

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1975-1976**

9 DECEMBRE 1975

Projet de loi portant :

1° ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites;

2° suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

RAPPORT

**FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES
DE L'INTERIEUR
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA JUSTICE
PAR M. VANACKERE**

Ont participé aux travaux des Commissions :

Membres effectifs : MM. Close, président; Bascour, Bertouille, Busieau, De Seranno, Mme D'Hondt-Van Opdenbosch, MM. Demuyter, Dulac, Goffart, Gramme, Jorissen, Lagasse, Pede, Poffé, Saint-Remy, Van der Aa, Vanderborght, Vandezande, Verleysen, Verspeeten, Wyninckx et Vanackere, rapporteur.

Membres suppléants : MM. André, Dupont, Nauwelaers, Verbist, De Graeve, Lecoq, Paque, Bossicart, Poortmans, Wathélet et Persyn.

Membres effectifs : MM. Pierson, président; Calewaert, Cooreman, Coppieters, De Grève, Mme Delepierre, MM. de Stexhe, Dupont, Hambye, Hendrickx, Hoyaux, Lepaffe, Leroy, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mme Staels-Dompas, MM. Van Bogaert, Van In, Van Rompaey et Verbist.

Membres suppléants : MM. Close, Delforge, Dulac, Goffart, Mme Goor-Eyben, MM. Vanderborght, Vandersmissen, Van Hoeylandt et Verhaegen.

R. A 10319*Voir :***Document du Sénat :**

721 (1975-1976) : N° 1 : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1975-1976**

9 DECEMBER 1975

Ontwerp van wet houdende :

1° bekrachtiging van koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen;

2° afschaffing van de randfederaties opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten.

VERSLAG

**NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN
EN OPENBAAR AMBT EN VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR DE HEER VANACKERE**

Aan de werkzaamheden van de Commissies hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Close, voorzitter; Bascour, Bertouille, Busieau, De Seranno, Mevr. D'Hondt-Van Opdenbosch, de heren Demuyter, Dulac, Goffart, Gramme, Jorissen, Lagasse, Pede, Poffé, Saint-Remy, Van der Aa, Vanderborght, Vandezande, Verleysen, Verspeeten, Wyninckx en Vanackere, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren André, Dupont, Nauwelaers, Verbist, De Graeve, Lecoq, Paque, Bossicart, Poortmans, Wathélet en Persyn.

Vaste leden : de heren Pierson, voorzitter; Calewaert, Cooreman, Coppieters, De Grève, Mevr. Delepierre, de heren de Stexhe, Dupont, Hambye, Hendrickx, Hoyaux, Lepaffe, Leroy, Lindemans, Pede, Risopoulos, Rombaut, Mevr. Staels-Dompas, de heren Van Bogaert, Van In, Van Rompaey en Verbist.

Plaatsvervangers : de heren Close, Delforge, Dulac, Goffart, Mevr. Goor-Eyben, de heren Vanderborght, Vandersmissen, Van Hoeylandt en Verhaegen.

R. A 10319*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

721 (1975-1976) : N° 1 : Ontwerp van wet.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. Exposé introductif du Ministre de l'Intérieur	3
II. Discussion générale sur les problèmes constitutionnels et juridiques	9
A. Dispositions constitutionnelles relatives à l'intervention du Pouvoir législatif	9
1. ... ne ... que par la loi	9
2. ... par la loi	9
3. ... en vertu d'une loi	10
4. ... assentiment	11
B. La délégation de pouvoirs normatifs au Pouvoir exécutif	15
1. La constitutionnalité de la délégation	15
2. La portée et le retrait de la délégation	26
3. Les restrictions qui résultent pour les Chambres de la délégation qu'elles ont donnée	39
a) La portée des articles 41 et 42 de la Constitution	39
Le droit d'amendement et de division	39
b) Echanges de vues sur la nature de l'arrêté royal et le fait que les fusions proposées sont groupées en un seul arrêté	54
C. Problèmes constitutionnels et juridiques relatifs à la suppression des fédérations périphériques	56
D. Problèmes juridiques concernant les consultations	59
III. Motions réclamant la consultation du Conseil d'Etat	59
IV. Contestation relative à l'ordre du jour - Vote sur la nature d'une proposition de loi	60
V. Poursuite de la discussion générale du projet de loi	62
A. Les consultations	62
B. Le personnel	74
C. Les finances et le patrimoine	83
D. Les associations de communes	88
E. La suppression des fédérations périphériques	90
F. Divers	93
VI. Motion d'ajournement du débat	94
VII. Discussion des articles et votes	94
Annexes	111

INHOUDSTAFEL

	Bladz.
Inleiding	3
I. Inleidende uiteenzetting van de Minister van Binnenlandse Zaken	3
II. Algemene bespreking over de grondwettelijke en juridische problemen	9
A. Grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de tussenkomst van de Wetgevende Macht	9
1. ... alleen door de wet	9
2. ... door de wet	9
3. ... krachtens een wet	10
4. ... instemming	11
B. De delegatie van normatieve bevoegdheden aan de Uitvoerende Macht	15
1. De grondwettigheid van de delegatie	15
2. De draagwijdte van de delegatie en het terugnemen ervan	26
3. De beperkingen die, voor de Kamers, het gevolg zijn van de verleende delegatie	39
a) Betekenis van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet	39
Het recht op amendering en splitsing	39
b) Argumenten pro en contra de aard van het koninklijk besluit en met betrekking tot het feit, dat er maar één wordt neergelegd	54
C. Constitutionele en juridische problemen met betrekking tot de afschaffing van de randfederaties	56
D. Juridische problemen met betrekking tot de consultaties	59
III. Moties tot raadpleging van de Raad van State	59
IV. Betwisting met betrekking tot de agenda - Stemming over de aard van een voorstel van wet	60
V. Voortzetting van de algemene bespreking van het ontwerp van wet	62
A. De consultaties	62
B. Personeelsaangelegenheden	74
C. Financiën en patrimonium	83
D. De verenigingen van gemeenten	88
E. De afschaffing van de randfederaties	90
F. Diversen	93
VI. Motie tot verdaging van het debat	94
VII. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	94
Bijlagen	111

Le projet de loi en discussion avait été renvoyé, par décision du Sénat en date du 25 novembre 1975, aux Commissions réunies de l'Intérieur et de la Fonction publique et de la Justice.

Ces commissions ont consacré douze réunions à son examen : les 26 novembre, 27 novembre (deux réunions), 2 décembre, 3 décembre (deux réunions), 4 décembre (deux réunions), 5 décembre (deux réunions) et 9 décembre (deux réunions).

Lors de la première réunion, il fut décidé de discuter au préalable les problèmes constitutionnels et juridiques suscités par le caractère spécifique du projet ainsi que par la méthode particulière à suivre par le Parlement pour l'examiner, problèmes qui sont à la base de toute la controverse à laquelle on assiste actuellement, aussi bien au sein des Chambres législatives qu'à l'extérieur : l'arrêté royal soumis à ratification peut-il être amendé ou non ?

Sur cette controverse se sont greffées un certain nombre d'autres questions litigieuses : l'interprétation exacte à donner aux articles 2 et 3 de la Constitution et, plus particulièrement, aux expressions « par la loi » (art. 2) et « en vertu d'une loi » (art. 3); la portée des articles 41 et 42 de la Constitution et, éventuellement, les limitations entraînées par les lois de 1961 et de 1971 quant au vote d'une loi article par article (art. 41) et au droit d'amendement et de division (art. 42).

A leur tour, ces doutes ont fait surgir de nouveaux problèmes, notamment au sujet des notions de mission, délégation et pleins pouvoirs.

Enfin, il convient de faire observer que certains aspects de cet ensemble de problèmes s'enchevêtrent à tel point qu'il est impossible de les traiter isolément. En pareil cas, votre rapporteur, tout en s'efforçant de classer les matières aussi clairement que possible, a dû en rester à une simple tentative.

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le Ministre déclare que, dans cet exposé introductif, il n'abordera pas encore en détail la répartition géographique des nouvelles entités.

Il a l'intention de suivre la même méthode que les Commissions réunies et de s'en tenir à quelques idées sur :

- l'historique de la question;
- la motivation des fusions;
- le processus des fusions;
- la méthode de travail;
- la procédure parlementaire;
- la suppression des fédérations.

Le Ministre fait alors son exposé :

Historique de la question

Le problème de la restructuration communale n'est pas nouveau; il se pose en Belgique depuis de nombreuses années, comme d'ailleurs dans la plupart des pays d'Europe occidentale.

Onderhavig ontwerp van wet werd door een beslissing van de Senaat d.d. 25 november 1975 verzonden naar de gezamenlijke commissies voor de Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt en voor de Justitie.

Deze commissies wijdden aan het ontwerp twaalf vergaderingen : op 26 november, 27 november (twee), 2 december, 3 december (twee), 4 december (twee), 5 december (twee) en 9 december (twee).

Op de eerste commissiezitting werd besloten, voorafgaandelijk een bespreking te houden over de grondwettelijke en juridische problemen die worden opgeroepen door de eigen aard van het ontwerp alsook door de speciale aanpak, waarmede het door het Parlement moet worden behandeld en die ten grondslag ligt aan de gehele controverse zowel binnen als buiten de Wetgevende Kamers : kan het voor bekrachtiging voorgelegde koninklijk besluit geamendeerd worden of kan het dat niet ?

Op deze controverse hebben zich een aantal andere twistvragen geënt : de precieze interpretatie van de artikelen 2 en 3 van de Grondwet en meer speciaal van de uitdrukkingen « door de wet » (art. 2) en « krachtens een wet » (art. 3); de draagwijdte van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet met betrekking tot de artikelsgewijze stemming over een wet (art. 41) en tot het recht op wijziging en splitsing (art. 42), en eventueel de beperkingen die daaraan zouden zijn gesteld door de wetten van 1961 en 1971.

Op hun beurt riepen de hiervoren genoemde vraagpunten weer nieuwe problemen op, onder meer met betrekking tot begrippen als opdracht, delegatie en volmacht.

Ten slotte zij opgemerkt dat sommige uitzichten van deze problematiek een zeer verstrengeld karakter vertonen en niet zo maar onder één vraagstelling kunnen worden ondergebracht. In deze gevallen moest de poging van uw rapporteur om de zaken zo klaar mogelijk te (her)schikken, een poging blijven.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De Minister verklaart, in zijn inleidende uiteenzetting nog niet in de details van de geografische indeling van de nieuwe entiteiten te zullen treden.

Hij neemt zich voor, de werkwijze van de Verenigde Commissies te volgen en zich te houden aan enkele ideeën met betrekking tot :

- de historiek van het probleem;
- de motivering van de samenvoegingen;
- het proces van de samenvoegingen;
- de werkmethode;
- de parlementaire procedure;
- de afschaffing van de federaties.

Hij betoogt wat volgt :

Historiek

Het probleem van de gemeentelijke herstructurering is niet nieuw; het bestaat sinds jaren in België, zoals overigens in de meeste landen van West-Europa.

Déjà, en 1937, le Centre d'études pour la réforme de l'Etat mettait l'accent sur le fait que :

« Les tâches qui s'imposent aux pouvoirs communaux croissent régulièrement en nombre et en complexité;

» ...

» D'autre part, les populations sont devenues plus exigeantes en ce qui concerne les services publics.

» ...

» De plus, un problème d'hommes se pose, qui s'explique encore par des raisons financières. »

Après avoir analysé les différentes solutions possibles, le Centre d'études estime qu'il s'impose d'envisager une réforme plus radicale qui atteindra le mal dans sa racine même.

Cette réforme, c'est précisément la suppression des communes non viables et la création de nouvelles entités administratives plus fortes et plus puissantes.

La restructuration proposée est évidemment freinée par la guerre de 1940 et ses séquelles.

Mais, en 1959, le Conseil central de l'Economie revient sur le projet et, le 4 août 1960, est déposé un projet de loi autorisant le Roi à modifier les limites territoriales des communes.

Ce projet de loi servira finalement de base au chapitre IV du titre IV de la loi unique du 14 février 1961.

Le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur de la Chambre insiste sur le fait que, le sort des grandes agglomérations étant réservé, « il ne s'agit plus de faciliter les adaptations individuelles telles qu'elles ont été jusqu'à présent soumises au législateur, mais de réaliser un nouveau découpage administratif du pays, sur des bases plus appropriées aux nécessités de notre époque. »

Dix ans d'application de la loi de 1961 ont amené peu à peu à prendre conscience de ce qu'en fait, c'est une restructuration globale des territoires communaux — en ce compris les grandes agglomérations — qui s'impose, suivant des techniques différentes.

C'est dans cette optique et cette perspective qu'ont été élaborées les lois des 23 et 26 juillet 1971, la première introduisant, en plus de la fusion et de la rectification de limites, une opération spécifique : l'annexion; la seconde organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

A l'étranger, et notamment dans de nombreux pays d'Europe occidentale, la restructuration des pouvoirs locaux est réalisée ou est en cours de réalisation, mais les méthodes peuvent évidemment varier suivant la configuration du territoire, les mentalités des habitants, les motivations historiques et même les « opportunités » politiques.

La Hollande, la Suède, le Danemark, la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne nous ont précédés par de vastes opérations de fusions de communes.

Reeds in 1937 legde het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat de nadruk op wat volgt :

« De opdrachten van de gemeentebesturen nemen bestendig toe in aantal en ingewikkeldheid;

» ...

» Anderdeels stelt de bevolking zwaardere eisen aan de openbare diensten.

» ...

» Bovendien stelt zich een kwestie van personen, die nogmaals uit financiële redenen is te verklaren. »

Na de ontleding van de onderscheidene mogelijke oplossingen, is het Studiecentrum van oordeel dat een meer radicale hervorming moet overwogen worden welke het kwaad in de wortel aantast.

Deze hervorming is precies de afschaffing van de niet-leefbare gemeenten en de oprichting van nieuwe administratieve entiteiten die sterker en machtiger zijn.

De voorgestelde herstructurering werd natuurlijk afgeremd door de oorlog van 1940 en de nasleep ervan.

In 1959 echter neemt de Centrale Raad van de Economie de zaak opnieuw ter hand en op 4 augustus 1960 wordt een ontwerp van wet ingediend dat de Koning machtigt de gemeentegrenzen te wijzigen.

Dit ontwerp van wet dient uiteindelijk als basis voor hoofdstuk IV van titel IV van de verzamelwet van 14 februari 1961.

Het verslag uitgebracht namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer legt er de nadruk op dat buiten het lot van de grote agglomeraties, « het er niet op gericht is de afzonderlijke aanpassingen, zoals deze tot dusver aan de Wetgever werden voorgelegd, te vergemakkelijken, doch veeleer aanstuurt op een nieuwe administratieve indeling van het land, op nieuwe, beter aan de noodwendigheden van onze tijd aangepaste grondslagen. »

Tien jaren toepassing van de wet van 1961 hebben langzamerhand het bewustzijn doen ontstaan dat een globale herstructurering van de gemeentelijke gebieden — de grote agglomeraties inbegrepen — eigenlijk nodig was volgens andere technieken.

In dat licht en vooruitzicht werden de wetten van 23 en 26 juli 1971 opgemaakt : de eerste voert, naast de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van de gemeentegrenzen, een specifieke operatie in : de aanhechting. De tweede roept de agglomeraties en federaties van gemeenten in het leven.

In het buitenland en onder meer in talrijke landen van West-Europa, wordt de herstructurering van de lokale machten tot stand gebracht of is men ermee bezig, maar de methodes verschillen natuurlijk naar het voorkomen van het grondgebied, de mentaliteit van de inwoners, de historische motiveringen en zelfs de politiek « gepaste omstandigheden ».

Nederland, Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië, de Duitse Bondsrepubliek zijn ons voorafgegaan met ruime operaties van samenvoeging van gemeenten.

La France présente plusieurs types d'opérations, l'Italie et la Suisse font de même; mais partout c'est la même volonté de rationalisation et d'efficacité qui est à la base des transformations proposées.

Motivation des fusions

Les motivations, déjà évoquées ci-avant, peuvent être clairement précisées comme suit :

D'une manière générale : faire des communes plus grandes, plus fortes, capables d'assumer les missions qui leur incombent à notre époque, ayant les possibilités de rendre les meilleurs services aux citoyens et enfin dotées d'une plus grande autonomie vis-à-vis du pouvoir central.

Plus particulièrement : supprimer les inconvénients qui se caractérisent comme suit suivant les catégories de communes :

a) *Dans les petites communes rurales, par :*

- un manque de moyens financiers;
- un choix restreint de mandataires communaux;
- des difficultés de recruter — parfois et sur place — un personnel administratif qualifié, alors que les tâches sont de plus en plus nombreuses et complexes.

b) *Dans les communes de moyenne importance, par :*

- une asphyxie du cœur de l'agglomération par une multitude de petites parcelles bâties qui y sont accolées, vivant et profitant de l'agglomération, mais ne participant pas à ses charges, parce qu'elles font partie de localités limitrophes;

- un manque d'espace nécessaire à leur développement complet et harmonieux.

c) *Dans les grandes agglomérations, par :*

- un particularisme local excessif;
- un fractionnement des moyens excessif;
- une localisation irrationnelle des investissements;
- une répartition inégale des charges;
- une insuffisance de coordination et de coopération dans de nombreux domaines.

Processus des fusions

Si la loi du 23 juillet 1971 n'a pas fondamentalement changé celle de 1961, il est indéniable que le temps a fait progresser rapidement l'idée de fusions généralisées.

Cela résulte non seulement de la déclaration gouvernementale du 12 juin 1974, mais déjà de l'accord politique de gouvernement, annexé à la déclaration gouvernementale du 25 janvier 1972.

C'est tellement vrai que dès le début de 1972, l'administration du département de l'Intérieur fut priée de préparer un plan global de fusions pour l'ensemble du territoire et que le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Van Elsende,

Frankrijk is bezig met verschillende soorten van verrichtingen. Italië en Zwitserland doen hetzelfde; maar overal zit dezelfde wil van rationalisatie en doeltreffendheid voor die ten grondslag ligt aan de voorgestelde hervormingen.

Motivering van de fusies

De motiveringen die hierboven al uiteengezet werden, kunnen nader omschreven worden als volgt :

In het algemeen : zorgen voor grotere gemeenten, sterkere gemeenten, gemeenten die in staat zijn hun tijdsgebonden opdrachten te vervullen, gemeenten die over de mogelijkheden beschikken om voor hun bevolking een betere dienstverlening te waarborgen, gemeenten tenslotte met een grotere autonomie ten opzichte van het centraal gezag.

Meer in het bijzonder : de nadelen opheffen die volgens de klassen van gemeenten de volgende kenmerken vertonen :

a) *In de kleine landelijke gemeenten :*

- een gebrek aan financiële middelen;
- een beperkte keuze van gemeentelijke mandatarissen;
- moeilijkheden om, soms en ter plaatse, een bevoegd administratief personeel aan te werven, terwijl de taken talrijker en ingewikkelder worden.

b) *In de gemeenten van middelbare grootte :*

- een verstikking van het centrum van de agglomeratie, door een groot aantal kleine gebouwde percelen, die erbij aanleunen en van de agglomeratie leven en profiteren zonder evenwel bij te dragen in de lasten ervan, omdat ze deels uitmaken van aangrenzende gemeenten ;

- een gebrek aan de nodige ruimte voor een totale en harmonische ontwikkeling.

c) *In de grote agglomeraties :*

- een overdreven lokale zelfstandigheidsdrang;
- een overdreven verbrokkeling van de middelen;
- een slecht overlegde inplanting van de investeringen;
- een ongelijke verdeling van de lasten;
- een tekort aan coördinatie en samenwerking in talrijke domeinen.

Fusieproces

De wet van 23 juli 1971 heeft de wet van 1961 niet grondig veranderd. Toch is het onbetwistbaar dat de tijd de idee van veralgemeende fusies snel heeft doen rijpen.

Dat blijkt niet alleen uit de regeringsverklaring van 12 juni 1974, maar reeds uit de politieke regeringsovereenkomst, goedgekeurd bij de regeringsverklaring van 25 januari 1972.

Dit is zo waar dat reeds begin 1972, aan de administratie van het departement van Binnenlandse Zaken gevraagd werd een globaal fusieplan voor het gehele grondgebied voor te bereiden en dat de Minister van Binnenlandse Zaken van

adressa ce plan à tous les gouverneurs de province pour consultation officielle des autorités communales.

La publication intégrale de ce document, appelé « Plan Costard », par un grand quotidien de la capitale le 16 août 1972, suscita une vive curiosité dans l'opinion publique et contribua sans doute au renforcement de l'idée d'une mesure générale.

Dans sa déclaration du 12 juin 1974, l'actuel Gouvernement fit part de sa volonté de procéder par plans d'ensemble; c'est ce qui explique la procédure que j'ai suivie et l'élaboration de l'arrêté royal global actuellement soumis à la ratification du Parlement.

Méthode de travail

La constitution d'un puzzle aussi harmonieux que possible m'a amené à choisir un cadre de travail suffisamment large : la province.

J'ai veillé, dans la mesure du possible, à ne modifier les limites des arrondissements administratifs ou électoraux et les limites des provinces que dans les cas où ces opérations, paraissant souhaitables et raisonnables, sont l'accessoire normal d'une fusion.

Me basant sur les dispositions de la loi du 23 juillet 1971, j'ai élaboré des plans que j'ai soumis à la consultation des conseils communaux intéressés et des députations permanentes de toutes les provinces.

Néanmoins, soucieux d'une information aussi complète que possible, j'ai également pris l'avis de MM. les gouverneurs et commissaires d'arrondissement.

En outre, ce fut véritablement une opération « portes ouvertes », une consultation aussi large que possible, une consultation « tous azimuts ».

Par ailleurs, afin de ne pas « enfermer » les pouvoirs consultés dans de strictes limites, j'ai motivé de manière très générale les propositions de fusions, en rappelant les considérations visées à l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 1971.

Enfin, bien qu'il n'y eût pas d'obligation légale en la matière, puisqu'il s'agit d'un plan pour l'ensemble du pays, j'ai demandé l'avis des Comités ministériels régionaux compétents.

Ceux-ci ont fourni un travail remarquable et le projet d'arrêté royal, qui a été ensuite approuvé par le Conseil des Ministres, est conforme aux avis de ces Comités ministériels régionaux.

Procédure parlementaire

Le projet de loi actuellement en discussion comporte cinq articles.

L'article 1^{er} porte ratification des arrêtés royaux du 17 septembre 1975 et du 3 octobre 1975, pris en exécution de la

dat ogenblik, de heer Van Elslande, dat plan aan alle provinciegouverneurs gezonden heeft voor een onofficiële raadpleging van de gemeentebesturen.

De volledige publikatie van dat document, het zogenaamde « Plan Costard », door een groot dagblad van de hoofdstad op 16 augustus 1972, maakte de publieke opinie erg nieuwsgierig en droeg zeker bij tot de versterking van de gedachte van een veralgemeende maatregel.

In haar verklaring van 12 juni 1974 deelde de huidige Regering haar wil mede om met globale plannen te werken. Dat is de reden waarom ik die procedure heb gevolgd en het is de verklaring van de manier waarop de voorbereiding geschied is van het globaal koninklijk besluit, dat thans onderworpen is aan de bekrachtiging van het Parlement.

Werkmethode

De samenstelling van een zo harmonisch mogelijke puzzle, heeft mij ertoe gebracht een omlijsting te kiezen die groot genoeg was : de provincie.

Ik heb zorg gedragen, zover zulks mogelijk was, de grenzen van de administratieve kiesarrondissementen en de provinciegrenzen alleen te wijzigen in de gevallen waar die veranderingen wenselijk en redelijk bleken, of waar zij het normaal bijwerken van een fusie waren.

Op grond van de bepalingen van de wet van 23 juli 1971, heb ik plannen opgesteld die aan de raadpleging van de betrokken gemeenteraden en bestendige deputaties van alle provincies voorgelegd werden.

Om echter een zo volledig mogelijke informatie te verkrijgen, heb ik ook het advies van de heren gouverneurs en arrondissementscommissarissen gevraagd.

Bovendien werd het werkelijk een « open deur »-operatie, een zo breed mogelijke consultatie, een « open horizon » consultatie.

Aan de andere kant heb ik, om de geraadpleegde machten niet in strenge grenzen « op te sluiten », de fusievoorstellen op een zeer algemene wijze gerechtvaardigd, herinnerend aan de overwegingen geciteerd in artikel 1 van de wet van 23 juli 1971.

Tenslotte heb ik, niettegenstaande terzake geen wettelijke verplichting bestaat, vermits het een plan voor geheel het land betreft, het advies van de bevoegde Gewestelijke Ministeriële Comités gevraagd.

Die Comités hebben uitstekend werk geleverd en het ontwerp van koninklijk besluit dat vervolgens door de Minister-raad goedgekeurd werd, is conform aan de adviezen van de Gewestelijke Ministercomités.

Parlementaire procedure

Het besproken ontwerp van wet omvat vijf artikelen.

Artikel 1 houdt bekrachtiging in van de koninklijke besluiten van 17 september 1975 en 3 oktober 1975, genomen

loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites.

Si les articles 2, 3, 4 et 5 sont susceptibles d'être amendés comme tout projet de loi, il n'en va pas de même en ce qui concerne la ratification des arrêtés royaux prévue à l'article 1^{er}.

En effet, le législateur de 1971 a confié à l'Exécutif la mission d'élaborer les plans de fusions, en se réservant le pouvoir de ratifier les arrêtés royaux consacrant ces plans.

Le mot ratification dit bien ce qu'il veut dire : il s'agit pour le législateur, en vertu de la règle qu'il s'est imposée lui-même en 1971, de dire oui ou non, d'approuver ou de rejeter, sans possibilité de changer directement ou indirectement le contenu des arrêtés royaux.

Une interprétation contraire n'aurait pas de sens.

Cette thèse est conforme au point de vue défendu par tous mes prédécesseurs depuis 1961 et notamment par l'honorable M. Harmegnies qui, le 25 mars 1971, déclarait à la Chambre « En vertu de la loi de 1961, le Parlement ne peut que ratifier ou rejeter un article ratifiant ou concernant un arrêté royal portant fusion. Il n'est donc pas question d'amendement, car il pourrait être déclaré irrecevable. »

Par ailleurs, il me paraît opportun de s'en référer à l'opinion exprimée par le Président de la Chambre : celui-ci, analysant la portée des articles 2 et 3 de la Constitution, a relevé la différence entre les expressions « par la loi » et « en vertu d'une loi ».

Selon le Président de la Chambre, dans les cas où la Constitution impose que certaines décisions soient prises « en vertu d'une loi », un autre pouvoir disposera de l'autorité soit normative, soit exécutive, soit judiciaire.

Dans ces cas, le Pouvoir législatif aura à intervenir formellement a priori ou a posteriori, pour habiliter ou approuver l'autre organe d'autorité.

C'est le cas de la législation sur les fusions de communes. En effet, le législateur de 1961 et de 1971 a prévu trois actions :

1. D'abord, le législateur est intervenu, conformément au prescrit de l'article 3 de la Constitution.

C'est en vertu des lois de 1961 et de 1971 que le pouvoir de fusion des communes sera exercé par l'Exécutif, qui est ainsi habilité « a priori ».

2. Dans les formes et suivant les conditions de la loi, le pouvoir exécutif prend le ou les arrêtés royaux de fusion.

3. Le législateur intervient une seconde fois, « a posteriori », pour ratifier les arrêtés royaux qui entrent en vigueur à ce moment.

in uitvoering van de wet van 23 juli 1971, betreffende de fusie van gemeenten en de wijziging van hun grenzen.

De artikelen 2, 3, 4 en 5 zijn amendeerbaar zoals elk ontwerp van wet; hetzelfde geldt niet wat de in artikel 1 voorziene bekrachtiging van de koninklijke besluiten betreft.

De wetgever van 1971 heeft immers aan de uitvoerende macht de opdracht gegeven de fusieplannen uit te werken, en heeft zich het recht op bekrachtiging van de koninklijke besluiten, die die plannen wettigen, voorbehouden.

Het woord bekrachtiging betekent wel wat het wil zeggen : voor de wetgever gaat het er om, krachtens de regel die hij zichzelf in 1971 heeft opgelegd, ja of neen te zeggen, goed te keuren of te verwerpen, zonder mogelijkheid direct of indirect de inhoud van de koninklijke besluiten te wijzen.

Een tegengestelde interpretatie zou geen zin hebben.

Deze thesis stemt overeen met het standpunt, verdedigd door al mijn voorgangers sinds 1961 en o.a. door de geachte heer Harmegnies die, op 25 maart 1971, in de Kamer verklaarde : « Krachtens de wet van 1961 kan het Parlement slechts bekrachtigen of verwerpen, een artikel bekrachtigende of betreffende een koninklijk besluit houdende fusie. Er is dus geen sprake van amendement, omdat dit niet zou ontvanke-lijk worden verklaard. »

Overigens schijnt het opportuun aan te sluiten bij de mening van de Voorzitter van de Kamer : bij de analyse van de draagwijdte van de artikelen 2 en 3 van de Grondwet heeft hij gewezen op het verschil tussen de uitdrukkingen « door de wet » en « krachtens de wet ».

Volgens de Voorzitter van de Kamer beschikt een andere macht over ofwel het normatieve ofwel uitvoerende, ofwel gerechtelijke gezag in de gevallen waar de Grondwet voorschrijft dat bepaalde beslissingen « krachtens de wet » moeten worden genomen.

In die gevallen zal de Wetgevende Macht formeel, a priori of a posteriori, moeten optreden om de andere gezagdrager bevoegd te verklaren of zijn handeling goed te keuren.

Dat is zo voor de wetgeving nopens de samenvoegingen van gemeenten. De wetgever van 1961 en van 1971 heeft inderdaad in drie acties voorzien :

1. De wetgever is vooreerst tussengekomen overeenkomstig het voorschrift van artikel 3 van de Grondwet.

De macht om tot samenvoegingen van gemeenten over te gaan zal door de uitvoerende macht, krachtens de wetten van 1961 en 1971 uitgeoefend worden, die aldus « a priori » bevoegd verklaard is.

2. De uitvoerende macht neemt het (of de) koninklijke besluiten van samenvoeging in de vorm en volgens de voorwaarden van de wet.

3. De wetgever grijpt een tweede keer in, « a posteriori », om de koninklijke besluiten die op dit ogenblik in werking treden te bekrachtigen.

L'action normative, dévolue à l'Exécutif, est ainsi « encadrée » par deux interventions législatives.

Cette façon de voir fut adoptée par un vote majoritaire de la Chambre.

**

Bien sûr, il n'est pas douteux que le législateur puisse retirer à l'Exécutif le mandat qu'il lui a donné, mais la logique et le bon sens commandent que, pour ce faire, il change le texte même de la loi du 23 juillet 1971.

Suppression des fédérations périphériques

L'article 2 du présent projet de loi porte « suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971, organisant les agglomérations et les fédérations de communes ».

Il importe de noter que la loi du 26 juillet 1971 n'est pas abrogée, mais que seules les fédérations périphériques créées par l'article 84 de cette loi sont supprimées à la date du 1^{er} janvier 1977.

On a fait valoir que le Roi ne peut changer ou rectifier les limites des fédérations de communes que sur avis conforme des conseils des fédérations de communes concernées.

Cet argument n'a évidemment aucune valeur juridique car, en l'espèce, c'est le législateur qui a créé les fédérations périphériques et c'est le législateur — et non le Roi — qui supprime ces mêmes fédérations; c'est assurément son droit.

Au surplus, peut-on parler de changement ou de rectification de limites quand on supprime purement et simplement l'objet de ces limites ?

La suppression des fédérations de communes fait logiquement partie de l'opération globale de fusion, qui vise à créer dans l'ensemble du pays des entités viables.

La suppression des fédérations périphériques n'a donc rien à voir avec les problèmes qui se posent entre les communautés. L'idée même des fédérations de communes semble d'ailleurs abandonnée pour le moment.

Conclusion

Je crois que le projet de loi soumis à l'examen de la Commission répond aux exigences de constitutionnalité et de légalité dont vous êtes à juste titre soucieux.

Je suis persuadé qu'il répond aux objectifs voulus par le législateur de 1971 et aux nécessités d'une restructuration communale dont l'urgence n'est plus à démontrer.

C'est avec confiance que je demande à la Commission de l'approuver.

**

De normatieve daad die aan de Uitvoerende Macht behoort is derhalve « omlijst » door twee wetgevende tussenkomsten.

Deze zienswijze werd door een meerderheidsstemming in de Kamer aangenomen.

**

Het lijkt natuurlijk geen twijfel dat de wetgever aan de Uitvoerende Macht de opdracht, die hem toegekend werd, kan ontnemen, maar de logica en het gezond verstand gebieden dat de tekst zelf van de wet van 23 juli 1971 wordt veranderd om dat te doen.

Afschaffing van de randfederaties

Artikel 2 van dit ontwerp betreft de « afschaffing van de randfederaties opgericht door de wet van 26 juli 1971 betreffende de agglomeraties en federaties van gemeenten ».

Op te merken valt dat de wet van 26 juli 1971 niet opgeheven wordt, maar dat slechts de randfederaties opgericht door artikel 84 van de wet, afgeschaft worden met ingang van 1 januari 1977.

Men heeft aangevoerd dat de Koning de grenzen van de federaties van gemeenten slechts kan veranderen of verbeteren na eensluidend advies van de raden van de betrokken federaties van gemeenten.

Dit argument heeft natuurlijk geen juridische waarde, daar de randfederaties door de wetgever zijn opgericht en door de wetgever — niet door de Koning — worden afgeschaft; dat is ongetwijfeld zijn recht.

Kan er daarenboven wel gesproken worden van wijziging of rechtekking van grenzen, wanneer men het voorwerp van die grenzen eenvoudig wegneemt ?

De afschaffing van de federaties van gemeenten maakt logisch deel uit van de globale fusieverrichting die het scheppen van leefbare entiteiten in geheel het land beoogt.

De afschaffing van de randfederaties heeft dus niets te maken met de gemeenschapsproblemen. De gedachte zelf van de federaties van gemeenten schijnt trouwens op het ogenblik opgegeven te zijn.

Besluit

Ik denk dat het ontwerp van wet, dat aan het onderzoek van de Commissie onderworpen is voldoet aan de grondwettelijke en wettelijke eisen die terecht uw bezorgdheid wekken.

Ik ben ervan overtuigd dat het beantwoordt aan de door de wetgever van 1971 beoogde doeleinden en aan de eisen van een gemeentelijke herstructurering waarvan de noodzaak niet meer te bewijzen valt.

Het is met vertrouwen dat ik de Commissie dus verzoek het ontwerp goed te keuren.

**

II. DISCUSSION GENERALE DES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

A. Dispositions constitutionnelles relatives à l'intervention du Pouvoir législatif

La Constitution use de différentes « formules » pour définir l'intervention du pouvoir législatif.

1. Certaines dispositions normatives *ne* peuvent être prises *que par la loi*.

Tel est notamment le cas à l'article 2, qui est ainsi conçu :

« Les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi. »

La même disposition stricte et impérative se retrouve aux articles 10 (inviolabilité du domicile), 11 (expropriation), 17 (enseignement), 23 (emploi des langues), 28 (interprétation des lois par voie d'autorité), 110 (établissement de l'impôt) et 112 (privilèges, exemption ou modération d'impôt).

2. Dans un grand nombre d'autres cas, la Constitution emploie la formule « *par la loi* » ou un terme équivalent.

En voici des exemples :

— article 1^{er} : « La loi peut ... » (division du territoire en un plus grand nombre de provinces);

— article 4 : « La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent ... » (qualité de Belge — exercice des droits);

— article 5 : « La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif. »

— article 6 : « ... qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers » (emplois civils et militaires);

— article 7 : « ... que dans les cas prévus par la loi... » (liberté individuelle);

— article 16 : « ... sauf les exceptions à établir par la loi ... » (mariage civil);

— article 19 : « ... en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit ... » (droit de réunion);

— article 48 : « ... est ... réglée par la loi.

» ... que la loi détermine.

» ... sauf les exceptions à déterminer par la loi » (élections);

— article 49 : « La loi détermine ... » (élections);

— article 52 : « La loi détermine ... » (membres de la Chambre des Représentants);

— article 53 : « ... que la loi détermine » (sénateurs);

II. ALGEMENE BESPREKING OVER DE GRONDWETTELIJKE EN JURIDISCHE PROBLEMEN

A. Grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de tussenkomen van de Wetgevende Macht

In de Grondwet worden verschillende « formules » gebruikt om de tussenkomen van de wetgevende macht te omschrijven.

1. Bepaalde normatieve beschikkingen kunnen *alleen door de wet* genomen worden.

Dit is o.m. het geval in artikel 2 dat luidt :

« De onderverdelingen van de provincies kunnen alleen door de wet worden vastgesteld. »

Dezelfde gebiedende en enge bepaling vinden we terug in de artikelen 10 (onschendbaarheid van de woning), 11 (onteigening), 17 (onderwijs), 23 (taalgebruik), 28 (authentieke uitlegging van de wetten), 110 (invoering belastingen) en 112 (voorrechten, vrijstelling of vermindering van belastingen).

2. In een groot aantal andere gevallen vermeldt de Grondwet de formule *door de wet* of een equivalent daarvan.

Voorbeelden zijn :

— artikel 1 : « De wet kan ... » (onderverdeling van het grondgebied in een groter aantal provincies);

— artikel 4 : « Deze Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen ... » (staat van Belg — uitoefening van de rechten);

— artikel 5 : « Naturalisatie wordt verleend door de wetgevende macht. »

— artikel 6 : « ... die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld » (burgerlijke en militaire bedieningen);

— artikel 7 : « ... dan in de gevallen die de wet bepaalt ... » (vrijheid van de persoon);

— artikel 16 : « ... behoudens de uitzonderingen door de wet te stellen ... » (burgerlijk huwelijk);

— artikel 19 : « ... mits zij zich gedragen naar de wetten, die de uitoefening van dit recht kunnen regelen ... » (recht om te vergaderen);

— artikel 48 : « ... wordt ... door de wet geregeld.

» ... dat door de wet wordt vastgesteld.

» ... behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen » (verkiezingen);

— artikel 49 : « De wet bepaalt ... » (verkiezingen);

— artikel 52 : « De wet bepaalt ... » (Kamerleden);

— artikel 53 : « ... dat door de wet wordt vastgesteld » (senatoren);

— article 56bis : « Une loi pourra créer ... » (catégories nouvelles d'éligibles);

— article 77 : « La loi fixe la liste civile ... »;

— article 78 : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même »;

— article 90 : « ... sauf ce qui sera statué par la loi ... »

» Une loi déterminera ... » (jugement des ministres);

— article 93 : « ... sauf les exceptions établies par la loi » (contestations qui ont pour objet des droits politiques);

— article 102 : « ... sont fixés par la loi » (traitements des membres de l'ordre judiciaire);

— article 104 : « ... Une loi déterminera ... » (cours d'appel);

— article 105 : « Des lois particulières règlent ... »

» ... dans les lieux déterminés par la loi.

» La loi règle aussi ... » (tribunaux);

— article 106 : « ... d'après le mode réglé par la loi » (Cour de cassation);

— article 108 : « ... sont réglées par la loi.

» La loi consacre l'application ... »

» ... dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi ... » (institutions provinciales et communales);

— article 116 : « ... pour le terme fixé par la loi.

» ... »

» Cette Cour est organisée par une loi » (Cour des comptes);

— article 118 : « ... est déterminé par la loi » (armée);

— article 119 : « ... La loi qui le fixe ... » (contingent de l'armée);

— article 120 : « ... font l'objet d'une loi » (gendarmerie);

— article 122 : « ... est éventuellement réglée par la loi » (garde civique);

— article 124 : « ... que de la manière déterminée par la loi » (grades, etc. des militaires);

— article 128 : « ... sauf les exceptions établies par la loi » (étrangers);

— article 131 : « Le pouvoir législatif a le droit ... » (révision de la Constitution);

— article 134 : « Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi ... » (voir art. 90);

3. Dans quelques autres cas, la formule est la suivante : « ... en vertu d'une loi ... ».

Tel est notamment le cas à l'article 3 qui nous intéresse particulièrement et qui est libellé comme suit :

« Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. »

— artikel 56bis : « ... kunnen door de wet worden ingevoerd ... » (nieuwe categorieën van verkiesbare personen);

— artikel 77 : « De civiele lijst wordt door de wet vastgesteld ... »;

— artikel 78 : « De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen »;

— artikel 90 : « ... behoudens hetgeen de wet zal bepalen ... »

» Een wet zal bepalen ... » (berechting van ministers);

— artikel 93 : « ... behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen » (geschillen over politieke rechten);

— artikel 102 : « ... door de wet vastgesteld » (wedden magistratuur);

— artikel 104 : « Een wet bepaalt ... » (hoven van beroep);

— artikel 105 : « ... door bijzondere wetten geregeld.

» ... in de plaatsen die de wet aanwijst.

» De wet regelt eveneens ... » (rechtbanken);

— artikel 106 : « ... op de wijze bij de wet geregeld » Hof van cassatie);

— artikel 108 : « ... worden bij de wet geregeld.

» De wet verzekert de toepassing ... »

» ... onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen ... » (provinciale en gemeentelijke instellingen);

— artikel 116 : « ... voor de tijd bij de wet bepaald.

» ... »

» Dit Hof wordt door een wet ingericht » (Rekenhof);

— artikel 118 : « De wet bepaalt ... » (leger);

— artikel 119 : « ... De wet die het vaststelt ... » (leger-contingent);

— artikel 120 : « ... worden door een wet geregeld » (rijks-wacht);

— artikel 122 : « ... wordt in voorkomend geval door een wet geregeld » (burgerwacht);

— artikel 124 : « ... dan op de wijze bij de wet bepaald » (graden, enz., van de militairen);

— artikel 128 : « ... behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen » (vreemdelingen);

— artikel 131 : « De wetgevende macht heeft het recht ... » (Grondwetherziening);

— artikel 134 : « Totdat de wet erin zal hebben voorzien ... » (zie art. 90);

3. In enkele andere gevallen luidt de formule : « ... krachtens een wet ... ».

Dit is o.m. het geval bij artikel 3 dat ons speciaal interesseert en dat luidt als volgt :

« In de grenzen van het Rijk, van de provincies en van de gemeenten kan geen verandering of correctie worden aangebracht dan krachtens een wet. »

D'autres exemples de cette formule figurent :

— à l'article 9 : « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi »;

— à l'article 68, 3^e alinéa : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ... »;

— à l'article 114 : « Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi »;

— à l'article 121 : « Aucune troupe étrangère ne peut ... qu'en vertu d'une loi »;

— à l'article 127 : « Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ... ».

4. Enfin, il n'est question qu'une seule fois de l'« assentiment des Chambres », à l'article 68, 2^e alinéa :

« Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. »

**

L'on affirme que la diversité dans l'emploi des termes, qui ressort des textes précités, a été voulue par le Constituant et qu'elle reposait sur une distinction fondamentale dont celui-ci avait pleinement conscience.

La formule « ... assentiment des Chambres ... » (art. 68, 2^e alinéa), qui n'apparaît qu'une seule fois, a une signification spécifique, parce qu'elle ne peut s'appliquer qu'à un acte international. Il est évident qu'en pareil cas, il ne peut être question que d'assentiment (ou de rejet), étant donné que toute modification constituerait une rupture unilatérale du traité.

De même, les termes « que par la loi » et « par une loi » sont suffisamment clairs et explicites.

C'est donc uniquement la formule « en vertu d'une (ou de la) loi » qui peut présenter quelque difficulté d'interprétation et, en l'occurrence, c'est manifestement le cas.

Dans son « Essai d'une interprétation logique des principes constitutionnels en matière d'enseignement », Bruxelles 1955, le Professeur Paul De Visscher écrit à ce sujet, à la page 6 :

« L'expression « par la loi » possède dans notre terminologie constitutionnelle un sens très précis qui ne permet pas de la confondre avec l'expression « en vertu de la loi ».

Lorsque la Constitution utilise l'expression « par la loi », c'est toujours dans le but de réserver une compétence en monopole au seul organe législatif, avec cette conséquence qu'une telle compétence ne pourra faire l'objet d'aucune subdélégation de pouvoirs. Au contraire, l'expression « en vertu de la loi » permet au pouvoir législatif de recourir en la matière au procédé de la loi de cadre ou de pouvoirs spéciaux.

Andere voorbeelden van deze formule zijn te vinden in :

— artikel 9 : « Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet »;

— artikel 68, alinea 3 : « Geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaats hebben dan krachtens een wet ... »;

— artikel 114 : « Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de Staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet »;

— artikel 121 : « Vreemde troepen mogen niet dan krachtens een wet ... »;

— artikel 127 : « Geen eed kan worden opgelegd dan krachtens de wet ... ».

4. In één enkel geval tenslotte is er sprake van de « instemming van de Kamers », namelijk in artikel 68, alinea 2 :

« De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen. »

**

Betoogd wordt, dat de boven aangehaalde verscheidenheid in de termen door de Grondwetgever gewild werd en dat zij bewust een onderscheid ten grondslag hadden.

De formule « ... instemming van de Kamers ... » (art. 68, al. 2), die maar één keer voorkomt, heeft een eigen betekenis omdat ze enkel toepasselijk kan zijn op een internationale akte. Het spreekt vanzelf, dat in dergelijk geval alléén van instemming (of afkeuring) sprake kan zijn, aangezien elke wijziging een eenzijdige verbreking van het verdrag zou betekenen.

Ook de termen « alleen door de wet » en « door een wet » zijn voldoende duidelijk en spreken voor zichzelf.

Het is dus de formule « krachtens een (of de) wet » die enige interpretatiemoeilijkheid kan bieden, en dat is hier duidelijk het geval.

In zijn « Essai d'une interprétation logique des principes constitutionnels en matière d'enseignement », Bruxelles 1955, schrijft Professor Paul De Visscher daarover op bladzijde 6 :

De uitdrukking « bij de wet » bezit in onze grondwettelijke terminologie een zeer nauwkeurige betekenis, waardoor zij niet kan worden verward met de uitdrukking « krachtens de wet ».

Wanneer de Grondwet de uitdrukking « bij de wet » gebruikt doet zij het altijd met het doel om een uitsluitende bevoegdheid toe te kennen aan het wetgevend orgaan alleen, met het gevolg dat zulk een bevoegdheid nooit kan worden gesubdelegeerd. Indien de uitdrukking « krachtens de wet » wordt gebruikt, kan de wetgevende macht daarentegen voor die aangelegenheid kaderwetten aannemen of bijzondere machten verlenen.

Sans doute, même lorsqu'une matière doit être réglée « par la loi », le Roi conserve-t-il le pouvoir propre d'exécution de la loi qu'il tient de l'article 67 de la Constitution. Toutefois, l'exercice de ce pouvoir réglementaire suppose, par définition, que la matière ait été préalablement réglée par la loi elle-même et, s'il n'est pas toujours aisé de dire ce qu'il convient d'entendre par une réglementation légale, il est néanmoins certain que le législateur ne peut pas abandonner en bloc à l'Exécutif une compétence dont l'exercice lui a été personnellement confié par la Constitution. Pour cette raison, il faut considérer comme radicalement inconstitutionnel l'article 3 du projet de loi n° 217 du 1^{er} février 1955, aux termes duquel « Le Roi arrête pour chaque enseignement le programme des études; il répartit l'enseignement des matières en classes, sections, degrés ou autres subdivisions; il arrête les règlements des divers enseignements. Il prend toute mesure propre à améliorer et à développer l'enseignement de l'Etat. »

Dans un article intitulé « De geest en de methode van een grondwetsherziening » (Esprit et méthode d'une révision de la Constitution), paru dans la revue *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, mars 1953, le professeur A.J. Mast dit ceci (pp. 83 et 84) :

« La Constitution ne laisse pas seulement au législateur un large champ d'action, mais elle s'en remet assez souvent à lui pour régler l'exercice des droits dont elle arrête le principe, ou encore elle lui confie l'organisation des pouvoirs qu'elle institue, se bornant alors à des directives générales mais précises. Le Constituant se réfère presque constamment à la loi; rien que dans les 21 articles du Titre II, il le fait quinze fois. Le Congrès national a laissé au législateur le soin de régler des matières qui, dans l'esprit du temps, devaient lui paraître de la plus haute importance. L'article 20, qui reconnaît aux Belges la liberté d'association et dispose que ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive, en est un exemple frappant (1).

» La confiance quasi illimitée du Congrès national dans le législateur est caractéristique de son œuvre. Que l'on songe

(1) Le projet mis en délibération se composait de quatre paragraphes, ainsi conçus :

« 1° Les Belges ont le droit de s'associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

» 2° Les associations ne peuvent être considérées comme personnes civiles, ni en exercer collectivement les droits, que lorsqu'elles auront été reconnues par une loi, et en se conformant aux dispositions que cette loi prescrit.

» 3° Les associations constituées personnes civiles, ne peuvent faire aucune acquisition à titre gratuit ou onéreux qu'avec l'assentiment spécial du pouvoir législatif.

» 4° Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux sociétés civiles ou commerciales ordinaires, lesquelles sont régies par les Codes civil et de commerce. »

Le Constituant rejeta les trois derniers paragraphes (voir De Brouckère et Thielemans, *Répertoire*, v° Associations).

Zelfs wanneer een aangelegenheid « bij de wet » moet worden geregeld, behoudt de Koning ongetwijfeld zijn eigen bevoegdheid tot uitvoering van de wet, die hij bezit op grond van artikel 67 van de Grondwet. Maar de uitoefening van die verordnungsbevoegdheid veronderstelt per definitie dat de aangelegenheid vooraf door de wet zelf is geregeld en, hoewel het niet altijd gemakkelijk is te zeggen wat dient te worden verstaan onder een wettelijke regeling, staat het toch vast dat de wetgever een bevoegdheid, waarvan de uitoefening hem persoonlijk door de Grondwet is opgedragen, niet in haar geheel aan de uitvoerende macht kan afstaan. Daarom dient als volkomen ongrondwettig te worden beschouwd artikel 3 van het ontwerp van wet nr. 217 van 1 februari 1955, luidende : « De Koning bepaalt het leerplan voor iedere onderwijstak; hij verdeelt het onderwijs der verschillende vakken in klassen, afdelingen, graden of andere onderverdelingen; hij stelt de reglementen der verschillende onderwijstakken vast. Hij treft al de passende maatregelen om het rijksonderwijs te verbeteren en uit te breiden. »

In « De geest en de methode van een grondwetsherziening », verschenen in het *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, maart 1953, zegt prof. A. J. Mast op blz. 83-84 :

« De Grondwet laat niet alleen een ruime werkingssfeer voor de wetgever over, maar verlaat zich ook vrij dikwijls op hem om een regeling te treffen voor de uitoefening der rechten, waarvan zij het beginsel vaststelt, of vertrouwt hem de organisatie toe van de door haar ingestelde machten, waarbij zij zich dan beperkt tot het verstrekken van algemene maar toch nauwkeurige richtlijnen. De Grondwetgever verwijst haast voortdurend naar de wet; alleen al in de 21 artikelen van Titel II gebeurt dit vijftien maal. Het Nationaal Congres liet aan de wetgever de regeling over van zaken die hem, naar het gevoelen van die tijd, als hoogst belangrijk moesten voorkomen. Artikel 20, waarbij aan de Belgen de vrijheid van vereniging wordt toegekend, en bepaald wordt dat dit recht niet aan enige preventieve maatregel mag onderworpen worden, diene ten deze als treffend voorbeeld (1).

» Het haast onbeperkt vertrouwen dat het Nationaal Congres in de wetgever stelt is kenschetsend voor zijn werk.

(1) Het ter behandeling voorgelegd ontwerp omvatte vier paragrafen, luidend :

« 1° De Belgen hebben het recht zich te verenigen; dit recht mag niet aan enige preventieve maatregel onderworpen worden.

» 2° de verenigingen kunnen niet als rechtspersoon worden beschouwd, noch collectief de rechten daarvan uitoefenen, tenzij zij bij de wet erkend zijn en zich naar het bepaalde bij die wet gedragen.

» 3° De als rechtspersoon ingestelde verenigingen kunnen niets onder kosteloze of bezwarende titel verwerven, dan met het bijzonder goedvinden van de wetgevende macht.

» 4° De vorenstaande bepalingen gelden niet voor de gewone burgerlijke of handelsvennootschappen, die beheerst zijn door het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel. »

De Grondwetgever verwierp de laatste drie paragrafen (zie De Brouckère en Thielemans, *Répertoire*, v° Associations).

à cet égard à l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux. Plus impressionnantes encore sont les dispositions constitutionnelles relatives aux relations avec les puissances étrangères et leurs ressortissants.

» L'article 68 laisse au Parlement le soin de dire en toute liberté quels traités qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, auront effet en Belgique. L'article 6, alinéa 2, interdit au Roi de nommer, de sa propre initiative, des étrangers aux emplois civils et militaires, mais autorise le législateur à déterminer librement les cas particuliers dans lesquels il peut être dérogé à cette règle (2).

» Aux termes du dernier alinéa de l'article 68, les cessions, échanges et adjonctions de territoire peuvent avoir lieu en vertu d'une loi, sans révision de la Constitution. D'après l'article 121, le législateur peut admettre des troupes étrangères au service de l'Etat et permettre qu'elles occupent ou traversent le territoire. Ces dispositions reviennent en réalité à laisser au Parlement ou au législateur le droit de décision quant aux limitations pouvant être apportées à la souveraineté nationale (3).

» Lorsque le Constituant estime que le législateur doit intervenir pour régler des matières qui présentent une certaine importance parce qu'elles touchent à l'exercice des droits fondamentaux ou à la structure des pouvoirs, il dispose, selon le cas, que la matière doit être réglée directement *par la loi* (art. 2, 4, 7, 10, 11, 17, 23, 112, ...) ou, indirectement, *en vertu de la loi* (art. 3, 9, 114, ...), auquel cas le Roi peut intervenir selon les directives fournies par le législateur.

» La préposition ou la locution prépositionnelle employées indiquent une différence de rigueur des ordres donnés. Il arrive que cette rigueur manque son but, et l'on peut citer comme exemple l'article 112, alinéa 2. Aux termes de cet alinéa, « nulle exemption ... d'impôt ne peut être établie que par une loi » (4). Or, cet article est régulièrement enfreint, du fait que le législateur agit comme si le texte prévoyait que nulle exemption ne peut être établie qu'en vertu d'une loi (5). »

**

(2) Le Congrès national fit déjà application de cette disposition par le décret du 11 avril 1831. Cf. W. Ganshof van der Meersch : *Défense et Souveraineté nationale*, p. 11.

(3) Autre chose est la question de savoir jusqu'où peuvent aller ces limitations de souveraineté.

(4) Voir le texte français original de l'article 112. Les mots « que par la loi » ont été rendus erronément dans la traduction officielle par « dan uit kracht van de wet ».

(5) La situation du marché monétaire détermine les exonérations fiscales que l'Etat, lorsqu'il lance un emprunt, est parfois obligé de consentir aux souscripteurs. Pour prendre à cet égard les décisions les plus avantageuses pour le Trésor, le Gouvernement est mieux placé que le législateur, qui agirait prématurément en fixant ne varietur des exonérations qui pourraient être insuffisantes ou excessives. A titre d'exemple, citons des lois récentes autorisant le Gouvernement à accorder certaines exonérations fiscales : les lois du 7 février 1949 (art. 6, *Moniteur belge* du 13 février), du 22 décembre 1950 (art. 5, *Moniteur belge* du 30 décembre), et du 18 février 1952 (art. 4, *Moniteur belge* du 1^{er} mars) contenant le budget des Voies et Moyens.

La même remarque s'applique à l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre (dispositions coordonnées par l'arrêté royal du 2 mars

Hierbij moge aan de organisatie van de plaatselijke en regionale machten worden gedacht. Treffender nog zijn de grondwettelijke bepalingen betreffende de betrekkingen met de vreemde mogendheden en dezer onderhorigen.

» Artikel 68 laat het Parlement vrij oordelen welke verdragen, die de Staat zouden kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk binden, in België uitwerking zullen hebben. Artikel 6, 2e lid, verbiedt de Koning, handelend op eigen gezag, vreemdelingen tot de burgerlijke en militaire bedieningen te benoemen, maar laat toe dat de wetgever vrij bepaalt in welke bijzondere gevallen van die regel kan afgeweken worden (2).

» Luidens het laatste lid van artikel 68 kan afstand, ruiling en aanhechting van grondgebied plaatshebben krachtens een wet, zonder grondwetsherziening. Bij artikel 121 mag de wetgever vreemde troepen in dienst van de Staat aannemen en toestaan dat zij het grondgebied bezetten of doortrekken. Die bepalingen komen in werkelijkheid hierop neer dat aan het Parlement of de wetgever het beslissingsrecht wordt gelaten inzake de beperkingen, welke in de nationale souvereiniteit kunnen aangebracht worden (3).

» Wanneer de grondwetgever van oordeel is dat de wetgever dient tussenbeide te komen bij de regeling van zaken die belangrijk zijn, omdat zij de uitoefening van de fundamentele rechten, of de structuur van de machten raken, beschikt hij, naargelang van het geval, dat de regeling getroffen wordt direct *bij de wet* (art. 2, 4, 7, 10, 11, 17, 23, 112, ...), dan wel indirect *uit kracht van de wet* (art. 3, 9, 114, ...) in welk geval de Koning kan tussenbeide komen volgens de richtlijnen, die de wetgever verstrekt.

» Het gebruik van het voorzetsel of de voorzetselbepaling wijst op een verschil in de gestrengheid van het bevel. Soms mist die gestrengheid haar doel, waarbij artikel 112, 2e lid, dan als voorbeeld kan dienen. Naar luid van dat lid kan « geen vrijstelling ... worden toegestaan bij een wet » (4). Dat artikel wordt geregeld overtreden doordat de wetgever handelt alsof er stond dat geen vrijstelling kan worden toegestaan dan uit kracht van een wet (5). »

**

(2) Reeds bij decreet van 11 april 1831 heeft het Nationaal Congres van die bepaling een toepassing gemaakt. Cfr. W. Ganshof van der Meersch. *Défense et Souveraineté nationale*, blz. 11.

(3) Tot waar die souvereiniteitsbeperkingen mogen gaan, is een andere vraag.

(4) Zie de oorspronkelijke Franse tekst van artikel 112. De woorden « que par la loi » werden in de officiële vertaling verkeerd weergegeven door « dan uit kracht van de wet ».

(5) De situatie der geldmarkt bepaalt welke fiscale vrijstellingen de Staat, bij het opnemen van een lening, soms verplicht is aan de geldschieters toe te staan. De Regering is bij het nemen van de beslissingen, die ten deze het voordeligst zijn voor de Schatkist, beter geplaatst dan de wetgever, die voortijdig zou handelen door ne varietur vrijstellingen te bepalen die ontoereikend of overdreven kunnen zijn. Vermelden wij bij wijze van voorbeeld recente wetten, waarbij aan de Regering de bevoegdheid is gegeven tot het verlenen van sommige vrijstellingen inzake belasting : de wetten van 7 februari 1949 (art. 6, *Belgisch Staatsblad* van 13 februari), van 22 december 1950 (art. 5, *Belgisch Staatsblad* van 30 december) en van 18 februari 1952 (art. 4, *Belgisch Staatsblad* van 1 maart) houdende de Rijksmiddelenbegroting.

Bij artikel 21 van het Wetboek van de met zegel gelijkgestelde belastingen (samengevat bij koninklijk besluit van 2 maart 1927) geldt, in

Un membre estime toutefois qu'il n'y a pas lieu de s'appesantir sur la distinction entre les deux expressions « par la loi » et « en vertu de la loi », surtout dans la matière qui nous occupe pour le moment.

Il souligne qu'il convient de replacer ces formules dans leur contexte historique. Or, celui-ci est fort clair en l'occurrence : rejetant le système hollandais, qui attribuait au Roi le pouvoir de faire et de défaire les communes, la Constituante a confié cette matière au législateur. A l'appui de sa thèse, l'intervenant cite le rapport Raikem, présenté le 27 janvier 1831 à la réunion de la Constituante, et plus spécialement le passage final, libellé comme suit :

« Les limites de l'Etat ne doivent pas pouvoir être fixées arbitrairement. Les limites des provinces offrent un grand intérêt, surtout dans un Etat où il existe des institutions provinciales. Les limites des communes présentent aussi un intérêt majeur, non seulement à cause des institutions communales, mais encore parce que chaque commune jouit de droits et de revenus qui sont une grande ressource pour ses habitants. Le changement de limites pourrait y porter atteinte, si l'on ne prenait toutes les précautions réclamées par une exacte justice. Et votre section centrale a pensé que l'intervention du législateur était nécessaire pour régler ces objets. »

La formule « en vertu d'une loi » a probablement été introduite ici lorsque les trois objets — modifications des limites 1) de l'Etat, 2) des provinces, 3) des communes — ont été réunis en un seul article.

Et de toute façon, à l'époque il n'était pas encore question de procuration ou de délégation de pouvoirs, etc.; c'est là une idée qui n'a commencé à poindre qu'après 1914.

Il lui est répliqué que la thèse qui établit une nette distinction entre les deux expressions « par la loi » et « en vertu d'une loi » peut, dans le cas présent, être fondée sur des arguments sérieux. Le Constituant aura prévu que la modification des limites des provinces et/ou des communes, surtout s'il s'agit d'une intervention importante, deviendrait une opération à ce point compliquée qu'elle excéderait les compétences (notamment techniques) du législateur.

Il est également significatif que le rapport Raikem déjà cité comporte, indépendamment des considérations relatives à la modification de limites, un alinéa libellé comme suit :

« Les provinces elles-mêmes doivent subir des subdivisions, soit pour l'administration, soit pour la justice. Un certain

Een lid is nochtans van mening dat men aan het onderscheid tussen « door de wet » en « krachtens de wet » niet al te zwaar mag tillen, vooral niet met betrekking tot de materie die ons hier bezighoudt.

Het wijst erop, dat men dergelijke teksten ook in hun historische context moet zien. Welnu, die is in dezen zeer klaar : de Grondwetgever wilde afstappen van het Hollandse stelsel, waarbij de Koning gemeenten kon oprichten en afschaffen, en in de plaats hiervan deze aangelegenheid toevertrouwen aan de Wetgever. Om zijn stelling te staven haalt spreker het rapport-Raikem aan, voorgebracht in de zitting van 27 januari 1831 van de Constituante, en meer bepaald de volgende slotpassus :

« De grenzen van de Staat mogen niet willekeurig vastgesteld kunnen worden. De grenzen van de provincies zijn van groot belang, vooral in een Staat waar provinciale instellingen bestaan. Ook de grenzen van de gemeenten hebben een overwegend belang, niet alleen wegens de gemeentelijke instellingen, maar ook omdat elke gemeente rechten en inkomsten geniet die van grote betekenis zijn voor haar inwoners. Een grenswijziging zou die kunnen aantasten, indien niet alle voorzorgen worden genomen voor een billijke regeling. En uw centrale afdeling was van mening dat de wetgever diende tussenbeide te komen om die zaken te regelen. »

De formule « krachtens een wet » is hier waarschijnlijk ingevoerd toen de drie objecten — wijziging van de grenzen van 1) het Rijk, 2) de provincies en 3) de gemeenten — in één artikel werden ondergebracht.

En in elk geval was toen nog geen sprake van volmachten of van delegatie van macht en dergelijke meer, dat is een idee dat eerst na 1914 begint op te duiken.

Daarop wordt gerepliceerd dat de stelling die wél een duidelijk onderscheid maakt tussen « door de wet » en « krachtens een wet » in dit geval toch op ernstige argumenten kan gebaseerd worden. De Grondwetgever zal hebben voorzien dat de wijziging van provincie- en/of gemeentegrenzen, vooral indien het om een beduidende ingreep ging, een zó ingewikkelde operatie zou worden dat ze boven de (onder meer technische) competentie van de wetgever zou gaan.

Betekenisvol is ook dat in het reeds geciteerde rapport-Raikem ook de volgende alinea voorkomt, los van de beschouwingen over de wijziging van grenzen :

« De provincies zelf moeten in delen worden gescheiden, hetzij voor de administratie, hetzij voor de justitie. Een

1927), en ce qui concerne l'article 110, 1^{er} alinéa, de la Constitution. Cet article 21, tel qu'il a été modifié par l'article 5 de l'arrêté royal du 28 novembre 1939, prévoyait : « Le Gouvernement est autorisé, en dérogeant, dans la mesure qu'il jugera nécessaire, aux dispositions du présent titre, à instituer des taxes forfaitaires dont il détermine les causes et conditions d'exigibilité, le taux, la base et toutes modalités d'application et de perception. »

verband met artikel 110, 1^e lid, dezelfde opmerking. Dat artikel, zoals het bij artikel 5 van het koninklijk besluit dd. 28 november 1939 gewijzigd is, bepaalt : « De Regering is gemachtigd, door in de maat welke zij nodig zal achten van de bepalingen van deze titel af te wijken, forfaitaire taxes in te stellen waarvan zij de eisbaardheidsorzaken en voorwaarden, het bedrag, de grondslag en alle modaliteiten van toepassing en van heffing bepaalt. »

nombre de communes doit être réuni en canton. Il peut être utile de réunir plusieurs cantons en district. La section centrale a pensé que cet objet devait être laissé à la législation ordinaire. »

Si l'on compare ces textes aux articles 2 et 3 qui ont été adoptés finalement, on peut reconnaître la volonté expresse de faire régler l'un des objets « par la loi » et l'autre « en vertu d'une loi ».

Il ressort de ce qui précède que la délégation de pouvoirs normatifs par le législateur au pouvoir exécutif est une procédure autorisée par la Constituante et qui, plus particulièrement pour la matière qui nous occupe pour le moment, a été expressément prévue par l'article 3 de la Constitution.

B. La délégation de pouvoirs normatifs à l'exécutif

1. La constitutionnalité de la délégation

La constitutionnalité de la délégation, par le législateur, de pouvoirs normatifs au pouvoir exécutif dans le domaine de la fusion des communes a déjà été évoquée en 1960, lorsque le Gouvernement a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi de fusion.

a) Le Conseil d'Etat a donné son avis le 7 juillet 1960. Il a été publié comme document du Sénat sous le n° 510 du 4 août 1960. En raison du fait qu'il a été fréquemment cité au cours de la discussion, nous estimons qu'il est bon de le reproduire ci-après in extenso :

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

» Le projet a un objet triple. Il tend :

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

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

3° à supprimer les sections de communes.

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

♦♦

» Le projet soulève plusieurs questions de droit très délicates. Dans le délai de dix jours qui lui a été imparti, le

aantal gemeenten moet worden bijeengebracht in kantons. Het kan nuttig zijn verschillende kantons te verenigen tot een district. De centrale afdeling heeft gemeend dat dit moest worden overgelaten aan de gewone wetgever. »

In de vergelijking van deze teksten met de artikelen 2 en 3 die uiteindelijk werden aangenomen, kan men de uitdrukkelijke wil onderkennen om de ene regeling « door de wet » en de andere « krachtens een wet » te laten geschieden.

Uit wat voorafgaat blijkt, dat het delegeren van normatieve machten door de wetgever aan de uitvoerende macht, een door de Constituante toegelaten procedure is, en meer bepaald dat ze, voor de materie die ons hier interesseert, in artikel 3 van de Grondwet uitdrukkelijk werd voorzien.

B. De delegatie van normatieve bevoegdheden aan de uitvoerende macht

1. De grondwettigheid van de delegatie

De grondwettigheid van de delegatie, door de wetgever, van normatieve bevoegdheden aan de uitvoerende macht met betrekking tot de samenvoeging van gemeenten werd reeds ter sprake gebracht in 1960, toen de Regering de Raad van State consulteerde over een ontwerp van samenvoegingswet.

a) Op 7 juli 1960 heeft de Raad van State advies uitgebracht. Het werd gepubliceerd als document van de Senaat nr. 510 van 4 augustus 1960. Omdat het tijdens de besprekingen zo vaak werd geciteerd, menen wij er goed aan te doen het hierna in extenso over te nemen :

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

» Het ontwerp heeft een drieledig doel :

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

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

3° de gemeentesecties opheffen.

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

♦♦

» Bij het ontwerp rijzen een aantal delicate rechtsvraagstukken. De Raad van State heeft die vraagstukken binnen de

Conseil d'Etat n'a pu les étudier de façon exhaustive. Il doit donc limiter son avis aux observations suivantes :

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

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

» Le projet ne confère au Roi aucun pouvoir de modifier les limites des communes; il lui permet seulement de présenter à cette fin au Parlement les dispositions nécessaires sous forme de projet de loi de « ratification », au lieu d'un projet de loi ordinaire. La raison d'être du procédé apparaît clairement : un projet de ratification se présentant toujours sous la forme d'un article unique, il est ainsi possible de réduire les développements des débats parlementaires. Si les membres des Chambres législatives entendent discuter le détail des mesures proposées par le Gouvernement, il leur appartiendra de faire usage de leur droit de division et d'amendement.

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

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

» Lorsqu'une matière relève constitutionnellement de la compétence du législateur, comme c'est le cas en l'espèce

hem gestelde termijn van tien dagen niet volledig kunnen bestuderen, zodat hij zich in zijn advies tot de volgende opmerkingen moet bepalen.

» Volgens de artikelen 1, 2, 5 en 6 van het ontwerp kan de Koning, indien samenvoeging van of grenswijziging tussen aangrenzende gemeenten om bepaalde redenen noodzakelijk blijkt, zulke samenvoeging of wijziging voorschrijven bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten, mits deze bij de indiening van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan het Parlement ter bekrachtiging worden voorgelegd. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk verklaard, dat de bedoeling is, die besluiten geen uitwerking te laten hebben vóór ze zijn bekrachtigd. Die koninklijke « besluiten » zullen dus van speciale aard zijn, aangezien zij uit zichzelf geen uitwerking zullen hebben; daartegenover staat dat de bekrachtiging door het Parlement geen bekrachtiging in de gewone betekenis van het woord zal zijn, vermits ze niet zal terugwerken.

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

» Het ontwerp draagt aan de Koning geen enkele bevoegdheid op inzake grenswijziging tussen gemeenten; het laat hem enkel toe de daartoe vereiste bepalingen aan het Parlement voor te leggen als een ontwerp van bekrachtigingswet en niet als een gewoon ontwerp van wet. De reden ligt voor de hand : daar een ontwerp van bekrachtigingswet altijd uit één artikel bestaat, kan de bespreking in het Parlement worden ingekort. Willen de parlementsleden de door de Regering voorgestelde maatregelen uitvoerig bespreken, dan zullen zij gebruik moeten maken van hun recht van splitsing en amendering.

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

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

» In een materie, die zoals deze, volgens de artikelen 2 en 3 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de wetgever

(art. 2 et 3 de la Constitution), les Chambres ont l'obligation et non seulement le droit de se prononcer expressément et directement sur toutes les dispositions qui impliquent la mise en œuvre de leur compétence propre. Il n'est pas satisfait à cette obligation par le vote d'un texte qui se borne à faire référence à un ensemble de mesures élaborées par le pouvoir exécutif.

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

**

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

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

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

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

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

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

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

**

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

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

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

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

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

« ART. 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bien qu'il soit nettement défini par l'amendement, le champ d'application de l'article 4 appelle plusieurs observations. Il importe de souligner d'abord que la modalité particulière

« ART. 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al is het toepassingsgebied van artikel 4 door het amendement duidelijk afgebakend, toch dienen daarover enkele opmerkingen te worden gemaakt. Allereerst zij erop gewezen,

d'application de l'article 11 de la loi du 24 décembre 1948 et les mesures de faveur complémentaires ont autant de raison d'être à l'égard des fusions qui seraient encore opérées selon la procédure traditionnelle qu'à l'égard de celles qui se feront selon la procédure spéciale organisée par le projet. Le Gouvernement ne paraît pas voir d'inconvénient à l'extension de ces dispositions aux fusions réalisées par des lois ordinaires, qui se feront d'ailleurs rares si le présent projet devient loi. Il faudrait donc omettre, dans les dispositions de l'article 4, toute référence aux autres articles du projet.

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

Il a été dit plus haut que les paragraphes 1^{er} et 2 s'appliqueraient aux fusions aboutissant à la formation de communes de moins de habitants. L'amendement du Gouvernement ajoute : « d'après le dernier recensement décennal publié au *Moniteur belge* ». Il ressort d'informations données par le fonctionnaire compétent qu'il s'agit du dernier recensement antérieur à l'entrée en vigueur de la fusion : le texte devrait porter cette précision. Un recensement décennal survenant ultérieurement ne saurait donc avoir d'effet sur l'application ou la non-application des dispositions précitées, ni à fortiori les changements de population survenus entre deux recensements décennaux.

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

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

**

L'article 3 du projet supprime les sections de communes. Alors que l'exposé des motifs conclut à la nécessité de

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

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

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

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

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

**

Artikel 3 schaft de gemeentesecties af. Ofschoon in de memorie van toelichting geconcludeerd wordt tot de nood-

supprimer les « privilèges » de ces sections, le texte du dispositif ne permet nullement de se rendre compte si l'intention du Gouvernement est uniquement de supprimer les sections en tant qu'entités administratives, ou d'abolir également les droits individuels ou collectifs dont bénéficient éventuellement les habitants des sections.

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

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

**

b) La même objection d'inconstitutionnalité a été également soulevée lors de la discussion de l'article 91 de ce qui est devenu plus tard la loi unique du 14 février 1961 où se trouvent reprises les dispositions du projet de 1960.

Le rapport de M. Van den Eynde (Doc. Chambre 649 (1959-1960) n° 29) dit à ce propos (pp. 48-50) :

« Limites territoriales des communes

Pour une parfaite compréhension de ce chapitre, il y a lieu de renvoyer au projet de loi « autorisant le Roi à modifier les limites territoriales des communes », déposé au Sénat le 4 août 1960 (n° 510, 1959-1960).

En guise d'introduction au problème, le Ministre a fourni l'exposé ci-après.

Le chapitre IV du titre IV du projet de loi, consacré aux limites territoriales des communes, a soulevé certaines observations du Conseil d'Etat, au moment où celui-ci a été saisi de l'avant-projet de loi qui est devenu finalement le document n° 510 du Sénat.

Afin d'éclairer aussi complètement que possible les membres de la Chambre, il semble nécessaire d'analyser les remarques formulées à l'époque.

Il y a lieu de préciser tout d'abord que deux solutions, dites normales, auraient pu être envisagées : une loi de cadre ou une loi de pouvoirs spéciaux.

La première, qui consiste à donner au Roi le pouvoir de modifier les limites territoriales communales, se heurte de front au prescrit de l'article 3 de la Constitution, qui stipule que ce pouvoir est réservé au législateur. Il est donc impossible au Roi, au moyen d'arrêtés royaux normaux, de modifier les limites territoriales.

Une loi de pleins pouvoirs serait un moyen constitutionnellement plus défendable : les arrêtés royaux auraient force de loi. Mais, malgré tout, il semble nettement résulter de la rédaction de l'article 3 de la Constitution que l'Assemblée

zaak de aan die secties verbonden « voorrechten » te doen vervallen, kan uit de artikelen zelf geenszins worden opge maakt of de Regering enkel bedoelt de secties af te schaffen als bestuurseenheden, dan wel of zij ook de individuele of collectieve rechten wil laten vervallen welke de inwoners van de secties mochten genieten.

In het laatste geval zou de vraag kunnen rijzen of die inwoners niet schadeloos moeten worden gesteld.

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

**

b) Hetzelfde verwijt van ongrondwettigheid dook op bij de bespreking van artikel 91 van de latere verzamelwet van 14 februari 1961, dat de bepalingen van het ontwerp van 1960 hernam.

Het verslag van de heer Van den Eynde, Kamer 1959-1960, nr. 649-29, zegt daarover op blz. 48-50 :

« Territoriale gemeentegrenzen

Voor het volledig begrip van dit hoofdstuk dient er verwezen te worden naar het ontwerp van wet « waarbij de Koning gemachtigd wordt de gemeentelijke grenzen te wijzigen », dat in de Senaat op 4 augustus 1960 ingediend werd (nr. 510, 1959-1960).

De Minister heeft een inleidende uiteenzetting betreffende het vraagstuk gehouden.

Het hoofdstuk IV van titel IV van het ontwerp van wet, gewijd aan de territoriale gemeentegrenzen, heeft zekere opmerkingen uitgelokt vanwege de Raad van State toen bij deze het voorontwerp van wet dat uiteindelijk het parlementair document nr. 510 van de Senaat geworden is, ahangig wordt gemaakt.

Ten einde zo volledig mogelijk de Kamer voor te lichten, schijnt het noodzakelijk de toenmaals geformuleerde opmerkingen te ontleden.

Eerst en vooral dient nader bepaald dat twee zogezegde normale oplossingen hadden kunnen onder ogen genomen worden : een kaderwet of een volmachtwet.

De eerste, waarbij aan de Koning de macht zou worden toegekend de gemeentelijke gebiedsgrenzen te wijzigen, druist pal in tegen artikel 3 van de Grondwet, luidens hetwelk die macht aan de wetgever is voorbehouden. De Koning kan dus in geen geval de gebiedsgrenzen bij middel van normale koninklijke besluiten wijzigen.

Een volmachtwet ware aannemelijker in grondwettelijk opzicht : de koninklijke besluiten zouden kracht van wet hebben. Niettemin schijnt het duidelijk dat uit de tekst van artikel 3 van de Grondwet moet worden afgeleid dat de

constituante a voulu réserver ce pouvoir exclusivement au législateur et qu'il n'appartient donc pas à ce dernier de l'aliéner au profit du Roi.

De ce fait, un moyen terme a dû être recherché et c'est ainsi que le projet actuel prévoit que toute la procédure se déroulera sur le plan gouvernemental, mais que la mesure ne deviendra exécutoire qu'après la ratification par le Parlement.

Au sujet de l'article 86, la première question posée était de savoir quelle est la différence exacte entre une fusion et une adaptation des limites territoriales. Il y a fusion dès que deux ou plusieurs communes sont groupées pour former une nouvelle entité de telle sorte qu'elles forment un mélange complet dans lequel aucune des communes intéressées ne parvient à faire prévaloir son caractère propre. Par contre, il s'agit d'une adaptation des limites territoriales lorsqu'une partie ou l'intégralité d'une ou plusieurs communes est jointe à une autre commune déterminée, tout en conservant à cette dernière non seulement sa prédominance, mais aussi son caractère propre; exemple : l'annexion de Saint-André à Bruges ne pourrait jamais être considérée comme une fusion. Bien entendu, l'exemple est extrême, mais il sera parfois fort difficile de déterminer s'il s'agit d'une fusion ou d'une adaptation des limites; mais il appartiendra au Gouvernement non seulement de déterminer dans chaque cas de quelle opération il s'agit, mais encore de motiver la décision.

S'il faut admettre que le texte proposé par le Conseil d'Etat fait ressortir immédiatement les deux opérations « fusion » et « adaptation », dire que « le Roi peut demander au Pouvoir législatif de donner force de loi à des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres » peut prêter à confusion du fait qu'un projet de loi et un acte pur du Pouvoir exécutif se présentent tous deux sous la forme d'un arrêté royal.

Le problème de l'entrée en vigueur de la mesure prise ne doit pas nécessairement se trouver tranché à l'article 86. Si le Conseil d'Etat le fait au deuxième alinéa, c'est essentiellement parce que le terme « ratifier », employé dans le projet, prend un sens plus large que celui normalement admis jusqu'à présent : « ratifier », dit le Conseil d'Etat, signifie « confirmer »; or, donner force exécutoire à un acte qui n'en a pas revient à « compléter » cet acte.

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat a raison. Mais ce n'est pas parce que « ratifier » a eu jusqu'à présent un sens limité, que ne peut être donné à ce terme un sens plus large. Si le recours au législateur est nécessaire, c'est essentiellement pour respecter la Constitution. En fait, « ratification » correspond à peu près à « assentiment », figurant au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution.

L'aide financière, accordée en cas de fusion, telle qu'elle est réglée par l'article 89, a soulevé une remarque de principe du Conseil d'Etat, qui croit pouvoir affirmer qu'elle sera accordée aussi bien pour les fusions opérées selon la

Grondwetgevende Vergadering die macht uitsluitend voor de wetgever heeft willen wegleggen en dat het deze dan ook niet toekomt daarvan afstand te doen aan de Koning.

Daarom dient er naar een middenweg gezocht, en het is also dat het huidig ontwerp bepaalt dat de procedure volledig over het regeringsvlak zal verlopen, maar dat de maatregel slechts uitvoerbaar zal zijn wanneer hij door het Parlement is bekrachtigd.

In verband met artikel 86 betrof de eerste vraag het juiste onderscheid tussen de samenvoeging en de aanpassing van de gebiedsgrenzen. Samenvoeging is het groeperen van twee of meer gemeenten om tot een nieuwe entiteit te komen, zodat ze een homogeen mengsel vormt waarin geen enkel van die gemeenten haar eigen aard de bovenhand kan doen halen. Er is daarentegen sprake van aanpassing van de gebiedsgrenzen wanneer een of meer gemeenten geheel of ten dele bij een andere gemeente wordt of worden gevoegd en dat laatstgenoemde gemeente daarbij de overhand over de andere behoudt en ook haar eigen aard : b.v. de inlijving van Sint-Andries bij Brugge zou nimmer als een samenvoeging kunnen worden beschouwd. Dit voorbeeld is weliswaar zeer duidelijk; doch het zal soms bezwaarlijk uit te maken zijn of het om een samenvoeging of om een aanpassing van grenzen gaat; de Regering zal evenwel in ieder geval moeten vaststellen om welke operatie het gaat en die vaststelling met redenen omkleeden.

Alhoewel dient toegegeven dat de door de Raad van State voorgestelde tekst onmiddellijk de twee operaties « samenvoeging » en « aanpassing » doet uitkomen, kan de bewering dat « de Koning de Wetgevende Macht kan verzoeken kracht van wet te verlenen aan in Ministerraad overlegde besluiten » aanleiding geven tot verwarring, gezien een ontwerp van wet en een door de Uitvoerende Macht qualitate qua gestelde handeling zich beide voordoen onder de vorm van een koninklijk besluit.

Het vraagstuk van de inwerkingtreding van de getroffen maatregelen moet niet onvermijdelijk in artikel 86 worden opgelost. Dat de Raad van State zulks in het tweede lid doet, is in hoofdzaak hieraan te wijten dat de in het ontwerp voorkomende term « bekrachtigen » een ruimere betekenis bezit dan vooralsnog het geval was : « bekrachtigen », zegt de Raad van State « betekent bevestigen »; welnu, executoire macht geven aan een akte welke die niet bezit, komt erop neer die akte « aan te vullen ».

Formeel gesproken heeft de Raad van State het juist voor. Het is echter omdat « bekrachtigen » tot nu toe een beperkte betekenis heeft gekregen dat aan die term geen ruimere zin mag worden gehecht. Het beroep op de wetgever is vooral noodzakelijk opdat de Grondwet zou worden nageleefd. In feite, komt « bekrachtigen » overeen met « goedkeuren » zoals het voorkomt in het tweede lid van artikel 68 van de Grondwet.

De in geval van samenvoeging verleende financiële hulp, zoals zij bij artikel 89 wordt geregeld, heeft een principiële opwerping uitgelokt vanwege de Raad van State. Deze meent te mogen vooropzetten dat deze hulp zal worden verleend

procédure traditionnelle que pour celles réalisées sur base de la nouvelle loi. Le Conseil d'Etat se trompe.

Il s'agit d'un projet à but unique, à savoir : réaliser par une procédure accélérée les adaptations territoriales que les temps actuels exigent; et toutes les dispositions tendent vers ce but.

Il est dit dans l'Exposé des motifs qu'il s'agit d'une législation exceptionnelle et, dans un certain sens, temporaire. Si, pour d'autres motifs que ceux prévus par l'actuel projet, les limites des communes doivent être modifiées, ou encore si le Gouvernement estime ne pas devoir prendre des initiatives, malgré le fait que des considérations d'ordre géographique, linguistique, etc. puissent être invoquées, il n'y aura pas d'aide financière de la part de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a fait valoir une autre observation, relative celle-ci à l'article 41 de la Constitution, qui exige une discussion et un vote article par article. Plus particulièrement, le Conseil craint que la présentation des différentes modifications territoriales, sous forme d'un article unique, ne revienne à éluder l'exigence de l'article 41.

Le Conseil d'Etat n'est pas formel dans ses affirmations; il soulève le problème et fait connaître ses doutes. Mais rien ne s'oppose à le suivre dans son raisonnement : il suffit de prévoir dans le projet de budget un chapitre spécial consacré aux adaptations territoriales, comprenant autant d'articles qu'il y a d'adaptations. Cela ne nécessite aucune modification du texte actuel.

Il est d'ailleurs à remarquer que cette observation ne vise pas réellement le projet de loi actuel, mais bien la façon dont il sera exécuté. Dans un certain sens, donc, l'observation du Conseil d'Etat peut être considérée comme prématurée, tout en constituant un avertissement ou un conseil.

Un membre a demandé si des motifs d'ordre politique local peuvent être admis pour justifier des modifications aux limites territoriales des communes. Il se renseigne aussi sur le sort réservé à la nouvelle commune. Enfin, il voudrait savoir quand la nouvelle commune pourra bénéficier de l'aide exceptionnelle, permettant d'apurer les dettes.

Le Ministre a répondu qu'une modification des limites territoriales des communes par voie d'arrêté royal, à ratifier par le législateur, ne sera possible que pour des motifs d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel. L'Exposé des motifs explique clairement ce qui doit être entendu par chacune de ces notions.

Des considérations d'ordre de politique locale resteront sans pertinence.

zowel voor de samenvoegingen die doorgevoerd worden volgens de traditionele procedure als voor die welke tot stand komen op grond van de nieuwe wet. De Raad van State vergist zich daarin.

De opzet van het onderhavig ontwerp van wet is enig, te weten : dank zij een versnelde procedure de gebiedsaanpassingen doorvoeren welke de moderne tijden noodzakelijk maken; al zijn bepalingen strekken daartoe.

Er wordt in de memorie van toelichting verklaard dat het om een uitzonderingswetgeving gaat, die in zekere zin tijdelijk is. Zo de gemeentegrenzen moeten gewijzigd worden om andere redenen dan in dit ontwerp voorkomen, of zo de Regering van oordeel is geen initiatief te moeten nemen, niettegenstaande er overwegingen van geografische, taalkundige of enige andere aard kunnen ingeroepen worden, zal er door de Staat geen financiële hulp geboden worden.

De Raad van State is niet formeel in zijn beweringen naar voren gebracht in verband met artikel 41 van de Grondwet, hetwelk de bespreking en stemming per artikel eist. De Raad vreest er inzonderheid voor dat het voordragen van de verschillende gebiedswijzigingen in de vorm van een enig artikel het vereiste in artikel 41 uitschakelt.

De Raad van State is niet formeel in zijn beweringen; hij stelt het probleem en geeft uiting aan zijn bezorgdheid. Niets belet ons echter op zijn overwegingen in te gaan : het volstaat in de ontwerpbegroting een speciaal hoofdstuk in te lassen betreffende de gebiedsaanpassing dat zoveel artikelen omvat als er aanpassingen voorkomen. De huidige tekst moet daarom niet gewijzigd worden.

Deze opmerking slaat trouwens niet op het huidige ontwerp van wet zelf, maar op de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. De opmerking van de Raad van State kan dus in zekere zin als voorbarig worden beschouwd al is zij anderszids een waarschuwing of een raadgeving.

Een ander lid heeft gevraagd of beweegredenen van plaatselijke politiek in overweging genomen kunnen worden om wijzigingen in de territoriale grenzen der gemeenten aan te brengen. Hij vraagt ook inlichtingen nopens het lot dat aan de nieuwe gemeente zal beschoren zijn. Tenslotte wenst hij te vernemen wanneer de nieuwe gemeente het voordeel zal kunnen genieten van het in uitzicht gestelde buitengewone hulpgeld, om haar schulden te kunnen aanzuiveren.

De Minister heeft geantwoord dat een door de wetgever te bekrachtigen wijziging in de territoriale grenzen der gemeenten op grond van een koninklijk besluit, slechts kan plaatshebben om geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele beweegredenen. In de memorie van toelichting wordt duidelijk uitgelegd wat onder elk van deze begrippen dient te worden verstaan.

Overwegingen van plaatselijk-politieke aard zullen niet in aanmerking worden genomen.

La fusion de deux ou plusieurs communes fait naître une nouvelle entité. La composition du conseil communal résultera d'élections, à organiser immédiatement; les échevins seront élus par les conseillers et le bourgmestre sera nommé par le Roi. Il appartiendra au conseil de prendre une décision en ce qui concerne le cadre du personnel, le siège de l'administration communale et le sceau communal.

L'arrêté royal, créant la nouvelle commune, en déterminera aussi le nom.

Il résulte du texte même du projet de loi qu'il doit d'abord être établi si la nouvelle commune n'est pas à même à faire face elle-même au passif. En cas de conclusion dans le sens négatif, l'allocation se fera pratiquement immédiatement. »

**

c) Dans le même ordre d'idées, il convient aussi de se référer aux déclarations que M. M.-A. Pierson, à l'époque membre de la Chambre des Représentants, a faites au cours de la séance publique du 21 décembre 1960 et qui se trouvent reproduites dans les Annales, pages 6 et 7 :

« Le point suivant que j'entends aborder est relatif au Titre IV et vise le chapitre IV de ce titre : les limites territoriales des communes, article 86 et suivants du projet de loi.

Les observations que j'ai à formuler doivent trouver place dans la discussion générale et non pas dans la discussion particulière de ces articles, car elles visent un principe fondamental d'abord : le respect des dispositions constitutionnelles et, par voie de conséquence, la défense des prérogatives du Parlement.

L'article 86 a en effet pour objet de permettre au Ministre de l'Intérieur de fusionner des communes ou d'apporter à leurs limites des modifications en faisant prendre des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres. Ces arrêtés royaux seraient soumis ensuite à la ratification des Chambres législatives et n'entreraient en vigueur qu'après avoir acquis force de loi.

En cette matière, le Conseil d'Etat avait été saisi. En effet, le chapitre IV du projet n'est que la reproduction du projet 510 qui avait été déposé au Sénat le 4 août 1960 et, qui, lui, avait été soumis à l'avis de la section de législation. Le Conseil d'Etat avait formulé des objections d'ordre constitutionnel que je considère pour ma part comme extrêmement pertinentes.

On trouvera à la page 48 du rapport la tentative — je dirais la vaine tentative — de réfutation de l'avis du Conseil d'Etat tentée par le Ministre de l'Intérieur.

De samenvoeging van twee of meer gemeenten doet een nieuwe entiteit ontstaan. De samenstelling van de gemeenteraad zal afhangen van verkiezingen die zonder verwijl zullen worden gehouden; de schepenen zullen door de gemeenteraad worden gekozen en de burgemeester zal door de Koning worden benoemd. De gemeenteraad zal een beslissing moeten nemen inzake het personeelskader, de zetel van het gemeentebestuur en het gemeentezegel.

Het koninklijk besluit waarbij de gemeente wordt opgericht, zal ook de naam van de gemeente bepalen.

Uit de tekst van het ontwerp zelf blijkt dat het eerst moet vaststaan dat een nieuwe gemeente haar passief niet met eigen middelen kan aanzuiveren. Wordt het uitgemaakt dat ze het niet kan, dan volgt de toekenning van het buitengewone hulpgeld om zo te zeggen onmiddellijk. »

**

c) In dezelfde gedachtengang wordt nog herinnerd aan de verklaringen van de toenmalige Volksvertegenwoordiger de heer M.-A. Pierson tijdens de vergadering van 21 december 1960, en die terug te vinden zijn in de Annales bladzijden 6 en 7 :

« Het volgende punt heeft betrekking op Titel IV, meer bepaald op hoofdstuk IV van deze Titel : Wijziging der gemeentelijke grenzen, artikel 86 en volgende van het ontwerp van wet.

De opmerkingen die ik wens te maken horen thuis in de algemene bespreking en niet in de bespreking van de artikelen omdat zij allereerst slaan op een fundamenteel beginsel, namelijk de naleving van de grondwettelijke bepalingen en dus ook betrekking hebben op de verdediging van de prerogatieven van het Parlement.

Artikel 86 heeft namelijk ten doel de Minister van Binnenlandse Zaken in staat te stellen gemeenten samen te voegen of hun grenzen te wijzigen door koninklijke besluiten te doen nemen die in Ministerraad zijn overlegd. Die koninklijke besluiten zouden vervolgens aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging worden voorgelegd en zouden eerst in werking treden nadat zij kracht van wet hebben gekregen.

Deze aangelegenheid werd aan de Raad van State voorgelegd. Hoofdstuk IV van het ontwerp is namelijk overgenomen van het ontwerp nr. 510 dat op 4 augustus 1960 bij de Senaat werd voorgelegd. De Raad van State had hiertegen bezwaren van grondwettelijke aard die naar mijn oordeel uitermate pertinent zijn.

Op bladzijde 48 van het verslag staat te lezen hoe de Minister van Binnenlandse Zaken gepoogd heeft — ik zou zeggen vruchteloos gepoogd heeft — het advies van de Raad van State te weerleggen.

L'avis du Conseil d'Etat se fondait sur deux dispositions impératives de notre Constitution : d'abord l'article 3 qui dispose que les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi et ensuite l'article 41 qui dispose qu'un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article.

A juste titre, le Conseil d'Etat fait observer que la procédure nouvelle proposée par le chapitre IV du Titre V restreint la discussion par les Chambres d'une matière qui lui a été constitutionnellement attribuée.

« La procédure prévue par le projet », écrit le Conseil d'Etat, « si elle ne heurte pas la lettre de la Constitution, en méconnaît cependant l'esprit. Lorsqu'une matière relève incontestablement de la compétence du législateur, comme c'est le cas en l'espèce, les Chambres ont l'obligation, et non seulement le droit, de se prononcer expressément et indirectement sur toutes les dispositions qui impliquent la mise en œuvre de leur propre compétence.

» Il n'est pas satisfait à cette obligation par le vote d'un texte qui se borne à une référence à un ensemble de mesures élaborées par le pouvoir exécutif. »

Ces observations sont évidemment pertinentes. Dans sa réponse — voyez le rapport pages 48 et 49 — le Ministre de l'Intérieur marque d'abord son accord sur la question de principe, à savoir que lorsqu'une matière a été, comme en l'espèce, réservée expressément à la loi, il est impossible au Roi, au moyen d'arrêtés royaux, de modifier les limites territoriales des communes. La délégation de pouvoirs ou le système de pleins pouvoirs sont interdits. Le procédé des pleins pouvoirs me paraît en effet heurter la disposition de l'article 3 de la Constitution.

Je n'entends pas aborder ici l'examen de la question extrêmement complexe de la justification du système des pleins pouvoirs.

Je me permets simplement d'exprimer une opinion personnelle sur un point, c'est qu'il y a, à mon sens, en cette matière, une distinction fondamentale à faire entre le pouvoir normatif normal, entre la compétence normative normale des Chambres et les matières où nos constituants ont cru devoir insérer dans la Constitution un texte spécial réservant, en quelque sorte, impérativement à la compétence des Chambres, certaines matières.

Le problème ne doit pas être développé outre mesure car, en fait, le Gouvernement est d'accord et reconnaît dans le rapport — et je reprends les propres mots du Ministre de l'Intérieur que : « compte tenu de cette impossibilité constitutionnelle, le Gouvernement a dû rechercher un moyen terme. »

Nous allons donc voir ce que vaut ce moyen terme.

Ce que je désire en revanche aborder, c'est la réfutation de la réponse gouvernementale aux observations du Conseil d'Etat, tirées de l'article 41 de la Constitution.

La réponse du Gouvernement consiste à dire — ce qui me paraît tout à fait faux — que les observations du Conseil

Het advies van de Raad van State stelde op twee dwingende bepalingen van onze Grondwet : ten eerste, artikel 3 waarin bepaald wordt dat in de grenzen van het Rijk, van de provincies en van de gemeenten geen verandering of correctie kan worden aangebracht dan krachtens een wet en ten tweede artikel 41, luidens hetwelk een ontwerp van wet door één van de Kamers eerst kan worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijs gestemd is.

De Raad van State merkt terecht op dat de nieuwe procedure die in Titel V, hoofdstuk IV, wordt voorgesteld, de bespreking door de Kamers beperkt van een aangelegenheid die de Grondwet hun heeft opgedragen.

« De ontworpen procedure », schrijft de Raad van State, « al is ze niet openlijk in strijd met de letter van de Grondwet, miskent niettemin de geest ervan. In een materie, die zoals deze, tot de bevoegdheid van de wetgever behoort, zijn de Wetgevende Kamers niet alleen gerechtigd maar zelfs verplicht zich uitdrukkelijk en rechtstreeks uit te spreken over iedere bepaling die de uitoefening van de hun eigen bevoegdheid inhoudt.

» Aan die verplichting is niet voldaan als gestemd wordt over een tekst die alleen maar verwijst naar een stel maatregelen uitgewerkt door de uitvoerende macht. »

Die opmerkingen zijn natuurlijk pertinent. In zijn antwoord — zie verslag blz. 48 en 49 — zegt de Minister van Binnenlandse Zaken eerst akkoord te gaan met het beginsel dat, wanneer een materie, zoals deze, uitdrukkelijk aan de wetgever is voorbehouden, de Koning onmogelijk, bij middel van koninklijke besluiten, de territoriale grenzen van de gemeenten kan wijzigen. Het opdragen van bevoegdheden of het verlenen van volmachten is verboden. Het procédé van de volmachten lijkt mij immers in strijd te zijn met artikel 3 van de Grondwet.

Ik ben niet van plan in te gaan op het zeer ingewikkeld probleem van de verantwoording van de volmachten.

Ik wil hier alleen een persoonlijke mening uitspreken over een punt, namelijk dat hier, naar mijn oordeel, een wezenlijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de gewone normatieve macht, de gewone normatieve bevoegdheid van de Kamers en die aangelegenheden waarvoor de Grondwetgever het nodig heeft geacht in de Grondwet een bijzondere tekst in te voegen, waarbij de bevoegdheid over bepaalde aangelegenheden in zekere zin op dwingende wijze aan de Kamers wordt voorbehouden.

Het vraagstuk moet niet al te omstandig worden behandeld want de Regering gaat akkoord en geeft in het verslag toe — ik gebruik de eigen woorden van de Minister van Binnenlandse Zaken dat « de Regering, gelet op die grondwettelijke onmogelijkheid, een middenweg heeft moeten zoeken. »

We zullen dus nagaan wat die middenweg betekent.

Wat ik daarentegen wel wens te doen is het antwoord van de Regering te weerleggen op de opmerkingen van de Raad van State, geput uit artikel 41 van de Grondwet.

Het antwoord van de Regering bestaat erin te zeggen — wat me volledig vals lijkt — dat de opmerkingen van de Raad

d'Etat ne visent pas réellement le projet de loi que nous discutons, mais la façon dont il sera exécuté, plus tard. Ce distinguo est manifestement irrecevable puisque l'article 86 que nous devons voter prévoit la procédure que le Gouvernement devra suivre pour, en vertu de ce même article 86, fusionner des communes ou apporter des modifications à leurs limites territoriales, par la voie d'arrêtés royaux soumis ultérieurement à la ratification des Chambres. Par conséquent, le Gouvernement a tort de faire un distinguo qui n'existe pas, car la question que le Parlement a à trancher aujourd'hui est celle de savoir si la procédure envisagée par l'article 86 est ou non conforme à l'esprit ou à la lettre de la Constitution.

La réponse négative ne me paraît faire aucun doute. Le prescrit constitutionnel est très simple et il est le suivant : 1° seule la loi peut toucher aux limites des communes; 2° une loi doit être votée article par article. Le prescrit constitutionnel impose donc, pour toute modification dans les limites des communes, la procédure législative régulière.

Quand le Ministre de l'Intérieur dans sa réponse, prétend que la « ratification » qu'il inscrit dans l'article 86 correspond à peu près à « l'assentiment » des Chambres figurant au deuxième alinéa de l'article 68, il se livre, Messieurs les juristes de la Chambre, à une acrobatie juridique qui n'a aucun fondement.

En effet, l'article 68 traite non pas des pouvoirs du Parlement mais de ceux du Roi. C'est le Roi qui fait les traités, qui en donne connaissance aux Chambres et l'article 68 n'a prévu la ratification ou l'assentiment des Chambres que dans les traités particulièrement importants qui grèvent l'Etat ou qui sont susceptibles de lier individuellement les Belges. La matière est donc totalement différente. La négociation des traités est une prérogative royale. La Constitution a uniquement prévu que lorsque ces traités présentent une certaine importance ils doivent recevoir l'assentiment des Chambres. La comparaison recherchée par le Ministre de l'Intérieur est donc sans aucun fondement. Il veut faire dire par notre Constitution quelque chose qui est en opposition flagrante avec ses dispositions fondamentales. Il veut, en quelque sorte lui faire dire qu'un arrêté royal qui aurait l'assentiment des Chambres serait égal à une loi.

J'ai dit que le prescrit constitutionnel impose, en matière de modifications des limites des communes, l'intervention obligatoire du législateur et que l'article 41 impose une procédure normale aux Chambres, qui prévoit le vote des lois, article par article. Par conséquent, dans cette matière, seule la procédure législative normale est acceptable. Qu'est-ce que la procédure législative normale ? Eh bien, c'est la mise en mouvement de la procédure législative par le dépôt, soit d'un projet de loi, soit d'une proposition de loi, sa discussion en commission, en débat public et son vote article par article. Vouloir assimiler à cette procédure normale, comme le fait le Ministre de l'Intérieur, la ratification postérieure de dispositions édictées par des arrêtés royaux, délibérés en Conseil des Ministres, c'est violer manifestement la Constitution et je réitère en conséquence ma demande d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

van State niet werkelijk betrekking hebben op het ontwerp van wet dat wij behandelen, maar op de wijze waarop het later ten uitvoer zal worden gelegd. Dit distinguo is kennelijk onontvankelijk, aangezien artikel 86 waarover wij moeten stemmen, de procedure voorschrijft die de Regering zal moeten volgen om de gemeenten krachtens datzelfde artikel 86 samen te voegen of hun grenzen te wijzigen, door koninklijke besluiten die later ter bekrachtiging aan de Kamers zullen worden voorgelegd. Bijgevolg doet de Regering er verkeerd aan een onderscheid te maken dat niet bestaat, want het probleem dat het Parlement vandaag moet oplossen is de vraag of de procedure bedoeld in artikel 86 al dan niet in overeenstemming is met de geest en de letter van de Grondwet.

Over een ontkennend antwoord lijkt mij geen twijfel te kunnen bestaan. De grondwettelijke bepaling is zeer eenvoudig en is als volgt : 1° alleen de wet mag aan de grenzen van de gemeenten raken; 2° over een wet moet artikel per artikel worden gestemd. De Grondwet schrijft dus voor iedere wijziging van de grenzen van de gemeenten, de normale wetgevingsprocedure voor.

Wanneer de Minister van Binnenlandse Zaken in zijn antwoord beweert dat de « bekrachtiging » die hij in artikel 86 inschrijft, ongeveer overeenstemt met de « instemming » van de Kamers die voorkomt in artikel 68, tweede lid, dan, heren juristen van de Kamer, doet hij aan juridisch koordansen waarvoor geen grond bestaat.

Want artikel 68 betreft niet de bevoegdheden van het Parlement maar die van de Koning. Het is de Koning die de verdragen sluit, die er kennis van geeft aan de Kamers en artikel 68 heeft in de bekrachtiging of in de instemming van de Kamers slechts voorzien voor de bijzonder belangrijke verdragen die de Staat bezwaren of die de Belgen persoonlijk kunnen binden. Het gaat hierin om een geheel andere zaak. Het afsluiten van de verdragen is een koninklijk voorrecht. De Grondwet heeft uitsluitend bepaald dat, wanneer die verdragen een zeker belang vertonen, zij de instemming van de Kamers moeten verkrijgen. De vergelijking van de Minister van Binnenlandse Zaken mist dus alle grond. Hij wil de Grondwet iets doen zeggen dat flagrant in strijd is met haar fundamentele bepalingen. Hij wil haar in zekere zin doen zeggen dat een koninklijk besluit dat de instemming van de Kamers zou hebben, gelijk zou zijn aan een wet.

Ik heb gezegd dat de Grondwet inzake wijziging van de gemeentegrenzen de verplichte bemoeiing van de wetgever oplegt en dat artikel 41 de Kamers verplicht tot een normale procedure die inhoudt dat over de wetten artikelsgewijs wordt gestemd. In deze materie is bijgevolg alleen de normale wetgevingsprocedure aanvaardbaar. Wat is de normale wetgevingsprocedure ? Wel, het is het op gang brengen van de wetgevingsprocedure door de indiening, hetzij van een ontwerp van wet, hetzij van een voorstel van wet, de bespreking ervan in commissie, in openbare vergadering en de artikelsgewijze stemming. De latere bekrachtiging van bepalingen uitgevaardigd door in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten willen gelijkstellen met die normale procedure, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken doet, is een kennelijke schending van de Grondwet en ik herhaal derhalve mijn verzoek om advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Le Conseil d'Etat a donné un avis qui formule à l'égard du projet 510 des objections d'ordre constitutionnel.

Le Ministre a répondu en commission aux objections énoncées dans l'avis du Conseil d'Etat.

Je demande au Président de la Chambre que l'on soumette à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat la réponse du Ministre et que l'on invite le Conseil d'Etat à donner son sentiment sur la prétendue pertinence de cette réponse que je conteste d'ailleurs formellement.

Je demande également que le Conseil d'Etat rencontre l'argument que je viens de formuler, à savoir que la ratification d'arrêtés royaux par le Parlement ne peut pas être assimilée à la procédure législative que notre Constitution a prévue.

Est-il nécessaire d'attirer l'attention de la Chambre sur l'importance de la question puisque c'est en fait le fonctionnement même du pouvoir législatif qui est mis en cause par le projet ?

Aux travaux préparatoires du pouvoir législatif, on veut substituer une procédure menée exclusivement par le pouvoir exécutif.

On nous demande de traiter la loi comme si celle-ci consistait à sanctionner des actes de l'Exécutif.

C'est bouleverser de fond en comble le fonctionnement des deux pouvoirs. C'est porter une atteinte dirimante au principe de la séparation des pouvoirs. »

Un membre note que les Chambres législatives n'ont pas suivi la thèse de M. Pierson et qu'elles ont, au contraire, adopté l'article en question de la loi du 14 février 1961. Cette loi a été appliquée et sa portée précisée à diverses reprises de 1961 à 1971. De plus, la légalité de cette procédure et de l'interprétation conforme qui en fut donnée à l'occasion du vote de cinq lois de fusion a été rediscutée et confirmée par l'adoption à l'unanimité par les deux Chambres de la loi du 23 juillet 1971.

♦♦

2. Portée et retrait de la délégation.

Le Ministre a souligné à plusieurs reprises que, d'une part, la délégation donnée par le législateur au pouvoir exécutif est limitée (aussi bien dans le temps que dans son objet) mais que, d'autre part, elle confère une mission qui ne peut être abandonnée avant d'être accomplie. En d'autres termes, le législateur ne peut retirer le mandat que pour l'avenir.

Cette thèse est contestée par plusieurs membres.

Un commissaire soutient que le législateur peut retirer à tout moment le mandat, la mission, les pleins pouvoirs, ou quoi que ce soit, qu'il a donné par délégation.

Un autre membre appuie ce point de vue en déclarant que la thèse du Ministre est indéfendable et incompréhensible au regard de la Constitution. Bien au contraire, ajoute-t-il, car il est tout simplement impossible au législateur de suspendre un droit constitutionnel, même par une loi. Qui plus est, le

De Raad van State heeft een advies gegeven dat ten aanzien van het ontwerp nr. 510 grondwettige bezwaren maakt.

De Minister heeft in commissie geantwoord op de bezwaren vervat in het advies van de Raad van State.

Ik vraag aan de Voorzitter van de Kamer dat men het antwoord van de Minister ter advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorlegt en dat men de Raad van State verzoekt zijn standpunt mede te delen omtrent de zegedegte steekhoudendheid van dit antwoord, dat ik trouwens uitdrukkelijk betwist.

Ik vraag ook dat de Raad van State zijn standpunt zou bepalen tegenover het argument dat ik zo even heb uiteengezet, namelijk dat de bekrachtiging van koninklijke besluiten door het Parlement niet kan worden gelijkgesteld met de wetgevende procedure waarin de Grondwet heeft voorzien.

Hoeven wij de aandacht van de Kamers te vestigen op het belang van deze kwestie, aangezien de werking zelf van de wetgevende macht door het ontwerp in het geding wordt gebracht ?

In de plaats van de voorbereidende werkzaamheden van de wetgevend macht wil men een procedure stellen die uitlopend door de uitvoerende macht gevoerd wordt.

Men vraagt ons de wet zo op te vatten dat zij erin zou bestaan de handelingen van de uitvoerende macht te bekrachtigen.

Dat komt erop neer de werking van de twee machten volkomen overhoop te halen, en onwettig afbreuk te doen aan het beginsel van de scheiding der machten. »

Een lid noteert dat de Kamers de thesissen van de heer Pierson niet hebben gevolgd en integendeel het bewuste artikel van de wet van 14 februari 1961 hebben aangenomen. Deze wet werd uitgevoerd en de draagwijdte ervan werd herhaaldelijk van 1961 tot 1971 nader omschreven. Daarenboven werd de wettigheid van deze procedure en van de eensluidende interpretatie die ervan werd gegeven naar aanleiding van de goedkeuring van vijf samenvoegingswetten, hernomen en bevestigd bij de goedkeuring van de wet van 23 juli 1971, die eenparig door de twee Kamers werd aangenomen.

♦♦

2. De draagwijdte van de delegatie en het terugnemen ervan.

De Minister onderstreepte herhaaldelijk dat de delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht enerzijds beperkt is (zowel wat de tijd als wat het object betreft) maar dat zij anderzijds een opdracht inhoudt, waardoor zij niet kan worden teruggegeven dan nadat die opdracht is vervuld. Met andere woorden : de wetgever kan zijn mandaat maar terugnemen voor de toekomst.

Deze stelling wordt door verschillende leden betwist.

Een commissaris houdt staande, dat een dergelijke terugneming van mandaat, opdracht, volmacht of wat het ook zij, te allen tijde kan gebeuren.

Een ander lid valt hem bij met de verklaring, dat de stelling van de Minister grondwettelijk onhoudbaar en onbegrijpelijk is. Integendeel, zo zegt het lid : de wetgever kan gewoon een grondwettelijk recht niet opschorten, ook niet bij wet. Daarenboven blijft de residuaire bevoegdheid van

pouvoir résiduaire du Parlement reste entier aussi longtemps que la Constitution elle-même n'est pas enfreinte. La compétence du Parlement n'a d'autres limites que les prohibitions constitutionnelles.

L'intervenant ajoute qu'invoquer ici les (autres) lois de pouvoirs spéciaux manque de toute pertinence. De telles lois ne se justifient que lorsque le pays est en danger ou dans une situation de détresse, ce qui n'est assurément pas le cas. Il n'est pas moins inexact d'affirmer que la doctrine est absolument conforme à la thèse du Ministre : il suffit à ce propos de consulter l'ouvrage de M. Josse Mertens de Wilmars !

L'intervenant conclut en disant que le législateur peut en effet voter une loi par laquelle il cède ratione materiae une partie de son droit ou de ses prérogatives, mais que ce même législateur peut revenir sur sa décision à tout moment, et non pas seulement pour l'avenir.

Pour un autre membre, la question est tout à fait claire : si le législateur peut donner des mandats ou des délégations, il peut aussi bien les retirer.

Un membre, appuyé en cela par plusieurs collègues, approuve la thèse du Ministre, en citant l'avis du Conseil d'Etat, qui a affirmé nettement que le retrait d'un mandat ne peut valoir que pour l'avenir. Or, modifier un arrêté royal soumis à ratification constitue un retrait, fût-il partiel, du mandat donné, et il ne peut donc en être question. Un commissaire ayant rétorqué que, pour cinq lois antérieures, on avait agi différemment, l'intervenant répond que le texte de la loi est le seul qui compte et qui reste. Les déclarations des Ministres sont des actes politiques, rien de moins mais rien de plus. Il n'en subsiste rien pour l'avenir. Du reste, il s'agit souvent de « contrats » entre le Gouvernement et la majorité qui le soutient. La seule chose durable, c'est le texte de la loi, car cela, c'est l'œuvre du Parlement.

D'autre part, un commissaire attire l'attention sur la thèse suivante. Etant admis que la loi unique de 1961 et la loi de 1971 sur les fusions signifient que le législateur a cédé certaines de ses compétences, il est tout de même évident qu'à cet égard, ces lois doivent être interprétées dans un sens restrictif. Or, le projet actuel va jusqu'à modifier les limites provinciales, ce qui n'était pas prévu dans les délégations de pouvoirs de la loi unique ni de la loi sur les fusions. Par conséquent, le projet outrepassa le mandat qui avait été donné. Il aurait été loisible au Gouvernement de déposer un projet ne modifiant pas les limites provinciales, ou encore de demander au Parlement d'élargir son mandat dans le sens désiré.

Un commissaire conteste cette thèse en se référant une nouvelle fois à l'avis du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 1964, que nous reprenons ci-après in extenso :

« 17 décembre 1964. — Avis de la section d'administration du Conseil d'Etat, VI^e Chambre. — Application de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946. (Réf. : A. 12.830/VI - 6 - 371).

Modification des limites territoriales des communes. — Application de la procédure de la loi unique à des communes

het Parlement geheel, zo lang er niet tegen de Grondwet zelf wordt gezondigd. Er zijn voor het Parlement geen andere grenzen dan wat door de Grondwet is verboden.

Verwijzing naar (andere) volmachtwetten gaat hier niet op, zo betoogt hetzelfde lid nog. Volmachtwetten zijn maar geoorloofd als het land in gevaar of nood verkeert, en dat is hier zeker niet het geval. Het is ook onjuist te beweren, dat de doctrine het over heel de lijn eens is met de Minister : het volstaat, daarover het werk van Josse Mertens de Wilmars te raadplegen !

Het lid stelt tenslotte, dat de wetgever inderdaad een wet mag stemmen waarbij hij zich ratione materiae ontdoet van een deel van zijn recht(en), maar dat diezelfde wetgever daar te allen tijde — en niet alleen voor de toekomst — op terug mag komen.

Voor een ander lid is deze aangelegenheid zonder meer duidelijk : wanneer de wetgever opdrachten en delegaties kan geven, dan kan hij ze ook terug nemen.

Een lid, daarin bijgevalen door verschillende collega's, onderschrijft de stelling van de Minister, onder aanhaling van het advies van de Raad van State. Deze Raad van State heeft duidelijk gesteld dat het intrekken van een mandaat alléén kan gelden voor de toekomst. Welnu, het wijzigen van een ter bekrachtiging voorgelegd koninklijk besluit betekent het intrekken, zij het voor één gedeelte ervan, van een gegeven opdracht, en kan hier dus niet in aanmerking komen. Op de repliek van een lid dat bij vijf voorgaande wetten er toch anders te werk werd gegaan, antwoordt de spreker dat de tekst van de wet het enige is dat telt en dat blijft. Verklaringen van Ministers zijn politieke akten, niets minder maar ook niets meer. Voor de toekomst blijft daar niets van over. Het zijn ten andere veelal « contracten » tussen de Regering en de meerderheid die haar steunt. Wat standhoudt is de tekst van de wet, want dat is het werk van het Parlement.

Een lid vraagt nog aandacht voor de volgende stelling. Aanvaard zijnde dat de verzamelwet van 1961 en de samenvoegingswet van 1971 betekenen dat de wetgever zich van sommige van zijn bevoegdheden heeft ontdaan, dan moet het toch duidelijk zijn dat deze wetten in dat opzicht restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Welnu, het thans voorliggende ontwerp wijzigt óók de provinciegrenzen, en dat was noch door de verzamelwet noch door de samenvoegingswet opgedragen. Het ontwerp betekent dus een overschrijding van de gegeven opdracht. Het ware voor de Regering mogelijk geweest, een ontwerp in te dienen waarbij de provinciegrenzen niet werden gewijzigd, dan wel aan het Parlement te vragen haar opdracht in de gewenste zin te verruimen.

Een commissielid betwist deze stelling en verwijst opnieuw naar het advies van de Raad van State d.d. 17 december 1964 dat wij hierna in extenso overnemen :

« 17 december 1964. — Advies van de afdeling administratie van de Raad van State, VI^e Kamer. — Toepassing van artikel 6 van de wet van 23 december 1946 (Ref. : 12.830/VI - 6 - 371).

Wijziging van de gemeentegrenzen. — Toepassing van de procedure van de eenheidswet op gemeenten die tot

appartenant à des cantons, arrondissements et provinces différées ou soumises à des régimes linguistiques différents.

Par une lettre du 10 juillet 1964, le Ministre de l'intérieur et de la Fonction publique a soumis à l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat, conformément à l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946, les questions suivantes qu'il déclare ne pas être litigieuses.

Le Ministre expose que :

« La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, en son article 91, a donné au Roi le pouvoir de modifier, avant le 1^{er} janvier 1971, les limites territoriales des communes, autres que celles qui font partie des agglomérations de Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi, si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent. Les arrêtés royaux doivent être soumis à la ratification des Chambres législatives. L'article 92 prévoit la consultation des conseils communaux intéressés et de la députation permanente du Conseil provincial.

» Au cours des études de remembrement poursuivies par le Département de l'Intérieur, il est apparu que certaines opérations, structurellement avantageuses sur le plan communal, ne pouvaient s'effectuer sans entraîner, accessoirement, la modification de limites de cantons, arrondissements ou provinces. Il est apparu également que des opérations identiques devraient être réalisées à l'égard de communes dont le régime linguistique, déterminé par la loi du 2 août 1963, est différent. »

La réalisation des opérations de l'espèce par le moyen de la procédure instituée par les articles 91 et 92 de la loi précitée du 14 février 1961 paraissant soulever certaines difficultés juridiques, le Ministre demande au Conseil d'Etat :

I. Si, en présence des articles 2 et 3 de la Constitution et de l'article 83 de la loi provinciale, le législateur a, par les articles 91 et 92 susvisés de la loi du 14 février 1961, « entendu conférer au Roi, bien que sous réserve de sa ratification, le pouvoir de modifier des limites territoriales autres qu'exclusivement communales »;

II. Si, à l'égard de communes qui en vertu de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative diffèrent de régime linguistique, et abstraction faite, le cas échéant, de la coïncidence de leurs limites, avec celles des cantons, arrondissements ou provinces — hypothèse qui rejoint celle exposée sub I — « leur limite séparative peut être modifiée sur base des articles 91 et 92 de la loi du 14 février 1961, nonobstant l'intervention de la loi du 8 novembre 1962 modifiant notamment les limites de provinces, arrondissements et communes et de celle, précitée, du 2 août 1963.

Aux termes de l'article 3 de la Constitution, les limites des provinces ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'une loi. L'article 2 de la Constitution porte que les subdivisions

verschiedene kantons, arrondissementen en provincies behoren of onderworpen zijn aan verschillende taalregelingen.

In een brief van 10 juli 1964 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, overeenkomstig artikel 6 van de wet van 23 december 1946 de volgende zaken, waarvan hij verklaart dat zij niet betwist worden, aan het advies van de afdeling administratie van de Raad van State onderworpen.

De Minister verklaart het volgende :

« Artikel 91 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel heeft aan de Koning de bevoegdheid verleend om, vóór 1 januari 1971, de gebiedsgrenzen van de gemeenten te wijzigen, behalve die van de gemeenten die deel uitmaken van de agglomeraties Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi, indien overwegingen van geografische, taalkundige, financiële, economische of culturele aard zulks vergen. De koninklijke besluiten moeten ter bekrachtiging aan de Wetgevende Kamers worden voorgelegd. Artikel 92 bepaalt dat het advies moet worden ingewonnen van de betrokken gemeenteraden en van de bestendige deputatie van de provincieraad.

» Tijdens studies van het departement van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de grenswijzigingen is gebleken dat bepaalde wijzigingen die structureel gezien voordelig waren voor de gemeente, niet kunnen plaatshebben zonder dat daarbij ook de grenzen van kantons, arrondissementen of provincies worden gewijzigd. Dit bleek ook het geval te zijn bij gemeenten met een verschillende taalregeling, als bepaald in de wet van 2 augustus 1963. »

Daar dergelijke wijzigingen door middel van de procedure, ingesteld bij de artikelen 91 en 92 van vorengenoemde wet van 14 februari 1961, aanleiding schijnen te geven tot bepaalde juridische moeilijkheden, vraagt de Minister aan de Raad van State :

I. Of, gelet op de artikelen 2 en 3 van de Grondwet en artikel 83 van de provinciewet, de wetgever, met de vorengenoemde artikelen 91 en 92 van de wet van 14 februari 1961 « de bedoeling heeft gehad aan de Koning, weliswaar onder voorbehoud van zijn bekrachtiging, de bevoegdheid te geven andere gebiedsgrenzen te wijzigen dan de gemeentegrenzen »;

II. Of, voor gemeenten met een verschillende taalregeling overeenkomstig de wet van 2 augustus 1963 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, en ongeacht, in voorkomend geval, het samenvallen van de gemeentegrenzen met de kantons-, arrondissements- of provinciegrenzen — een hypothese die aansluit bij die sub I — « hun grenzen kunnen worden gewijzigd op grond van de artikelen 91 en 92 van de wet van 14 februari 1961, niettegenstaande de toepassing van de wet van 8 november 1962 waarbij onder meer de provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen worden gewijzigd en niettegenstaande de bovengenoemde wet van 2 augustus 1963.

Volgens artikel 3 van de Grondwet kan in de grenzen van de provincies geen verandering worden aangebracht dan krachtens een wet. Artikel 2 van de Grondwet bepaalt

des provinces ne peuvent être établies que par la loi. Cet article 2 est interprété communément en ce sens que les subdivisions de provinces, dont l'article 2 réserve l'établissement au législateur, sont celles qui intéressent les droits civils et politiques des citoyens, tels les cantons et arrondissements.

Bien que cet article 2 emploie la formule « par la loi », une partie de la doctrine — et notamment Giron (Dictionnaire, V^e Divisions territoriales, n^o 17) — admet que les subdivisions de provinces, intéressant les droits civils et politiques, « ne peuvent être établies ou modifiées que par la législature ou par le Gouvernement agissant en vertu d'une délégation de la législature ». Il semble en effet que si l'article 3 permet que les limites des provinces soient modifiées en vertu d'une loi, on ne doit pas se montrer plus sévère en ce qui concerne les modifications des limites des arrondissements et des cantons. Ce qui est essentiel, c'est que le législateur soit appelé à se prononcer clairement sur ces modifications de limites, c'est que celles-ci ne soient pas exclusivement l'œuvre du pouvoir exécutif ou le résultat de la seule volonté de celui-ci.

Il est de tradition dans notre pays que pour chaque fusion de communes ou pour chaque modification des limites de territoires communaux une loi spéciale intervienne qui autorise dans chaque cas ces fusions ou modifications. La loi du 14 février 1961 déroge dans une mesure limitée à cette tradition. L'article 91 de cette loi donne en effet au Roi jusqu'au 31 décembre 1970 une autorisation de caractère général de fusionner des communes ou d'en modifier les limites, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, pour autant que ces communes soient limitrophes, qu'elles ne fassent pas partie des agglomérations déterminées au dernier alinéa de cet article 91, et que des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel requièrent ces fusions ou modifications. Les arrêtés à prendre par le Roi sur la base de cette autorisation ne peuvent cependant entrer en vigueur qu'après avoir acquis force de loi. Et pour qu'ils acquièrent cette force, il est nécessaire non seulement qu'ils soient soumis à la ratification des Chambres mais qu'ils soient ratifiés par une loi, ainsi que les premières applications de cet article 91 l'ont d'ailleurs montré (voyez lois des 2 et 6 juillet 1964).

L'article 92 de cette loi du 14 février 1961 déroge, d'autre part, à l'article 83 de la loi provinciale en prévoyant l'avis de la députation permanente au lieu de celui du conseil provincial, préalablement à ces modifications territoriales, c en admettant que le défaut de cet avis de la députation vaut avis favorable.

Les articles 91 et 92 dérogent, comme on vient de le voir, et à la procédure législative traditionnellement suivie en matière de modifications territoriales des communes, et à l'article 83 de la loi provinciale. Ils ne visent formellement que les changements de limites des communes ou la fusion de celles-ci. Sont-ils dès lors ou non d'application lorsque, comme il arrive fréquemment, ces limites de communes sont en même temps des limites de provinces, d'arrondissements ou de cantons; tel est le premier problème à examiner.

dat de onderverdelingen van de provincies alleen door de wet kunnen worden vastgesteld. Dit artikel 2 wordt in de regel zo uitgelegd dat met onderverdelingen van de provincies, waarvan de vaststelling aan de wetgever wordt opgedragen, bedoeld worden de onderverdelingen die betrekking hebben op de burgerlijke en politieke rechten van de staatsburgers, zoals de kantons en de arrondissementen.

Hoewel dit artikel 2 gebruik maakt van de formule « door de wet » nemen bepaalde rechtsgeleerden, en met name Giron (Dictionnaire, V^e Divisions territoriales, nr. 17) aan dat de onderverdelingen van de provincies die betrekking hebben op de burgerlijke en politieke rechten niet kunnen worden vastgesteld of gewijzigd dan door de wetgevende macht of door de Regering, optredende krachtens een delegatie van de wetgevende macht. Het schijnt immers voor de hand te liggen dat indien volgens artikel 3 de grenzen van de provincies enkel gewijzigd worden krachtens een wet, men geen strengere eisen mag stellen voor de wijzigingen in de grenzen van arrondissementen en kantons. Hoofdzak is hier dat de wetgever zich duidelijk heeft uit te spreken over die grenswijzigingen, dat deze niet uitsluitend het werk mogen zijn van de uitvoerende macht of uitsluitend uit haar wil voortvloeien.

In ons land is het traditie dat voor iedere samenvoeging van gemeenten of voor iedere wijziging van de gemeentegrenzen een bijzondere wet wordt gemaakt, die voor elk geval afzonderlijk die samenvoegingen of wijzigingen toelaat. De wet van 14 februari 1961 wijkt enigermate af van die traditie. Artikel 91 van die wet geeft aan de Koning immers tot 31 december 1970 een algemene bevoegdheid om gemeenten samen te voegen of grenzen te wijzigen, bij in Ministerraad overgelegde besluiten, voor zover die gemeenten aan elkander grenzen en geen deel uitmaken van een agglomeratie als bepaald in dat artikel 91, laatste lid, en overwegingen van geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele aard die samenvoegingen of wijzigingen vereisen. De besluiten door de Koning te nemen op grond van die machtiging, kunnen echter niet in werking treden dan nadat zij kracht van wet hebben verkregen. En om die kracht te verkrijgen, moeten zij niet alleen ter bekrachtiging aan de Kamers worden voorgelegd maar behoren zij door een wet te zijn bekrachtigd, zoals de eerste toepassingen van dat artikel 91 trouwens hebben aangetoond (zie de wetten van 2 en 6 juli 1964).

Artikel 92 van die wet van 14 februari 1961 wijkt bovendien af van artikel 83 van de provinciewet. Het voorziet immers in het advies van de bestendige deputatie in plaats van dat van de provincieraad, alvorens die grenswijzigingen mogen plaatshebben en stelt dat het uitblijven van het advies gelijkstaat met een gunstig advies.

Gelijk wij zojuist hebben gezien, wijken de artikelen 91 en 92 af én van de wetgevingsprocedure die traditioneel wordt gevolgd inzake grenswijzigingen van de gemeenten én van artikel 83 van de provinciewet. Zij doelen slechts uitdrukkelijk op de wijzigingen van de gemeentegrenzen of op de samenvoeging van de gemeenten. Zijn zij derhalve al dan niet van toepassing wanneer, zoals vaak voorkomt, die gemeentegrenzen tegelijk de grens vormen van provincies, arrondissementen of kantons? Dat is het eerste probleem.

L'applicabilité des articles 91 et 92 au cas où les limites des communes à modifier coïncident avec celles des provinces, des arrondissements et des cantons peut s'appuyer sur les arguments suivants :

Le texte de l'article 91 est très général. Il n'excepte formellement de son application que les communes faisant partie des agglomérations déterminées en son dernier alinéa. Excepter en outre de son application les communes dont les limites coïncideraient en quelques points avec des limites de provinces, d'arrondissements ou de cantons, dès lors que les changements proposés comporteraient des modifications à ces limites, serait réduire considérablement les possibilités de mise en œuvre du texte. Peut-on concevoir que le législateur ait ignoré la fréquence de cette coïncidence ? Il paraît plus raisonnable d'admettre au contraire qu'il s'en est parfaitement rendu compte et que cette coïncidence ne lui a pas paru être un obstacle à ces changements territoriaux dès lors que ceux-ci se justifiaient au fond par les considérations de divers ordres que le législateur énonce au début même de cet article 91.

D'autre part, le législateur précise que les communes à fusionner ou dont les limites seraient à modifier doivent être limitrophes. Mais il n'exige pas que ces communes soient situées dans un même arrondissement ou canton, ni même dans une même province. Cette rédaction est d'autant plus remarquable que dans l'article 3 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, le législateur a estimé nécessaire de préciser que pour créer une union intercommunale d'assistance publique, deux ou plusieurs communes devaient non seulement être limitrophes mais être situées dans une même province (voyez aussi article 6 de la même loi, modifié par l'article 2 de la loi du 8 juin 1945). Sur quelle base ajouterait-on ici une telle condition supplémentaire à celles édictées par le législateur de 1961 ou introduirait-on dans le texte des distinctions qu'il ne fait point, alors que l'idée de ce législateur est de favoriser les fusions et modifications de limites des communes ?

Ces arguments tirés du texte même de l'article 91 se trouvent confirmés par l'examen des travaux législatifs antérieurs à la loi du 14 février 1961. On sait que le chapitre IV de cette loi, intitulé « Modifications des limites territoriales des communes », reprend pour l'essentiel en ses articles 91 à 95, les dispositions du projet de loi n° 510, déposé au Sénat le 4 août 1960, projet qui avait pour but principal la fusion des petites communes. Ce projet donna lieu à un avis du Conseil d'Etat joint à l'Exposé des motifs du projet (Doc. parl., Sénat, session 1959-1960, n° 510, pp. 17 à 22). Or, dans cet avis (p. 18), le Conseil d'Etat fit observer qu'« il ne paraît pas possible de laisser le Gouvernement régler, par des arrêtés royaux ordinaires des problèmes aussi importants que ... les modifications des ressorts des justices de paix, voire des limites d'arrondissements ou de provinces s'il s'agit de fusions de communes appartenant à des circonscriptions différentes ». Le législateur a donc été directement avisé de manière expresse dès 1960 et ne pouvait donc ignorer en février 1961 que les fusions de communes envisagées pourraient entraîner des modifications de limites des cantons, voire des arrondissements et des provinces. Cependant, il a adopté, sans faire de restriction à cet égard, l'article 91. Le chapitre IV

De toepasselijkheid van de artikelen 91 en 92 ingeval de grenzen van de te wijzigen gemeenten samenvallen met die van de provincies, arrondissementen en kantons kan worden gestaafd met de volgende argumenten :

De tekst van artikel 91 is zeer algemeen van strekking. Hij sluit slechts uitdrukkelijk van de toepassing uit de gemeenten die deel uitmaken van een agglomeratie als bepaald in het laatste lid. Wanneer nu ook de gemeenten zouden worden uitgezonderd waarvan de grenzen op enkele punten samenvallen met de grenzen van provincies, arrondissementen of kantons, omdat de voorgestelde veranderingen wijziging van die grenzen inhouden, dan zouden de toepassingsmogelijkheden aanzienlijk beperkt worden. Is het denkbaar dat de wetgever niet geweten heeft hoe vaak dat samenvallen zich voordoet ? Het lijkt redelijker aan te nemen dat hij er zich volkomen rekenschap van heeft gegeven en in dat samenvallen geen hinderpaal heeft gezien voor die territoriale veranderingen, wanneer deze per slot verantwoord zijn op grond van de verschillende overwegingen die de wetgever in de aanhef van dat artikel 91 zelf vermeldt.

Anderzijds zegt de wetgever dat de gemeenten die in aanmerking worden genomen voor samenvoeging of grenswijziging, aan elkaar moeten grenzen. Maar hij eist niet dat die gemeenten gelegen zijn in een zelfde arrondissement of kanton en zelfs niet in een zelfde provincie. Die redactie is des te merkwaardiger daar, in artikel 3 van de wet van 10 maart 1925 houdende inrichting van de openbare onderstand, de wetgever het nodig heeft geacht nader te bepalen dat, om een intercommunale vereniging van openbare onderstand in het leven te roepen, twee of meer gemeenten niet alleen aan elkaar moeten grenzen, maar in een zelfde provincie moeten gelegen zijn (zie ook art. 6 van dezelfde wet, gewijzigd bij art. 2 van de wet van 8 juni 1945). Op welke grond zou men hier nog een dergelijke voorwaarde toevoegen in de tekst of onderscheidingen gaan maken die de wetgever van 1961 niet maakt, terwijl hij de fusies en de wijzigingen van de gemeentegrenzen juist bedoelt te bevorderen ?

Deze argumenten, ontleend aan de tekst van artikel 91 zelf, worden bevestigd door een onderzoek van vroeger wetgevingswerk. Zoals bekend neemt hoofdstuk IV van de wet van 14 februari 1961, getiteld « Wijzigingen der gemeentelijke grenzen » in de artikelen 91 tot en met 95 in hoofdtekken de bepalingen over van het ontwerp van wet nr. 510, ingediend bij de Senaat op 4 augustus 1960, welk ontwerp voornamelijk de samenvoeging van de kleine gemeenten op het oog had. Dat ontwerp gaf aanleiding tot een advies van de Raad van State, gevoegd bij de memorie van toelichting bij het ontwerp (Gedr. St., Senaat, zitting 1959-1960, nr. 510, blz. 17 t/m 22). In dat advies nu (blz. 18) merkte de Raad van State het volgende op : « Overigens lijkt het niet mogelijk aan de Regering de zorg over te laten bij gewone koninklijke besluiten zulke belangrijke kwesties te regelen als ... het wijzigen van het rechtsgebied van de vredegerichten, ja zelfs van arrondissements- en provinciegrenzen wanneer het een samenvoeging betreft van gemeenten die tot een verschillend gebied behoren. » De wetgever werd dus reeds in 1960 rechtstreeks en uitdrukkelijk op de hoogte gebracht en moest in februari 1961 dus wel weten dat de overwogen samenvoegingen van gemeenten zouden kunnen leiden tot wijziging

de la loi du 14 février 1961 s'inscrit d'ailleurs dans la ligne de la même politique que poursuivait le projet n° 510; il ne s'agit, selon les termes de l'exposé des motifs précédant ce projet, « que de mettre de l'ordre dans le découpage administratif du pays ». Dans la mesure même où il faut pour réaliser cet ordre toucher aux limites des cantons, des arrondissements et même des provinces, le législateur de 1961 ouvre la voie aux initiatives du Gouvernement.

S'il subsistait quelque doute, il faut ajouter que le Gouvernement ne dispose point, dans le système de l'article 91, d'une prérogative lui permettant de prendre seul des décisions définitives en la matière. Bien que le Roi puisse, aux termes de l'article 91, édicter des arrêtés fusionnant des communes ou modifiant leurs limites, ces arrêtés royaux ont ceci de particulier qu'ils n'entrent en vigueur qu'après avoir acquis force de loi. La force obligatoire de ces arrêtés est donc suspendue jusqu'après l'adoption par les Chambres et la sanction par le Roi d'un projet de loi qui les ratifie. Au surplus, suivant l'application qui a été faite de ces articles, application qui paraît bien conforme au texte de l'article 91 puisque celui-ci emploie l'expression arrêtés royaux et non simplement projets d'arrêtés royaux, le Roi a publié au *Moniteur belge* les dispositions fusionnant des communes ou modifiant leurs limites. Cette publication est de nature, en attirant l'attention de l'opinion publique sur les dispositions gouvernementales, à permettre au pouvoir législatif de prendre la décision de ratifier ou non, en connaissance de cause, après avoir tenu compte des réactions que ces textes auront éventuellement suscitées. Ainsi, le principe même des articles 2 et 3 de la Constitution est respecté et, du moment que les arrêtés royaux soumis à la ratification du pouvoir législatif indiquent clairement que les modifications à apporter aux limites des communes entraînent telles modifications aux limites des cantons, des arrondissements et des provinces, on pourrait difficilement admettre que les articles 2 et 3 interdisent au Roi de toucher en quoi que ce soit dans les dispositions de ces arrêtés royaux aux limites des cantons, arrondissements ou provinces.

Bien entendu, ces modifications à des limites non exclusivement communales ne peuvent être opérées suivant la procédure des articles 91 et 92 que si elles sont nécessaires à la réalisation d'opérations de remembrement de territoires communaux. Elles doivent rester l'accessoire de ces opérations et être en quelque sorte entraînées par elles. Sinon le pouvoir exécutif sortirait du cadre de ces articles, qui est uniquement de permettre un meilleur aménagement des territoires communaux et non d'autoriser directement ou à titre principal des modifications aux limites des cantons, arrondissements ou provinces.

En vertu de l'article 83 de la loi provinciale, l'avis préalable du conseil provincial ne resterait-il cependant pas requis lorsque les modifications de limites communales à arrêter par le Roi en vertu de l'article 91 apportent en même

van de grenzen van kantons, ja zelfs van arrondissementen en provincies. En toch heeft hij zonder op dat punt beperkingen te stellen, artikel 91 aangenomen. Hoofdstuk IV van de wet van februari 1961 ligt trouwens in de lijn van hetzelfde beleid als het ontwerp nr. 510; volgens de memorie van toelichting bij dat ontwerp « komt het er slechts op aan orde te brengen in de administratieve indeling van het land ». In zoverre aan de grenzen van de kantons, van de arrondissementen en zelfs van de provincies moet worden geraakt om die ordening tot stand te brengen, opent de wetgever van 1961 de weg voor het regeringsinitiatief.

Als er nog enige twijfel overbleef, kan erop gewezen worden dat de Regering, in het systeem van artikel 91, niet over de bevoegdheid beschikt om op eigen gezag ter zake een definitieve beslissing te nemen. Hoewel de Koning, luidens artikel 91, besluiten kan uitvaardigen tot samenvoeging van gemeenten of tot wijziging van hun grenzen, hebben die koninklijke besluiten dit bijzondere kenmerk dat zij slechts in werking treden na kracht van wet te hebben verkregen. De bindende kracht van deze besluiten wordt dus opgeschort tot na de goedkeuring van de Kamers en de sanctie van de Koning van een ontwerp van wet waardoor zij worden bekrachtigd. Blijkens de toepassing die tot dusverre aan deze artikelen is gegeven en die wel degelijk in overeenstemming schijnt te zijn met de tekst van artikel 91, aangezien hierin de uitdrukking koninklijke besluiten en niet eenvoudig ontwerpen van koninklijke besluiten voorkomt, heeft de Koning in het *Belgisch Staatsblad* de maatregelen bekend gemaakt tot samenvoeging van gemeenten of wijziging van hun grenzen. Door die bekendmaking wordt de aandacht van de openbare opinie gevestigd op de regeringsmaatregelen, zodat de wetgevende macht met kennis van zaken al of niet tot bekrachtiging kan besluiten, na rekening te hebben gehouden met eventuele reacties tegen deze teksten. Zo wordt het beginsel van de artikelen 2 en 3 van de Grondwet in acht genomen en wanneer dan in de koninklijke besluiten, ter bekrachtiging van de wetgevende macht voorgelegd, duidelijk is aangegeven dat de wijzigingen in de gemeentegrenzen deze en gene wijziging in de grenzen van de kantons, van de arrondissementen en van de provincies meebrengen, kan nog moeilijk worden staande gehouden dat de artikelen 2 en 3 aan de Koning verbieden om in die koninklijke besluiten, hoe dan ook te raken aan de grenzen van de kantons, arrondissementen of provincies.

Natuurlijk mogen de niet uitsluitend gemeentelijke grenzen alleen dan volgens de procedure van de artikelen 91 en 92 worden gewijzigd, wanneer dit noodzakelijk is voor de herverdeling van gemeentelijk grondgebied. De wijziging moet een onderdeel zijn van de herverdeling en er als het ware door meegesleept worden. Anders treedt de uitvoerende macht buiten het kader van die artikelen, welke alleen gericht zijn op een betere ordening van de gemeenten en geen machtiging inhouden om rechtstreeks of voornamelijk wijziging te brengen in de grenzen van kantons, arrondissementen of provincies.

Maar zou op basis van artikel 83 van de provinciewet, toch ook de provincieraad niet moeten adviseren wanneer de Koning op grond van artikel 91 gemeentegrenzen wijzigt en daardoor ook verandering gebracht wordt in de grenzen

temps des changements aux limites des cantons, des arrondissements ou des provinces? Pareille thèse est difficile à admettre. En effet, l'article 92 se rattache étroitement à l'article 91. Il concerne le mode d'instruction des « propositions relatives à ces modifications territoriales », c'est-à-dire aux modifications territoriales prévues à l'article 91. Certes, l'article 83 de la loi provinciale concerne les modifications non seulement aux limites des communes mais aussi aux limites des provinces, des arrondissements et des cantons. Mais, précisément, le législateur a voulu par l'article 92 accélérer la procédure d'examen des propositions relatives aux modifications territoriales; cette volonté est exprimée dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 510 « autorisant le Roi à modifier les limites territoriales des communes », déposé au Sénat le 4 août 1960, projet dont les articles 91 à 95 de la loi du 14 février 1961 reprennent l'essentiel. Or, on aperçoit aisément les lenteurs et les complications qui résulteraient de la consultation, dans certains cas, du conseil provincial et, dans d'autres cas — lorsqu'on ne touche qu'à des limites exclusivement communales —, de la députation permanente seulement. Dès lors donc qu'on admet comme on l'a fait ci-dessus que l'article 91 permet au Roi de modifier sous réserve de ratification du législateur les limites des cantons, arrondissements ou provinces en vue de mettre de l'ordre dans le découpage administratif du pays en de multiples communes, il faut admettre que la consultation de la députation permanente suffit même dans le cas où les limites à modifier ne sont pas exclusivement communales. Il faut observer cependant que dans le cas où les limites de deux ou plusieurs provinces seraient affectées par des propositions de modification aux limites communales, la consultation de la députation permanente de chacune des provinces intéressées est nécessairement requise.

Plus délicate est la question de savoir si la limite séparative des communes qui, en vertu de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, diffèrent de régime linguistique, peut être modifiée suivant la procédure établie par les articles 91 et 92 de la loi du 14 février 1961.

Dès le projet de loi n° 510 du 4 août 1960, il était prévu que le Roi pourrait modifier les limites des communes pour des motifs d'ordre linguistique. Ce projet fut incorporé dans la loi unique et lors des débats parlementaires des précisions furent données quant aux intentions du Gouvernement (Ch. 1959-1960, Doc. 649, n° 29, p. 50).

« Article 86 (devenu dans la loi article 91). Premier alinéa : Après son exposé introductif, le Ministre a réaffirmé formellement que la solution du problème linguistique était étrangère à l'objet de cette disposition. Il accepterait éventuellement de supprimer le mot « linguistique » dans le premier alinéa. Au point de vue linguistique, le Gouvernement envisage simplement par cet article de pouvoir rattacher aux communes auxquelles ils appartiennent, les hameaux allogènes repris au rapport définitif du Centre Harmel. Le Ministre a déclaré qu'il s'inspirerait des travaux du Centre Harmel. Il s'agit des hameaux suivants : ... » (suit une liste de trente et un hameaux).

van kantons, arrondissementen of provincies? Een dergelijke stelling is moeilijk aan te nemen. Immers, artikel 92 hangt nauw samen met artikel 91. Het heeft betrekking op de wijze waarop « voorstellen betreffende die gebiedswijzigingen » worden voorbereid, dit wil zeggen de gebiedswijzigingen waarvan sprake is in artikel 91. Zeker, artikel 83 van de provinciewet slaat niet alleen op de gemeentegrenzen maar ook op de grenzen van de provincies, de arrondissementen en de kantons. Maar de wetgever heeft met artikel 92 het onderzoek van de voorgestelde gebiedswijzigingen juist willen versnellen; die bedoeling is te vinden in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet nr. 510 « waarbij de Koning gemachtigd wordt de gemeentelijke grenzen te wijzigen », ingediend bij de Senaat op 4 augustus 1960, en waarvan de belangrijkste bepalingen worden overgenomen in de artikelen 91 tot 95 van de wet van 14 februari 1961. Welnu, het laat zich licht raden hoe traag en moeizaam de zaken zouden opschieten wanneer, in sommige gevallen, de provincieraad en, in andere gevallen — waar uitsluitend aan gemeentegrenzen wordt geraakt —, de bestendige deputatie moest worden geraadpleegd. Als men dus aanneemt, zoals hierboven is gedaan, dat de Koning volgens artikel 91 de grenzen van kantons, arrondissementen of provincies onder voorbehoud van bekrachtiging door de wetgever kan wijzigen om orde te brengen in de administratieve verdeling van het land in een groot aantal gemeenten, dan moet men ook aannemen dat de raadpleging van de bestendige deputatie zelfs dan voldoende is wanneer niet uitsluitend grenzen van gemeenten worden gewijzigd. Inmiddels valt op te merken dat wanneer een voorstel tot wijziging van gemeentegrenzen een terugslag heeft op de grenzen van twee of meer provincies, het advies van de bestendige deputatie van elk der betrokken provincies vereist is.

Delicater is de vraag of de grens tussen gemeenten die een verschillend taalstelsel hebben ingevolge de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, kan worden gewijzigd volgens de procedure van de artikelen 91 et 92 van de wet van 14 februari 1961.

Reeds in het ontwerp van wet nr. 510 van 4 augustus 1960 was bepaald dat de Koning de gemeentegrenzen kan wijzigen om taalredenen. Het ontwerp werd opgenomen in de eenheidswet en bij de parlementaire voorbereiding ervan werden nadere bijzonderheden verstrekt over de bedoelingen van de Regering (K. 1959-1960, Gedr. St. 649, nr. 29, blz. 50).

« Artikel 86 (dat artikel 91 van de wet is geworden). Eerste lid : De Minister heeft na zijn inleidend exposé nogmaals met klem bevestigd, dat de oplossing van het taalvraagstuk vreemd was aan het doel van deze bepaling. Hij verklaart zich desnoods bereid, het woord « taalkundige » uit het eerste lid weg te laten. De Regering heeft op taalkundig gebied met dit artikel alleen bedoeld, de in het eindverslag van het Centrum Harmel opgenomen allogene gehuchten te kunnen hechten aan de gemeenten waartoe zij behoren. De Minister heeft verklaard dat hij zich zou inspireren door de voorstellen van het Centrum Harmel. Het zijn de volgende gehuchten : ... » (daarna volgt een lijst van eenendertig gehuchten).

La loi du 8 novembre 1962, modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes, et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, a opéré un regroupement linguistique des communes. L'article 2, notamment, concerne des hameaux auxquels les travaux parlementaires de la loi du 14 février 1961 faisaient allusion.

La loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative tenant compte du regroupement ainsi opéré, fixe, en son chapitre II, les régions linguistiques du pays. Elle énumère les provinces, arrondissements ou communes qu'elles comprennent.

L'ensemble des deux lois, votées à la suite de débats nombreux, et tendant à une solution transactionnelle, concrétise, à n'en pas douter, la volonté du législateur de fixer lui-même le régime linguistique du pays au point de vue administratif.

L'exposé des motifs de la loi du 2 août 1963 porte :

« Dans un premier projet de loi, le Gouvernement vous a proposé d'adapter les limites des ressorts administratifs aux régions de langues française et néerlandaise.

» Le projet qui vous est maintenant soumis a pour but, ainsi qu'il a été annoncé dans la déclaration du 2 mai 1961, d'apporter dans le cadre d'une révision générale de la législation linguistique en matière administrative, une solution aux problèmes qui ont trait à l'agglomération bruxelloise, aux communes de la périphérie et aux administrations centrales. Il est proposé de régler en même temps la question de la délimitation des régions de langues néerlandaise et allemande d'une part et des régions de langues française et allemande d'autre part... ».

D'après l'exposé qui précède, il apparaît de façon certaine que le législateur n'a voulu donner au Roi par la loi du 14 février 1961 que des pouvoirs très limités en matière linguistique, pouvoirs consistant exclusivement, compte tenu des déclarations ministérielles relatives au document n° 649, à régler la question des hameaux allogènes. Le Gouvernement qui, comme on l'a dit, aurait accepté éventuellement la suppression du mot « linguistique » dans l'article 91 de cette loi, n'a d'ailleurs pas usé, en ce qui concerne ces hameaux, de la procédure prévue par cet article. Le législateur étant saisi de cette question l'a tranchée lui-même par l'article 2 de la loi du 8 novembre 1962. Le libellé de l'alinéa final de cet article mérite spécialement à cet égard d'être souligné : il manifeste la volonté du législateur de ne plus laisser au Roi, en ce qui concerne ces hameaux, que des pouvoirs d'exécution en quelque sorte matériels consistant à déterminer « pour chacun des cas les particularités locales du tracé des limites ainsi arrêtées », c'est-à-dire arrêtées par les n°s 1 à 16 de cet article 2. Une pareille limitation des pouvoirs du Roi est incompatible avec l'exercice, en ce qui concerne les limites d'ordre linguistique des communes affectées par les transferts de ces hameaux, des larges pouvoirs d'appréciation attribués au Roi pour l'aménagement des territoires communaux par l'article 91 de la loi unique. Dans l'Exposé des motifs de la loi du

De wet van 8 november 1962 tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken en van de wet van 14 juli 1932 houdende taalregeling in het lager en in het middelbaar onderwijs heeft de gemeenten gehergroepeerd op taalbasis. Artikel 2 betreft met name de gehuchten waarnaar de parlementaire werkzaamheden van de wet van 14 februari 1961 verwezen.

Hoofdstuk II van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken heeft het land ingedeeld in taalgebieden met inachtneming van die hergroepering. Zij zegt welke provincies, arrondissementen en gemeenten tot die taalgebieden behoren.

Die twee wetten, welke na menigvuldige besprekingen werden goedgekeurd en een vergelijk nastreven, zijn zonder twiffel een concrete uiting van de wil van de wetgever om zelf het taalstelsel van het land op administratief gebied vast te stellen.

In de memorie van toelichting van de wet van 2 augustus 1963 staat te lezen :

« In een eerste wetsontwerp heeft de Regering U voorgesteld de grenzen van de ambtsgebieden aan te passen aan de Nederlandse en Franse taalgebieden.

» Het ontwerp dat U thans wordt voorgelegd heeft ten doel, zoals in de verklaring van 2 mei 1961 werd aangekondigd, in het kader van een algemene herziening van de taalwetgeving in bestuurszaken, een oplossing te geven aan de problemen die betrekking hebben op de Brusselse agglomeratie, de randgemeenten en de centrale besturen. Meteen wordt er naar gestreefd de kwestie van de afbakening te regelen ter enerzijde van de Nederlandse en Duitse taalgebieden en ter andere zijde van de Franse en Duitse taalgebieden.»

Uit de vorengenoemde toelichting blijkt met zekerheid dat de wetgever bij de wet van 14 februari 1961 aan de Koning slechts zeer beperkte bevoegdheden op taalgebied heeft willen verlenen, welke bevoegdheden, mede gelet op de verklaringen van de Minister opgenomen in gedr. st. nr. 649, uitsluitend hierin bestaan dat hij het probleem van de allogene gehuchten mag regelen. De Regering die, zoals gezegd is, desnoods bereid was het woord « taalkundige » in artikel 91 van die wet weg te laten, heeft trouwens met betrekking tot die gehuchten geen gebruik gemaakt van de procedure bepaald in dat artikel. De wetgever bij wie het probleem was aanhangig gemaakt, heeft het zelf opgelost in artikel 2 van de wet van 8 november 1962. Het laatste lid van dat artikel is in dit verband van bijzonder belang omdat het de wil van de wetgever vertolkt dat de Koning, wat die gemeenten betreft, niet meer dan een enigszins materiële uitvoeringsbevoegdheid zal bezitten om de aldus vastgestelde grenzen in nadere bijzonderheden voor ieder geval af te bakenen, waarbij de grenzen worden bedoeld die bepaald zijn in de nummers 1 tot 16 van dat artikel 2. Zulk een beperking van de macht van de Koning betekent dat de ruime beoordelingsbevoegdheid die artikel 91 van de eenheidswet aan de Koning toekent voor de ordening van het gemeentelijk grondgebied niet geldt voor de vaststelling op taalbasis van de grenzen van de gemeenten welke

8 novembre 1962 (Doc. Ch. 194 (1961-1962) n° 1, p. 2), le Gouvernement s'était d'ailleurs exprimé comme suit :

« ... dans un but d'uniformité, il se recommande de régler par la loi le sort des hameaux allogènes et de laisser au Roi le soin de prendre des mesures d'exécution. »

Si les limites de caractère linguistique des communes affectées par le transfert des hameaux allogènes ne peuvent plus, à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 1962, être modifiées suivant la procédure de l'article 91, il est permis d'affirmer que les limites des autres communes qui coïncident avec des limites d'ordre linguistique ne peuvent pas non plus être modifiées suivant cette procédure.

En effet, tout d'abord, la loi du 14 février 1961 n'a jamais eu pour but, d'après les déclarations du Ministre, de donner au Roi le pouvoir de fixer des limites d'ordre linguistique autres que celles qui étaient en question à propos du rattachement des hameaux allogènes à certaines communes. Le Roi a donc été ab initio sans pouvoir pour déterminer en fonction de considérations d'ordre linguistique les limites des autres communes.

En outre, il ne peut être admis que le législateur aurait accordé moins d'importance aux limites d'ordre linguistique des communes ne comportant pas de hameaux allogènes qu'à celles, de même ordre, des communes qui en comportaient. Sur quoi serait fondée, en effet, pareille discrimination ? Lorsque, dans la loi du 8 novembre 1962, le législateur cite des communes comme devant être rattachées à telle province, tel arrondissement ou canton (art. 1^{er}) ou comme devant être soumises à un régime linguistique spécial (art. 4), ce sont ces communes avec leurs limites, telles qu'elles existent à ce moment, qu'il entend faire rentrer dans ces circonscriptions ou soumettre à un régime linguistique spécial. Et on ne peut supposer qu'en adoptant la loi du 2 août 1963, qui tient compte du regroupement linguistique opéré par celle du 8 novembre 1962, le législateur n'aurait pas continué à prendre en considération, pour fixer les limites des quatre grandes régions linguistiques ou des communes à régime spécial situées dans ces régions, les limites communales existantes, compte tenu éventuellement de l'adjonction des hameaux allogènes. Dès lors donc qu'on admet que le Roi ne peut plus recourir à la procédure de l'article 91 de la loi 14 février 1961 pour modifier après l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 1962 les limites linguistiques des communes comportant des hameaux allogènes, il faut admettre aussi qu'il ne peut plus employer cette procédure pour modifier les limites des communes ne comportant pas de tels hameaux là où ces limites communales coïncident avec des limites d'ordre linguistique.

Sans doute, les articles 91 et 92 de la loi du 14 février 1961 ne sont pas abrogés par les lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963. Mais l'effet de ces lois postérieures à celle du 14 février 1961, et qui tendent ensemble à fixer l'appartenance et le régime linguistique de toutes les communes du Royaume, est d'écarter l'application par le Roi de la procédure prévue aux articles 91 et 92 à la modification de limites communales

betrokken zijn bij de overdracht van die gehuchten. In de memorie van toelichting van de wet van 8 november 1962 (Gedr. St. nr. 194, (1961-1962) nr. 1, blz. 2) heeft de Regering trouwens gezegd :

« ... ter wille van een noodzakelijke eenvormigheid, is het geraden het lot van de allogene gehuchten bij de wet te regelen en door de Koning uitvoeringsmaatregelen te laten treffen. »

Indien de op taalbasis bepaalde grenzen van de gemeenten betrokken bij de overdracht van allogene gehuchten, te rekenen van de inwerkingtreding van de wet van 8 november 1962 niet meer mogen worden gewijzigd volgens de procedure van artikel 91, mag worden gesteld dat de grenzen van andere gemeenten die samenvallen met taalgrenzen, evenmin volgens die procedure mogen worden gewijzigd.

De wet van 14 februari 1961 heeft immers, naar de verklaringen van de Minister, in de eerste plaats nooit ten doel gehad aan de Koning bevoegdheid te verlenen om andere op taalbasis bepaalde grenzen vast te stellen dan die welke aan de orde waren met betrekking tot de toevoeging van allogene gehuchten aan sommige gemeenten. De Koning heeft dus ab initio geen bevoegdheid gehad om de grenzen van andere gemeenten op grond van taaloverwegingen vast te stellen.

Bovendien is het niet aannemelijk dat de wetgever minder belang zou hebben gehecht aan de taalgrenzen van de gemeenten zonder anderstalige gehuchten dan aan de taalgrenzen van de gemeenten met dergelijke gehuchten. Waarop zou een dergelijke discriminatie immers gegrond kunnen worden ? Waar de wet van 8 november 1962 zegt welke gemeenten moeten worden gevoegd bij een bepaalde provincie, een bepaald arrondissement of kanton (art. 1) of onderworpen moeten worden aan een bijzondere taalregeling (art. 4), dan zijn het die gemeenten, met hun grenzen zoals die op dat tijdstip bestonden, die de wetgever wilde onderbrengen in die bepaalde districten of onderwerpen aan een bijzondere taalregeling. En men mag er niet van uitgaan dat bij de goedkeuring van de wet van 2 augustus 1963, die rekening houdt met de taalindeling bepaald in de wet van 8 november 1962, de wetgever niet langer de bestaande gemeentegrenzen in aanmerking zou hebben genomen, eventueel met inachtneming van de toevoeging van anderstalige gehuchten, om de grenzen vast te stellen van die vier grote taalgebieden of van de gemeenten met een bijzondere regeling, die in de gebieden gelegen zijn. Zodra men aanneemt dat de Koning geen gebruik meer mag maken van de procedure van artikel 91 van de wet van 14 februari 1961 om, na de inwerkingtreding van de wet van 8 november 1962, de taalgrenzen te wijzigen van de gemeenten met anderstalige gehuchten, moet men ook aannemen dat hij van die procedure geen gebruik meer mag maken om de grenzen te wijzigen van gemeenten waarin dergelijke gehuchten niet voorkomen, in de gevallen waarin de gemeentegrenzen samenvallen met de taalgrenzen.

Artikelen 91 en 92 van de wet van 14 februari 1961 zijn zeker niet opgeheven door de wetten van 8 november 1962 en 2 augustus 1963. Maar deze wetten, van latere datum dan de wet van 14 februari 1961, en die samen de indeling en de taalregeling van alle gemeenten in het Rijk beogen vast te stellen, hebben tot gevolg dat de Koning de procedure van de artikelen 91 en 92 niet kan toepassen voor het wijzigen van

qui coïncident avec des limites d'ordre linguistique, c'est-à-dire avec des limites séparatives de communes soumises selon ces lois de 1962 et de 1963 à des régimes linguistiques différents.

Il convient d'observer, au surplus, que selon l'article 23 de la Constitution, l'emploi des langues usitées en Belgique ne peut être réglé « que par la loi » et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. La formule « que par la loi » est plus restrictive que celle employée aux articles 2 et 3 de la Constitution. Il faut en déduire que le Roi ne peut être investi en ce domaine de pouvoirs étendus et que, s'il subsistait quelque doute sur l'interprétation à donner à l'article 91 de la loi unique, en raison du maintien dans ce texte du mot « linguistique », c'est en faveur de l'interprétation la plus conforme à la Constitution, celle qui, conformément aux déclarations ministérielles, limite la portée de ce terme au règlement de la question des hameaux allo-gènes, qu'il faut se décider. Cette question des hameaux étant aujourd'hui réglée par le législateur lui-même, il n'est plus possible au Gouvernement de se fonder sur cet article 91 pour prendre des arrêtés ayant pour objet de modifier des limites communales d'ordre linguistique, alors même qu'il obtiendrait un avis favorable de la Commission permanente de contrôle linguistique.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat émet l'avis :

— que le législateur a, par les articles 91 et 92 de la loi du 14 février 1961, permis au Roi d'arrêter, sous réserve de sa ratification, des modifications à des limites communales qui coïncident avec des limites de cantons, d'arrondissements et même de provinces, lorsque ces modifications à des limites non exclusivement communales apparaissent comme la condition nécessaire à la réalisation du remembrement de certains territoires communaux. Ces modifications à des limites non exclusivement communales doivent être expressément déterminées dans les arrêtés royaux à soumettre à la ratification du législateur. Si lesdits arrêtés royaux tendent à apporter des changements à des limites communales coïncidant avec des limites de province, la députation permanente de chacune des provinces intéressées doit être consultée;

— que, d'autre part, le Roi n'est pas habilité à recourir à la procédure prévue aux articles 91 et 92 de la loi du 14 février 1961 pour modifier les limites séparatives de communes qui, selon les lois du 8 novembre 1962 et du 2 août 1963, sont soumises à des régimes linguistiques différents. »

**

Un troisième avis souvent cité du Conseil d'Etat est celui du 2 février 1967, rendu à l'occasion d'une proposition de loi du sénateur Jorissen. En voici le texte :

« Le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 17 janvier 1967, d'une demande d'avis sur une proposition de loi déposée à la Haute Assemblée le 18 mai 1966 (Doc. Sénat 1965-1966, n° 184) et modifiant :

de gemeentegrenzen die samenvallen met de taalgrenzen, d.w.z. met de grenzen tussen de gemeenten die volgens die wetten van 1962 en 1963 onderworpen zijn aan een verschillende taalregeling.

Bovendien valt op te merken dat volgens artikel 23 van de Grondwet het gebruik van de in België gesproken talen niet kan worden geregeld « dan door de wet » en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. De formulering « dan door de wet » is hier beperkender dan in de artikelen 2 en 3 van de Grondwet. Hieruit moet worden afgeleid dat de Koning op dit gebied niet met uitgebreide bevoegdheden kan worden bekleed en dat, indien er nog enige twijfel zou overblijven omtrent de interpretatie van artikel 91 van de eenheidswet, omdat in die tekst het woord « taalkundig » is blijven staan, men de interpretatie moet kiezen die zo nauw mogelijk aansluit bij de Grondwet, namelijk die welke overeenkomstig de ministeriële verklaringen de strekking van die term beperkt tot de regeling van het vraagstuk van de anderstalige gehuchten. Aangezien die zaak geregeld is door de wetgever zelf, kan de Regering thans niet meer steunen op artikel 91 om besluiten te nemen die de taalgrenzen van de gemeenten beogen te wijzigen, al gaf de Vaste Commissie voor taaltoezicht daarover een gunstig advies.

Op grond van de voorafgaande overwegingen brengt de Raad van State het advies uit :

— dat de wetgever, in de artikelen 91 en 92 van de wet van 14 februari 1961, aan de Koning de bevoegdheid heeft verleend om, onder voorbehoud van wettelijke bekrachtiging, wijziging te brengen in gemeentegrenzen die samenvallen met grenzen van kantons, arrondissementen en zelfs provincies, wanneer die wijziging van niet uitsluitend gemeentelijke grenzen, de noodzakelijke voorwaarde schijnen te zijn voor de herverkaveling van gemeentelijk grondgebied. De wijzigingen van niet uitsluitend gemeentelijke grenzen dienen uitdrukkelijk bepaald te worden in de koninklijke besluiten die ter bekrachtiging moeten worden voorgelegd aan de wetgevende macht. Indien die koninklijke besluiten wijzigingen beogen in gemeentegrenzen die samenvallen met provinciegrenzen, moet het advies worden ingewonnen van de bestendige deputatie van iedere betrokken provincie;

— dat, anderzijds, de Koning niet bevoegd is om gebruik te maken van de procedure van de artikelen 91 en 92 van de wet van 14 februari 1961, om de grenzen te wijzigen tussen gemeenten die volgens de wetten van 8 november 1962 en 2 augustus 1963 onderworpen zijn aan een verschillende taalregeling. »

**

Een derde, vaak geciteerd advies van de Raad van State, is dat van 2 februari 1967, uitgebracht naar aanleiding van een wetsvoorstel-Jorissen. We nemen het hieronder over.

« De Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17^e januari 1967 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet, ingediende bij die Hoge Vergadering op 18 mei 1966 (Senaat Besch. 1965-1966, nr. 184), houdende wijziging van :

— L'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement;

— L'arrêté du Régent du 12 août 1948 relatif aux primes à la construction;

— L'arrêté royal du 21 décembre 1964 relatif aux primes d'achat;

— L'arrêté royal du 4 mars 1965 relatif au classement des communes », a donné le 2 février 1967 l'avis suivant :

Dans sa demande d'avis du 10 janvier 1967, Monsieur le Président du Sénat signale :

« Des objections ont été formulées à la séance du 14 juin 1966, lors de la discussion sur la prise en considération de cette proposition de loi. La question a notamment été soulevée de savoir si, à la lumière des principes de notre Constitution, il est admissible que le pouvoir législatif abroge ou modifie directement des arrêtés royaux, s'immisçant ainsi dans l'exercice du pouvoir exécutif. En conséquence, la Commission de la Justice a été chargée de faire rapport sur la recevabilité de la proposition.

» Avant de se prononcer définitivement, cette Commission m'a demandé de recueillir l'avis du Conseil d'Etat. Elle aimerait plus spécialement connaître l'opinion de votre Haute Instance sur les problèmes de technique législative et de constitutionnalité que la proposition de loi soulève. »

**

Les pouvoirs attribués au Roi en vertu de l'article 78 de la Constitution peuvent être de compétence liée ou laisser un droit de libre appréciation.

A l'article 162, § 5, du Code des impôts sur les revenus, il s'agit d'une compétence liée. Cet article dispose, en effet, que la classification des communes « est basée sur la population totale constatée par le dernier recensement décennal publié avant l'année de l'exigibilité du précompte ». Il y a trois cas dans lesquels le Roi peut, en vue de l'élévation d'une commune à une catégorie supérieure, déroger au critère établi par le législateur :

« 1. lorsqu'une agglomération s'étend sur plusieurs communes, ces communes ou leurs parties agglomérées peuvent être rangées par le Roi dans la catégorie à laquelle appartient la commune la plus peuplée;

» 2. lorsque le coût de la vie y est particulièrement élevé en raison de circonstances exceptionnelles;

» 3. lorsque la population a augmenté dans une proportion justifiant cette modification. »

Dans un cas seulement, l'article 162, § 5, permet au Roi de déroger au recensement décennal en vue de ranger une commune dans une catégorie inférieure, à savoir lorsque la population a diminué dans une proportion justifiant ce déclassement.

— Het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratierechten;

— Het Regentsbesluit van 12 augustus 1948 inzake bouwpremies;

— Het koninklijk besluit van 21 december 1964 inzake aankooppremies;

— Het koninklijk besluit van 4 maart 1965 inzake rangschikking van gemeenten », heeft de 2^e februari 1967 het volgend advies gegeven :

In de brief van 10 januari 1967 waarbij hij om het advies van de Raad van State verzoekt, laat de heer Voorzitter van de Senaat het volgend opmerken :

« Tijdens de vergadering van 14 juni 1966 werden, bij de beraadslaging over de inoverwegingneming van dat wetsvoorstel, bezwaren geopperd. Zo werd onder meer de vraag gesteld of het, in het licht van de beginselen van onze Grondwet, aannemelijk is dat de wetgevende macht rechtstreeks koninklijke besluiten afschaft of wijzigt en zich hierdoor in de uitvoerende macht mengt. De Commissie voor de Justitie werd er dienvolgens mede belast over de ontvankelijkheid van het wetsvoorstel verslag uit te brengen.

» Alvorens definitief uitspraak te doen, heeft de Commissie mij gevraagd het advies van de Raad van State in te winnen. Inzonderheid zou op prijs worden gesteld de mening van uw Hoog College te vernemen over de problemen die het wetsvoorstel doet rijzen ten aanzien van de wetgevingstechniek en de grondwettigheid. »

**

De bevoegdheid die ingevolge artikel 78 van de Grondwet aan de Koning wordt toegekend, kan hetzij gebonden zijn, hetzij een vrij appreciatierecht laten.

De bevoegdheid van de Koning is gebonden in artikel 162, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Dit artikel bepaalt dat de rangschikking van de gemeenten steunt « op de totale bevolking volgens de jongste tienjaarlijkse telling gepubliceerd vóór het jaar van de invorderbaarheid van de voorheffing ». In drie gevallen mag de Koning van het door de wetgever opgelegd criterium afwijken om een gemeente in een hogere klasse te rangschikken :

« 1. wanneer een agglomeratie zich over verschillende gemeenten uitstrekt, kunnen deze gemeenten of de aangebouwde gedeelten daarvan door de Koning worden gerangschikt in de klasse waartoe de meest bevolkte gemeente behoort;

» 2. wanneer de levensduurte er bijzonder hoog is wegens uitzonderingsomstandigheden;

» 3. wanneer de bevolking dermate is aangegroeid dat deze wijziging is gebillijkt. »

In één geval laat artikel 162, § 5, toe dat de Koning van de tienjaarlijkse telling afwijkt om een gemeente in een lagere klasse te rangschikken, namelijk wanneer de bevolking dermate is afgenomen dat deze verlaging gebillijkt is.

En revanche, la législation autorisant le Roi à octroyer des primes destinées à encourager le logement de particuliers laisse au chef de l'Exécutif un large pouvoir d'appréciation.

Aux termes de la loi du 29 mai 1948, « le Roi fixe le montant et les conditions d'octroi des primes et des réductions d'intérêts en tenant compte notamment des conditions économiques et des charges de famille et en réservant le bénéfice de ces interventions aux personnes de condition modeste ».

La loi du 7 décembre 1953 prévoit, en son article 12, que le Roi peut, « dans la limite des crédits budgétaires qui seront annuellement votés à cette fin par les Chambres législatives », accorder « aux conditions qu'il détermine » des subventions tendant à encourager l'assainissement ou la démolition de logements insalubres et l'achat ou la construction d'habitations destinées à loger des personnes vivant dans des locaux insalubres.

L'article 53 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe confère, lui aussi, au Roi un large pouvoir d'appréciation. En effet, en vertu de cet article, le droit proportionnel de 11 p.c. est réduit à 6 p.c. pour les ventes de la propriété « d'habitations dont le revenu cadastral, bâti et non bâti, n'excède pas un maximum à fixer, par arrêté royal, suivant les localités ou régions ».

La réglementation que la proposition de loi déposée au Sénat tend à modifier trouve son fondement dans les textes légaux précités, lesquels, on le voit, peuvent être classés en deux groupes distincts selon que les pouvoirs qu'ils confèrent au Roi sont de compétence liée ou non.

Dans les deux cas, il s'agit de pouvoirs attribués au Roi par le législateur en conformité de l'article 78 de la Constitution. Le législateur peut les lui retirer en tout ou en partie. Mais la réduction des pouvoirs du Roi suppose en tout état de cause, une modification de la loi qui les a attribués. Cette modification peut être soit expresse, soit implicite.

En modifiant, pour certaines communes, la liste de classification des communes établie par le Roi, le législateur enlève à celui-ci ses pouvoirs à l'égard desdites communes et modifie ainsi, implicitement, la loi par laquelle il lui a attribué une compétence générale en la matière.

Pareille modification a pour effet de réduire, pour le futur, les pouvoirs du Roi. Les communes classées par le législateur lui-même sont dotées dorénavant d'un statut légal. A moins que la loi n'en dispose autrement, le Roi ne conserve plus aucun pouvoir à l'égard de ces communes.

Il s'ensuit qu'en principe cette manière d'agir du législateur ne se heurte à aucune objection sur le plan de la constitutionnalité. Mais il n'en serait plus de même si le législateur modifiait un arrêté que le Roi a pris en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués directement par la Constitution, par exemple en

De wetgeving waarbij de Koning gemachtigd wordt premies toe te kennen ter bevordering van de huisvesting van particulieren, laat aan het hoofd van de uitvoerende macht een ruim appreciatievermogen.

Luidens de wet van 29 mei 1948 bepaalt de Koning « het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de premies en de rentevoetverlagingen, inzonderheid met inachtneming van de economische omstandigheden en de gezinslasten, waarbij het genot van deze tegemoetkomingen uitsluitend voor personen met bescheiden inkomsten bestemd wordt ».

De wet van 7 december 1953 bepaalt in haar artikel 12 dat de Koning « binnen de perken van de begrotingskredieten die daartoe jaarlijks door de Wetgevende Kamers zullen goedgekeurd worden » en « onder door hem te stellen voorwaarden » toelagen kan verlenen die strekken tot de bevordering van de sanering of het slopen van ongezonde woningen, en de aankoop of het bouwen van woningen die bestemd zijn om personen te huisvesten die in ongezonde vertrekken wonen.

Ook dient te worden vermeld dat artikel 53 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten een zeer ruim appreciatie-recht aan de Koning verleent. Volgens dit artikel wordt het evenredig recht van 11 pct. verlaagd tot 6 pct. voor de verkopen van de eigendom van « woningen waarvan het gebouwd of ongebouwd kadastraal inkomen een bij koninklijk besluit, volgens de plaatsen of gewesten, vast te stellen maximum niet overschrijdt ».

De reglementering die het voorstel van wet dat bij de Senaat werd ingediend beoogt te wijzigen, vindt zijn rechtsgrond in bovenvermelde wetteksten, die, zoals gebleken is, in twee groepen kunnen ingedeeld worden naargelang de bevoegdheid die aan de Koning is toegekend al dan niet gebonden is.

In beide gevallen heeft de wetgever in overeenstemming met artikel 78 van de Grondwet, aan de Koning een bevoegdheid toegewezen. De wetgever kan deze bevoegdheid ook terugnemen hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk. Een inkrimping van de bevoegdheid van de Koning veronderstelt echter altijd een wijziging van de wet die de bevoegdheid heeft toegekend. Deze wijziging kan uitdrukkelijk, dan wel impliciet zijn.

Wanneer de wetgever wat bepaalde gemeenten betreft een wijziging brengt aan de lijst met de rangschikking der gemeenten door de Koning opgemaakt, ontnemt hij wat die gemeenten betreft de bevoegdheid aan de Koning en wijzigt dus impliciet de wet waarbij hij aan de Koning een algemene bevoegdheid heeft verleend.

Dit heeft voor gevolg dat de bevoegdheid van de Koning in de toekomst ingekrompen is. De gemeenten die de wetgever zelf gerangschikt heeft, genieten voortaan een wettelijk statuut. Behoudens andersluidende bepaling van de wet, heeft de Koning betreffende die gemeenten alle bevoegdheid verloren.

In principe kunnen er dus geen bezwaren van grondwettelijke aard geopperd worden tegen de hierboven bedoelde handelwijze van de wetgever. Dergelijke bezwaren zouden echter wel bestaan, indien de wetgever een besluit zou wijzigen dat de Koning heeft genomen op grond van een hem

vertu de l'article 66, qui l'habilite à fixer le statut du personnel des Ministères (Conseil d'Etat, 18 décembre 1958, Grifnée, n° 6758, Pas. 1959, IV 44). C'est ainsi que pourrait être contestée la constitutionnalité d'une loi modifiant la classification des communes qui figure dans un arrêté royal octroyant une allocation de foyer et une allocation de résidence au personnel des Ministères (actuellement l'article 5 de l'arrêté royal du 22 juillet 1964).

L'intervention du législateur dans une matière dont il a confié le règlement au pouvoir exécutif appelle toutefois des objections d'ordre technique.

Le régime mixte résultant du fait que la matière est alors réglée partie par la loi, partie par voie de règlement, est à rejeter.

Lorsque, sur certains points, le législateur ne peut se rallier à la manière dont l'Exécutif a usé des pouvoirs qui lui avaient été attribués, il est préférable qu'il les lui retire intégralement plutôt qu'en partie.

Une autre solution consisterait à revoir les habitations en les adaptant de manière à lier le pouvoir exécutif par des critères établis par le législateur.

Le présent avis reproduit, en annexe, le texte des diverses dispositions légales qui constituent le fondement des arrêtés que la proposition de loi n° 184 tend à modifier. »

**

Le membre qui avait soulevé la question du dépassement du mandat à l'occasion de la modification des limites provinciales, souligne que, dans l'avis précité, le Conseil d'Etat se fonde à plusieurs reprises sur la « volonté » et les « intentions » du législateur, et non sur le texte de la loi. Si on opte pour « le texte et rien que le texte », il faut le faire maintenant également.

Un autre membre déclare que, dans l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1960 reproduit ci-avant, celui-ci avait déjà marqué formellement son accord sur la modification implicite de limites provinciales par le biais de la modification de limites communales.

Le Ministre se rallie entièrement à cet avis. Il ajoute qu'il est tout simplement normal que le législateur ait discerné toutes les conséquences de la délégation qu'il a donnée, y compris celles qu'elle entraîne aujourd'hui. On ne peut imaginer qu'il n'ait pas songé à la modification des limites provinciales ou qu'il se soit réservé à lui-même le droit de régler cette matière. A ce propos, on peut faire valoir que le législateur a effectivement prévu d'autres restrictions, par exemple l'interdiction de fusionner des communes de régime linguistique différent. S'il avait voulu se réserver

directement par la loi la compétence de modifier la classification des communes, il aurait dû le faire. Le fait que le législateur ne l'a pas fait, mais qu'il a confié cette tâche au pouvoir exécutif, est une reconnaissance de la compétence de ce dernier. Le fait que le législateur ne peut se rallier à la manière dont l'Exécutif a usé des pouvoirs qui lui avaient été attribués, il est préférable qu'il les lui retire intégralement plutôt qu'en partie.

Tegen de inmenging van de wetgever in een materie waarvan hij de regeling aan de uitvoerende macht heeft toegekend, kunnen bezwaren van technische aard worden aangevoerd.

Het tweeslachtig regime dat uit deze inmenging voortvloeit, doordat een gedeelte van eenzelfde materie door de wet wordt geregeld terwijl een ander gedeelte een reglementair karakter bezit, dient afgekeurd te worden.

Wanneer de wetgever zich op bepaalde punten niet kan aansluiten bij de manier waarop de uitvoerende macht van de haar toegekende macht gebruik heeft gemaakt, is het verkieslijk dat hij de bevoegdheid in haar geheel, liever dan broksgewijs, terugneemt.

Een andere oplossing ware de aan de Koning gegeven opdrachten te herzien en ze op zodanige wijze aan te passen dat de uitvoerende macht de door de wetgever vastgestelde criteria in acht moet nemen.

Bij onderhavig advies wordt de tekst gevoegd van de wetsbepalingen die tot grondslag dienen van de besluiten die het voorstel van wet nr. 184 tot doel heeft te wijzigen. »

**

Het lid dat de vraag over de overschrijding van de opdracht naar aanleiding van de wijziging van provinciegrenzen stelde, onderstreept dat de Raad van State in zijn hierboven aangehaald advies meermaals steunt op de « wil » en het « inzicht » van de wetgever, en niet op de tekst van de wet. Als de stelling « de tekst, en niets dan de tekst » wordt aangehouden, dan moet dat ook in deze aangelegenheid gebeuren.

Een lid stelt, dat de Raad van State reeds in zijn advies van 7 juli 1960, hoger afgedrukt, zijn formele instemming heeft betuigd met de impliciete wijziging van provinciegrenzen via wijziging van gemeentegrenzen.

De Minister sluit zich volmondig bij dit advies aan. Hij voegt daar aan toe, dat het niet meer dan normaal is dat de wetgever alle — ook deze — gevolgen van zijn delegatie heeft onderkend. Men kan zich niet inbeelden dat hij dat met betrekking tot de wijziging van de provinciegrenzen niet zou hebben gedaan, of dat hij deze aangelegenheid voor zichzelf zou hebben voorbehouden. Ter zake kan ingeroepen worden dat de wetgever wel andere restricties heeft ingebouwd, bijvoorbeeld het verbod om gemeenten met een verschillend taalregime samen te voegen. Zo hij zich de wijziging van

le droit de modifier les limites provinciales, il l'aurait fait tout aussi explicitement. D'ailleurs, sur ce point précis, on trouve des précédents dans des lois de fusion antérieures, qui comportaient notamment de très importants transferts de territoires entre le Brabant et le Limbourg.

Le Ministre tient à préciser brièvement une fois encore l'étendue et la portée de la délégation donnée par le Parlement en 1961 et en 1971.

Dans le cas qui nous occupe, la comparaison avec une proposition ou un projet de loi ordinaire n'a aucune pertinence. Si l'on admettait une telle comparaison, on pourrait dire à bon droit que le Gouvernement n'avait pas besoin d'une délégation.

Il serait certes inacceptable d'élargir indéfiniment le mandat, mais il n'est pas moins indéfendable de vider de sa substance un mandat qui a tout de même été donné !

Quant à la question de savoir si un mandat, une fois donné, ne peut être retiré que pour l'avenir, le Ministre réaffirme son point de vue basé sur l'avis du Conseil d'Etat en date du 2 février 1967.

Il répond encore à l'argument tiré du pouvoir résiduaire des Chambres législatives. Le législateur possède évidemment ce pouvoir. Mais s'il a lui-même décidé qu'en l'espèce il ne s'agit pas d'une compétence résiduaire, l'argument perd toute valeur.

Pour le reste, le Ministre partage entièrement l'avis de tous ceux des intervenants qui ont souligné qu'il ne s'agit pas hic et nunc de pouvoirs spéciaux. Effectivement, nous n'avons pas à discuter ici une loi de pouvoirs spéciaux. Il aurait pu en être ainsi, mais le législateur ne l'a expressément pas voulu. Ce qu'il y a en réalité, c'est une délégation de pouvoirs.

Un membre déclare qu'il reste radicalement opposé au point de vue du Ministre. En termes lapidaires, la seule thèse exacte est la suivante : nous pouvons faire ici tout ce qui n'est pas interdit par la Constitution. Nous pouvons même modifier implicitement une loi. Et l'intervenant demande une fois de plus que le Ministre lui montre le moindre texte constitutionnel qui infirme cette thèse.

Plusieurs membres insistent pour que toute la question soit à nouveau soumise au Conseil d'Etat, en lui demandant de rendre un avis d'urgence.

Le Ministre, appuyé en cela par les autres commissaires, répond que, compte tenu des avis du Conseil d'Etat, il ne voit pas la nécessité d'une nouvelle consultation.

3. Les restrictions qui résultent pour les Chambres de la délégation qu'elles ont donnée.

a) La portée des articles 41 et 42 de la Constitution.

Le droit d'amendement et de division.

Le Ministre se réfère à son exposé introductif, dans lequel, parmi d'autres points, il a montré comment les

provinciegrenzen wilde voorbehouden, zou hij dat even expliciet hebben gedaan. Ten andere, ook hier zijn voorgaanden te vinden in vroegere samenvoegingswetten, met onder meer zeer belangrijke gebiedsverschuivingen tussen Brabant en Limburg.

De Minister wenst nog even terug te komen op de juiste omvang en op de draagwijdte van de in 1961 en in 1971 door het Parlement gegeven delegatie.

Het gaat niet op, in het geval dat ons bezig houdt een vergelijking te maken met een voorstel of een ontwerp van wet. Doet men dat wel, dan kan met goed recht beweerd worden dat de Regering geen delegatie van doen had.

Het zou natuurlijk niet opgaan de opdracht eindeloos uit te breiden. Maar het is evenmin te verdedigen, de nu eenmaal gegeven opdracht uit te hollen !

Wat aangaat de stelling dat een eenmaal gegeven opdracht alleen maar kan terug genomen worden voor de toekomst, benadrukt de Minister nogmaals zijn inzicht, gesteund op het desbetreffend advies van de Raad van State d.d. 2 februari 1967.

De Minister antwoordt nog op de stelling m.b.t. de residuaire bevoegdheid van de Wetgevende Kamers. Het is duidelijk, dat die residuaire bevoegdheid aan de wetgever behoort. Maar als die wetgever zelf heeft beslist dat het niet over een residuaire bevoegdheid gaat, behoudt het argument geen enkele waarde.

Verder is de Minister het volledig eens met alle intervenanten die hebben onderstreept dat het hic et nunc niet over speciale machten gaat. Dit is inderdaad geen volmachtswet. Het had wel zo kunnen zijn, maar dat heeft de wetgever uitdrukkelijk niet gewild. Het gaat wel en duidelijk om een delegatie van macht.

Een lid verklaart, het grondig oneens te blijven met de zienswijze van de Minister. Lapidair uitgedrukt is de enige juiste stelling deze : wij mogen hier alles doen wat niet door de Grondwet verboden is. Wij kunnen zelfs impliciet een wet wijzigen. En het lid blijft vragen dat de Minister enige grondwettelijke tekst zou laten zien, die zijn stelling te niet doet.

Enkele leden dringen aan, opdat heel deze problematiek opnieuw aan de Raad van State zou worden voorgelegd, met vraag om een dringend advies.

De Minister, daarin bijgevallen door de andere commissarissen, verklaart dat hij, gezien de adviezen van de Raad van State de noodzaak van een nieuwe consultatie niet inziet.

3. De beperkingen die, voor de Kamers, het gevolg zijn van de verleende delegatie.

a) De betekenis van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet.

Het recht op amendement en splitsing.

De Minister verwijst naar zijn inleidende uiteenzetting waarin o.m. wordt aangetoond hoe de opeenvolgende

Gouvernements successifs, tenant compte notamment des avis du Conseil d'Etat, ont veillé à rédiger leurs projets de loi de telle manière qu'ils soient conformes non seulement aux articles 2 et 3 de la Constitution, mais aussi aux articles 41 et 42.

Plusieurs commissaires ne peuvent admettre cette assertion.

Un membre se demande sérieusement si la procédure actuellement suivie est vraiment digne du Parlement. Il considère que ce projet est la négation même du droit d'amendement et de division. Or, ni la loi unique de 1961 ni la loi sur les fusions de 1971 n'autorisent le Gouvernement à proposer quoi que ce soit qui réduise à néant ce droit d'amendement et de division.

L'intervenant se réfère à l'avis du Conseil d'Etat qui a précédé la loi unique de 1961 et à l'esprit dans lequel cette loi a été adoptée. Il cite à cet égard le discours que M. Hermans a fait à la Chambre le 11 janvier 1961 (pp. 25 et 26 des *Annales Parlementaires*) dont voici le texte :

« M. Hermans. — ... Des objections d'ordre constitutionnel ont déjà été formulées contre la procédure prévue à l'article 86 du projet de loi. Je ne vais pas les rappeler ici car j'ai l'impression qu'elles ont été résolues en majeure partie par les changements déjà apportés par la Commission de l'Intérieur. Si ces objections d'ordre constitutionnel étaient très sérieuses lorsqu'il s'agissait du texte initial, on peut maintenant constater en toute certitude une nette amélioration.

» En effet, il avait été initialement prévu que les arrêtés royaux modifiant des limites communales ou fusionnant des communes seraient joints au budget de l'Intérieur.

» Depuis lors, il a été admis qu'ils seront déposés séparément sur le bureau des Chambres. J'aimerais toutefois que l'honorable Ministre veuille bien me dire s'il ne croit pas que chacun des arrêtés royaux prévoyant une modification territoriale doive faire l'objet d'un article distinct du projet de ratification qui sera soumis au Parlement, afin que l'on puisse ainsi procéder à un vote séparé sur chacune des modifications proposées.

» Le rapport de l'honorable rapporteur nous dit que le Ministre s'est engagé à subdiviser l'arrêté royal en autant de rubriques qu'il y a de fusions ou de modifications. Je considère que cela veut dire que le projet comportera autant d'articles qu'il y a de modifications proposées. J'aimerais que l'honorable Ministre réponde nettement à cette question, car j'estime qu'alors, les objections d'ordre constitutionnel qui ont émises pourraient être écartées.

» Je pense d'autre part qu'après ces remarques, on peut très certainement aussi formuler des objections politiques contre le texte proposé.

» Je l'ai déjà dit, nous sommes entièrement d'accord sur le fait qu'un certain nombre de communes doivent disparaître

Régérations, rekening houdend o.m. met de adviezen van de Raad van State, er zorg voor hebben gedragen hun ontwerpen van wet zodanig op te stellen dat ze niet alleen conform waren aan de artikelen 2 en 3 van de Grondwet maar ook aan de artikelen 41 en 42.

Verschillende sprekers zijn het oneens met deze bewering.

Een lid vraagt zich ernstig af, of de nu toegepaste procedure wel in overeenstemming is met de waardigheid van het Parlement. Het stelt, dat dit ontwerp het recht op amendement en splitsing eenvoudig negeert. Welnu, noch de verzamelwet van 1971 noch de samenvoegingswet van 1971 bevatten voor de Regering de toelating om iets voor te stellen dat dit recht op splitsing en amendement te niet doet.

Hetzelfde lid verwijst naar het advies van de Raad van State voorafgaand aan de verzamelwet van 1961, en naar de geest waarin deze wet werd goedgekeurd. Ter zake citeert het lid het betoog van de heer Hermans in de Kamer op 11 januari 1961 (blz. 25 en 26 der *Parlementaire Handelingen*) dat luidt als volgt :

« De heer Hermans. — ... Tegen de procedure, voorzien bij artikel 86 van het ontwerp van wet, zijn er reeds bezwaren van grondwettelijke aard geformuleerd. Ik wil ze niet herhalen, want ik heb de indruk dat deze voor het grootste deel zijn ondervangen door hetgeen in de Commissie voor Binnenlandse Zaken reeds is veranderd. Wanneer deze bezwaren van grondwettelijke aard zeer ernstig waren tegen de oorspronkelijke tekst, is er nu zeker en vast, een merkelijke verbetering vast te stellen.

» Er was immers oorspronkelijk voorzien dat de koninklijke besluiten, tot wijziging van gemeentegrenzen of samenvoeging van gemeenten, bij de begroting van Binnenlandse Zaken zouden worden gevoegd.

» Thans is aanvaard geworden dat zij afzonderlijk bij de Kamers zullen worden ingediend. Graag vernam ik echter van de achtbare heer Minister of hij niet meent dat elk koninklijk besluit, dat een gebiedswijziging voorstaat, een afzonderlijk artikel moet uitmaken van het bekrachtigingsontwerp, dat voorgelegd zal worden in het Parlement, opdat aldus afzonderlijk over elke wijziging zou kunnen gestemd worden.

» Het verslag van de achtbare heer verslaggever zegt dat de heer Minister zich verbonden heeft het koninklijk besluit in zoveel rubrieken in te delen, als er samenvoegingen of wijzigingen zijn. Ik meen dat zulks wil zeggen dat het ontwerp zoveel artikelen zal bevatten, als er wijzigingen worden voorgesteld. Ik zou op die vraag van de achtbare heer Minister een duidelijk antwoord willen hebben, want in die omstandigheden zouden mijns inziens, de bezwaren van grondwettelijke aard, die naar voren zijn gebracht, kunnen worden uitgeschakeld.

» Ik ben de mening toegedaan dat, naast deze opmerkingen, ongetwijfeld ook politieke bezwaren tegen de voorgestelde tekst kunnen naar voor gebracht worden.

» Ik zegde het reeds, wij zijn volledig akkoord dat een aantal gemeenten in het land moeten verdwijnen omdat zij niet

parce qu'elles ne sont pas viables. Peuvent être considérées comme telles les communes où le manque de cadres administratifs est dû au nombre trop restreint d'habitants. Il est évident que les communes qui ne sont pas à même d'entretenir un appareil administratif doivent disparaître.

» Il serait dès lors souhaitable que l'on sache préalablement quand une commune est à considérer comme non viable.

» Mais le projet de loi, en ses articles 86 et suivants que nous examinons actuellement, va beaucoup plus loin.

» L'article 86 parle de « considérations ». Ce ne sont donc même pas des raisons géographiques, linguistiques, financières, économiques, sociales ou culturelles qui suffisent pour fusionner des communes ou modifier des limites.

» J'estime que l'on donne ici des pouvoirs beaucoup trop étendus à l'Exécutif, ce qui ne laissera pas d'entraîner de grands risques. Qu'entend-on au juste par considérations linguistiques, financières, économiques, sociales ou culturelles ?

» La situation financière saine d'une commune ne sera-t-elle pas parfois la considération à laquelle on s'arrêtera pour la joindre à une autre commune dont la situation financière est moins bonne, voire obérée ? La folie des grandeurs et la boulimie territoriale ne prendront-elles jamais pour paravent ces beaux mots de « considérations géographiques, linguistiques, etc. » ? Tout cela ne pourrait-il éventuellement avoir pour conséquence que des communes parfaitement viables se voient enlever une partie de leur territoire pour la rattacher à des communes qui ne le sont guère ?

» J'aurais aimé que l'honorable Ministre nous eût cité quelques exemples significatifs de ce qu'il entend par raisons économiques, sociales ou culturelles, pouvant justifier des changements territoriaux. Suffira-t-il, par exemple, qu'une petite commune ne dispose pas d'un centre culturel pour qu'on dise qu'elle doit disparaître et être rattachée à une commune voisine plus importante disposant, elle, d'un tel centre ?

» La longue énumération figurant à l'article 86 permettra toujours des rectifications de limites ou des fusions de communes.

» Peut-être a-t-on encore oublié quelque chose : ainsi des motifs urbanistiques peuvent tout aussi bien entrer en ligne de compte. Sans doute cet élément a-t-il échappé à l'attention ? Ni dans l'Exposé des motifs du projet ni dans le rapport je n'ai pu trouver d'explication de pareille notion. Si l'on a évité d'en fournir, c'est apparemment pour assurer au Ministre la plus large liberté d'action. Il y a là, à mon sens, un danger majeur. Certaines propositions de modification de limites ou de fusion de communes ne s'inspireront-elles pas de motifs purement politiques ? (*Geste de dénégation du Ministre de l'Intérieur.*)

» Je savais, Monsieur le Ministre, que vous me donneriez la certitude, l'assurance formelle qu'il n'en sera pas ainsi. Je dois cependant vous dire que nous savons par expérience que, dès à présent, l'on élabore des propositions qui, en réalité se fondent sur des calculs politiques.

leefbaar zijn. Niet-leefbare gemeenten kunnen deze zijn, waar het gebrek aan bestuurskracht voortkomt uit de geringheid van het aantal inwoners. Het spreekt vanzelf dat gemeenten, die niet bij machte zijn een bestuursapparaat in leven te houden, dienen te verdwijnen.

» Het zou dan ook wenselijk zijn dat men vooraf zou weten, wanneer een gemeente als niet-leefbaar moet beschouwd worden.

» Maar het ontwerp van wet, in zijn artikelen 86 en volgende, die wij thans bespreken, gaat veel verder.

» « Overwegingen » zegt artikel 86. Dus, niet eens redenen van geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele aard, zijn voldoende om gemeenten samen te voegen of grenswijzigingen door te voeren.

» Het komt mij voor dat er hier een veel te grote bevoegdheid wordt gegeven aan de uitvoerende macht, hetgeen niet zonder grote gevaren zal gepaard gaan. Wat zijn taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele overwegingen ?

» Zal de goede financiële toestand van een gemeente soms niet de overweging vormen om deze te voegen bij een andere gemeente, waar deze financiële toestand berooid is en minder goed ? Zal de grootheidswaanzin en de landhonger niet soms verscholen gaan achter deze schone woorden « geografische, taalkundige, enz., overwegingen » ? Zal het niet tot gevolg hebben dat soms van zeer leefbare gemeenten een deel van hun grondgebied wordt afgenomen om het te voegen bij minder leefbare gemeenten ?

» Ik had graag gehad dat de achtbare heer Minister ons duidelijk enkele voorbeelden had geciteerd, van wat hij verstaat onder economische, sociale en culturele redenen, die een gebiedswijziging kunnen rechtvaardigen. Zal het volstaan dat b.v. een kleine gemeente niet beschikt over een cultureel centrum om te zeggen dat ze moet verdwijnen en gevoegd worden bij een grotere naburige gemeente, die wel beschikt over een cultureel centrum ?

» Die uitgebreide opsomming, die voorkomt in artikel 86, zal altijd grenswijzigingen of samenvoegingen van gemeenten mogelijk maken.

» Er is misschien nog iets vergeten; met name, dat ook stedenbouwkundige redenen, urbanistische redenen, mogen in aanmerking komen. Dat is misschien nog vergeten ? Noch in de Memorie van Toelichting van het ontwerp, noch in het verslag heb ik een verduidelijking kunnen vinden van deze begrippen. Men heeft het blijkbaar vermeden, om de grootste mogelijke armslag aan de Minister te geven. Hierin ligt, mijns inziens, een groot gevaar. Zullen niet zuivere politieke redenen aan de oorsprong liggen van sommige voorstellen tot wijziging van grenzen en tot samenvoeging van gemeenten ? (*Ontkennend gebaar van de heer Minister van Binnenlandse Zaken.*)

» Mijnheer de Minister, ik wist dat u mij de zekerheid, de stellige verklaring zou geven dat het zó niet zal zijn. Ik moet u zeggen dat wij uit de ondervinding weten dat men nu reeds voorstellen aan het maken is, die werkelijk gebaseerd zijn op politieke berekeningen.

» L'honorable Ministre a voulu régler la question par la voie d'arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres. Mais l'article 3 de la Constitution vous a contraint à recourir à l'intervention du législateur dès lors que des modifications et rectifications de limites seraient décidées. Initialement, vous avez proposé que des arrêtés royaux soient annexés à la loi budgétaire.

» *M. Lefebvre*, Vice-président du Cabinet et Ministre de l'Intérieur. — Je suis d'accord pour répondre à la question que vous avez posée tout à l'heure; chaque projet de ratification fera l'objet d'une discussion et d'un vote séparés.

» *M. Hermans*. — Je vous remercie de cette déclaration, Monsieur le Ministre. Cela nous rassure en ce qui concerne les griefs d'ordre constitutionnel. »



Même si l'on admet qu'il y a ici un « contrat » sous forme de délégation de pouvoirs, poursuit l'intervenant, il n'en est pas moins évident que la base de ce contrat, définie en 1961 et confirmée en 1971, est présentement méconnue. A ce propos, il cite encore le rapport de la Commission du Sénat (Doc. Sénat n° 108, session de 1960-1961, p. 17) :

« Le Ministre déclare que les arrêtés constitueront des décisions ministérielles sur lesquelles les Chambres auront à se prononcer par oui ou par non. Les décisions, telles qu'elles seront présentées, ne pourront être amendées : ce sera l'approbation ou le rejet des arrêtés royaux. Il doit être bien entendu que c'est la loi qui modifiera les limites des communes ou fusionnera des communes limitrophes et non les arrêtés. Le texte vise une mission dont le Parlement charge le Gouvernement, mais cette initiative ne supprime par la procédure actuelle qui est lourde et lente. Plusieurs commissaires appuient ces déclarations.

» Le Ministre insiste sur ce que, à la suite de certaines interventions à la Chambre des Représentants, il a consenti à limiter le pouvoir du Roi dans le temps (1^{er} janvier 1971).

» Il a également admis que chaque projet fera l'objet d'un vote distinct. »

En outre, l'intervenant estime que la jurisprudence législative a bel et bien respecté le « contrat » en question, y compris le droit de division et d'amendement. Il en fut ainsi pour chacune des lois votées en la matière, à savoir les lois des 2 juillet 1964, 6 juillet 1964, 17 juillet 1970 (deux) et 9 avril 1971.

D'autre part, à ces occasions, le vote a eu lieu par division et des amendements ont même été déposés. Il est incontestable que la procédure actuellement proposée est en violation de l'article 41 de la Constitution. L'intervenant est convaincu que le Conseil d'Etat, s'il était consulté, rendrait un avis en ce sens.

Il conclut en annonçant que, s'il n'est pas tenu compte des arguments qu'il vient d'exposer, il déposera en séance

» De achtbare heer Minister heeft de kwestie willen regelen door koninklijke besluiten, overlegd in de Ministerraad. Artikel 3 van de Grondwet heeft u genoopt van het ogenblik, dat grenswijzigingen en correcties worden aangebracht, de wetgever erbij te trekken. U hebt oorspronkelijk voorgesteld dat koninklijke besluiten zouden worden gehecht aan de begrotingswet.

» *De heer Lefebvre*, Ondervoorzitter van de Raad en Minister van Binnenlandse Zaken. — Ik wil gaarne antwoorden op de vraag die u zo juist heeft gesteld; ieder bekrachtigingsontwerp zal afzonderlijk worden besproken en er zal afzonderlijk worden over gestemd.

» *De heer Hermans*. — Ik dank u voor die verklaring, Mijnheer de Minister. Dat stelt ons gerust wat betreft die bezwaren van grondwettelijke aard. »



Zelfs zo men aanvaardt dat hier een « contract » is in de vorm van een delegatie van macht, zo gaat zelfde spreker verder, dan is het toch duidelijk dat de basis van dit contract — gelegd in 1961 en bevestigd in 1971 — hier wordt miskend. Spreker haalt ten dezen ook nog het verslag van de Senaatscommissie aan (Gedr. Stuk Senaat nr. 108, zitting 1960-1961, blz. 17) :

« De Minister verklaart dat de besluiten koninklijke beslissingen zullen zijn, waaromtrent de Kamers zich met ja of neen uit te spreken zullen hebben. Het is wel te verstaan dat de wet en niet het besluit de grenzen van de gemeenten zal wijzigen of aaneengrenzende gemeenten samenvoegen. De tekst voorziet in een opdracht waarmede het Parlement de Regering zal belasten maar deze voorziening schaft de huidige procedure, die omslachtig en traag is, niet af. Verscheidene leden keuren deze verklaring goed.

» De Minister onderstreept dat hij, na bepaalde interventies in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, erin heeft toegestemd de bevoegdheid van de Koning in de tijd te beperken (1 januari 1971).

» Hij heeft ook toegezegd dat over ieder ontwerp afzonderlijk zal worden gestemd. »

Daarenboven betoogt hetzelfde lid dat de legislatieve jurisprudentie het bedoelde « contract » — met inbegrip van het recht op splitsing en amendement — wel heeft geëerbiedigd. Dit was het geval bij elk van de vijf wetten die ter zake werden gestemd, en namelijk de wetten van 2 juli 1964, 6 juli 1964, 17 juli 1970 (twee) en 9 april 1971.

Bij die gelegenheid werd ten andere gesplitst gestemd en zelfs geamendeerd. Het is onbetwistbaar, dat artikel 41 van de Grondwet met de nu voorgestelde procedure wordt verkracht. Het lid is ervan overtuigd dat de Raad van State, zo hij geconsulteerd zou worden, in die zin zou adviseren.

Het lid kondigt tenslotte aan dat, zo met de bovenstaande argumenten geen rekening wordt gehouden, het in de open-

publique un amendement tendant à transformer tous les articles de l'arrêté royal en articles de la loi.

Un autre membre entend mettre en garde contre le faux argument de l'analogie avec la procédure d'approbation des traités internationaux dans laquelle le rôle du Parlement se limite à donner son assentiment. L'intervenant se réfère à ce propos au dernier accord sur les brevets d'invention. A ce moment, la question a été posée de savoir si le dépôt d'amendements serait possible et elle a fait l'objet d'une réponse. Voici ce que dit à ce sujet le rapporteur, M. Van Bogaert (Sénat, 1968-1969, n° 392, p. 3) :

« Le projet fut renvoyé à la Chambre des Représentants, qui l'a modifié une nouvelle fois en maintenant son point de vue antérieur. On peut retenir du rapport fait par M. Bohy deux arguments essentiels en faveur de cette thèse. En premier lieu, le rapporteur souligne que le Sénat déroge ainsi à l'application traditionnelle de l'article 68 de la Constitution, en vertu duquel le Parlement accepte ou rejette les traités mais ne les amende pas, la conduite des négociations appartenant à l'Exécutif. Le second argument présenté a trait au problème des réserves dans les traités internationaux. Le rapport souligne que l'article 4 de l'accord constitue un élément essentiel et qu'une réserve à ce sujet aurait donc pour effet de supprimer le lien conventionnel proprement dit. »

Il est évident que le dépôt d'amendements n'était pas possible dans le cas précité puisqu'il s'agissait d'un traité multilatéral et que, dans ce domaine, le fait qu'une des parties en amende le texte équivaut à une non-ratification.

Il est tout aussi évident que dans le cas qui nous occupe actuellement, il ne s'agit pas d'une affaire multilatérale.

Un autre membre se réfère aux interventions notamment de MM. de Stexhe et Van Cauwelaert, reproduites dans les *Annales parlementaires* du Sénat du 30 juin 1964 (pp. 1729 et suivantes) :

« M. le Président. — Je crois qu'il convient de limiter pour l'instant le débat à la question de la disjonction. Car enfin, comme je l'ai dit — mais je tiens à le répéter — si le Sénat se déclarait en faveur de cette disjonction, il faudrait que le projet amendé puisse être renvoyé d'urgence à la Chambre.

« Je demande aux orateurs de tenir compte de cette circonstance et d'être aussi brefs que possible.

« M. de Stexhe. — Monsieur le Président, je remercie, comme vous, le rapporteur de l'objectivité et de la précision de son rapport.

« Nous sommes à la fin de la session, mais, cependant, il serait souhaitable qu'un tel problème, important à plus d'un égard, soit examiné avec le sérieux qu'il mérite.

« Dans l'ensemble, sur les quelque vingt et un arrêtés royaux dont l'approbation est demandée, la commission,

bare vergadering een amendement zal indienen om al de artikelen van het koninklijk besluit om te zetten in artikelen van de wet.

Een ander lid wil waarschuwen voor het verkeerde argument van de analogie met de procedure waarmee internationale verdragen worden goedgekeurd en waarbij van het Parlement alleen instemming wordt gevraagd. Het verwijst ter zake naar het laatste octrooi-overdrag. De vraag omtrent een mogelijke amendering werd toen gesteld en ook beantwoord. Daarover schreef de verslaggever de heer Van Bogaert op bladzijde 3 van zijn rapport (Senaat, 1968-1969, nr. 392) :

« Het ontwerp werd verstuurd naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die op 6 april 1966 opnieuw de tekst van het ontwerp wijzigde en haar vroeger standpunt opnieuw innam. Uit het verslag van de heer Bohy zijn twee hoofdzakelijke argumenten aan te houden. In de eerste plaats wordt erop gewezen, dat de Senaat heeft afgeweken van zijn traditionele toepassing van artikel 68 van de Grondwet, waarbij het Parlement de verdragen goedkeurde of afkeurde maar niet amendeerde omdat het voeren der onderhandelingen tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort. Het tweede argument had betrekking op de reserves bij verdragen. In het verslag werd erop gewezen, dat artikel 4 van het Verdrag een der voornaamste regelingen bevat en dat aldus door een voorbehoud een eigenlijke verdragsband zou ontbreken. »

Het is duidelijk, dat amendering in het bedoelde geval niet mogelijk was, omdat het hier ging om een multilateraal verdrag, waarbij amendering door één van de partijen gelijk staat met niet-goedkeuring.

Het is even vanzelfsprekend, dat het in het geval dat ons nu bezighoudt niet om zo'n multilaterale aangelegenheid gaat.

Een ander lid verwijst naar de betogen van de heren de Stexhe, Van Cauwelaert e.a. en die terug te vinden zijn in de *Parlementaire Handelingen* van de Senaat van 30 juni 1964 (blz. 1729 en volgende) :

« De heer Voorzitter. — Ik meen dat het debat op dit ogenblik moet beperkt blijven tot de splitsing. Want, zoals ik reeds gezegd heb — en ik wens het te herhalen — als de Senaat zich voor die splitsing uitsprekt, moet het geamendeerde ontwerp dringend naar de Kamer kunnen worden overgezonden.

« Ik vraag de sprekers hiermee rekening te willen houden en zo bondig mogelijk te zijn.

« De heer de Stexhe. — Mijnheer de Voorzitter, evenals u dank ook ik de verslaggever voor de objectiviteit en de nauwkeurigheid van zijn verslag.

« Ofschoon wij aan het einde van de zitting zijn gekomen, is het wenselijk dat een in verschillend opzicht belangrijk probleem als dit met de nodige ernst wordt onderzocht.

« Over de eenentwintig koninklijke besluiten waarvan de goedkeuring wordt gevraagd, was er in de commissie, zoals

vous l'avez entendu, était pratiquement unanime, sauf sur deux, au sujet desquels les opinions étaient fort partagées. Dès lors, pour vraiment remplir notre rôle constitutionnel, il paraît souhaitable que nous examinions rapidement tous les arrêtés qui ne suscitent pas de problème, pour la simple raison que les communes fusionnées sollicitent elles-mêmes leur fusion et que, dans les deux autres cas, nous puissions étudier sérieusement les arguments avancés de part et d'autre.

» Nous avons déposé en commission une motion de disjonction des arrêtés n^{os} 2 et 3. Vous venez de l'entendre, elle a été rejetée de justesse, par 7 voix contre 6 et 2 abstentions.

» Je crois pouvoir dire également que certains de nos collègues n'ont pas approuvé cette motion de disjonction dans la crainte que les dix-neuf autres arrêtés ne puissent pas être approuvés avant les vacances, à la suite d'un renvoi à la Chambre. Grâce à l'obligeance de M. le Président, nous savons maintenant qu'il n'y a aucune crainte à avoir à cet égard, que tous ces arrêtés pour lesquels il n'y a pas de problème, pourront, s'ils restent seuls dans le projet que nous adopterons tout à l'heure, être approuvés à la Chambre cet après-midi et obtenir force de loi dans les prochains jours. C'est dire que nous pouvons examiner ceci plus à l'aise et rappeler quelques principes fondamentaux.

» En vertu de la Constitution, c'est le Parlement qui fixe les limites de l'Etat, des provinces et des communes.

» M. Harmegnies. — Vous oubliez la loi unique que vous avez voulue.

» M. de Stexhe. — Vous faites erreur, Monsieur Harmegnies. C'est pour respecter le principe que la loi unique a adopté une procédure assez particulière, qui fut d'ailleurs vertement critiquée à l'époque par M. le président Rolin, notamment, lorsque l'on chargeait le Ministre de l'Intérieur de prendre un arrêté royal et de le soumettre au Parlement pour ratification, avant qu'il ne puisse sortir ses effets.

» Et M. Rolin, de nous poser avec raison la question : qu'est-ce qu'un arrêté royal qui n'a pas d'effet avant la ratification ? C'est très exactement un projet de loi. Dès lors, il eût été plus simple de rédiger le texte comme suit : « Le Roi pourra déposer des projets de loi en vue de fusionner les communes. » Si donc le Ministre a été chargé plus spécialement de préparer le travail, de réunir les avis des conseils communaux, de la Députation permanente et tous les autres avis utiles, seul le Parlement peut donner une valeur à l'arrêté royal, et c'est le Parlement qui doit remplir sa mission constitutionnelle dans un examen sérieux de chaque fusion proposée. Il ne peut s'agir d'une ratification d'ensemble, en bloc, et sans examen. C'est la raison pour laquelle cette série d'arrêtés royaux successifs soumis à notre approbation sont en fait des projets de loi que nous devons examiner avec toute l'attention que nous mettons à l'étude des projets de loi qui nous sont soumis, avec tout le respect que nous devons à l'autorité ministérielle, mais aussi dans le respect de la Constitution, qui prescrit que

u entendu hebt, praktisch eenparigheid, behalve over twee waaromtrent de meningen sterk uiteenliepen. Om onze grondwettelijke rol naar behoren te vervullen lijkt het dus wenselijk dat wij alle besluiten waarvoor geen problemen rijzen, snel onderzoeken om de eenvoudige reden dat de samengevoegde gemeenten zelf om hun fusie verzoeken en opdat wij voor de twee andere gevallen de argumenten pro en contra ernstig kunnen bestuderen.

» Wij hebben in de commissie een motie ingediend om de besluiten 2 en 3 uit het ontwerp te lichten. Zoals u hebt gehoord, werd die motie verworpen met 7 tegen 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

» Ik meen ook te kunnen zeggen dat sommige collega's die motie tot splitsing hebben verworpen omdat zij vreesden dat de negentien andere besluiten niet zouden kunnen worden goedgekeurd vóór het reces daar zij naar de Kamer zouden moeten worden gezonden. Dank zij de welwillendheid van de Voorzitter, weten we nu dat die vrees ongegrond is en dat alle besluiten waarvoor er geen probleem is, indien zij alleen behouden blijven in het ontwerp dat wij straks zullen goedkeuren, vanmiddag door de Kamer kunnen worden aangenomen en in de eerstvolgende dagen kracht van wet krijgen. Dat wil zeggen dat wij het probleem rustiger kunnen onderzoeken en enkele fundamentele beginselen in herinnering brengen.

» De Grondwet bepaalt dat het Parlement de grenzen van het Rijk, van de provincies en van de gemeenten vaststelt.

» De heer Harmegnies. — U vergeet de eenheidswet die u gewild hebt.

» De heer de Stexhe. — U vergist zich, Mijnheer Harmegnies. Om het beginsel te eerbiedigen heeft de eenheidswet een vrij zonderlinge procedure vastgesteld waarop de toenmalige voorzitter Rolin trouwens openlijk kritiek heeft uitgebracht. Die kritiek had met name betrekking op het feit dat men de Minister van Binnenlandse Zaken opdracht gaf een koninklijk besluit te nemen en aan het Parlement ter bekrachtiging voor te leggen alvorens het gevolgen kon hebben.

» En de heer Rolin stelde terecht de vraag : wat is een koninklijk besluit dat geen gevolgen heeft voor de bekrachtiging ? Het is wel degelijk een ontwerp van wet. Bijgevolg zou het eenvoudiger geweest zijn de tekst te doen luiden als volgt : « De Koning kan ontwerpen van wet indienen met het oog op de samenvoeging van gemeenten. » De Minister werd dus meer bepaald belast met de voorbereiding van het werk, het inwinnen van adviezen van de gemeenteraden en van de bestendige deputatie en het verzamelen van alle andere nuttige adviezen, maar alleen het Parlement kan aan het koninklijk besluit gelding geven en het Parlement moet zijn grondwettelijke opdracht vervullen door elke voorgestelde fusie ernstig te onderzoeken. Het mag geen globale bekrachtiging worden zonder onderzoek. Daarom zijn de opeenvolgende koninklijke besluiten welke ons ter goedkeuring zijn voorgelegd, in feite ontwerpen van wet die wij even aandachtig moeten onderzoeken als de ons voorgelegde ontwerpen van wet, met alle eerbied die wij verschuldigd zijn aan het ministeriële gezag, maar ook met naleving van

c'est le Parlement qui fixe les limites des communes. Le Parlement doit donc intervenir et il doit le faire sérieusement.

» Interpellé en 1963, sur une menace de fusion, le Ministre de l'Intérieur répondait à la tribune de la Chambre des représentants : « C'est le Parlement qui, après en avoir discuté, déciderait souverainement. » C'est exactement la même thèse que nous retrouvons dans l'Exposé des motifs précédant la loi unique : vous préparez le travail, puis le Parlement décide.

» Mesdames, Messieurs, qu'une modification aux projets de loi qui nous sont soumis soit normale, j'en veux comme preuve le fait que la Chambre a supprimé trois points de la litanie des fusions faisant l'objet du premier projet de loi et qu'elle en a supprimé deux dans celui actuellement soumis à nos délibérations.

» *M. le Président.* — Je crois que le Sénat est éclairé tout au moins sur l'opportunité ou la non-opportunité de la disjonction.

» La parole est au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique.

» *M. Gilson*, Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique. — J'ai entendu beaucoup d'arguments contre la fusion, soit d'Anhée et de Dinant ou d'autres communes, et je n'y réponds pas parce que je crois comprendre que ne se pose que la question du renvoi en commission.

» *M. le Président.* — Vous avez tout à fait raison. Si l'on renvoie certains points en commission, c'est inutile; si on ne les renvoie pas, le débat sera largement ouvert.

» *M. Van Cauwelaert.* — Monsieur le Président, je crois qu'il est normal qu'un vote séparé ait lieu sur chacun des arrêtés royaux dont la division est proposée.

» *M. le Président.* — Certainement. Il y a deux arrêtés sur lesquels il sera voté séparément.

» L'ajournement est demandé pour deux arrêtés royaux. Nous devons donc procéder par votes séparés. »

**

Un autre commissaire a le sentiment que le Gouvernement humilie profondément les parlementaires en les contraignant à voter par « oui » ou par « non », dans une complète méconnaissance des droits que leur confèrent les articles 41 et 42 de la Constitution. Il se réfère à son tour aux précédents créés par la procédure suivie pour l'adoption de la loi unique du 14 février 1961 (plus particulièrement les art. 91 et suivants) et des lois successives sur les fusions des 2 juillet 1964, 6 juillet 1964, 17 juin 1970 (2) et 9 avril 1971. Dans l'élaboration de toutes ces lois, le Parlement a pu jouer un certain rôle, soit en modifiant simplement les noms de certaines entités, soit en apportant des changements aux cantons électoraux ou aux arrondissements. Il y a même le précédent du rejet d'une fusion.

Un membre estime que c'est précisément en abordant la discussion du droit d'amendement que les commissions réu-

de de Gondwet, die bepaalt dat het Parlement de grenzen van de gemeenten vaststelt. Het Parlement moet bijgevolg optreden en dit dient ernstig te geschieden.

» In 1963 over een dreigende fusie ondervraagd, antwoordde de Minister van Binnenlandse Zaken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers : « Hierover beslist het Parlement soeverein, na beraadslaging. » Die stelling is ook terug te vinden in de memorie van toelichting bij de eenheidswet. U bereidt het werk voor, nadien beslist het Parlement.

» Dames en heren, dat wijziging van de voorgelegde ontwerpen normaal is, kan worden afgeleid uit het feit dat de Kamer drie punten uit de reeks fusies van het eerste ontwerp van wet heeft geschrapt en dat zij er twee uit het thans in behandeling zijnde ontwerp heeft weggelaten.

» *De heer Voorzitter.* — Ik meen dat de Senaat, althans over het al of niet opportuun zijn van de splitsing, voldoende is ingelicht.

» Het woord is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt.

» *De heer Gilson*, Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt. — Ik heb veel argumenten gehoord tegen de fusie van Anhée, Dinant en andere gemeenten; ik antwoord daarop niet, omdat ik meen begrepen te hebben dat de verwijzing naar de commissie aan de orde is.

» *De heer Voorzitter.* — U hebt volkomen gelijk. Indien bepaalde punten naar de commissie worden verwezen, is dat nutteloos, zo niet, dan zal een breedvoerig debat geopend worden.

» *De heer Van Cauwelaert.* — Mijnheer de Voorzitter, ik denk dat het normaal is dat over elk van de koninklijke besluiten, waarvan de splitsing voorgesteld is, afzonderlijk wordt gestemd.

» *De heer Voorzitter.* — Zeker. Er zijn twee besluiten waarover afzonderlijk zal worden gestemd.

» Verdaging wordt gevraagd voor twee koninklijke besluiten. Hierover zal afzonderlijk worden gestemd. »

**

Een ander commissaris zegt het gevoelen te hebben dat de Regering de Parlementsleden diep vernedert door ze te dwingen « ja » of « neen » te stemmen, met volledige ontkenning van de grondwettelijke rechten vervat in de artikelen 41 en 42. Het verwijst op zijn beurt naar de precedentes, geschapen door de procedure die werd gevolgd bij de goedkeuring van de verzamelwet van 14 februari 1961 (meer speciaal de art. 91 en volgende) en van de opeenvolgende samenvoegingswetten van 2 juli 1964, van 6 juli 1964, van 17 juni 1970 (2) en van 9 april 1971. Bij al die wetten heeft het Parlement een zekere rol kunnen spelen, hetzij door eenvoudige naamwijzigingen, hetzij door verandering van kieskanton of arrondissement. Er is zelfs het voorgaande van een niet-aanvaarde samenvoeging.

Een lid spreekt de mening uit, dat de Verenigde Commissies precies met de discussie over het amenderingsrecht tot de

nies sont arrivées au nœud même du problème. Les graves questions qui se posent sont celles-ci : quel est l'objet de ce droit ? Jusqu'où va-t-il ?

L'intervenant développe la thèse suivante.

L'article 2 de la Constitution traite des subdivisions des provinces et veut qu'elles soient établies « ... par la loi ».

L'article 3 dit : « ... en vertu d'une loi ... ». C'est bien là une délégation. Mais l'exercice de cette délégation est soumis à des conditions rigoureuses qui doivent être interprétées restrictivement. Chacun admettra que l'arrêté royal à ratifier n'a aucune valeur en soi. Or, si le constituant a réservé aux Chambres législatives la ratification d'arrêtés royaux comme celui-ci, c'est qu'il visait par là un cas bien particulier; sinon, il aurait employé la formule : « ... par la loi ... ». En outre, il faut souligner que, dans des cas de l'espèce, la Constitution charge les Chambres législatives de la ratification et exclut donc le Pouvoir exécutif. C'est tout aussi vrai, notamment, pour les articles 61 et 62 de la Constitution, dont voici le texte :

« Article 61. — A défaut de descendance masculine de S.M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, le Roi pourra nommer son successeur avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

» S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant. »

« Article 62. — Le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment des deux Chambres.

» Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Or, poursuit l'intervenant, puisque la ratification des arrêtés de fusion relève non pas du Pouvoir législatif mais des Chambres législatives, il s'ensuit que celles-ci doivent pouvoir mener leurs travaux en toute liberté, sans immixtion du Gouvernement et en conservant leur droit de division et d'amendement.

Il lui paraît indispensable que le Parlement examine et décide si les quelque 500 fusions que le Gouvernement entend réaliser sont vraiment conformes aux susdites dispositions constitutionnelles et légales. Par conséquent, il est nécessaire de procéder à un examen de la constitutionnalité de chacune des 497 fusions proposées et de leur conformité à la loi en se rapportant pour ce faire à toutes les dispositions de la Constitution et de la loi de 1971 qui sont d'application en la matière.

D'autre part, l'intervenant attire l'attention sur le grand nombre de pages d'errata que contient le *Moniteur belge* du 18 octobre 1975 et qui sont parfois de véritables modifications de l'arrêté royal. Il peut y avoir ici également des causes d'illégalité.

kern van de betwisting zijn gekomen. Belangrijke vragen zijn : waar slaat dat recht op ? Hoe ver reikt het ?

Het lid ontwikkelt de volgende stelling.

Artikel 2 van de Grondwet spreekt over de onderverdelingen van de provincies en wil die zien uitvoeren « ... door de wet ».

Artikel 3 zegt « ... krachtens een wet ... ». Hier is dus delegatie. Maar de uitoefening van die delegatie is onderworpen aan strenge voorwaarden, die restrictief moeten geïnterpreteerd worden. Een ieder is er over akkoord dat het te bekrachtigen koninklijk besluit op zichzelf geen waarde heeft. Welnu, indien de grondwetgever de bekrachtiging van zulk een (of zulke) koninklijk(e) besluit(en) heeft voorbehouden aan de Wetgevende Kamers, dan wilde hij daar iets speciaals mee bedoelen, anders zou de formule hebben geluid : « ... door de wet ... ». Het dient daarenboven onderstreept, dat de Grondwet in dergelijke gevallen de bekrachtiging toevertrouwt aan de Wetgevende Kamers, en dus de uitvoerende macht uitsluit. Dat is bijvoorbeeld ook het geval in de artikelen 61 en 62 van de Grondwet die luiden :

« Artikel 61. — Bij gebreke van mannelijke nakomeling-schap van Z.M. Leopold Joris Christiaan Frederik van Saksen-Coburg, kan de Koning zijn opvolger benoemen, mits de Kamers daarmee instemmen op de wijze als in het volgend artikel is voorgeschreven.

» Indien geen opvolger op deze wijze is benoemd, is de troon onbezet. »

« Artikel 62. — De Koning kan niet tegelijk hoofd van een andere Staat zijn zonder instemming van beide Kamers.

» Geen van beide Kamers kan hierover beraadslagen, wanneer niet ten minste twee derden van haar leden tegenwoordig zijn, en het besluit is alleen dan aangenomen, indien het ten minste twee derden van de uitgebrachte stemmen heeft verkregen. »

Welnu, zo vervolgt de spreker, vermits de bekrachtiging van de samenvoegingsbesluiten het werk is, niet van de Wetgevende Macht maar wel van de Wetgevende Kamers, wil dat zeggen dat die Kamers daarbij in volle vrijheid moeten kunnen werken, zonder inmenging van de Regering en met behoud van hun recht op splitsing en amendement.

Het komt het lid onontbeerlijk voor dat het Parlement zou onderzoeken en er over beslissen of de ongeveer 500 samenvoegingen die de Regering nu wil tot stand brengen, werkelijk via deze grondwettelijke en wettelijke bepalingen zijn ontstaan. Er is dus noodzaak aan een (grond)wettigheidsonderzoek, aan een toetsing aan alle desbetreffende bepalingen van de Grondwet en van de wet van 1971, en dit voor alle 497 samenvoegingen.

Hetzelfde lid legt nog de nadruk op de vele bladzijden errata die in het *Belgisch Staatsblad* van 18 oktober 1975 zijn verschenen en die soms echte wijzigingen aan het koninklijk besluit inhouden. Ook hier kunnen redenen liggen van onwettigheid.

Un autre membre affirme que des juristes réputés, d'ailleurs déjà cités au cours de la discussion, sont favorables à la thèse qui veut que le droit d'amendement subsiste dans le cas présent. Il ajoute que, de son côté, la pratique juridique a toujours été dans ce sens. On se réfère à la loi unique de 1961 et l'on prétend que la loi de 1971 y aurait apporté des changements. Mais que fait-on alors du passage suivant du rapport de M. Verroken (Doc. Chambre 991 (1970-1971) n° 3), p. 3, 2° et 3° alinéas :

« Les articles 2 et 3 du projet reprennent d'ailleurs respectivement l'article 92 et les alinéas 2 et 3 de l'article 91 de la « loi unique ».

» Comme l'expérience ne nous enseigne pas la nécessité d'innover en matière de procédure, il a paru opportun de reprendre les textes actuels, puisque leur interprétation large est désormais établie et a notamment permis de réaliser dans les plus brefs délais les opérations souhaitées. »

L'intervenant estime que le Ministre défend une mauvaise cause.

D'après un autre commissaire, on ne peut pas perdre de vue qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas simplement de problèmes constitutionnels et juridiques, mais aussi de réalités politiques. Nous devons assurément tenir compte de l'ensemble des dispositions constitutionnelles et légales, mais surtout de l'évolution, voulue par le législateur, qui s'est produite dans le domaine qui nous occupe.

Nul ne peut mettre en doute la constitutionnalité des lois de 1961 et de 1971, pour innovatrices qu'elles fussent. C'est le Ministre R. Lefebvre qui a conçu cette procédure spéciale, cette formule légale sui generis. A cet égard, l'intervenant se réfère au rapport de la Chambre sur la loi unique : « Sur le plan formel, le Conseil d'Etat a raison. Mais ce n'est pas parce que « ratifier » a eu jusqu'à présent un sens limité, que ne peut être donné à ce terme un sens plus large. Si le recours au législateur est nécessaire, c'est essentiellement pour respecter la Constitution. En fait, « ratification » correspond à peu près à « assentiment » figurant au deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution. » (Doc. Chambre 649 (1959-1960) n° 29, p. 49.)

Le même membre se réfère également aux déclarations faites par M. le Ministre Harmegnies en 1971 : « Il ne faut pas non plus oublier que, même par la procédure accélérée, la fusion de communes n'est ratifiée et ne devient donc exécutoire qu'après que le Parlement l'a entérinée, c'est que c'est le législateur qui a le dernier mot. » (Annales parlementaires Chambre, 23 juin 1971, p. 15.)

Le commissaire conclut son intervention sur cet aspect du problème en déclarant que nous conservons notre droit de division et d'amendement, mais uniquement en ce qui concerne les articles de la loi.

Een ander lid houdt staande, dat befaamde juristen — die hier trouwens al werden geciteerd — de stelling van het amendementsrecht óók in dit geval, aanhouden. Het voegt er aan toe dat ook de rechtspraak steeds in die richting is gegaan. Er wordt verwezen naar de verzamelwet van 1961, en dan beweert men dat de wet van 1971 daar verandering aan zou hebben gebracht. Maar wat dan met het citaat uit het verslag Verroken (Gedr. Stuk Kamer 991 (1970-1971) - nr. 3) blz. 3, 2° en 3° lid :

« In de artikelen 2 en 3 van het ontwerp worden trouwens respectievelijk de bepalingen van artikel 92 en van het tweede en derde lid van artikel 91 van de « eenheidswet » overgenomen.

» Daar bij ondervinding, wat de procedure betreft, geen vernieuwing noodzakelijk is gebleken, is het inderdaad opzigtelijk de huidige teksten over te nemen, vermits hun ruime interpretatie voortaan vaststaat en inzonderheid de verwezenlijking van de gewenste operaties binnen de kortst mogelijke tijd mogelijk maakt. »

Het lid is van mening, dat de Minister een slechte zaak verdedigt.

Een lid stelt, dat niet uit het oog mag worden verloren dat het hier niet alleen over constitutionele en juridische problemen gaat, maar ook om politieke realia. We moeten met het geheel van de grondwettelijke en wettelijke beschikkingen rekening houden en vooral ook met de door de wetgever gewilde evolutie die zich ten aanzien van de voorliggende problematiek heeft voorgedaan.

Niemand kan betwisten, dat de wetten van 1961 en 1971 grondwettelijk waren, al was de constructie nieuw. Het was Minister R. Lefebvre die deze speciale procedure, deze wettelijke constructie sui generis heeft uitgevonden. Spreker verwijst ten dezen naar het rapport van de Kamer over de verzamelwet : « Formeel gesproken heeft de Raad van State het juist voor. Het is echter niet omdat « bekrachtigen » tot nu toe een beperkte betekenis heeft gekregen dat aan die term geen ruimere zin mag worden gehecht. Het beroep op de wetgever is vooral noodzakelijk opdat de Grondwet zou worden nageleefd. In feite, komt « bekrachtigen » nagevoeg overeen met « goedkeuren » zoals het voorkomt in het tweede lid van artikel 68 van de Grondwet. » (Gedr. Stuk Kamer 649 (1959-1960) nr. 29, blz. 49.)

Hetzelfde lid verwijst ook nog naar de verklaringen van de heer Minister Harmegnies in 1971 : « Men vergete bovendien niet dat de samenvoeging van de gemeenten, ook in de versnelde procedure, slechts bekrachtigd is en dus uitvoerbaar wordt nadat het Parlement ze kracht heeft verleend; de wetgever heeft immers het laatste woord. » (Parlementaire Handelingen Kamer, 23 juni 1971, blz. 15.)

Wij behouden ons recht op splitsing en amendement, zo besluit spreker zijn betoog over dit uitzicht van het probleem, maar dan alléén op de artikelen van de wet.

Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est qu'en 1974, le Gouvernement a pris une option *politique* en décidant de procéder aux fusions suivant un plan d'ensemble. C'était et cela reste son bon droit. Au demeurant, il répond ainsi au vœu déjà exprimé en 1938 par le Centre d'études pour la Réforme de l'Etat de voir apporter au problème une solution globale sui generis par une approche originale :

« La Constitution réserve au seul législateur le droit de modifier les limites des communes. Il appartient donc aux Chambres d'ordonner les fusions jugées nécessaires.

» Nous sommes cependant en une matière où les cas d'espèce présentent chacun des traits originaux et devraient être traités séparément. Manifestement, le Parlement ne peut étudier les uns après les autres, tous les problèmes d'application que pose chaque fusion. Il doit voter une loi de cadre dans laquelle il fixe en toute souveraineté les principes généraux de la réforme et laisse au Gouvernement le soin de statuer sur les modalités d'application. » (Rapport, p. 407/408.)

Enfin, il est évident, déclare l'intervenant, qu'une solution globale — ne permettant pas que telle ou telle fusion puisse faire l'objet d'amendements — a l'avantage d'apaiser beaucoup mieux les réactions psychologiques dans les communes concernées.

Il convient donc d'envisager cette loi dans un esprit réaliste. L'opération globale de fusion est un élément nouveau, qui nous oblige à adapter la procédure aux réalités (politiques).

Un autre membre reconnaît que les lois de 1961 et de 1971 n'étaient pas parfaites. Mais en 1971, la plupart des objections de 1961 avaient déjà en grande partie disparu. Dès 1961, on avait voté par « oui » ou par « non ». M. Rolin déclara expressément à l'époque qu'en procédant de la sorte, le Parlement entendait nettement que l'arrêté royal ne fût autre chose qu'un projet de loi. Mais toujours en 1961, on a même employé le mot « ratifier » sans soulever la moindre protestation.

L'intervenant émet l'avis que certains de ses collègues qui défendent maintenant à toute force le droit d'amendement défendraient avec autant de conviction la thèse contraire s'ils appartenaient à la majorité gouvernementale.

Quant à l'évolution à laquelle le préopinant a fait allusion, l'intervenant rappelle qu'en 1961 l'on n'a procédé qu'à quelques fusions éparses. En 1971, on a déjà fait bien davantage : il y eut non seulement une nouvelle loi de fusion, mais aussi la création des agglomérations et fédérations, ces dernières devant, dans l'esprit de beaucoup, être un stade préparatoire en vue d'arrêtés de fusion largement conçus. Aujourd'hui en 1975, il existe une volonté politique de réaliser un plan d'ensemble. Dans ce contexte, la division consistant à prévoir une seule fusion par article, manque de réalisme.

Un commissaire ne partage pas l'opinion de ses collègues qui, dans ce cas spécifique, sont partisans du droit d'amendement.

Wat we niet uit het oog mogen verliezen is, dat de Regering in 1974 een *politieke* optie heeft genomen door de samenvoegingen te laten verlopen volgens een geheelsplan. Dat was en blijft haar recht. Daarmede komt zij ten andere tegemoet aan de reeds in 1938 door het Studiecencentrum voor de Hervorming van de Staat geformuleerde wens naar een geheeloplossing sui generis, naar een originele benadering :

« De Grondwet behoudt uitsluitend aan den wetgever het recht voor de grenzen van de gemeenten te wijzigen. Het behoort dus aan de Kamers de noodig geoordeelde samenvoegingen te beslissen.

» Op dit gebied nochtans bieden alle bijzondere gevallen eigenaardige kenmerken zodat zij alle afzonderlijk zouden dienen behandeld te worden. Het is duidelijk dat het Parlement niet het eene na het andere alle vraagstukken van toepassing bij iedere samenvoeging kan onderzoeken. Het moet een kaderwet goedkeuren, waarin het in volle souverainiteit de algemeene beginselen van de hervorming vastlegt, en aan de Regering de zorg laten uitspraak te doen over de modaliteiten van toepassing. » (Verslag, blz. 446).

Het is volgens spreker tenslotte evident, dat men met een globale oplossing — en waarbij niet elke samenvoeging het voorwerp kan zijn van amendering — veel beter de psychologische weerslag in de gemeenten kan opvangen.

Men moet dus ook deze wet in zijn realistisch kader zien. De globale samenvoegingsoperatie is een nieuw element, waarbij wij de procedure moeten aanpassen aan de (politieke) realiteit.

Een ander lid geeft toe, dat de wetten van 1961 en van 1971 niet volmaakt waren. Maar in 1971 waren de meeste tegenwerpingen van 1961 al grotelijks verdwenen. Reeds in 1961 werd met « ja » of « neen » gestemd. De heer Rolin verklaarde toen uitdrukkelijk dat het Parlement, door zo te handelen, bewust heeft gewild dat het koninklijk besluit niets anders zou zijn dan een ontwerp van wet. Maar men heeft toen, zonder dat er geprotesteerd werd, zelfs het woord « ratificeren » gebruikt.

Het lid oppert de mening dat sommige collega's die nu door dik en dun het amenderingsrecht verdedigen met evenveel overtuiging de andere stelling zouden verdedigen mochten ze tot de regeringsmeerderheid behoren.

Wat de evolutie betreft waarop reeds de vorige spreker zinspeelde, herinnert hetzelfde lid eraan dat in 1961 slechts enkele zeer verspreide samenvoegingen werden doorgevoerd. In 1971 ging men al beduidend verder : niet alleen een nieuwe samenvoegingswet, maar ook oprichting van agglomeraties en federaties, deze laatste in de opvatting van velen als een voorbereiding tot breed opgevatte samenvoegingsbesluiten. Nu, in 1975, bevinden wij ons voor de politieke wil, een geheelsplan te realiseren. In deze context is splitsing in één samenvoeging per artikel niet-realistisch.

Een commissaris deelt de mening niet van de collega's, die in dit specifieke geval het amenderingsrecht voorstaan.

Il cite ce commentaire que donne le rapport Neybergh (Doc. Sénat n° 108, session de 1960-1961, p. 17) de l'article 91 :

« Le Ministre déclare que les arrêtés constitueront des décisions ministérielles sur lesquelles les Chambres auront à se prononcer par oui ou par non. Les décisions, telles qu'elles seront présentées, ne pourront être amendées : ce sera l'approbation ou le rejet des arrêtés royaux. Il doit être bien entendu que c'est la loi qui modifiera les limites des communes ou fusionnera des communes limitrophes et non les arrêtés. Le texte vise une mission dont le Parlement charge le Gouvernement, mais cette initiative ne supprime pas la procédure actuelle qui est lourde et lente. Plusieurs commissaires appuient ces déclarations. »

Le Ministre désire à son tour répondre aux membres qui ont intervenus dans la discussion. Voici les réponses :

1. Le Ministre ne croit pas qu'il faille remonter à l'époque du Congrès national — comme l'a fait un membre — pour connaître l'interprétation exacte à donner à l'article 3 de la Constitution. Il s'agit ici de la loi du 23 juillet 1971 et il n'y a pas le moindre doute que, par cette loi, le législateur de l'époque a cédé certaines de ses prérogatives ou, en d'autres mots, qu'il a délégué certains pouvoirs.

Le Ministre constate que ce membre ne conteste même pas le dernier point, mais qu'il affirme que cette délégation de pouvoirs doit être interprétée strictement, en ce sens que, dans le doute, il faut conclure en faveur du mandant, c'est-à-dire, dans le cas présent, du législateur. A cet égard, le même membre songe plus particulièrement au droit de division et moins au droit d'amendement, et sa thèse est que, puisque tout il y a sur la délégation du droit de division, la conclusion doit être qu'il n'y a pas délégation de pouvoir en l'espèce et que, par conséquent, l'arrêté royal du 17 septembre 1975, par exemple, doit pouvoir être discuté article par article. Le Ministre lui rétorque que la distinction subtile entre le droit de division et le droit d'amendement est assez spacieuse et qu'à son sens, le premier sans le second n'a plus guère de portée, voire aucune. En effet, à proprement parler, cela reviendrait à dire qu'il faut voter sur chacun des 499 articles, dans le droit d'amendement, plutôt que sur l'ensemble de l'arrêté royal.

2. Selon le Ministre, une opération globale de fusion comme celle que propose le Gouvernement s'écarterait fondamentalement de la méthode suivie précédemment, laquelle consistait à réaliser des fusions « par grappes ». Dans ce cas-là, il était tout à fait logique d'avoir un arrêté royal par fusion, c'est évident même. Or, dans la situation présente où il s'agit d'une opération globale, il est tout aussi logique de n'avoir qu'un seul arrêté royal et la chose n'est pas moins évidente. Certes, le Ministre admet parfaitement que l'on cherche à voir dans quelle mesure précise il y a eu délégation de pouvoirs et que l'on tente d'en déterminer l'étendue.

Mais il ne peut marquer son accord sur l'expression utilisée par un membre qui estime que l'arrêté royal du 17 septembre 1975 ne serait rien de plus qu'une sorte de « proposition » ou de « projet ». Si cette interprétation était correcte, la loi

Hij citeert uit het rapport Neybergh (Gedr. St. Senaat nr. 108, zitting 1960-1961, blz. 17) deze commentaar bij artikel 91 :

« De Minister verklaart dat de besluiten koninklijke beslissingen zullen zijn, waaromtrent de Kamers zich met ja of neen uit te spreken zullen hebben. Het is wel te verstaan dat de wet en niet het besluit de grenzen van de gemeenten zal wijzigen of aaneengrenzende gemeenten samenvoegen. De tekst voorziet in een opdracht waarmee het Parlement de Regering zal belasten maar deze voorziening schaft de huidige procedure, die omslachtig en traag is, niet af. Verscheidene leden keuren deze verklaring goed. »

De Minister wenst op zijn beurt aan de intervenanten te antwoorden. Hij doet het in dezer voege :

1. De Minister meent dat men niet tot de tijd van het Nationaal Congres moet teruggaan — zoals een lid deed — ten einde de juiste interpretatie van artikel 3 van de Grondwet te achterhalen. Het gaat hier volgens hem om de wet van 23 juli 1971 en er bestaat niet de minste twijfel dat de toenmalige wetgever zich door die wet ontdaan heeft van bepaalde prerogatieven, m.a.w. afstand heeft gedaan van sommige bevoegdheden.

De Minister stelt vast dat een lid dit laatste zelfs niet betwist maar dat het stelt dat men deze bevoegdheidsdelegatie strikt moet interpreteren, in deze zin dat in geval van twijfel men moet concluderen ten gunste van de mandaatgever, in dit geval dus de wetgever. Dat lid denkt hierbij meer bepaald aan het recht van splitsing en minder aan het recht van amendement en zijn stelling is dat, vermits er over de delegatie van het recht tot splitsing twijfel bestaat, de conclusie moet zijn dat er te dien aanzien geen machtsoverdracht is en dat bijgevolg het koninklijk besluit van 17 september 1975 b.v. artikelsgewijze moet kunnen besproken worden. Daartegenover stelt de Minister dat het subtiel onderscheid tussen het recht van splitsing en het recht van amendement wel ver gezocht is en dat, zijns inziens, het eerstgenoemde zonder het tweede weinig of geen zin heeft. Dat zou inderdaad strikt gesproken betekenen dat er over elk van de 499 artikels zou moeten gestemd worden zonder recht van amendement in plaats van over de totaliteit van het koninklijk besluit.

2. Volgens de Minister is een globale fusie-operatie, zoals de huidige Regering nu voorstelt, fundamenteel verschillend van de vroegere werkwijze, die erin bestond fusies met kleine trosjes door te voeren. In dit laatste geval was een koninklijk besluit per fusie volledig logisch en voor de hand liggend. In de huidige stand van zaken, dus bij een globale samenvoegingsoperatie, is één enkel koninklijk besluit even logisch en voor de hand liggend. De Minister kan wel begrijpen dat men een inzicht poogt te verkrijgen in de mate waarin er bevoegdheidsdelegatie is gebeurd en daaraan een inhoud probeert te geven.

Hij is evenwel niet akkoord met de uitdrukking die gebruikt werd door een lid en waardoor het koninklijk besluit van 17 september 1975 niet méér zou zijn dan een soort van « voorstel » of « ontwerp ». Indien deze interpre-

du 23 juillet 1971 n'aurait absolument aucun sens : il est en effet évident que le Gouvernement a toujours la possibilité de soumettre au Parlement un projet de loi portant fusion de communes.

3. Le Ministre pense d'autre part que, en l'espèce, et plus précisément en ce qui concerne les amendements — il y a irrecevabilité relative, eu égard à la volonté du législateur.

Que celui-ci puisse révoquer la délégation ou le mandat, c'est incontestable pour le Ministre comme pour plusieurs commissaires, étant toutefois entendu que le retrait ne vaut que pour l'avenir. Dans le même ordre d'idées, le Ministre fait observer que, même en l'occurrence, il serait dénué de tout sens que le législateur, ayant délégué à l'Exécutif un certain degré de pouvoir — et donc une compétence déterminée — lui retire cette délégation au moment même où le Gouvernement accomplit sa mission.

En ce qui concerne l'arrêté royal, le fait est d'ailleurs que c'est le Parlement qui détient réellement le pouvoir de décision, puisque les deux Chambres peuvent l'approuver ou le rejeter. Il n'y donc là aucune atteinte au pouvoir souverain de la représentation nationale et l'article 3 de la Constitution est respecté. Le Ministre ajoute en passant que, lors des fusions précédentes, le Pouvoir exécutif a toujours modifié lui-même sa formule de fusion. Jamais aucune modification de la formule même n'a été adoptée par le Parlement. Les seuls changements qui aient été apportés au cours des débats parlementaires concernaient le nom de la nouvelle entité ou l'appartenance à tel ou tel canton électoral, éléments, qui, en somme, n'ont rien de commun avec la fusion proprement dite. Ainsi, déclare le Ministre, a-t-on sauvegardé le principe de l'irrecevabilité des amendements et de l'approbation ou du rejet global. Il estime d'ailleurs que la thèse du Gouvernement n'est pas contredite par l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de M. Jorissen relative à la modification d'un arrêté royal par une loi. Aussi le Ministre conclut-il que le Parlement peut toujours revenir sur la délégation de pouvoirs, soit explicitement, soit implicitement, mais que ce retrait ne vaut que pour l'avenir. En ce qui concerne l'actuel projet de loi portant ratification de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, le Parlement n'a que le pouvoir qu'il s'est réservé, c'est-à-dire de l'approuver ou de le rejeter globalement.

4. Quant à l'argument tiré du fait que l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 1971 parle d'arrêtés royaux au pluriel alors que l'article 91 de la loi du 14 février 1961 dit « un arrêté délibéré en Conseil des Ministres », le Ministre le trouve plutôt forcé et dénué de tout fondement juridique.

Il fait tout d'abord observer qu'au deuxième alinéa de l'article 91 de la loi du 14 février 1961 figurent les mots « ces arrêtés royaux », si bien que cette loi ne diffère pas à cet égard de celle du 23 juillet 1971. D'ailleurs, si l'on avait dû interpréter strictement la loi du 14 février 1961 en ce qui concerne l'expression « un arrêté royal », on n'aurait pas pu appliquer la méthode des fusions « par grappes ». Il y a

tatie de juste zou zijn, dan heeft de wet van 23 juli 1971 absoluut geen zin : het is inderdaad duidelijk dat de Regering altijd de mogelijkheid heeft om een ontwerp van wet in verband met de samenvoeging van gemeenten aan het Parlement voor te leggen.

3. De Minister is ook van mening dat het hier in dit geval, en meer bepaald wat de amendementen betreft, om relatieve onontvankelijkheid gaat, rekening houdend met de wil van de wetgever.

Dat de wetgever zijn delegatie of zijn mandaat kan herroepen acht de Minister — met verscheidene andere commissieleden — onbetwistbaar, met dien verstande evenwel dat de terugtrekking alleen maar geldt voor de toekomst. Hij wijst er in dit verband op dat het ook hier geen de minste zin zou hebben indien de wetgever een bepaalde graad van macht, en dus een bepaalde bevoegdheid aan de Uitvoerende Macht delegeert, om die delegatie dan op het moment dat de Regering haar opdracht heeft volbracht, weer terug in te trekken.

Wat het koninklijk besluit betreft is het trouwens een feit dat het Parlement werkelijk alle macht heeft : beide Kamers kunnen dat koninklijk besluit aanvaarden of verwerpen. Aan de soevereine macht van het Parlement wordt dus niet getornd en artikel 3 van de Grondwet wordt geëerbiedigd. Hij stipt bovendien terloops aan dat bij de vorige fusies de uitvoerende macht steeds zelf zijn fusieformule heeft gewijzigd. Er zijn nooit wijzigingen van de fusieformule zelf in het Parlement aanvaard. De enige wijziging, die bij de Parlements-besprekingen werd aanvaard, betreft de naam of een wijziging van kieskanton, die beide eigenlijk niets met de fusie « in se » te maken hebben. Aldus werd, volgens de Minister, het principe van de onaanvaardbaarheid van de amendementen en de globale goedkeuring of afkeuring gevrijwaard. De Minister is trouwens van oordeel dat de stelling van de Regering niet tegengesproken wordt door het advies van de Raad van State over een voorstel van de achtbare heer Jorissen, in verband met de wijziging van een koninklijk besluit door een wet. De Minister concludeert dan ook dat het Parlement steeds op zijn bevoegdheidsdelegatie kan terugkomen, hetzij expliciet, hetzij impliciet, maar dat die terugtrekking alleen maar geldt voor de toekomst. Ten aanzien van het huidige ontwerp van wet tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975, heeft het Parlement alleen maar die macht die het zichzelf heeft voorbehouden, namelijk een globale goedkeuring of afkeuring.

4. Het argument dat de wet van 23 juli 1971 het in artikel 1 over koninklijke besluiten in het meervoud heeft, terwijl artikel 91 van de wet van 14 februari 1961 over « een in de Ministerraad overlegd besluit » spreekt, vindt de Minister zeer ver gezocht en juridisch van iedere grond ontbloot.

Vooreerst doet de Minister opmerken dat in de tweede alinea van artikel 91 van de wet van 14 februari 1961 gesproken wordt over « deze koninklijke besluiten », derwijze dat deze wet in dat opzicht niet verschilt van de wet van 23 juli 1971. Trouwens indien men het besluit van 14 februari 1961, wat die uitdrukking « een koninklijk besluit » betreft, strikt had moeten interpreteren, dan had men het procédé van de fusies

eu en effet plusieurs arrêtés royaux successifs, qui furent ratifiés par le Parlement. Quant à la loi du 23 juillet 1971, il est évident que l'arrêté royal du 17 septembre 1975 ne constitue qu'un seul arrêté. Cela n'exclut pas qu'il puisse y avoir ultérieurement d'autres arrêtés royaux qui, par exemple, apporteraient des adaptations et modifications aux structures actuelles.

5. Il serait impensable, estime le Ministre, que le législateur ait empêché une fusion indispensable pour des motifs géographiques, économiques, sociaux, culturels ou financiers en arguant de limites d'arrondissement ou de province. L'avis du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 1964 est d'ailleurs parfaitement clair à ce sujet : les limites, tant des provinces que des arrondissements, peuvent être modifiées lorsque ces modifications sont la conséquence d'une fusion de communes. Il est à remarquer que l'honorable prédécesseur du Ministre actuel, M. Harmegnies, a lui-même pris pareille mesure : par arrêté royal du 31 mars 1970, ratifié par la loi du 17 juillet 1970, il a détaché le hameau d'Overhalmaal de Halle-Booienhoven dans le Brabant pour le rattacher à la commune de Halmaal dans le Limbourg.

6. Pour ce qui est de l'argument du pouvoir résiduaire du législateur, le Ministre en admet évidemment le principe, mais il fait observer que, dans le cas des fusions actuellement proposées et de la loi du 23 juillet 1971, le législateur a délégué ses pouvoirs et qu'il n'est donc plus question ici de pouvoir résiduel ou, pour mieux dire, qu'en l'occurrence, le principe du pouvoir résiduaire ne peut plus avoir d'application. On aurait pu recourir à la formule des pouvoirs spéciaux ou des pleins pouvoirs ou encore d'une loi-cadre, et l'adoption d'une de ces procédures aurait permis d'éviter toutes les contestations présentes. Mais le fait est que le législateur ne l'a expressément pas voulu et il faut dès lors en conclure qu'il a intentionnellement opté pour une formule de délégation « sui generis ». C'est pourquoi on ne peut prétendre qu'il y ait mécanisation ou robotisation du Parlement et de ses membres.

**

Un membre déclare qu'il n'est toujours pas convaincu et qu'il se réserve le droit de combattre en séance publique l'interprétation qui a été donnée des avis du Conseil d'Etat.

C'est surtout l'assertion du Ministre et d'un certain nombre de commissaires selon laquelle le législateur ne pourrait retirer ou modifier sa délégation que pour l'avenir, qu'il ne saurait admettre.

Il cite un exemple à l'appui de sa thèse. Si le législateur donnait au Gouvernement une délégation, par exemple, pour établir ou modifier cinq taux d'imposition, qui oserait affirmer sans crainte d'être contredit que le législateur peut moment sur cette délégation ? Par analogie, on peut affirmer sans crainte d'être contredit que le législateur peut aujourd'hui retirer une délégation de pouvoir, portant par exemple sur la modification des limites provinciales.

per « tros » niet kunnen doorvoeren. Er zijn inderdaad verscheidene opeenvolgende koninklijke besluiten geweest die door het Parlement bekrachtigd werden. Wat de wet van 23 juli 1971 betreft is het duidelijk dat het koninklijk besluit van 17 september 1975 één koninklijk besluit is. Dat sluit niet uit dat er later nog andere koninklijke besluiten zouden kunnen komen waarbij aanpassingen en wijzigingen b.v. aan de huidige structuur zouden aangebracht worden.

5. Het is volgens de heer Minister ondenkbaar dat de wetgever een om geografische, economische, sociale, culturele of financiële redenen onontbeerlijke fusie onmogelijk zou hebben gemaakt omwille van het bestaan van arrondissements- of provinciegrenzen. Het advies van de Raad van State van 17 december 1964 is trouwens overduidelijk te dien aanzien : de grenzen zowel van provincies als van arrondissementen, kunnen gewijzigd worden wanneer die wijzigingen het gevolg zijn van een samenvoeging van gemeenten. Op te merken valt dat de achtbare voorganger van de heer Minister, de heer Harmegnies, dat ingelijks heeft gedaan : bij koninklijk besluit van 31 maart 1970, bekrachtigd bij wet van 17 juli 1970, heeft hij het gehucht Overhalmaal van Halle-Booienhoven in Brabant losgemaakt en bij de gemeente Halmaal in Limburg gevoegd.

6. Wat het argument van de residuaire bevoegdheid van de wetgever aangaat, stemt de heer Minister vanzelfsprekend met het beginsel in, maar hij doet opmerken dat in het geval van de fusies en de wet van 23 juli 1971 de wetgever zijn bevoegdheid heeft gedelegeerd en dat er hier dus geen sprake meer is van residuaire bevoegdheid, of beter gezegd in dit geval is de residuaire bevoegdheid niet meer van toepassing. Men had de formule van de bijzondere machten of de volmachten of kaderwet kunnen aanwenden en dergelijk procédé zou iedere betwisting, zoals we nu meemaken, voorkomen hebben. De wetgever heeft zulks echter bewust niet gedaan en hieruit moet men dan ook concluderen dat hij gewild, een « sui generis »-delegatieformule heeft toegepast. Er kan dan ook niet gesproken worden van een mechanisatie of van een robotisatie van het Parlement en van de parlementsleden.

**

Een lid verklaart zich nog steeds niet overtuigd en behoudt zich het recht voor in openbare vergadering de interpretatie van de adviezen van de Raad van State aan te vallen.

Vooraf de bewering van de Minister en van enkele commissarissen dat de wetgever zijn delegatie alléén maar zou kunnen intrekken of wijzigen voor de toekomst kan het lid niet nemen.

Het staft zijn stelling met een voorbeeld. Zo de wetgever aan de Regering delegatie zou geven bijvoorbeeld om vijf aanslagvoeten van belastingen te vestigen of te wijzigen, wie zal durven beweren dat diezelfde wetgever niet te allen tijde op die delegatie terug zou mogen komen ? Per analogie kan onbetwistbaar beweerd worden dat de wetgever onmiddellijk een volmacht om bijvoorbeeld provinciegrenzen te wijzigen, weer in mag trekken.

L'intervenant persiste dans son opinion : tout transfert de pouvoirs doit s'interpréter de manière restrictive. Si le législateur demande maintenant un vote article par article, il ne modifie en rien sa délégation.

L'intervenant ajoute que, comme les choses se présentent actuellement — du moins selon le Gouvernement —, si le Parlement veut, par exemple, refuser une seule fusion, il doit rejeter tout le « paquet ». Ce serait par trop absurde.

Un autre membre répète que rien ne porte et ne pourra jamais porter atteinte à la discussion article par article ni au droit d'amendement.

Un commissaire se réfère une nouvelle fois à l'avis du Conseil d'Etat qui a déjà été allégué. Il cite :

« Il en découle que les « arrêtés » royaux seront d'une nature spéciale puisqu'ils n'auront pas d'effet par eux-mêmes, tandis que l'acte du pouvoir législatif ne sera pas une ratification au sens habituel du mot, puisqu'il n'aura aucun effet rétroactif.

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

» Le projet ne confère au Roi aucun pouvoir de modifier les limites des communes; il lui permet seulement de présenter à cette fin au Parlement les dispositions nécessaires sous forme de projet de loi de « ratification », au lieu d'un projet de loi ordinaire. La raison d'être du procédé apparaît clairement : un projet de ratification se présentant toujours sous la forme d'un article unique, il est ainsi possible de réduire les développements des débats parlementaires. Si les membres des Chambres législatives entendent discuter le détail des mesures proposées par le Gouvernement, il leur appartiendra de faire usage de leur droit de division et d'amendement. »

Le Ministre, affirme l'intervenant, se réfère à ses prédécesseurs, qui auraient dit eux aussi : c'est à prendre ou à laisser. Mais on lit dans le rapport déjà cité de M. Van den Eynden :

« Il y a lieu de préciser tout d'abord que deux solutions, dites normales, auraient pu être envisagées : une loi de cadre ou une loi de pouvoirs spéciaux.

» La première, qui consiste à donner au Roi le pouvoir de modifier les limites territoriales communales, se heurte de front au prescrit de l'article 3 de la Constitution, qui stipule que ce pouvoir est réservé au législateur. Il est donc impossible au Roi, au moyen d'arrêtés royaux normaux, de modifier les limites territoriales.

Het lid blijft staande houden dat elke overdracht van macht beperkend moet geïnterpreteerd worden. Als de wetgever nu eist dat artikel per artikel gestemd zou worden, wijzigt hij in genendele zijn volmacht.

Zoals de zaken er nu — volgens de Regering althans — voorstaan, aldus nog steeds hetzelfde lid, moet het Parlement om bijvoorbeeld één enkele samenvoeging af te wijzen, het gehele « pakket » verwerpen. Dat is toch al te gek.

Een ander lid herhaalt nog dat de artikelsgewijze bespreking en het amenderingsrecht door niets zijn aangetast en dat ook nooit kunnen worden.

Een commissaris wenst nogmaals te refereren naar het advies van de Raad van State dat reeds eerder werd aangehaald. Hij citeert :

« Die koninklijke « besluiten » zullen dus van speciale aard zijn, aangezien zij uit zich zelf geen uitwerking zullen hebben; daartegenover staat dat de bekrachtiging door het Parlement geen bekrachtiging in de gewone betekenis van het woord zal zijn, vermits ze niet zal terugwerken.

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

» Het ontwerp draagt aan de Koning geen enkele bevoegdheid op inzake grenswijziging tussen gemeenten; het laat hem enkel toe de daartoe vereiste bepalingen aan het Parlement voor te leggen als een ontwerp van bekrachtigingswet en niet als een gewoon wetsontwerp. De reden ligt voor de hand : daar een ontwerp van bekrachtigingswet altijd uit één artikel bestaat, kan de bespreking in het Parlement worden ingekort. Willen de Parlementsleden de door de Regering voorgestelde maatregelen uitvoerig bespreken, dan zullen zij gebruik moeten maken van hun recht van splitsing en amendement. »

De Minister, zo betoogt hetzelfde lid, verwijst naar zijn voorgangers die óók zouden hebben gezegd : het is te nemen of te laten. Maar in het reeds geciteerde rapport Van den Eynden leest hij :

« Eerst en vooral dient nader bepaald dat twee zogezegde normale oplossingen hadden kunnen onder ogen genomen worden : een kaderwet of een volmachtwet.

» De eerste, waarbij aan de Koning de macht zou worden toegekend de gemeentelijke gebiedsgrenzen te wijzigen, druist pal in tegen artikel 3 van de Grondwet, luidens hetwelk die macht aan de wetgever is voorbehouden. De Koning kan dus in geen geval de gebiedsgrenzen bij middel van normale koninklijke besluiten wijzigen.

» Une loi de pleins pouvoirs serait un moyen constitutionnellement plus défendable : les arrêtés royaux auraient force de loi. Mais, malgré tout, il semble nettement résulter de la rédaction de l'article 3 de la Constitution que l'Assemblée Constituante a voulu réserver ce pouvoir exclusivement au législateur et qu'il n'appartient donc pas à ce dernier de l'aliéner au profit du Roi.

» De ce fait, un moyen terme a dû être recherché et c'est ainsi que le projet actuel prévoit que toute la procédure se déroulera sur le plan gouvernemental, mais que la mesure ne deviendra exécutoire qu'après la ratification par le Parlement.

» Au sujet de l'article 86, la première question posée était de savoir quelle est la différence exacte entre une fusion et une adaptation des limites territoriales. Il y a fusion dès que deux ou plusieurs communes sont groupées pour former une nouvelle entité de telle sorte qu'elles forment un mélange complet dans lequel aucune des communes intéressées ne parvient à faire prévaloir son caractère propre. Par contre, il s'agit d'une adaptation des limites territoriales lorsqu'une partie ou l'intégralité d'une ou plusieurs communes est jointe à une autre commune déterminée, tout en conservant à cette dernière non seulement sa prédominance, mais aussi son caractère propre; exemple : l'annexion de Saint-André à Bruges ne pourrait jamais être considérée comme une fusion. Bien entendu, l'exemple est extrême, mais il sera parfois fort difficile de déterminer s'il s'agit d'une fusion ou d'une adaptation des limites; mais il appartiendra au Gouvernement non seulement de déterminer dans chaque cas de quelle opération il s'agit, mais encore de motiver la décision.

» S'il faut admettre que le texte proposé par le Conseil d'Etat fait ressortir immédiatement les deux opérations « fusion » et « adaptation », dire que « le Roi peut demander au Pouvoir législatif de donner force de loi à des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres » peut prêter à confusion du fait qu'un projet de loi et un acte pur du Pouvoir exécutif se présentent tous deux sous la forme d'un arrêté royal.

» Le problème de l'entrée en vigueur de la mesure prise ne doit pas nécessairement se trouver tranché à l'article 86. Si le Conseil d'Etat le fait au deuxième alinéa, c'est essentiellement parce que le terme « ratifier », employé dans le projet, prend un sens plus large que celui normalement admis jusqu'à présent : « ratifier », dit le Conseil d'Etat, signifie « confirmer »; or, donner force exécutoire à un acte qui n'en a pas revient à « compléter » cet acte.

» Sur le plan formel, le Conseil d'Etat a raison. Mais ce n'est pas parce que « ratifier » a eu jusqu'à présent un sens limité, que ne peut être donné à ce terme un sens plus large. Si le recours au législateur est nécessaire, c'est essentiellement pour respecter la Constitution. »

D'après l'intervenant, cela indique clairement que les prédécesseurs du Ministre admettaient parfaitement le droit d'amendement et de division. Ils ont tout au moins laissé

» Een volmachtwet ware aannemelijker in grondwettelijk opzicht : de koninklijke besluiten zouden kracht van wet hebben. Niettemin schijnt het duidelijk dat uit de tekst van artikel 3 van de Grondwet moet worden afgeleid dat de Grondwetgevende Vergadering die macht uitsluitend voor de wetgever heeft willen wegleggen en dat het deze dan ook niet toekomt daarvan afstand te doen aan de Koning.

» Daarom dient er naar een middenweg gezocht, en het is also dat het huidig ontwerp bepaalt dat de procedure volledig over het regeringsvlak zal verlopen, maar dat de maatregel slechts uitvoerbaar zal zijn wanneer hij door het Parlement is bekrachtigd.

» In verband met artikel 86 betrof de eerste vraag het juiste onderscheid tussen de samenvoeging en de aanpassing van de gebiedsgrenzen. Samenvoeging is het groeperen van twee of meer gemeenten om tot een nieuwe entiteit te komen, zodat ze een homogeen mengsel vormt waarin geen enkel van die gemeenten haar eigen aard de bovenhand kan doen halen. Er is daarentegen sprake van aanpassing van de gebiedsgrenzen wanneer een of meer gemeenten geheel of ten dele bij een andere gemeente wordt of worden gevoegd en dat laatstgenoemde gemeente daarbij de overhand over de andere behoudt en ook haar eigen aard : b.v. de inlijving van Sint-Andries bij Brugge zou nimmer als een samenvoeging kunnen worden beschouwd. Dit voorbeeld is weliswaar zeer duidelijk; doch het zal soms bezwaarlijk uit te maken zijn of het om een samenvoeging of om een aanpassing van grenzen gaat; de Regering zal evenwel in ieder geval moeten vaststellen om welke operatie het gaat en die vaststelling met redenen omkleden.

» Alhoewel dient toegegeven dat de door de Raad van State voorgestelde tekst onmiddellijk de twee operaties « samenvoeging » en « aanpassing » doet uitkomen, kan de bewering dat « de Koning de Wetgevende Macht kan verzoeken kracht van wet te verlenen aan in Ministerraad overlegde besluiten » aanleiding geven tot verwarring, gezien een wetsontwerp en een door de Uitvoerende Macht *qualitate qua* gestelde handeling zich beide voordoen onder de vorm van een koninklijk besluit.

» Het vraagstuk van de inwerkingtreding van de getroffen maatregelen moet niet onvermijdelijk in artikel 86 worden opgelost. Dat de Raad van State zulks in het tweede lid doet, is in hoofdzaak hieraan te wijten dat de in het ontwerp voorkomende term « bekrachtigen » een ruimere betekenis bezit dan vooralsnog het geval was : « bekrachtigen », zegt de Raad van State « betekent bevestigen »; welnu, executoire macht geven aan een akte welke die niet bezit, komt er op neer die akte « aan te vullen ».

» Formeel gesproken heeft de Raad van State het juist voor. Het is echter niet omdat « bekrachtigen » tot nu toe een beperkte betekenis heeft gekregen dat aan die term geen ruimere zin mag worden gehecht. Het beroep op de wetgever is vooral noodzakelijk opdat de Grondwet zou worden nageleefd. »

Dit wil volgens spreker duidelijk zeggen, dat de toenmalige Ministers akkoord waren met amendering en splitting. De voorgangers van de Minister hebben tenminste

voter sur chaque fusion, même si c'était par « oui » ou « non » et à l'exclusion de toute modification.

Un commissaire réplique que son collègue qui a cité l'avis du Conseil d'Etat concernant la proposition de loi de M. Jorissen tendant à modifier un arrêté royal, a passé sous silence l'essentiel de cet avis. Il s'agit des paragraphes suivants :

« Dans les deux cas, il s'agit de pouvoirs attribués au Roi par le législateur en conformité de l'article 78 de la Constitution. Le législateur peut les lui retirer en tout ou en partie. Mais la réduction des pouvoirs du Roi suppose en tout état de cause, une modification de la loi qui les a attribués. Cette modification peut être, soit expresse, soit implicite.

» En modifiant, pour certaines communes, la liste de classification des communes établie par le Roi, le législateur enlève à celui-ci ses pouvoirs à l'égard desdites communes et modifie ainsi, implicitement, la loi par laquelle il lui a attribué une compétence générale en la matière.

» Pareille modification a pour effet de réduire, pour le futur, les pouvoirs du Roi. » (Doc. Sénat, n° 156, session de 1967-1968, p. 7).

**

Approuvé par plusieurs membres, le Ministre déclare s'en tenir à sa thèse. En principe, une loi n'a pas d'effet rétroactif. Le législateur pourra intervenir, mais seulement après ratification de l'arrêté royal.

b) Echange de vues au sujet de la nature de l'arrêté royal et le fait que les fusions proposées sont groupées en un seul arrêté.

Il tombe sous le sens que la discussion de ces problèmes s'imbrique forcément dans celle des questions traitées au point a), toutes ces matières étant étroitement liées.

Plusieurs membres tiennent à souligner, ici encore, la différence de procédure par rapport à ce qui s'est fait précédemment, car il y avait alors un arrêté royal par fusion.

Un commissaire attire l'attention sur la diversité et la divergence des appellations déjà données à pareil arrêté royal soumis à ratification. On a parlé de « décision gouvernementale », de « future loi », mais aussi de « petit monstre ». Quand le Ministre emploie l'expression « plan d'ensemble », sa terminologie est plus exacte. L'intervenant aurait préféré le dépôt d'un projet de loi où chaque fusion eût fait l'objet d'un article distinct. Le document qui nous est soumis n'est qu'un acte préparatoire à la loi, acte qui n'a en soi aucune valeur. Et c'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat déclarera sans doute irrecevables les recours en annulation introduits contre l'arrêté royal parce que celui-ci n'est pas susceptible de causer grief, n'étant pas exécutoire.

over elke samenvoeging laten stemmen, zij het dat het « ja » of « neen » was en met uitsluiting van elke wijziging.

Een lid replikeert nog dat een collega, bij het citeren van het advies van de Raad van State met betrekking tot het voorstel van wet van de heer Jorissen tot wijziging van een koninklijk besluit, het essentiële van dat advies heeft overgeslagen. Het gaat om de volgende paragrafen :

« In beide gevallen heeft de wetgever in overeenstemming met artikel 78 van de Grondwet, aan de Koning een bevoegdheid toegewezen. De wetgever kan deze bevoegdheid ook terug nemen hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk. Een inkringing van de bevoegdheid van de Koning veronderstelt echter altijd een wijziging van de wet die de bevoegdheid heeft toegekend. Deze wijziging kan uitdrukkelijk, dan wel impliciet zijn.

» Wanneer de wetgever wat bepaalde gemeenten betreft, een wijziging brengt aan de lijst met de rangschikking der gemeenten door de Koning opgemaakt, ontnemt hij wat die gemeenten betreft, de bevoegdheid aan de Koning en wijzigt dus impliciet de wet waarbij hij aan de Koning een algemene bevoegdheid heeft verleend.

» Dit heeft voor gevolg dat de bevoegdheid van de Koning in de toekomst ingekrompen is. » (Gedr. St., Senaat, nr. 156, zitting 1967-1968, blz. 7).

**

Onder instemming van verschillende leden verklaart de Minister bij zijn stelling te blijven. In principe heeft een wet geen terugwerkende kracht. De wetgever kan wel ingrijpen, maar dan eerst nadat het koninklijk besluit bekrachtigd is.

b) Argumenten pro en contra de aard van het koninklijk besluit en met betrekking tot het feit dat er maar één wordt voorgelgd.

De discussie omheen het hierboven onder b) geformuleerd vraagpunt is vanzelfsprekend ten eerste verstrengeld met de bespreking van punt a), omdat het hier om eng-verknochte punten gaat.

Verschillende leden wijzen toch nog uitdrukkelijk op het verschil met vroeger, toen er één koninklijk besluit voor elke samenvoeging was.

Een lid wijst op de talrijke en uiteenlopende benamingen, die reeds aan zo'n te bekrachtigen koninklijk besluit werden gegeven. Men heeft gesproken van een « regeringsbeslissing », van een « toekomstige wet », maar ook van « een monstertje ». Juister is het woordgebruik van de Minister, die spreekt van een « geheelsplan ». Spreker zou liever hebben gezien, dat een ontwerp van wet werd ingediend met één samenvoeging per artikel. Wat nu voorligt is een voorbereidende akte vóór de wet, welke akte op zichzelf geen waarde heeft. En daarom zal de Raad van State de vorderingen tot nietverklaring van het koninklijk besluit zeker wel onontvankelijk verklaren omdat dit besluit geen grond kan opleveren tot bezwaar, aangezien het niet uitvoerbaar is.

Il conteste au Gouvernement le droit de soumettre à ratification un arrêté royal unique d'une aussi vaste portée : ce n'est pas au mandataire qu'il appartient de décider des modalités, mais bien au mandant. L'intervenant croit ne pas trop s'avancer en présumant que, si le Gouvernement a dû s'en tenir à un arrêté royal unique, c'est pour des raisons de pure opportunité politique.

Il estime en outre que l'avis du Conseil d'Etat se réfère à l'article 41 de la Constitution et non à l'article 42, ce qui confirme la thèse que le dépôt d'un arrêté royal unique est désapprouvé par cet avis.

Un autre membre considère que le groupement de toutes les fusions en un seul arrêté royal est tout simplement antidémocratique et donc scandaleux. Il estime en outre que l'emploi, dans la loi de 1971, des mots « arrêtés royaux », au pluriel, n'est pas sans importance.

A la suite de la discussion relative à la question de savoir s'il faut un ou plusieurs arrêtés royaux, un commissaire déclare que l'on aurait tout de même pu s'attendre à une autre « globalisation ». Nombre de projets de loi et d'arrêtés royaux en préparation sont étroitement liés au projet global à l'examen. Ils concernent le personnel, le patrimoine des communes à fusionner, les associations de communes, etc. L'intervenant souhaiterait que tous ces projets soient examinés simultanément, de telle sorte que les parlementaires puissent avoir une idée globale de ce que l'on va faire.

En réponse à cette intervention, le Ministre accepte de mettre immédiatement tous les membres des Commissions réunies en possession d'un certain nombre de textes préparatoires relatifs au personnel et au patrimoine. Il rejette toutefois l'idée d'examiner ces questions en même temps que le projet. Au cas où le Parlement ne ratifierait pas les fusions, bien d'autres mesures n'auraient plus aucun sens.

**

En conclusion de cet échange de vues, plusieurs membres insistent pour que le Conseil d'Etat soit à nouveau consulté sur les problèmes constitutionnels et juridiques qui ont été évoqués au cours de la discussion.

Certains commissaires demandent que cette consultation porte sur tous les textes proposés, y compris la proposition de loi (Doc. Sénat 717, 1975-1976, n° 1) de M. Pierson, qui est fondée sur d'autres principes que le projet du Gouvernement.

Un membre ne voit vraiment pas pourquoi cette demande de consultation globale ne rencontre pas l'assentiment général, y compris celui du Gouvernement, alors que des questions bien moins importantes sont soumises au Conseil d'Etat.

Il insiste sur les aspects humains de toutes ces décisions, notamment en ce qui concerne le personnel. Peut-on vraiment dire : ce qui importe d'abord, c'est de voter le projet de fusion, et après, nous verrons bien ce qu'il adviendra de vous.

Hetzelfde lid betwist de Regering het recht, één enkel koninklijk besluit met zulke zware draagwijdte voor te leggen : het is niet de opdrachthouder die beslist over de modaliteiten, maar de opdrachtgever. Spreker zegt, wel te kunnen vermoeden dat de Regering zich om louter politieke opportuniteitsredenen aan één enkel koninklijk besluit diende te houden.

Het lid is voorts van mening, dat het advies van de Raad van State verwijst naar artikel 41 van de Grondwet en niet naar artikel 42, waarmee nog eens benadrukt wordt dat de indiening van één enkel koninklijk besluit door dit advies afgewezen wordt.

Een ander lid vindt de samenbundeling van alle samenvoegingen in één koninklijk besluit gewoon ondemocratisch en daarom ergerlijk. Het is daarenboven van oordeel, dat het gebruik, in de wet van 1971, van de term « koninklijke besluiten » in het meervoud, niet onbelangrijk is.

Naar aanleiding van de discussie omheen het vraagpunt één of meerdere koninklijke besluiten, stelt een commissaris dat veeleer een andere « globalisatie » verwacht had mogen worden. Er zijn talrijke wetsontwerpen en koninklijke besluiten in de maak, die innig verbonden zijn aan het ene nu voorliggende ontwerp. Zij hebben te maken met het personeel, met het patrimonium van de samen te voegen gemeenten, met de verenigingen van gemeenten en dergelijke meer. Het lid zou wensen dat al deze ontwerpen samen behandeld zouden worden, zodat de parlementsleden een totaal beeld zouden hebben van wat er allemaal te gebeuren staat.

De Minister zegt daarop wel toe, dat alle leden van de Verenigde Commissies aanstonds in het bezit zullen gesteld worden van een aantal voorbereidende teksten met betrekking tot personeel en patrimonium. Een gelijktijdige behandeling wijst hij echter af. Zo het Parlement de samenvoegingen niet zou goedkeuren, zou heel wat ander werk geen enkele zin hebben.

**

Op het einde van deze gedachtenwisseling dringen verschillende leden aan op een nieuwe consultatie van de Raad van State met betrekking tot de besproken constitutionele en juridische problemen.

Sommige commissarissen vragen deze consultatie over alle ontworpen teksten die reeds voorliggen, met inbegrip van het voorstel van wet (Gedr. St. Senaat 717, 1975-1976, nr. 1) van de heer Pierson, dat andere principes huldigt dan het ontwerp van de Regering.

Een lid kan gewoon niet begrijpen dat die globale consultatie niet door iedereen, de Regering inclus, voorgestaan wordt, daar waar veel minder belangrijke aangelegenheden wel aan de Raad van State worden voorgelegd.

Hetzelfde lid drukt op de menselijke aspecten van al die regelingen, onder meer voor het personeel. Is het verdedigbaar te zeggen : eerst het samenvoegingsontwerp stemmen, en daarna zullen we wel eens zien wat er met u zal gebeuren.

Le Ministre maintient son point de vue, c'est-à-dire qu'il estime que les avis rendus par le Conseil d'Etat dans un passé récent sont suffisamment clairs.

C. Problèmes constitutionnels et juridiques relatifs à la suppression des fédérations périphériques

Dans son exposé introductif, le Ministre a également traité de la suppression envisagée des cinq fédérations périphériques existantes : Asse, Hal, Tervuren, Vilvorde et Zaventem (voir Chapitre I^{er} du présent rapport).

Répondant à une question posée à ce sujet, il confirme qu'il n'était pas obligé légalement de consulter ces fédérations sur leur suppression.

Un membre estime que la suppression des fédérations périphériques est inconstitutionnelle. Il cite l'article 108bis de la Constitution : « La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108. »

Le législateur, poursuit l'intervenant, a exécuté partiellement la mission qui lui était imposée par la Constitution en créant une agglomération et cinq fédérations. A peine quatre ans plus tard, le même législateur supprime ces cinq fédérations..., ce qui équivaut à abroger un texte constitutionnel, car ce texte devient ainsi lettre morte. Et même si l'on répondait qu'à l'avenir on pourra de nouveau créer des fédérations, il n'en reste pas moins que le projet à l'examen méconnaît l'esprit de la Constitution.

Un commissaire fait observer qu'il existe également un texte de loi disant qu'il ne faut pas créer de fédérations si les communes sont suffisamment fortes. Il se réfère à un ouvrage de M. de Stexhe, intitulé « La revision de la Constitution belge 1968-1971 ». Il ressort clairement de cet ouvrage qu'à l'époque, le Parlement a voulu prévoir plusieurs formules d'agrandissement de l'échelle des communes. Les fédérations étaient une de ces formules. Au surplus, il est incontestable que jamais l'obligation n'a été imposée de créer des fédérations.

Un membre estime qu'une illégalité a été commise par le fait que l'on n'a pas consulté les fédérations périphériques, lesquelles, à fortiori, n'ont donc pu émettre un avis conforme sur la modification de leurs limites, comme le prévoit cependant l'article 3, § 4, de la loi du 26 juillet 1971, qui est libellé comme suit :

« § 4. Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut changer ou rectifier les limites des agglomérations et des fédérations de communes sur avis conforme des conseils de l'agglomération et des fédérations de communes concernées.

» En outre, lorsque les avis ci-dessus sont réunis, le Ministre de l'Intérieur consulte la commune dont le territoire est concerné en tout ou en partie.

» L'arrêté ne produit ses effets qu'après être ratifié par la loi. »

De Minister blijft op zijn standpunt, dat de adviezen die de Raad van State in een recent verleden heeft uitgebracht, voldoende duidelijk zijn.

C. Constitutionele en juridische problemen met betrekking tot de afschaffing van de randfederaties

De Minister handelde in zijn inleidende uiteenzetting ook over de voorgenomen afschaffing van de vijf bestaande randfederaties : Asse, Halle, Tervuren, Vilvoorde en Zaventem (zie aldaar, Hoofdstuk I van dit rapport).

Op een desbetreffende vraag bevestigt hij, dat hij wettelijk niet verplicht was deze federaties over hun afschaffing te raadplegen.

Een lid meent, dat de afschaffing van de randfederaties ongrondwettelijk is. Het citeert artikel 108bis van de Grondwet : « De wet richt agglomeraties en federaties op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzekert daarbij de toepassing van de beginselen vermeld in artikel 108. »

De wetgever, aldus dat lid, heeft de hem door de Grondwet opgelegde taak gedeeltelijk uitgevoerd en een agglomeratie en vijf federaties opgericht. Nauwelijks vier jaar later heeft diezelfde wetgever die vijf federaties op..., dus heffen wij een grondwettelijke tekst op. Die wordt daardoor dode letter. En zelfs indien geantwoord zou worden dat in de toekomst opnieuw federaties kunnen worden opgericht, blijft het een feit dat met het voorliggende ontwerp de geest van de Grondwet wordt miskend.

Een lid wijst erop dat er ook een wettekst is die zegt dat geen federaties moeten worden opgericht indien de gemeenten voldoende sterk zijn. Hetzelfde lid verwijst naar het werk van de heer de Stexhe, « La revision de la Constitution belge 1968-1971 ». Daar blijkt duidelijk uit, dat het Parlement toentertijd meerdere formules van schaalvergroting mogelijk heeft willen maken. Federaties waren er één van. Verder is onbetwistbaar, dat er nooit een verplichting werd opgelegd om federaties op te richten.

Een lid stelt, dat er een onwettelijkheid werd begaan doordat de randfederaties niet werden geraadpleegd en dus a fortiori geen eensluidend advies konden uitbrengen omtrent de wijziging van hun grenzen, zoals nochtans vereist is door artikel 3, § 4, van de wet van 26 juli 1971 dat luidt als volgt :

« § 4. Op eensluidend advies van de raden van de betrokken agglomeraties en federaties, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, veranderingen of correcties aanbrengen in de grenzen van de agglomeraties en federaties.

» Wanneer hij bedoelde adviezen heeft bekomen, raadpleegt de Minister van Binnenlandse Zaken bovendien de gemeente waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk in aanmerking komt.

» Het besluit heeft slechts uitwerking na door de wet te zijn bekrachtigd. »

Ce à quoi le Ministre répond :

Si certains membres des Commissions réunies estiment que l'article 3, § 4, de la loi du 26 juillet 1971 requiert un avis favorable des Conseils de fédérations sur les fusions modifiant les limites de celles-ci, le Ministre, au contraire, est d'avis que, pour l'opération actuelle, il n'y avait aucune obligation de consulter les fédérations, sûrement pas en ce qui concerne leur suppression et pas davantage pour ce qui est des fusions de certaines communes au-delà des limites des fédérations. Néanmoins, le Gouvernement les a consultées officieusement, de même qu'il a décidé de consulter les commissaires d'arrondissement et les gouverneurs. Non seulement la loi du 26 juillet 1971 ne prescrit nullement pareille consultation, mais en outre, la modification du territoire de la fédération est une conséquence « légale » de la fusion. Il suffit donc que l'arrêté royal de fusion, ratifié par le Parlement — et qui devient loi par le fait de la ratification — prévoit lesdites fusions et indique à quelle fédération appartiendront les nouvelles communes.

Certains estiment même que si l'« avis conforme » a été inscrit dans la loi du 26 juillet 1971, c'est à titre de garantie contre l'extension de l'agglomération bruxelloise. Par conséquent, ajoutent-ils, on ne peut rien objecter à la modification des territoires des fédérations qui résultera des fusions dans le Brabant flamand.

Toujours en ce qui concerne la suppression des fédérations périphériques, un membre a par ailleurs émis l'avis que celle-ci serait anticonstitutionnelle (art. 108bis). Le Ministre lui répond que la suppression de ces fédérations n'est nullement contraire à l'article 108bis de la Constitution. La loi du 26 juillet 1971 crée des agglomérations sans en définir le territoire. Quant aux fédérations périphériques, elle en indique au contraire la composition territoriale, mais ce sont précisément les articles qui délimitent leur étendue (art. 84 et 85) qui sont supprimés par le projet. Rien n'empêche le législateur de créer ultérieurement de nouvelles fédérations là où il le jugera nécessaire et dans les limites qu'il croira devoir leur donner. L'article 2, § 2, de la loi du 26 juillet 1971 garde toute sa signification; il dit : « Toute fédération périphérique est créée et son ressort territorial est déterminé par voie de disposition législative. »

Un membre estime qu'il y a eu un malentendu quant à la portée exacte de son intervention relative à l'article 108bis de la Constitution et de la loi consécutive du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations. Il s'est surtout attaché à mettre en lumière le fait que la loi du 26 juillet 1971 a vu le jour dans des circonstances très spéciales. Il en cite les articles 1^{er} et 2 :

« Article 1^{er}

» Il y a cinq agglomérations :

» 1^o l'agglomération anversoise;

» 2^o l'agglomération bruxelloise;

Hierop repliqueert de Minister als volgt :

Waar bepaalde leden van de Verenigde Commissies de mening ten beste geven dat, overeenkomstig artikel 3, § 4, van de wet van 26 juli 1971 een gunstig advies van de federatieraden nodig is ten aanzien van die fusies waarbij de federatiegrenzen gewijzigd worden, is de Minister van oordeel dat bij de huidige operatie er geen enkele verplichting bestond om de federaties te raadplegen, zeker niet wat de afschaffing van de federaties betreft en ook niet wat de samenvoeging van bepaalde gemeenten betreft over federatiegrenzen heen. De Regering heeft ze wel officieus geconsulteerd zoals zij ook besloten heeft de arrondissementscommissarissen en de gouverneurs te consulteren. Niet alleen schrijft de wet van 26 juli 1971 dergelijke consultatie niet voor, maar bovendien is de gebiedswijziging van de federatie een « wettelijk » gevolg van de fusie. Het volstaat dus dat het door het Parlement bekrachtigde koninklijk besluit inzake fusies — dat door bekrachtiging wet wordt — de desbetreffende samenvoegingen omvat en aangeeft tot welke federatie de nieuwe gemeenten behoren.

Sommigen menen zelfs dat het « eensluidend advies » in de wet van 26 juli 1971 ingeschreven werd als garantie tegen de uitbreiding van de Brusselse agglomeratie. Bijgevolg — zo redeneert men — kan er geen bezwaar zijn tegen verandering in de federatiegebieden door fusie in Vlaams-Brabant.

Steeds in verband met de afschaffing van de randfederaties werd door een commissielid ook de mening uitgesproken dat die afschaffing ongrondwettelijk zou zijn (art. 108bis). Hierop antwoordt de Minister dat de afschaffing van die randfederaties in genende tegen artikel 108bis van de Grondwet indruist. De wet van 26 juli 1971 richt agglomeraties op zonder er een omschrijving van te geven. Wat de randfederaties betreft, geeft die wet echter wel de omschrijving en het zijn precies die artikelen, waarbij de randfederaties in hun huidige omschrijving worden bepaald (art. 84 en 85), die worden afgeschaft. Niets belet dat de wetgever later opnieuw federaties in het leven roept daar waar, en met de omschrijving die hij nodig acht. Artikel 2, § 2, van de wet van 26 juli 1971 blijft zijn volle betekenis behouden en luidt als volgt : « De oprichting van een randfederatie en de vaststelling van haar gebied geschiedt door de wet. »

Een lid oppert de mening, dat er een misverstand is ontstaan omtrent de juiste draagwijdte van zijn betoog met betrekking tot artikel 108bis van de Grondwet en van de daaruit voortgevloeide wet van 26 juli 1971 tot oprichting van agglomeraties en federaties. Het lid heeft vooral proberen duidelijk te maken, dat de wet van 26 juli 1971 in zeer speciale omstandigheden is ontstaan. Het lid haalt de artikelen 1 en 2 van die wet aan :

« Artikel 1

» Er zijn vijf agglomeraties :

» 1^o de Antwerpse agglomeratie;

» 2^o de Brusselse agglomeratie;

» 3° l'agglomération carolorégienne;

» 4° l'agglomération gantoise;

» 5° l'agglomération liégeoise.

» Le ressort territorial de chaque agglomération est déterminé par voie de disposition législative.

Sauf en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise, dont le territoire est fixé par la présente loi, le Ministre de l'Intérieur, avant que ne soit déterminé le ressort territorial des agglomérations, demande l'avis de toutes les communes intéressées. Les conseils communaux de ces communes émettent leur avis dans les trois mois à compter du jour où le Ministre de l'Intérieur leur a adressé la proposition relative à la détermination du territoire de l'agglomération. Le défaut d'avis dans le délai susdit vaut avis favorable.

» Article 2

» § 1^{er}. Toute commune du Royaume qui ne fait pas partie d'une agglomération peut faire partie d'une fédération de communes ci-après dénommée « fédération ».

» § 2. Toute fédération réunissant des communes les plus proches d'une agglomération est dénommée « fédération périphérique ».

» Toute fédération périphérique est créée et son ressort territorial est déterminé par voie de disposition législative.

» Sauf en ce qui concerne les fédérations périphériques dont le territoire est fixé par la présente loi, le Ministre de l'Intérieur demande l'avis préalable de toutes les communes intéressées. Les conseils communaux de ces communes émettent leur avis dans les trois mois à compter du jour où le Ministre de l'Intérieur leur a adressé la proposition relative à la détermination du territoire de la fédération. Le défaut d'avis dans le délai susdit vaut avis favorable.

» § 3. Toute autre fédération est créée par le Roi.

» A cette fin, à l'initiative du Ministre de l'Intérieur, les députations permanentes des conseils provinciaux dressent la liste des communes aptes à devenir le noyau de futures fédérations.

» Le Ministre de l'Intérieur adresse copie de ces listes à toutes les communes de la province en question et invite chaque conseil communal à donner un avis motivé.

» Par cet avis, le conseil se prononce sur :

» 1° une fusion de la commune avec une ou plusieurs communes voisines qu'il désigne;

» 2° une adhésion de la commune à une fédération dont il désigne la commune-noyau.

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

» 3° de Charleroise agglomération;

» 4° de Gentse agglomération;

» 5° de Luikse agglomération.

» Het grondgebied van elke agglomeratie wordt bij de wet bepaald.

» Behalve voor de Brusselse agglomeratie, waarvan het grondgebied bij onderhavige wet wordt vastgesteld, wordt voor de afbakening van het grondgebied van de agglomeraties door de Minister van Binnenlandse Zaken vooraf het advies ingewonnen van alle daarbij betrokken gemeenten. De raden van deze gemeenten brengen hun advies uit binnen een termijn van drie maanden, te rekenen van de dag waarop de Minister van Binnenlandse Zaken het desbetreffend voorstel aan de gemeenten heeft toegezonden. Indien het advies niet binnen die termijn is gegeven, wordt het geacht gunstig te zijn.

» Artikel 2

§ 1. Elke gemeente van het Rijk die geen deel uitmaakt van een agglomeratie kan deel uitmaken van een federatie van gemeenten, hierna genoemd « federatie ».

» § 2. Elke federatie waarvan gemeenten deel uitmaken die het dichtst bij een agglomeratie gelegen zijn, wordt « randfederatie » genoemd.

» De oprichting van een randfederatie en de vaststelling van haar gebied geschiedt door de wet.

» Behalve voor de randfederaties waarvan het grondgebied bij onderhavige wet wordt vastgesteld, wordt vooraf door de Minister van Binnenlandse Zaken het advies ingewonnen van alle daarbij betrokken gemeenten. De raden van deze gemeenten brengen hun advies uit binnen een termijn van drie maanden, te rekenen van de dag waarop de Minister van Binnenlandse Zaken het desbetreffend voorstel aan de gemeenten heeft toegezonden. Indien het advies niet binnen die termijn is gegeven, wordt het geacht gunstig te zijn.

» § 3. Elke andere federatie wordt door de Koning opgericht.

» Te dien einde maken de bestendige deputaties van de provinciale raden, op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken, de lijst op van de gemeenten die in aanmerking komen om de kern van de op te richten federaties te vormen.

» De Minister van Binnenlandse Zaken zendt afschrift van deze lijsten aan al de gemeenten van de provincie en nodigt elke gemeenteraad uit een gemotiveerd advies te geven.

» In zijn advies spreekt de gemeenteraad zich uit over :

» 1° een samenvoeging van de gemeente met één of meer nabijgelegen gemeenten welke hij aanduidt;

» 2° een toetreding van de gemeente tot een federatie waarvan hij de kerngemeente aanduidt.

» Wanneer de betrokken overheden binnen drie maanden nadat hun werd kennis gegeven van het voorstel, geen advies hebben uitgebracht, worden zij geacht een gunstig advies te hebben gegeven.

» Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, et pour chaque fédération, le Roi détermine le territoire sur lequel s'étend celle-ci.

» Cet arrêté ne produit ses effets qu'après avoir été ratifié par la loi.

» § 4. A partir du 1^{er} janvier 1975 et avant le 1^{er} janvier 1976, le Roi désigne la fédération à laquelle appartient toute commune du Royaume qui ne fait partie d'aucune agglomération ou fédération ou qui, même après fusion, ne constitue pas une entité suffisante. »

Ces articles montrent bien qu'il s'agissait là de fédérations d'un caractère tout particulier, dont la création répondait à des objectifs spécifiques, ajoute le membre.

Note : Ce débat constitutionnel et juridique sur la suppression des fédérations périphériques a été repris ultérieurement lors de la discussion du chapitre des « Consultations », et évidemment aussi de l'article du projet de loi qui règle cette question.

Nous renvoyons à ces parties de notre rapport, car il ne nous a pas paru souhaitable de détacher de leur contexte les discussions qui ont eu lieu à ce propos.

D. Problèmes juridiques concernant les consultations

Note. — Bien que les problèmes relatifs à la procédure de consultation présentent également bon nombre d'aspects juridiques, les Commissions réunies ont décidé que les discussions relatives à ce sujet seraient reprises sub V de la discussion générale à caractère plus politique (voir ce passage).

III. MOTIONS RECLAMANT LA CONSULTATION DU CONSEIL D'ETAT

A l'issue de la discussion générale sur les problèmes constitutionnels et juridiques, un membre dépose la motion suivante :

« Les Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur expriment le vœu que soit le Gouvernement, soit le Président du Sénat consulte le Conseil d'Etat sur le point de savoir :

» 1^o si le projet de loi portant ratification de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, seulement reproduit en annexe au projet, satisfait à l'obligation constitutionnelle des articles 41 et 42;

» 2^o si le projet respecte la procédure mise en œuvre par les lois des 14 février 1961 et 23 juillet 1971, lesquelles prévoyaient que les fusions de communes seraient soumises à la ratification des Chambres législatives dans des conditions permettant au Parlement de se prononcer par un vote, article par article, portant sur chaque fusion soumise à sa ratification. »

Deux autres membres déposent la motion suivante :

« Les Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur expriment le vœu que le Gouvernement ou le Président du

» De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het gebied waarop iedere federatie zich uitstrekt.

» Dit besluit heeft slechts uitwerking na door de wet te zijn bekrachtigd.

» § 4. Van 1 januari 1975 af en vóór 1 januari 1976 duidt de Koning de federatie aan waartoe de gemeenten van het Rijk behoren die geen deel uitmaken van een agglomeratie of federatie, of die zelfs na samenvoeging geen voldoende entiteit vormen. »

Deze teksten duiden erop, dat het hier om een speciaal soort federaties ging, opgericht met speciale bedoelingen, aldus nog het lid.

Noot : Deze constitutionele en juridische discussie omtrent de afschaffing van de randfederaties werd later nog hernomen bij de bespreking van het hoofdstuk Consultaties en vanzelfsprekend ook bij de bespreking van het desbetreffend artikel van het ontwerp van wet.

Wij verwijzen naar deze gedeelten van ons rapport, omdat het ons niet passend leek de aldaar gevoerde besprekingen uit hun verband te rukken.

D. Juridische problemen met betrekking tot de consultaties

Noot. — Alhoewel de problemen omtrent de consultatieprocedures ook heel wat juridische uitzichten vertonen, beslissen de Verenigde Commissies de daaromtrent gevoerde discussies onder te brengen in de meer politieke algemene bespreking onder V (zie aldaar).

III. MOTIES TOT RAADPLEGING VAN DE RAAD VAN STATE

Bij het beëindigen van de algemene bespreking over de grondwettelijke en juridische problemen legt een lid de volgende motie ter stemming voor :

« De Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken spreken de wens uit dat hetzij de Regering, hetzij de Voorzitter van de Senaat, de Raad van State zal raadplegen over de vraag :

» 1^o of het ontwerp van wet houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 17 september 1975, dat slechts als bijlage bij het ontwerp is gevoegd, voldoet aan de grondwettelijke verplichting van de artikelen 41 en 42;

» 2^o of het ontwerp de procedure in acht neemt bepaald in de wetten van 14 februari 1961 en 23 juli 1971, houdende dat de samenvoegingen van gemeenten ter bekrachtiging zullen worden voorgelegd aan de Wetgevende Kamers onder voorwaarden die het Parlement in staat stellen zich bij artikelsgewijze stemming uit te spreken over elke ter bekrachtiging voorgelegde samenvoeging. »

Twee andere leden dienen de volgende motie in :

« De Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken drukken de wens uit dat de Regering of

Sénat consulte la section de législation du Conseil d'Etat sur le point de savoir si le projet 721 respecte les dispositions de la loi du 27 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, sans qu'il ait été procédé à la consultation des conseils de fédération dont l'avis doit être conforme en cas de rectification, de modification ou de changement des limites. »

La première motion est rejetée à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

8 oui;
12 non;
1 abstention.

— Commission de la Justice :

8 oui;
11 non.

La deuxième motion est rejetée à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

8 oui;
12 non;
1 abstention.

— Commission de la Justice :

7 oui;
11 non.

IV. ECHANGE DE VUES AU SUJET DE L'ORDRE DU JOUR — VOTE SUR LA NATURE D'UNE PROPOSITION DE LOI

Un membre déclare qu'à son avis, le débat qui vient de se dérouler était une discussion juridique portant sur l'ensemble du problème des fusions. Il demande maintenant la priorité pour l'examen de la proposition de loi relative à la fusion de communes et à la modification de leurs limites (Doc. Sénat 717 (1975-1976), n° 1) de M. Pierson et consorts, en application de l'article 45 du Règlement du Sénat, dont voici le texte :

« Lorsqu'une proposition et un projet ont le même objet, les commissions examinent par priorité le texte déposé le premier. »

L'intervenant constate que cette proposition de loi porte une date qui précède de deux jours celle du projet du Gouvernement.

Après discussion, le Président constate que, de toute évidence, la question des dates n'est plus contestée par personne.

Plusieurs membres contestent cette interprétation stricte de l'article 45 du Règlement. Ils font valoir que cet article,

de Voorzitter van de Senaat de afdeling wetgeving van de Raad van State zouden raadplegen over het feit te weten of het ontwerp 721 de bepalingen van de wet van 27 juli 1971 op de instelling van de agglomeraties en federaties van gemeenten eerbiedigt door het niet raadplegen van de federatieraden waarvan het advies bij verbetering, wijziging of verandering van grenzen eensluidend moet zijn. »

De eerste motie wordt verworpen met volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

8 ja;
12 neen;
1 onthouding.

— Commissie voor de Justitie :

8 ja;
11 neen.

De tweede motie wordt verworpen met volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

8 ja;
12 neen;
1 onthouding.

— Commissie voor de Justitie :

7 ja;
11 neen.

IV. BETWISTING MET BETREKKING TOT DE AGENDA — STEMMING OVER DE AARD VAN EEN VOORSTEL VAN WET

Een lid betoogt dat naar zijn gevoel de tot dan toe gehouden discussie een juridische bespreking was over het geheel van de samenvoegingsproblematiek. Het vraagt nu voorrang voor de behandeling van het « Voorstel van wet betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen », nr. 717 (1975-1976) nr. 1, Senaat, 20 november 1975, van de heer Pierson c.s., bij toepassing van artikel 45, lid 3, van het Reglement van de Senaat dat zegt :

« Wanneer een voorstel en een ontwerp hetzelfde onderwerp hebben, onderzoeken de commissies bij voorrang de tekst die het eerst is ingediend. »

Het lid stelt vast dat bedoeld voorstel van wet een datum draagt die het ontwerp van de Regering met twee dagen voorafgaat.

De voorzitter stelt na enige discussie vast dat de kwestie van de data uiteraard door niemand meer wordt betwist.

Verschillende leden betwisten de enge uitlegging van artikel 45 van het Reglement. Aangevoerd wordt dat dit

dans son texte actuel, y a été inséré à la suite du dépôt d'une proposition de loi de M. Snyers d'Attenhoven (Sénat, 1969-1970, n° 201), et que ce texte avait uniquement pour but d'empêcher que le Gouvernement, en déposant soudainement un projet, ne puisse bloquer une initiative parlementaire antérieure.

Un commissaire affirme que l'article 45 n'est pas d'application en l'occurrence, la proposition de loi étant d'une autre nature que le projet du Gouvernement. L'auteur conteste ce point de vue avec la plus grande énergie.

Un autre membre estime que, dans le cas présent, le projet a priorité sur la proposition, même et surtout si l'on s'en tient tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 45 du Règlement. Cet article emploie les termes : « ... déposé le premier ». Or, poursuit l'intervenant, un projet déjà adopté par la Chambre n'est plus « déposé » au Sénat, il est « transmis au Sénat ». Dans notre terminologie parlementaire, le mot « dépôt » n'a d'autre signification que de désigner l'opération qui consiste à déposer un texte pour la première fois, ce qui peut se faire soit à la Chambre des Représentants, soit au Sénat.

Plusieurs commissaires soulignent qu'un certain nombre d'indications ne laissent subsister aucun doute sur le fait que les Commissions réunies étaient déjà en plein examen du projet du Gouvernement. Les convocations avaient déjà mentionné à diverses reprises le projet avant la proposition, et au surplus, il est indéniable que le commissaire qui demande maintenant priorité pour la proposition avait déjà déposé une motion tendant à renvoyer le projet au Conseil d'Etat.

Le Ministre demande que priorité soit donnée au projet.

Une proposition de consulter le Président du Sénat n'est pas retenue. Le Président des Commissions réunies est d'avis qu'il ne lui appartient pas d'interpréter le Règlement.

Après une suspension, il apparaît que tous les membres maintiennent leurs points de vue respectifs.

Un membre propose alors aux Commissions réunies de décider si le projet et la proposition sont effectivement de même nature, c'est-à-dire si leur objet est identique. Il fait valoir, quant à lui, que le projet prévoit un règlement global alors que la proposition se borne à arrêter une procédure.

Après une nouvelle suspension, la question ainsi posée est mise aux voix. Le vote est négatif et se décompose comme suit :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 8;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 6;
non : 11.

artikel in zijn huidige versie ontstond ingevolge een voorstel van wet Snyers d'Attenhoven (Senaat, 1969-1970, nr. 201) en dat de bedoeling alléén was te beletten dat de Regering, door het plots neerleggen van een ontwerp, een vóór haar genomen parlementair initiatief de pas zou afsnijden.

Een lid betoogt dat artikel 45 hier niet van toepassing is, aangezien het voorstel van wet van een andere aard is dan het ontwerp van de Regering. Dit wordt door de auteur ten stelligste betwist.

Een ander lid meent dat het ontwerp in dit geval voorrang heeft op het voorstel zelfs en vooral indien men artikel 45 van het Reglement zowel naar de letter als naar de geest toepast. Dat artikel gebruikt de termen : « ... eerst is ingediend ». Welnu, aldus het lid, een ontwerp dat reeds in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is goedgekeurd, wordt in de Senaat niet meer « ingediend », het wordt « aan de Senaat overgemaakt ». De enige betekenis van het woord « indienen » in ons parlementair woordgebruik slaat op de handeling, waarbij een stuk voor de eerste maal wordt neergelegd. Dat kan zowel in de Kamer als in de Senaat gebeuren.

Verschillende leden wijzen erop, dat er een aantal aanduidingen zijn die er geen twijfel over lieten bestaan dat de Verenigde Commissies reeds volop met de behandeling van het ontwerp van de Regering bezig waren. De oproepingen vermeldde reeds verschillende malen het ontwerp vóór het voorstel, en het kan ook niet betwist worden dat hetzelfde lid dat nu voorrang vraagt voor het voorstel, reeds een motie ter stemming legde tot verwijzing van het ontwerp naar de Raad van State.

De Minister vraagt prioriteit voor zijn ontwerp.

Op een voorstel om de Voorzitter van de Senaat te raadplegen wordt niet ingegaan. De Voorzitter van de Verenigde Commissies vindt dat het hem niet toekomt het Reglement te interpreteren.

Na een schorsing van de vergadering blijkt dat alle partijen op hun standpunt blijven.

Een lid stelt dan voor aan de Verenigde Commissies de vraag voor te leggen of het ontwerp en het voorstel wel van dezelfde aard zijn, wel hetzelfde onderwerp hebben. Het betoogt dat het ontwerp een globale regeling omvat, terwijl het voorstel een procedure regelt.

Na een nieuwe schorsing wordt gestemd over de hierboven geformuleerde vraag. Ze wordt negatief beantwoord met volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 8;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 6;
neen : 11.

L'auteur de la proposition de loi maintient que le projet et la proposition ont le même objet, mais il s'incline devant la décision des Commissions réunies.

Il est donc décidé de poursuivre la discussion du projet du Gouvernement.

V. SUITE DE LA DISCUSSION GENERALE DU PROJET DE LOI

A. Les consultations

Un membre estime qu'en cette matière, toutes les prescriptions légales doivent être remplies pour chaque fusion. L'une de ces prescriptions est la consultation du Conseil communal. En effet, l'article 2 de la loi du 23 juillet 1971 porte :

« Les propositions relatives à ces modifications territoriales sont soumises, simultanément, à l'initiative du Ministre de l'Intérieur et par le gouverneur de la province, aux conseils communaux intéressés et à la députation permanente du Conseil provincial.

» Le défaut d'avis des conseils communaux dans les nonante jours et de la députation permanente dans les cent jours à partir de celui où ces autorités ont été saisies de la proposition vaut avis favorable. »

Si le législateur veut être certain qu'il a été satisfait à cette condition légale dans chaque cas concret, il doit être en état de le contrôler. L'intervenant admet qu'il s'agit simplement d'un avis et que le défaut de celui-ci vaut avis favorable à la proposition. Mais il voit précisément dans ce dernier fait une preuve supplémentaire de l'importance que le législateur a voulu attacher à cette phase de la procédure : celui qui ne donne pas d'avis est en quelque sorte sanctionné. Il était d'ailleurs logique de prévoir que le refus d'émettre un avis ne pourrait pas constituer un frein aux fusions. L'intervenant étaye ses thèses notamment par des citations du rapport fait à la Chambre par M. Jan Verroken.

L'intervenant examine ensuite plus à fond la signification juridique du terme « avis » et des obligations qui peuvent résulter d'une demande d'avis.

Il cite à ce propos : « Les Nouvelles », tome VI, n° 496 :

« 496. — Distinctions. — L'on verra plus loin (n° 497) que les avis de la section de législation en matière législative et réglementaire sont purement consultatifs. Ni les ministres, ni a fortiori, les Chambres législatives n'ont l'obligation de se rallier aux observations et suggestions qu'ils formuleraient. Leur autorité est donc purement morale et n'a que le caractère qui s'attache aux avis de juristes avertis.

» L'on verra aussi qu'en matière décrétable une distinction s'impose selon que les observations du Conseil d'Etat portent sur des questions de simple légalité, de concordance ou de forme ou qu'au contraire elles sont relatives à la compétence

De auteur van het voorstel van wet blijft volhouden, dat ontwerp en voorstel hetzelfde object hebben, maar hij aanvaardt de beslissing van de Verenigde Commissies.

Aldus wordt besloten de bespreking van het ontwerp van de Regering voort te zetten.

V. VOORTZETTING VAN DE ALGEMENE BESPREKING VAN HET ONTWERP VAN WET

A. De consultaties

Een lid stelt, dat in deze aangelegenheid voor elke samenvoeging alle wettelijke voorschriften vervuld moeten zijn. Eén van die voorschriften is de consultatie van de gemeenteraad. Inderdaad, artikel 2 van de wet van 23 juli 1971 zegt :

« De voorstellen betreffende die gebiedswijzigingen worden gelijktijdig, op initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken en door de provinciegouverneur aan de belanghebbende gemeenteraden en aan de bestendige deputatie voorgelegd.

» Wordt geen advies uitgebracht door de gemeenteraden binnen de negentig dagen en door de bestendige deputatie binnen de honderd dagen te rekenen van de dag waarop het voorstel bij deze overheidslichamen aanhangig is gemaakt, dan wordt het advies geacht gunstig te zijn. »

Wil de wetgever zeker zijn, dat aan die wettelijke voorwaarde in elk concreet geval is voldaan, dan moet hij in staat zijn om dat na te gaan. Spreker geeft toe, dat het om niet meer dan om een advies gaat, en dat bij ontstentenis daarvan de uitspraak geacht wordt gunstig te zijn t.o.v. van het voorstel. Maar in dat laatste feit ziet het precies een bijkomend bewijs van de grote waarde die de wetgever aan dit onderdeel van de procedure heeft willen hechten : wie geen advies geeft, wordt in zekere zin gesanctioneerd. Het was trouwens logisch, te voorzien dat de weigering om een advies uit te brengen geen rem mocht betekenen voor de samenvoegingen. Het lid staft zijn stellingen o.m. met aanhalingen uit het Kamerverslag van de heer Jan Verroken.

Vervolgens gaat het lid dieper in op de juridische betekenis van de term « advies », en van de verplichtingen die kunnen voortvloeien uit het vragen van een advies.

Het citeert ter zake « Les Nouvelles », VI^e deel, nr. 496 : (*vertaling*).

« 496. — Onderscheid. — Wij zullen hierna (nr. 497) zien dat de adviezen van de afdeling wetgeving inzake wetten en verordeningen van louter consultatieve aard zijn. Noch de Minister, noch a fortiori de Wetgevende Kamers zijn verplicht zich naar de opmerkingen en de voorstellen van de Raad te gedragen. Deze hebben dus alleen een moreel gezag, zoals de adviezen van onderlegde juristen.

» Ook inzake decreten moet een onderscheid worden gemaakt al naar de opmerkingen van de Raad van State betrekking hebben op de eenvoudige wettelijkheid, de overeenstemming of de vorm, dan wel op de bevoegdheid van de

du Conseil culturel. Dans ce dernier cas, si la section de législation estime qu'un projet ou une proposition de décret, certaines dispositions de ces décrets ou propositions, ou des amendement à ces projets ou propositions, excèdent la compétence des Conseils culturels, les dispositions critiquées ne peuvent être adoptées par le Conseil culturel intéressé qu'après une résolution favorable des Chambres législatives.

» Il se déduit de ces règles que lorsqu'un avis du Conseil d'Etat ne se borne pas à constater que le projet qui lui a été soumis ne soulève pas d'observations et que, à la suite des observations du Conseil d'Etat ou pour d'autres raisons, le projet n'est pas purement et simplement abandonné, le ministre peut, sauf s'il s'agit d'un avis d'incompétence des Conseils culturels, passer outre aux observations et suggestions faites par la section de législation. Il peut aussi amender son projet pour tenir compte de ces observations et suggestions ou apporter au projet des modifications indépendantes de celles-ci.

» Lorsque le projet est ainsi amendé ou modifié, doit-il être soumis à nouveau à l'avis du Conseil d'Etat ?

» Il importe de distinguer.

» 497. — Cas où le Gouvernement passe outre aux observations et suggestions du Conseil d'Etat. — L'avis du Conseil d'Etat est purement consultatif; il ne lie pas le Gouvernement.

» Il en résulte que le Ministre intéressé peut ne pas tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat, sa seule obligation ayant été de le consulter. S'il passe outre à l'avis, il va de soi que le Ministre ne doit plus consulter le Conseil d'Etat sur un projet au sujet duquel un avis a déjà été donné, ni même aviser le Conseil d'Etat de ses intentions.

» 498. — Cas où le Gouvernement se rallie en tout ou en partie à l'avis du Conseil d'Etat. — Dans ce cas non plus, le Gouvernement n'est pas tenu de consulter le Conseil d'Etat sur le projet amendé selon les suggestions ou observations de ce dernier (arrêt n° 7740 du 31 mars 1960, De Ro et consorts).

» Mais s'il n'est pas tenu de soumettre à nouveau au Conseil d'Etat un projet auquel il n'a apporté que les seules modifications suggérées par celui-ci, il lui est loisible de le faire.

» Les Ministres trouvent parfois un avantage d'opportunité à procéder ainsi lorsqu'il s'agit de projets de loi, puisque le Conseil d'Etat, dans cette hypothèse, ne peut qu'émettre un avis dans lequel il déclare n'avoir pas ou n'avoir plus d'observations à formuler, ce qui évite au Gouvernement de soumettre à la critique parlementaire les observations que son projet primitif avait soulevées de la part de la section de législation.

» 499. — Cas où le Gouvernement se propose d'apporter au projet des modifications indépendantes des observations ou

Cultuurraad. Indien, in het laatstbedoelde geval, de afdeling wetgeving van oordeel is dat een ontwerp of een voorstel van decreet, sommige bepalingen van die decreten of voorstellen dan wel sommige amendementen op die ontwerpen of voorstellen de bevoegdheid van de Cultuurraden te buiten gaan, mag de Cultuurraad de aangevochten bepalingen niet aannemen dan na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers.

» Hieruit volgt dat wanneer een advies van de Raad van State niet beperkt is tot de constatacie dat op het voorgelegde ontwerp geen opmerkingen zijn te maken en het ontwerp, als gevolg van de opmerkingen van de Raad van State of om andere redenen, niet eenvoudig wordt opgegeven, de Minister, behalve indien het advies tot onbevoegdheid van de Cultuurraden besluit, de opmerkingen en voorstellen van de afdeling wetgeving naast zich neer kan leggen. Hij kan zijn ontwerp ook wijzigen, ten einde rekening te houden met die opmerkingen en voorstellen of in het ontwerp andere wijzigingen aanbrengen die daar los van staan.

» Indien het ontwerp aldus gewijzigd is, moet het dan opnieuw aan het advies van de Raad van State worden onderworpen ?

» Hier moet een onderscheid worden gemaakt.

» 497. — De Regering houdt geen rekening met de opmerkingen en voorstellen van de Raad van State. Het advies van de Raad van State is zuiver consultatief; het verbindt de Regering niet.

» Hieruit volgt dat de betrokken Minister het recht heeft geen rekening te houden met de opmerkingen van de Raad van State; hij was alleen verplicht hem te raadplegen. Indien de Minister het advies naast zich neerlegt, spreekt het vanzelf dat hij de Raad van State niet meer behoeft te raadplegen nopens een ontwerp waarover deze reeds advies heeft verstrekt, en dat hij de Raad van State zelfs geen kennis behoeft te geven van zijn bedoelingen.

» 498. — Geval waarin de Regering zich geheel of ten dele verenigt met het advies van de Raad van State. Ook in dit geval is de Regering niet gehouden het advies van de Raad van State in te winnen over de tekst zoals die geamendeerd is volgens de voorstellen of de opmerkingen van de Raad (arrest nr. 7740 van 31 maart 1960, De Ro c.s.).

» Maar al is zij niet gehouden tot een nieuwe raadpleging over een ontwerp waarin zij alleen de door de Raad in overweging gegeven wijzigingen heeft aangebracht, het staat haar vrij dat te doen.

» Het komt de Ministers soms gelegen om een nieuw advies te vragen, wanneer het over ontwerpen van wet gaat, omdat de Raad van State in dat geval nog slechts een advies mag uitbrengen waarin hij verklaart geen bezwaren te hebben of meer te hebben, zodat de Regering de bedenkingen van de afdeling wetgeving tegen haar oorspronkelijk ontwerp niet behoeft te onderwerpen aan het oordeel van het Parlement.

» 499. — De Regering stelt zich voor om wijzigingen aan te brengen in het ontwerp, los van de opmerkingen of voor-

suggestions du Conseil d'Etat. — Dans ce cas, à moins qu'il ne préfère recourir à la procédure de l'urgence, le Gouvernement a l'obligation de soumettre à nouveau le projet à l'avis du Conseil d'Etat, puisque le projet amendé n'est plus celui sur lequel le Conseil d'Etat a donné son avis. La sanction de cette obligation est l'annulation de la partie du règlement qui n'a pas été soumise à l'avis du Conseil d'Etat (arrêts n° 13047 du 25 juin 1968, *Syndicat général des médecins de Belgique*; n° 15511 du 17 octobre 1972, *Maes*; n° 15533 du 27 octobre 1972, *Union nationale des mutualités socialistes*). Toutefois, le Ministre peut se borner à ne soumettre au Conseil d'Etat que les seules modifications qu'il se propose d'apporter au projet. C'est une procédure qui a déjà été utilisée et qui n'a pas soulevé d'objection.

» La pratique connaît également le cas d'un arrêté royal qui, en son préambule, a visé à la fois l'avis du Conseil d'Etat pour l'ensemble et l'urgence pour un article déterminé qui avait été ajouté au projet après que le Conseil d'Etat eut donné son avis. »

**

L'intervenant analyse les diverses situations qui peuvent se présenter au cours d'une procédure de fusion. Si le Ministre — quel qu'ait été l'avis — retient dans son projet final la proposition qui faisait l'objet de la demande d'avis, il n'y a, légalement parlant, pas de problème. Mais il y a problème si le projet comporte des propositions qui n'ont pas fait l'objet d'une demande d'avis. L'illégalité est d'autant plus grave lorsque le Ministre, ayant reçu un avis positif sur sa proposition initiale, prend ensuite une autre décision sans procéder à une nouvelle consultation. Cela doit fatalement donner lieu à des recours au Conseil d'Etat.

La question du caractère obligatoire ou non de la nouvelle consultation est encore abordée par plusieurs autres membres qui l'illustrent par des exemples. Tous les intervenants estiment qu'en agissant de la sorte, le Ministre a enfreint la lettre et l'esprit de la loi du 27 juillet 1971.

Répliquant qu'une deuxième consultation n'est pas prévue par la loi, un commissaire rend hommage aux grandes qualités d'écoute et de compréhension dont le Ministre a fait preuve au cours de la période de consultation.

Un autre membre est d'avis que les recours au Conseil d'Etat évoqués par plusieurs collègues n'ont aucune chance de succès. Il cite le texte suivant :

« La section d'administration du Conseil d'Etat statue notamment par voie d'arrêts sur des recours en annulation de certaines décisions administratives.

» Il est toutefois acquis que ne peuvent être attaqués que les actes qui créent, modifient ou suppriment par eux-mêmes une situation juridique.

» Or, l'arrêté royal de fusion ne répond pas à cette définition : c'est la loi de ratification qui lui donne force juridique.

stellen van de Raad van State. Tenzij de Regering, in dit geval, verkiest de spoedprocedure aan te wenden, is zij verplicht het ontwerp opnieuw aan het advies van de Raad van State te onderwerpen, aangezien het ontwerp dan niet meer is wat het was toen de Raad er zijn advies over gaf. De sanctie op die verplichting is vernietiging van het deel van de verordening dat niet aan de Raad werd voorgelegd (arresten nr. 13047 van 25 juni 1968, *Syndicat général des médecins de Belgique*; nr. 15511 van 17 oktober 1972, *Maes*; nr. 15533 van 27 oktober 1972, *Union nationale des mutualistes socialistes*). De Minister kan zich echter vergeen aan de Raad van State alleen de wijzigingen voor te leggen die hij voornemens is in het ontwerp aan te brengen. Deze procedure heeft reeds toepassing gevonden zonder bezwaar te doen rijzen.

» Er is ook het praktijkgeval van een koninklijk besluit waarvan de consideransen melding maakten van het advies van de Raad van State over het geheel en van de dringende spoed voor een bepaald artikel dat aan het ontwerp was toegevoegd nadat de Raad van State zijn advies had gegeven. »

**

Hetzelfde lid overloopt de verschillende situaties die zich ten dezen tijdens een samenvoegingsprocedure kunnen voordoen. Indien de Minister — wat ook het advies moge geweest zijn — in zijn uiteindelijk ontwerp het voorstel aanhoudt waarover hij om advies heeft verzocht, is er wettelijk gesproken geen probleem. Maar dat is er wel, indien in zijn ontwerp voorstellen voorkomen, die niet voor advies werden voorgelegd. Zo veel te erger is de onwettigheid, wanneer de Minister over zijn oorspronkelijk voorstel een positief advies had gekregen maar daarna een andere beslissing neemt zonder opnieuw te consulteren. Dat moet noodzakelijk leiden tot beroepen bij de Raad van State.

Het vraagpunt met betrekking tot het al of niet verplichte herconsulteren wordt nog door talrijke andere leden aangekaart en met voorbeelden geïllustreerd. Allen betogen, dat de Minister op die manier de letter en de geest van de wet van 23 juli 1971 heeft overtreden.

Een lid repliceert dat een tweede consultatie niet door de wet is voorzien en brengt hulde aan de grote luisterbereidheid die de Minister tijdens de consultatieperiode heeft opgebracht.

Een ander lid stelt, dat de door sommige collega's vooropgezette beroepen bij de Raad van State geen enkele kans op slagen hebben. Het citeert volgende tekst :

« De afdeling Administratie van de Raad van State doet met name uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring van sommige administratieve beslissingen.

» Het is evenwel zo dat slechts kan worden opgekomen tegen handelingen die uit zichzelf een rechtstoestand in het leven roepen, wijzigen of opheffen.

» Welnu, het fusiebesluit beantwoordt niet aan deze omschrijving; het is de bekrachtigingswet die aan het besluit rechtskracht geeft.

» Le Conseil d'Etat est donc incompétent pour statuer sur d'éventuels recours en annulation de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 (*Moniteur belge* du 25 septembre 1975). La loi elle-même est d'autre part inattaquable devant le Conseil d'Etat. »

En ce qui concerne le problème actuellement en discussion — l'obligation éventuelle de procéder à une deuxième consultation — l'intervenant estime que la section de législation du Conseil d'Etat est plus indiquée.

Il déclare notamment :

« La section de législation, par contre, rend des avis. Elle peut notamment être saisie par le président de chacune des Chambres sur les projets et propositions de loi et les amendements à ces projets et propositions.

» S'agissant ici d'un projet de loi de ratification d'arrêté royal, il faut bien entendu inclure ces arrêtés royaux au texte à soumettre au Conseil d'Etat.

» Les arguments qui, en temps ordinaire, pourraient fonder un recours en annulation devant la section d'administration (mais qui, dans ce domaine particulier, se heurtent à l'incompétence de cette section) pourraient fort bien être relevés dans l'avis que la section de législation serait amenée à donner à la demande du président de la Chambre ou du Sénat (puisque le Gouvernement, qui invoque l'urgence, n'a évidemment pas usé du droit similaire qu'il détient).

» Ainsi, le Parlement pourrait, par le biais de cet avis de la section de législation, être correctement informé sur le plan juridique du respect ou non de la procédure prévue par la loi du 23 juillet 1971 sur les fusions, en particulier sur le point — qui est, juridiquement le principal point d'accrochage — de savoir si une nouvelle consultation est ou non nécessaire lorsque le projet final diffère de la proposition soumise à la consultation des autorités locales par le Ministre de l'Intérieur. »

L'intervenant insiste pour que le Conseil d'Etat soit consulté sur ce problème.

Plusieurs membres se plaignent que la consultation ait eu lieu sans qu'il ait été fait état des motivations, des normes ou des critères de viabilité et de puissance administrative. Ceci aussi est ressenti comme contraire à la loi.

Un commissaire estime que les conseils communaux ont été très incomplètement informés des motifs qui devaient amener la fusion de leur commune. Dans certains cas, ces motifs sont complètement inexistants.

La loi du 23 juillet 1971 établit des normes très précises, dit un commissaire, mais les propositions soumises aux gouverneurs de province n'étaient pas motivées ou l'étaient insuffisamment ou de manière inexacte. Enfin, la motivation n'était qu'un « passe-partout ».

Un autre membre parle d'improvisation, de calcul partisan et d'absence totale de ligne politique objective. De la sorte, la consultation n'a été qu'une perte de temps inutile et les principales conditions pour aboutir à une prise de décision démocratique n'ont pas été remplies.

» De Raad van State is dus niet bevoegd om uitspraak te doen over eventuele beroepen tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 17 september 1975 (*Belgisch Staatsblad* 25 september 1975). En tegen de wet zelf kan niet bij de Raad van State worden opgekomen. »

Voor het probleem dat nu ter discussie is — de mogelijke verplichting tot een tweede consultatie — ziet hetzelfde lid meer heil in de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Het verklaart onder meer :

« De afdeling Wetgeving daarentegen verleent adviezen, met name over ontwerpen en voorstellen van wet en amendementen op die ontwerpen en voorstellen, die haar door de Voorzitter van elk van beide Kamers kunnen worden aangebracht.

» Aangezien het hier gaat om een ontwerp van wet tot bekrachtiging van koninklijke besluiten, spreekt het vanzelf dat die koninklijke besluiten moeten worden gevoegd bij de tekst die aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

» De argumenten die, in normale gevallen, een beroep tot nietigverklaring bij de afdeling administratie zouden kunnen staven (maar die in dit bijzonder geval afstuiten op de onbevoegdheid van die afdeling), zouden kunnen worden vermeld in het advies dat de afdeling wetgeving zou geven op verzoek van de Voorzitter van de Kamer of van de Senaat (aangezien de Regering, die de dringende spoed invoert, uiteraard geen gebruik heeft gemaakt van haar recht).

» Zo zou het Parlement, door middel van het advies van de afdeling wetgeving van juridisch standpunt uit juist zijn ingelicht over het feit of de procedure bepaald in de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten al dan niet is nageleefd en met name over de belangrijkste juridische vraag of al dan niet een nieuwe raadpleging noodzakelijk is wanneer het uiteindelijk ontwerp verschilt van het voorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken ter advies aan de plaatselijke overheden heeft voorgelegd. »

Het lid dringt erop aan dat de Raad van State alsnog over dit probleem zou worden geraadpleegd.

Verschillende leden klagen erover, dat de consultatie werd gehouden zonder dat motiveringen, normen of criteria van leefbaarheid en bestuurskracht werden aangevoerd. Ook dat wordt als een onwettigheid aangevoeld.

Een lid is van mening, dat de gemeenteraden zeer onvolledig werden ingelicht over de redenen, die tot samenvoeging van hun gemeente moesten leiden. In sommige gevallen ontbreken die redenen te enen male.

De wet van 23 juli 1971 legt zeer precieze normen op, zo zegt een commissaris, maar de aan de provinciegouverneurs voorgelegde voorstellen waren niet of onvolledig of verkeerd gemotiveerd. De motivering werd tenslotte een « passe-partout ».

Een ander lid spreekt van improvisatie, van partijdig optreden en van het totaal ontbreken van een objectieve beleidslijn. Op die manier werd de consultatie een nutteloos tijdsverdrijf, en werd aan de belangrijkste voorwaarden om tot een democratische besluitvorming te komen, niet voldaan.

Un commissaire tient à ce que le rapport fasse état des déclarations suivantes :

1^o la déclaration faite par M. de Stexhe au cours de la séance du Sénat du 13 juillet 1971 :

« Dans toute la mesure du possible, si des Conseils communaux émettent des vœux sérieusement motivés, j'imagine que les Ministres les suivront. Il ne faut pas leur donner l'impression que leur avis est de pure forme. Ce sont eux les principaux intéressés, donc c'est à eux qu'il appartient de prendre les initiatives. Il est donc utile, je crois, de mettre ces mandataires communaux dans le jeu et de les inciter à proposer eux-mêmes la formule qui leur paraît la plus adéquate, que ce soit la fusion ou le contenu de la circonscription nouvelle pour la fédération de communes dont ils feront partie. »

2^o la déclaration faite par M. L. Harmegnies, à l'époque Ministre de l'Intérieur, en réponse à l'intervention précédente :

« Il est évident que l'on peut interpréter le texte de l'article 2 de la loi comme s'il s'agissait d'initiatives prises uniquement par l'Exécutif. Or, tel n'est pas le cas. Et dans la pratique, les choses sont tout à fait différentes. C'est un échange d'initiatives et c'est bien dans ce sens qu'il faut l'interpréter. Ce qui signifie que toute initiative qui sera accueillie obligera l'Administration, le Ministre ou le Gouvernement à ouvrir les dossiers nécessaires. Dans certains cas, il pourra prendre lui-même l'initiative. Il est évident que, personnellement, je préfère, et de très loin, l'attitude volontaire plutôt qu'une attitude en sens contraire. En effet, je n'aime pas beaucoup l'arbitraire en cette matière. Il faut convaincre pour asseoir une politique ordonnée et positive. »

3^o une seconde déclaration de M. de Stexhe, faite au cours de la séance du Sénat du 19 juillet 1971 :

« Le présent projet demande une plus grande collaboration des communes et c'est sur cet aspect que je veux insister, car en matière de fusion de communes ou de construction de fédérations de communes, rien ne pourra être fait de durable si vous ne vous assurez pas psychologiquement leur collaboration, si vous ne leur demandez pas, non pas un avis de pure forme, mais un avis sérieux pour lequel vous ferez comprendre aux responsables communaux que vous attacherez tout son prix. Par exemple, vous demanderez un avis sur la constitution des communes « noyaux » des fédérations des communes; en passant, je souligne avec plaisir que vous employez cette fois le mot « noyau » plutôt que le mot « pivot », utilisé dans le projet précédent : le pivot est inerte tandis que le noyau annonce beaucoup de fruits. Il est souhaitable de demander la collaboration des communes, leur avis, leur concours pour dessiner les contours de la fédération qu'elles souhaitent, pour dire si elles envisagent comme meilleure solution telle fusion ou telle fédération; cette formule est préférable à celle d'un régime où les décisions sont prises pratiquement par l'autorité centrale, seule. J'ai rappelé il y a quinze jours à cette tribune, à l'occasion de la discussion du projet sur les fusions de

Een commissaris staat erop dat in het rapport herinnerd zou worden aan volgende uitspraken :

1^o van de heer de Stexhe tijdens de Senaatszitting van 13 juli 1971 :

« Indien gemeenteraden degelijk gemotiveerde wensen te kennen geven, kan ik mij voorstellen dat de Ministers daar zo veel als doenlijk is zullen op ingaan. Zij mogen niet de indruk krijgen dat hun advies een zuiver formele zaak is. Zij zijn de eerste belanghebbenden, het staat dus ook aan hen de initiatieven te nemen. Ik denk dus dat het nuttig is die gemeentelijke mandatarissen bij de zaak te betrekken en ze aan te sporen zelf de formule voor te stellen die zij de meest passende achten voor de fusie zowel als voor nieuwe grenzen van de federatie van gemeenten waarvan zij zullen deel uitmaken. »

2^o van de heer L. Harmegnies, toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken, in antwoord op het voorgaande :

« Het is duidelijk dat men de tekst van artikel 2 van de wet kan uitleggen alsof het ging om initiatieven die uitsluitend door de Uitvoerende Macht worden genomen. Welnu, dat is niet het geval. In de praktijk verlopen de zaken geheel anders. Het is een uitwisseling van initiatieven en het is wel degelijk in die zin dat men de tekst moet uitleggen. Dit betekent dat elk initiatief dat zal worden genomen, de Administratie, de Minister of de Regering zal dwingen de nodige dossiers te openen. In bepaalde gevallen zal de Regering zelf het initiatief kunnen nemen. Het ligt voor de hand dat ik persoonlijk zeer sterk de voorkeur geef aan de vrijwillige houding boven een houding in tegengestelde zin. In deze materie houd ik namelijk niet erg van willekeur. Men moet overtuigen om een geordend positief beleid te vestigen. »

3^o opnieuw van de heer de Stexhe, ditmaal tijdens de Senaatszitting van 19 juli 1971 :

« Dit ontwerp vraagt een grotere medewerking van de gemeenten en ik wil op dit aspect de nadruk leggen, want inzake samenvoeging van gemeenten en stichting van federaties van gemeenten, kan niets duurzaam worden tot stand gebracht, indien u niet psychologisch hun medewerking wint, indien u ze niet om een zuiver formeel maar om een ernstig advies verzoekt, waardoor u de gemeentelijke verantwoordelijke leiders zult doen begrijpen welke waarde u eraan hecht. U zult bijvoorbeeld een advies vragen over de « kerngemeenten » van de federaties van gemeenten; terloops onderstreef ik met genoegen dat u ditmaal het woord « kerngemeente » gebruikt veeleer dan het woord « spilgemeente » uit het vorige ontwerp; een spil is immers levenloos terwijl een kern veel vruchten aankondigt. Het is wenselijk de medewerking van de gemeenten te vragen, hun advies, hun bijdrage, ten einde de omtrek te schetsen van de federatie die zij verlangen, te kunnen zeggen of zij deze fusie of gene federatie als de beste oplossing beschouwen; dit is beter dan dat de beslissingen vrijwel uitsluitend door het centraal gezag worden genomen. Veertien dagen geleden heb ik bij de bespreking van het ontwerp betreffende de samenvoeging van gemeenten,

communes, un article du journal « Le Monde », paru tout récemment, où il était dit qu'exactement le même problème se pose en France, à l'occasion des projets du Gouvernement sur la restructuration communale et régionale. »

L'intervenant demande une attention spéciale pour ces communes dont le Conseil communal a exprimé le vœu unanime de rester autonome. Il demande que la liste de ces communes soit publiée en annexe au présent rapport. Il apparaîtra peut-être alors, poursuit-il, que seule la commune d'Edegem a trouvé une oreille attentive.

Un commissaire attire l'attention sur le fait que le législateur a prévu une période assez longue — environ cinq ans — pour l'exécution des opérations de fusion. Ce délai avait sans doute pour but de permettre au Gouvernement d'organiser, au besoin, plus d'une consultation ainsi que d'accorder aux communes le temps nécessaire.

A ce propos, le Ministre fait immédiatement observer que cette période, qui pouvait paraître longue en 1971, est déjà écoulée à moins d'un an près.

Plusieurs membres voudraient savoir pourquoi le Ministre n'a pas demandé l'avis des Conseils régionaux intéressés.

Un membre cite à ce sujet quelques articles de la loi du 4 août 1974 :

Article 5

« L'avis du Conseil régional compétent est sollicité avant le dépôt de tout projet de loi dont le champ d'application est limité à la région du Conseil régional, à une partie de cette région, ou à une institution établie dans sa région et qui tend à prendre, modifier ou abroger des dispositions légales dans les matières visées à l'article 4. »

L'article 4, 10°, vise « l'organisation communale », ce qui inclut les fusions des communes, comme le Gouvernement l'a déclaré lors des débats parlementaires (Doc. Sénat, Session extraordinaire 1974, 301, n° 2, du 9 juillet 1974, pp. 23 et 24).

Un autre membre demande plus précisément pourquoi le Conseil régional flamand n'a pas été consulté. Il y a cependant eu une proposition de motion en ce sens et, à la séance du 16 avril 1975, le Ministre des Affaires flamandes a déclaré pouvoir se rallier à cette idée.

L'intervenant ayant demandé ce qu'il en est alors advenu, un autre membre le renvoie au document du Conseil régional flamand concernant la question que nous reproduisons ci-dessous.

« Article 1^{er} »

Le Conseil régional confirme sa compétence consultative en matière d'organisation communale.

Article 2

Encore que l'on puisse se demander si les fusions de communes sont couvertes ou non par la notion d'« organisation communale », le Conseil constate que la procédure relative

op dit spreekgestoelte verwezen naar een recent artikel in « Le Monde » waarin geschreven werd dat in Frankrijk juist hetzelfde probleem rijst naar aanleiding van de regeringsontwerpen betreffende de gemeentelijke en gewestelijke herstructurering. »

Het lid vraagt speciale aandacht voor die gemeenten, van waaruit een unanieme wens van de gemeenteraad is uitgegaan om zelfstandig te blijven. Het vraagt dat deze lijst aan onderhavig rapport zou worden gehecht. Wellicht zal dan blijken, aldus deze commissaris, dat alléén de gemeente Edegem gehoor heeft gevonden.

Een lid vestigt er de aandacht op, dat de wetgever een vrij lange periode heeft voorzien — ongeveer vijf jaar — binnen dewelke de samenvoegingsoperatie doorgang moest vinden. Dat was waarschijnlijk bedoeld om de Regering toe te laten desnoods méér dan één consultatie te houden en om de gemeenten de nodige tijd te gunnen.

De Minister laat hierbij onmiddellijk opmerken dat die periode, die in 1971 lang kon schijnen, nu op minder dan een jaar na reeds voorbij is.

Verschillende leden vragen, waarom de Minister de betrokken Gewestrazen niet om advies heeft verzocht.

Een lid citeert ter zake een paar artikelen van de wet van 4 augustus 1974 :

Artikel 5

« Het advies van de bevoegde Gewestraad wordt gevraagd vóór de indiening van ieder ontwerp van wet waarvan het toepassingsgebied beperkt is tot het gebied van de Gewestraad, een deel ervan of tot een instelling gelegen in zijn gebied en dat strekt tot goedkeuring, wijziging of opheffing van wetsbepalingen over aangelegenheden vermeld in artikel 4. »

Artikel 4, punt 10°, betreft « de gemeentelijke organisatie » hetgeen de samenvoeging van gemeenten insluit, zoals de Regering heeft verklaard bij de parlementaire bespreking (Gedr. St. Senaat, Buitengewone Zitting 1974, 301, nr. 2, van 9 juli 1974, blz. 23-24).

Een ander lid vraagt meer speciaal, waarom de Vlaamse Gewestraad niet werd geconsulteerd. Er is nochtans een voorstel van motie in die zin geweest, en de Minister van Vlaamse Aangelegenheden verklaarde op de zitting van 16 april 1975 dat ze kon instemmen met de idee.

Op de vraag van het lid wat daar dan allemaal van geworden is, verwijst een ander lid naar het betreffende document van de Vlaamse Gewestraad, dat hierna wordt opgenomen.

« Artikel 1 »

De Gewestraad bevestigt zijn adviesbevoegdheid inzake de gemeentelijke organisatie.

Artikel 2

Alhoewel de vraag kan rijzen of de samenvoeging van gemeenten al dan niet tot het begrip « gemeentelijke organisatie » behoort, stelt de Raad vast dat de procedure voor deze

à ces fusions a déjà été fixée par la loi et que les opérations avaient été engagées dès avant son installation.

Article 3

Le Conseil fait pleine confiance au Comité ministériel des Affaires flamandes, qui émettra un avis sur chaque fusion de communes. »

**

Un membre estime qu'il aurait été préférable de procéder progressivement.

Il est rappelé que, si le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Close, a défendu devant la Commission mixte pour la régionalisation le principe d'une restructuration globale, il entendait qu'elle se réalise en trois phases, priorité étant donnée aux fusions volontaires.

Il est regrettable qu'une réforme aussi fondamentale n'ait pas été le fruit d'une collaboration positive entre tous les partis politiques.

Un membre demande si les conseils communaux ont également été consultés sur la date à laquelle la fusion deviendrait effective. Le Ministre répond par la négative. Pareille consultation n'est pas prescrite.

Le même membre voudrait également savoir si les conseils communaux ont été consultés sur le deuxième arrêté royal (du 3 octobre 1975).

Le Ministre répond par la négative. Cette consultation n'était pas prescrite non plus.

Un commissaire demande que les résolutions adoptées par l'Union des Villes et Communes belges à son congrès de Namur soient annexées au présent rapport.

Il sera donné suite à cette demande.

Un autre membre souhaiterait avoir des précisions sur les commissions de rectification des limites dont la création a été annoncée. Ces commissions pourront-elles faire des propositions après accord des communes intéressées ? Dans quel délai après l'adoption du présent projet ? Deux (nouvelles) communes pourront-elles éventuellement demander à fusionner en fonction de ces modifications ? Et une commune (nouvelle ou « ancienne ») pourra-t-elle demander à être « décrochée » ?

Un membre déclare que la création de ces commissions de rectification des limites constitue l'aveu que le Ministre s'est trompé. Toutes ces « rectifications » auraient dû se faire au préalable, c'est-à-dire maintenant.

**

Il convient de remarquer que la plupart des intervenants ont étayé leur argumentation par des exemples concrets.

Nous avons toutefois estimé que l'inclusion de tous ces exemples dans le rapport, alourdirait inutilement ce dernier, d'autant plus que tous les commissaires qui les ont donnés ont manifesté l'intention de développer à nouveau leurs arguments au cours des débats publics du Sénat.

samenvoeging reeds wettelijk werd vastgelegd en de operatie tot samenvoeging reeds was ingezet vóór zijn installatie.

Artikel 3

De Raad schenkt volle vertrouwen aan het Ministerieel Comité voor Vlaamse Aangelegenheden, dat voor elke samenvoeging van gemeenten advies zal geven. »

**

Een lid oppert de mening, dat men beter geleidelijk tewerk ware gegaan.

Opgemerkt wordt, dat de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer E. Close, in de gemengde Commissie voor de regionalisering wel een globale restructuratie had voorgestaan, maar dan in drie opeenvolgende fazen en met prioriteit voor de vrijwillige samenvoegingen.

Betreurd wordt, dat deze grondige hervorming niet het resultaat is geweest van een positieve samenwerking tussen alle politieke partijen.

Een lid vraagt, of de gemeenteraden ook werden geconsulteerd over het tijdstip, waarop de samenvoeging in zou gaan. Het antwoord van de Minister is negatief. Dergelijke consultatie is niet voorgeschreven.

Hetzelfde lid vraagt of de gemeenteraden werden geconsulteerd met inbegrip van het tweede koninklijk besluit (d.d. 3 oktober 1975).

De Minister antwoordt ontkennend. Ook deze consultatie was niet voorgeschreven.

Een lid verzoekt om opnemings van de resoluties van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten van haar congres te Namen als bijlage bij onderhavig verslag.

Op dit verzoek wordt ingegaan.

Een ander lid wenst meer uitleg over de aangekondigde commissies voor grenscorrecties. Zullen die commissies voorstellen mogen doen na instemming van de betrokken gemeenten ? Binnen welk tijdsbestek na de goedkeuring van het voorliggende ontwerp ? Zullen, in functie van deze wijzigingen, twee (nieuwe) gemeenten bijvoorbeeld mogen vragen om te fusionneren ? En zal een (nieuwe of « oude ») gemeente mogen verzoeken om « afhaking » ?

Een lid stelt, dat die commissies grenscorrecties de bekenenis zijn, dat de Minister verkeerd was. Al die « correcties » hadden vooraf, dat is nu, moeten gebeuren.

**

Er zij opgemerkt, dat meest alle intervenanten hun betogen kracht bij zetten met het aanhalen van concrete voorbeelden.

Het kwam ons evenwel voor, dat het opnemen van al deze illustraties het rapport nodeloos zou bezwaren, te meer daar alle commissarissen die in dergelijke details traden het voornemen hebben te kennen gegeven, ook nog in de openbare zittingen van de Senaat deze argumenten te zullen ontwikkelen.

En voici cependant quelques exemples que certains membres ont jugés assez significatifs pour qu'ils soient malgré tout repris dans le rapport.

Initialement, il avait été proposé à la commune de Rumst de rester autonome. Le conseil communal marqua son accord. Or, le projet rattache Reet et Terhagen à Rumst, sans que cette dernière commune ait jamais été consultée à ce propos. C'est là une chose qu'un membre trouve indéfendable.

Un autre commissaire cite l'exemple de Verviers, ville pour laquelle il y a eu non pas un, mais deux plans Michel. D'après l'intervenant, il est clair que des considérations partisans ont fini par faire proposer le plan le moins défendable aux points de vue géographique et économique.

Plusieurs membres ont évoqué l'exemple de Charleroi.

Un commissaire dénonce l'absence de justification sérieuse du plan proposé. Pour cette région, le Ministre n'a suivi ni les avis ni les contre-propositions. Ainsi, la nouvelle entité se verra notamment privée de sa seule possibilité de disposer d'un « poumon vert », en l'espèce Loverval.

Un autre membre peut difficilement comprendre pareille critique. L'intention de procéder à des fusions existait déjà depuis longtemps dans la région. Et aussi la volonté de le faire. A ce propos, l'intervenant cite une interview de l'ancien Ministre de l'Intérieur, M. E. Close, parue dans l'organe de presse « Métro » du 21 septembre 1973 sous le titre : « Le Ministre de l'Intérieur dit « Non » au plan Van Cauwenberghe qui reporte à dix ans les fusions de communes de la région de Charleroi » :

« On s'en doute, l'atmosphère n'est pas particulièrement détendue au sein des mandataires socialistes de la région : c'est même plutôt l'heure des règlements de comptes qui se prépare.

Quant à nous, plutôt que de recueillir des avis qui ne pourraient être que partisans puisque donnés par des mandataires concernés, nous avons interrogé le Ministre de l'Intérieur Edouard Close qui est tout de même l'homme politique d'où doit venir la décision.

— « Je crois savoir qu'à Charleroi, il y a un large accord pour mettre en place un conseil d'agglomération. Voilà qui me réjouit et je suis même d'accord pour accélérer sa mise en place. Mais c'est à la condition que cette procédure ne soit pas de nature à retarder les fusions de communes que je désire voir réaliser dans les deux ou trois années à venir. »

A la question de savoir si son plan de fusions avait été modifié depuis son dernier passage à Charleroi, M. le Ministre Close a répondu avec vivacité :

« Mais pas du tout. Notre programme des fusions de communes sera au point dès la fin de cette année, début de l'an prochain au plus tard. Quoi qu'il en soit, il faut que dans le courant de 1974, un certain nombre de communes fusionnent et il faut que les autres communes appelées à fusionner, le fassent dans le courant de 1975. Ainsi, pour le 1^{er} janvier

Hieronder volgen enkele voorbeelden die door sommige leden als voldoende specifiek werden gevoeld om toch in het rapport te worden opgenomen.

Aan de gemeente Rumst werd oorspronkelijk voorgesteld, zelfstandig te blijven. De gemeenteraad betuigde daarmee zijn akkoord. In het ontwerp wordt Rumst samengevoegd met Reet en Terhagen, zonder dat ze daarover ooit werd geraadpleegd. Dat vindt het lid onverdedigbaar.

Een ander lid citeert het voorbeeld Verviers, waarvoor niet één maar twee plannen-Michel werden gemaakt. Het is volgens dit lid duidelijk, dat partijdige beschouwingen uiteindelijk hebben geleid tot het voorstellen van het geografisch en economisch minst verdedigbare plan.

Verschillende leden spraken over het voorbeeld Charleroi.

Een lid klaagt het ontbreken van voldoende verantwoording voor het nu voorgestelde plan aan. De Minister heeft voor die streek noch de adviezen noch de tegenvoorstellen gevolgd. Daarmede wordt aan de nieuwe entiteit o. m. haar enige kans op een « groene long » — Loverval — ontnomen.

Een ander lid begrijpt deze kritiek niet goed. De wil tot samenvoeging bestond al lang in deze regio. En ook de bedoeling om het te doen. Ter zake citeert het lid de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken de h. E. Close in een interview, verschenen in het blad « Métro » van 21 september 1973 onder de titel : « Le Ministre de l'Intérieur dit « Non » au plan Van Cauwenberghe qui reporte à dix ans les fusions de communes de la région de Charleroi. » : (Vertaling.)

« Men kan wel denken dat de atmosfeer niet bijster ontspannen is bij de socialistische mandatarissen van de streek; het is zelfs veeleer het uur van de afrekening dat wordt voorbereid.

Wat ons betreft, liever dan adviezen in te winnen die niet anders dan partijdig zouden kunnen zijn, aangezien zij door de betrokken mandatarissen worden gegeven, hebben wij de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer Edouard Close, ondervraagd, die toch wel de beleidsman is van wie de beslissing moet komen.

— « Ik meen te weten dat er in Charleroi ruime overeenstemming is bereikt om een agglomeratieraad in te voeren. Dat verheugt mij, en ik ga er zelfs mee akkoord om dat te bespoedigen. Maar dan op voorwaarde dat die procedure niet van die aard is dat zij de samenvoeging van gemeenten zou vertragen die ik binnen de twee of drie komende jaren wens tot stand gebracht te zien. »

Op de vraag of zijn fusieplan sedert zijn laatste bezoek te Charleroi gewijzigd was, antwoordde Minister Close vinnig :

« Maar helemaal niet. Ons programma inzake samenvoegingen van gemeenten zal eind dit jaar, uiterlijk begin volgend jaar voltooid zijn. Hoe dan ook, in de loop van 1974 moet een aantal gemeenten fusioneren en moeten de andere gemeenten, die voor samenvoeging in aanmerking komen, dat doen in de loop van 1975. Aldus zal men op 1 januari

1975, on pourra repartir à zéro pour l'ensemble des communes. Tout le monde au Gouvernement est bien d'accord qu'il faut accorder la priorité aux fusions de communes. Il est évident que si l'on considère à Charleroi que le conseil d'agglomération peut favoriser les fusions qui doivent s'opérer dans le proche avenir, je suis tout disposé à laisser mettre en place ce conseil d'agglomération. Mais pas pour une période aussi longue que celle qui est avancée par certains socialistes de Charleroi ! »

En conclusion, M. Close devait encore ajouter :

— « La position que M. Glinne vient de définir, c'est celle que j'ai adoptée, c'est celle du Gouvernement. Pourquoi Charleroi échapperait-elle à l'effort de restructuration qui est imposé à tout le pays ? »

Voilà qui est clair et net et qui confirme en tous points, ce que nous écrivions la semaine dernière déjà. Quant à espérer que M. Glinne devienne le Ministre de l'Intérieur qui réglerait le problème selon leurs vues, tout porte à croire que les socialistes du pays de Charleroi se font des illusions : M. Glinne n'a pas envie de devenir Ministre de l'Intérieur, moins encore de devenir le bouc émissaire d'une politique à courte vue qui fait courir de graves dangers au P.S.B. régional. »

A ce propos, un membre tient surtout à souligner qu'il s'agissait d'une agglomération et le Ministre Close défendait la thèse que l'organisation de cette agglomération ne devait pas mettre obstacle à la fusion de communes à l'intérieur du nouveau périmètre. Ce qui est certain, c'est que le point de départ des déclarations du Ministre E. Close était fort éloigné des points de vues adoptés par le Gouvernement actuel.

Un membre, appuyé par beaucoup d'autres, demande de joindre au rapport toutes les cartes et tous les tableaux contenant les indications relatives aux diverses situations avant et après les fusions, tant pour ce qui est des données géographiques que du nombre d'habitants, des superficies et des éléments budgétaires. Le Ministre fournit immédiatement ces informations. Toutefois, il ressort d'une note du Président du Sénat que le dossier est trop volumineux pour être annexé au rapport. Les Sénateurs peuvent le consulter au Greffe, de même que les dossiers contenant les avis des communes. Ainsi satisfaction est-elle donnée au membre qui avait notamment demandé des renseignements sur les critères adoptés en matière de superficie et de nombre d'habitants pour réaliser les agrandissements territoriaux prévus.

Les données relatives aux chiffres budgétaires, qui ne figurent pas pour les communes wallonnes dans le Rapport au Roi annexé à l'arrêté royal, sont reproduites en annexe au présent rapport.

**

En conclusion de cette partie de la discussion, un certain nombre de considérations ont encore été émises, le plus

1975 voor de gezamenlijke gemeenten opnieuw van nul kunnen vertrekken. Alle regeringsleden zijn het erover eens dat voorrang dient te worden verleend aan de samenvoeging van gemeenten. Het ligt voor de hand dat ik, indien men in Charleroi van oordeel is dat de agglomeratieraad kan bijdragen tot de samenvoegingen die in een nabije toekomst moeten geschieden, volkomen bereid ben om die agglomeratieraad tot stand te laten brengen. Maar niet voor een zo lange periode als die welke door bepaalde socialistische van Charleroi wordt vooropgezet ! »

Tot besluit voegde de heer Close daar nog aan toe :

— « Het standpunt dat de heer Glinne zo juist heeft uiteengezet is mijn standpunt en ook dat van de Regering. Waarom zou Charleroi niet de inspanning tot herstructurering hoeven te leveren welke aan het gehele land wordt opgelegd ? »

Dat is toch wel duidelijke taal, die op alle punten datgene bevestigt wat wij reeds verleden week schreven. Wat nu de verwachtingen betreft dat de heer Glinne de Minister van Binnenlandse Zaken zal worden die het probleem volgens hun opvattingen zou regelen, laat het zich aanzien dat de socialistische van Charleroi zich begoochelingen maken : de heer Glinne heeft geen lust om Minister van Binnenlandse Zaken te worden en nog minder om als zondebok te dienen voor een kortzichtig beleid dat de gewestelijke B.S.P. groot gevaar doet lopen. »

Een lid wenst daarbij vooral te onderstrepen, dat het hier om een agglomeratie ging, en dat Minister Close de stelling huldigde dat de organisatie van die agglomeratie de samenvoeging van gemeenten binnen de nieuwe perimeter niet in de weg mocht staan. Zeker is, dat het uitgangspunt van de verklaringen van Minister E. Close ver verwijderd was van de uitgangspunten die de Regering nu neemt.

Een lid, daarin bijgevalen door vele andere, vraagt dat aan het rapport zouden worden gehecht alle kaarten en tabellen die de gegevens bevatten van de situaties vóór en na de samenvoegingen en dit zowel wat betreft de geografische gegevens als de inwoneraantallen, de oppervlakten en de begrotingscijfers. De Minister bezorgt onmiddellijk deze gegevens. Blijkens een nota van de Voorzitter van de Senaat is het dossier echter te omvangrijk om aan het rapport te worden gehecht. Het ligt ter inzage van de Senatoren op de Griffie, samen met de dossiers houdende de adviezen van de gemeenten. Daarmede wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van het lid, dat onder meer inlichtingen vroeg omtrent de gehanteerde criteria met betrekking tot oppervlakte en inwonersaantal bij deze schaalvergroting.

De gegevens met betrekking tot de begrotingscijfers, die voor de Waalse gemeenten niet voorkwamen in het Verslag aan de Koning, gevoegd bij het koninklijk besluit, worden als bijlage aan onderhavig rapport gehecht.

**

Op het einde van dit gedeelte van de bespreking worden nog de volgende beschouwingen ten beste gegeven die veelal

souvent sous forme de répliques, voire même de répliques à des répliques.

Un membre estime que ce qui importe surtout, c'est l'esprit dans lequel ont eu lieu les consultations. L'intention du législateur était de faire élaborer tout d'abord un plan par le Gouvernement, de le faire transmettre pour avis aux conseils communaux par l'intermédiaire des gouverneurs de province et de charger ensuite le Ministre d'établir la proposition définitive. Or, cette procédure a été surabondamment appliquée. Il y a eu les études (non prescrites !) des provinces, dont chacune a suivi la méthode de son choix. Il y a eu les études de l'Union des villes et communes belges, de comités d'arrondissement où tous les partis étaient représentés, des commissaires d'arrondissement, etc. Mais il n'était évidemment pas possible de suivre tous ces avis, parfois diamétralement opposés. L'intervenant se réfère à une déclaration faite en 1970 par M. L. Harmegnies, alors Ministre de l'Intérieur : « Il est impossible de tenir compte de tous les avis, ne fût-ce que parce que chaque commune part d'une situation tout individuelle ! »

Un autre membre demande si jamais un Ministre de l'Intérieur a fait autant d'efforts que le Ministre actuel pour s'informer — souvent sur place — tant auprès de ses amis que de ses adversaires politiques.

Par contre, un commissaire estime que la situation n'était pas partout aussi rose que celle décrite par les deux préopinants. Dans certaines régions, tous les partis politiques n'ont pas été consultés et, au contraire, on n'a tenu aucun compte, pour des raisons inexplicables, d'importants travaux préparatoires fournis, par exemple, par les collèges des bourgmestre et échevins. L'intervenant est d'avis que, dans de trop nombreux cas, le Ministre de l'Intérieur a dû céder aux exigences de l'un des Comités ministériels régionaux ou de collègues du Gouvernement.

Un autre membre abonde dans le même sens. Quantité de travaux préparatoires sérieux ont été réduits à néant et maints avis équilibrés ont été jetés à la corbeille. On n'a donc guère tenu compte de la « situation tout individuelle » dont on vient de parler !... Des fusions souhaitées ne sont pas réalisées, mais il y a d'autant plus de fusions non désirées. L'intervenant estime que l'on a fait beaucoup trop de communes mastodontes, notamment en Campine.

Un autre commissaire déclare de son côté que les consultations ne peuvent être unilatérales : l'apport du Ministre lui-même a également son importance et doit être un des éléments de la décision. Si nous admettons qu'il s'agit d'un plan global, d'un « puzzle », nous devons accepter aussi que quelqu'un lui donne lignes et couleurs. De toute manière, le « niet » de centaines de conseils communaux n'aurait pas permis d'arriver à un résultat : ceux qui sont « installés » conservent ce qu'ils ont.

Un membre doit bien constater que les réactions négatives étaient massives, mais il regrette que le Gouvernement refuse de consulter une nouvelle fois le Conseil d'Etat sur tel ou tel aspect du problème.

♦♦

de vorm van replieken en zelfs van replieken op replieken aannemen.

Een lid betoogt, dat vooral de geest van de consultaties van belang is geweest. De bedoeling van de wetgever was, eerst een plan te laten opstellen door de Regering, dit plan via de provinciegouverneurs aan de gemeenteraden over te maken voor advies, en dan door de Minister het definitieve voorstel te laten opmaken. Welnu, deze procedure is méér dan toegepast. Er waren (niet voorgeschreven !) studies van de provincies, elk volgens de eigen gekozen methode. Er waren studies van de « Vereniging van Belgische steden en gemeenten »; van arrondissementele comités waarin alle partijen vertegenwoordigd waren; van de arrondissementscommissarissen, enz. Maar het was natuurlijk niet mogelijk al deze — soms diametraal tegengestelde — adviezen op te volgen. Spreker verwijst naar een verklaring van de toenmalige Minister L. Harmegnies, die in 1970 verklaarde : « Het is onmogelijk met al de adviezen rekening te houden, al was het maar omdat elke gemeente van een ik-situatie uitgaat. »

Een ander lid vraagt of ooit een ander Minister van Binnenlandse Zaken zo zijn best heeft gedaan als de huidige Minister om zich — veelal ter plaatse — te informeren bij vriend en tegenstander.

Een lid is dan weer van mening dat de situatie niet overal zo rooskleurig was als beschreven door de twee voorgaande sprekers. Voor sommige streken werden niet alle politieke partijen geconsulteerd, en werd integendeel veel positief voorbereidend werk, gepresteerd door bijvoorbeeld de colleges van burgemeester en schepenen, op een onverklaarbare manier genegeerd. Dit lid meent dat de Minister van Binnenlandse Zaken in al te veel gevallen heeft moeten zwichten voor een van de Gewestelijke Ministercomités of voor collega's in de Regering.

Een lid springt de voorgaande spreker bij. Veel ernstig voorbereidend werk werd verwoest, veel evenwichtige adviezen verdwenen in de prullemand. Met de « ik-situatie » waarover daarnet sprake was, werd dus niet veel rekening gehouden !... Gewilde samenvoegingen kwamen er niet, ongewilde zo veel te meer. Zelfde spreker meent dat veel te veel mastodont-gemeenten werden gemaakt, onder meer in de Kempen.

Een ander lid stelt dan weer, dat consultaties niet unilateraal mogen gebeuren : óók de inbreng van de Minister is van belang en moet meespelen. Als wij aanvaarden dat het om een geheelplan, een « puzzle » gaat, moeten we ook aanvaarden dat iemand daar lijn en kleur in steekt. Met de honderden « njets » van gemeenteraden was toch helemaal geen land te bezeilen : de « gezetenen » houden wat ze hebben.

Een commissaris stelt toch vast dat de negatieve reacties massaal waren. Hij betreurt de weigering van de Regering, de Raad van State over een en ander opnieuw te raadplegen.

♦♦

Pour terminer, le Ministre répond encore à quelques questions qui restent posées. Il le fait comme suit :

En 1972 déjà, lors de la publication d'un premier plan global, il s'était dégagé un consensus en faveur de fusions généralisées.

En conséquence, la déclaration gouvernementale du 11 juin 1974 a exprimé la volonté de réaliser un plan global de fusions pour l'ensemble du pays.

La procédure des consultations officielles a débuté en septembre 1974. Parallèlement était organisée une campagne à laquelle le Ministre a lui-même participé et qui visait à promouvoir l'idée des fusions.

En nous fondant notamment sur les avis, nous avons retenu des critères de fusion qui sont, en premier lieu d'ordre géographique, ce qui implique évidemment qu'il y a lieu de tenir compte de la contiguïté des communes à fusionner.

Bien que l'objectif ait été jusqu'à un certain point d'arriver à un chiffre minimum d'habitants et une superficie minimale, il n'a pas été possible de supprimer toutes les petites communes étant donné :

- que les communes à facilités ne pouvaient pas être intégrées à des communes à régime unilingue;

- que la situation en Flandre diffère par rapport à la situation en Wallonie; dans les Ardennes, en particulier, il fallait se fixer une certaine limite en ce qui concerne la superficie afin d'éviter des fusions de communes à population suffisante mais dispersées sur des distances relativement énormes.

Il est vrai que, lors de la consultation, aucune date d'entrée en vigueur n'a été avancée, mais il ressort clairement du rythme auquel ces consultations ont été organisées par province que l'on entendait terminer les fusions avant les élections communales de 1976. D'ailleurs, cela a été confirmé à de multiples occasions, notamment lors de conférences de presse. A la suite des avis reçus, le plan original a été modifié à concurrence de 38 p.c. pour la Wallonie et de 48 p.c. pour la Flandre. La consultation n'est donc certainement pas restée lettre morte. Nous disposons encore d'une période de 6 ans pour appliquer la loi du 23 juillet 1971.

La création d'une commission de rectification des limites permettra d'apporter, le cas échéant, les modifications souhaitées aux frontières des communes telles qu'elles se présenteront après le vote du présent projet, sans qu'il soit possible évidemment d'envisager la « defusion ».

Ces modifications pourront être réalisées conformément à la procédure prévue dans le cadre de la loi adaptée du 23 juillet 1971; les rectifications de limites ne peuvent en effet pas être confiées aux autorités communales mêmes.

Comme certains commissaires estiment qu'en cas de modification des plans de fusion originaux, il fallait procéder à une nouvelle consultation des communes intéressées, il y a lieu d'observer que pareille méthode aurait ôté tout sérieux à la procédure de consultation; on pouvait prévoir que les premières propositions n'étaient pas définitives et qu'elles étaient susceptibles d'être amendées, précisément sur base des avis

De Minister geeft tenslotte nog antwoord op enkele open gebleven vragen. Hij doet het in dezer voege :

Reeds in 1972, bij het vrijgeven van een eerste globaal fusieplan, is er een consensus ontstaan rond een veralgemeende fusiebeweging.

Bij de regeringsverklaring van 11 juni 1974 is dan ook de wil tot uiting gebracht om een globaal samenvoegingsplan voor het hele land door te voeren.

Vanaf september 1974 werden de officiële raadplegingen gelanceerd. Evenwijdig met deze procedure werd een campagne georganiseerd, waaraan de Minister zelf ook deelgenomen heeft, om de samenvoegingsidee te prijzen.

Mede aan de hand van de adviezen, hebben we criteria voor samenvoeging aangehouden, in de eerste plaats van geografische aard, waarbij vanzelfsprekend de onderlinge aangrenzen in acht genomen moet worden.

Ofschoon men tot op zekere hoogte een minimale bevolking en oppervlakte voor ogen heeft gehouden, was het niet mogelijk alle kleine gemeenten op te ruimen :

- omwille van het feit dat faciliteitengemeenten niet in gemeenten met een eentalig regiem konden opgenomen worden;

- de toestand verschillend is in Vlaanderen en Wallonië; bijzonder in de Ardennen moest men zich in de oppervlakte ergens beperken, om samenvoegingen van gemeenten met voldoende bevolking, maar over relatief enorme afstanden gespreid, te vermijden.

Bij de consultatie werden weliswaar geen tijdstippen van inwerkingtreding vooropgesteld, doch de kadans waarin deze raadplegingen ingericht werden per provincie laat duidelijk blijken dat de bedoeling voorlag met de samenvoegingen klaar te komen tegen de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1976. Dit werd trouwens bij allerlei gelegenheden en onder meer bij persconferenties herhaaldelijk bevestigd. Aan de hand van de ingekomen adviezen werd het oorspronkelijke plan gewijzigd voor 38 pct. in Wallonië en 48 pct. in Vlaanderen. Dus is de consultatie zeker geen dode letter gebleven. We hebben nog meer dan 6 jaar om de wet van 23 juli 1971 verder toe te passen.

Met de oprichting van een grenscorrectiecommissie zal het mogelijk zijn waar nodig de gewenste verbeteringen aan te brengen in de grenzen van de gemeenten, zoals ze er na het huidige project zullen uitzien, zonder dat vanzelfsprekend « defusionering » kan overwogen worden.

Deze wijzigingen kunnen doorgevoerd worden volgens een procedure in het raam van de aangepaste wet van 23 juli 1971; het wijzigen van de grenzen kan inderdaad niet aan de gemeenteoverheden zelf overgelaten worden.

Wanneer bepaalde commissieleden van oordeel zijn dat men, bij wijziging van de oorspronkelijke fusieplannen, de betrokken gemeenten opnieuw moest consulteren, moet hierbij worden aangestipt dat zulke procedure alle ernst aan de consultatieprocedure zou ontnemen hebben; het kon worden voorzien dat de eerste voorstellen niet definitief waren en voor amendering vatbaar waren, precies aan de

des uns qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des autres.

Quant à la consultation des conseils régionaux, il n'y avait pas d'obligation légale à cet égard étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un plan de fusion portant sur l'ensemble du pays et non sur une région déterminée.

Les fédérations périphériques ont été consultées officiellement au sujet des fusions, bien que cette consultation ne soit pas obligatoire. Il n'y avait pas lieu de demander des avis sur les modifications des frontières des fédérations, cette matière pouvant, le cas échéant, faire l'objet d'une loi.

En réponse à une question posée à ce sujet, le Ministre déclare ce qui suit :

« Je ne puis que confirmer que, ni sur mes instructions, ni sur instructions de mon cabinet, le Ministère de l'Intérieur n'a effectué de calcul par ordinateur en vue d'obtenir des extrapolations concernant les résultats des élections dans les nouvelles communes. »

**

En conclusion de cette discussion, plusieurs membres, se fondant sur l'article 62 du règlement du Sénat, déposent une motion tendant à instituer une commission d'enquête chargée de documenter le Sénat sur les transferts cadastraux projetés par l'arrêté royal organisant la fusion des communes.

Cette motion est accompagnée des commentaires suivants :

« La non-consultation des pouvoirs locaux sur le bien-fondé des propositions gouvernementales de fusions de communes prive le Parlement de garanties de publicité instituées par le constituant et par le législateur.

» D'autre part, il apparaît que le plan gouvernemental soumis à l'approbation du Parlement se distingue sur une foule de points importants du projet initialement soumis aux communes et aux députations permanentes.

» En particulier, à la fusion proprement dite des communes et aux remembrements qu'une telle fusion implique normalement, se sont ajoutés une série de transferts cadastraux que le Gouvernement ne justifie nulle part.

» Il est dès lors indispensable que le Sénat constitue une commission d'enquête capable d'éclairer ses membres en dehors de toute argumentation partisane.

» La création d'une telle commission est d'ailleurs devenue la seule possibilité d'obtenir une documentation objective puisque le droit d'amendement est refusé aux parlementaires. »

La motion est rejetée par un vote qui a donné les résultats suivants :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 9;

non : 13.

hand van adviezen van de enen, die niet noodzakelijk dezelfde zijn als de adviezen van de anderen.

Wat de consultatie van de Gewestraden betreft bestond daartoe geen wettelijke verplichting, aangezien het hier gaat om een fusieplan dat het hele land betreft, en niet één bepaald gewest.

De randfederaties werden officieus geraadpleegd omtrent de samenvoegingen, ofschoon daartoe geen verplichting bestaat. Over de wijzigingen van de grenzen van de federaties moest geen advies worden ingewonnen, want deze materie is desgevallend het voorwerp van een wet.

Op een desbetreffende vraag antwoordt de Minister :

« Ik kan alleen maar bevestigen dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken op mijn instructie of op instructie van mijn kabinet, geen enkele berekening door de computer werd uitgevoerd met het oog op de extrapolatie van de verkiesingsuitslagen in de nieuwe gemeenten. »

**

Tot slot van deze discussie dienen een aantal leden, zich steunend op artikel 62 van het reglement van de Senaat, een motie in tot instelling van een commissie van onderzoek met opdracht de Senaat voor te lichten omtrent de overbrenging van kadastrale percelen ingevolge het koninklijk besluit houdende samenvoeging van gemeenten.

Zij wordt als volgt toegelicht :

« De plaatselijke besturen zijn niet geraadpleegd over de gegrondheid van de regeringsvoorstellen tot samenvoeging van gemeenten, zodat het Parlement niet de waarborgen van openbaarheid heeft die bepaald zijn door de grondwetgever en de wetgever.

» Bovendien blijkt dat het plan van de Regering dat aan de goedkeuring van het Parlement is onderworpen, op tal van belangrijke punten verschilt van het ontwerp dat aanvankelijk aan de gemeenten en de bestendige deputaties was voorgelegd.

» Meer bepaald zijn bij de eigenlijke samenvoeging van gemeenten en bij de herverkavelingen die normaliter daarmee gepaard moeten gaan, een aantal kadastrale overdrachten gekomen die de Regering nergens verantwoordt.

» Het is dus onontbeerlijk dat de Senaat een commissie van onderzoek instelt die de Senatoren opheldering kan verschaffen zonder partijdige overwegingen.

» De instelling van een dergelijke commissie is trouwens nog de enige mogelijkheid van objectieve voorlichting, daar aan de parlementsleden het recht van amendement wordt geweigerd. »

De motie wordt verworpen met volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 9;

neen : 13.

— Commission de la Justice :

oui : 5;

non : 13.

B. Problèmes de personnel

Les membres des Commissions réunies disposent, depuis le début de leurs travaux, des avant-projets de loi et d'arrêtés royaux relatifs au personnel des communes fusionnées.

Le Ministre complète ces documents comme suit :

Ce projet de loi prévoit :

— le blocage temporaire (quantitatif) des cadres totalisés des communes fusionnées;

— la réglementation de l'affectation des agents (secrétaires, gardes-champêtres et autres) exerçant la même fonction dans deux ou plusieurs communes, faisant l'objet de fusions différentes;

— la mise en disponibilité éventuelle d'agents exerçant une fonction communale en cumul avec une fonction à temps plein.

En ce qui concerne la police :

— le commissaire de police en chef sera nommé à titre définitif, donc on supprime le système des nominations limitées dans le temps;

— en ce qui concerne les commissaires de police, la limite de la population est portée de 5 000 à 10 000 habitants;

— on prévoit l'uniformisation de l'équipement, des uniformes;

— l'instauration de la fonction de garde-champêtre en chef, est prévue s'il y a plusieurs gardes-champêtres dans une commune.

En matière de pensions :

— l'âge maximal absolu est porté à 65 ans;

— on ouvre la possibilité dans les communes fusionnées de solliciter la pension prématurée à 60 ans, à condition d'avoir 30 ans de service;

— le projet tend à l'uniformisation du régime de la pension dans les communes fusionnées, dans le sens de l'affiliation à la Caisse de Répartition, en respectant les droits acquis des agents en service.

Un projet d'arrêté royal organique à prendre en application de l'article 84, § 1, de la loi communale fixe les conditions pour la nomination de secrétaire ou receveur communal, en cas de recrutement :

en plus d'un certificat de cours de droit administratif :

— un diplôme universitaire :

secrétaires : communes de plus de 10 000 habitants;

receveurs : communes de plus de 15 000 habitants.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 5;

neen : 13.

B. Personeelsaangelegenheden

De leden van de Verenigde Commissies beschikken sedert het begin van de werkzaamheden over de voorontwerpen van wet en van koninklijke besluiten met betrekking tot het personeel van de samengevoegde gemeenten.

De Minister vult deze gegevens nog volgenderwijze aan :

Dit ontwerp van wet voorziet in :

— een tijdelijke personeelsstop (kwantitatief) voor de gezamenlijke formaties van de samengevoegde gemeenten;

— een regeling voor affectatie van de personeelsleden (secretarissen, veldwachters, e.a.) die eenzelfde beroep uitoefenen in twee of meer gemeenten welke niet in eenzelfde fusie opgaan;

— het eventueel in beschikbaarheid stellen van personeelsleden die een gemeentelijk ambt cumuleren met een voltijdse betrekking;

Wat betreft de politie :

— de hoofdpolitiecommissaris zal vast benoemd worden, m.a.w. het systeem van tijdelijke benoemingen komt te vervallen;

— voor de aanstelling van een politicommissaris wordt de grens van het gemeentelijk bevolkingscijfer van 5 000 op 10 000 gebracht;

— het eenvormig maken van de uitrusting en de uniformen;

— de instelling van het ambt van hoofdveldwachter in gemeenten met verscheidene veldwachters.

Wat betreft de pensioenregeling :

— de absolute leeftijdsgrens wordt op 65 jaar gebracht;

— in de samengevoegde gemeenten wordt de mogelijkheid geopend om vervroegd pensioen aan te vragen op 60 jaar, mits de belanghebbende 30 jaar dienst heeft;

— het ontwerp beoogt de eenmaking van de pensioenregeling in de samengevoegde gemeenten door aansluiting bij de Omslagkas voor gemeentelijke pensioenen, met behoud van de verkregen rechten voor de personeelsleden in dienst.

Een ontwerp van organiek koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 84, § 1, van de gemeentewet bepaalt de voorwaarden voor de benoeming tot gemeentesecretaris of gemeenteontvanger :

behalve een getuigschrift van cursussen in het administratief recht zullen ook vereist worden :

— een universitair diploma :

secretarissen : gemeenten met meer dan 10 000 inwoners;

ontvangers : gemeenten met meer dan 15 000 inwoners.

— un certificat enseignement moyen supérieur :
secrétaires : communes de 2 500 à 10 000 habitants;
receveurs : communes de moins de 15 000 habitants.

— un certificat enseignement moyen inférieur :
secrétaires : communes — de 2 500 habitants.

Un autre projet d'arrêté royal sera pris en faveur du personnel des communes fusionnées, ceci en application de l'article 8 de la loi du 23 juillet 1971 sur les fusions de communes.

Pour l'ensemble du personnel, il prévoit le maintien au moins de leurs statuts aussi bien pécuniaire que général.

En ce qui concerne les titulaires de grades légaux actuels ils seront prioritaires pour la première nomination dans la nouvelle commune avec dérogation aux principes énoncés à l'arrêté organique, en l'absence de candidats qui remplissent les conditions requises.

Des règles analogues s'appliqueront au personnel des C.A.P.

Le projet de loi précité prévoit pour les receveurs régionaux un nouveau régime organique en fixant la limite de la population à 10 000 habitants au lieu de 5 000.

En régime transitoire, on maintient le receveur communal, là où un titulaire au moins est en service, aussi après fusion et en dessous de la limite de 10 000 habitants;

D'autre part, le receveur régional sera provisoirement maintenu quand une commune fusionnée est composée uniquement d'anciennes communes desservies par des receveurs régionaux.

Ce projet de loi contient aussi des dispositions relatives à l'incidence sur les intercommunales.

La dissolution de l'intercommunale telle quelle est de rigueur si toutes les communes affiliées sont fusionnées dans une seule nouvelle entité locale; son personnel sera repris d'office par la commune.

On ouvre la possibilité d'unifier l'appartenance intercommunale, si la nouvelle commune comprend des communes affiliées à plusieurs intercommunales pour le même objet.

Concernant les biens immeubles communaux, situés sur le territoire qui passe d'une commune à une autre, le projet prévoit, en dérogation aux dispositions générales de la loi communale, que ces biens passent d'une commune à l'autre.

Mutatis mutandis le projet de loi prévoit un régime analogue pour les biens provinciaux, mais le texte est complété d'une disposition relative au personnel y afférent. »

**

Ces problèmes de personnel donnent lieu à une discussion particulièrement animée.

Un membre fait observer qu'en ce qui concerne les effectifs dans les communes déjà fusionnées, on se trouve dès à pré-

— een getuigschrift hoger middelbaar onderwijs :
secretarissen : gemeenten van 2 500 tot 10 000 inwoners;
ontvangers : gemeenten met minder dan 15 000 inwoners.

— een getuigschrift van lager middelbaar onderwijs :
secretarissen : gemeenten met minder dan 2 500 inwoners.

Een verder koninklijk besluit zal genomen worden voor het personeel van de samengevoegde gemeenten, met toepassing van artikel 8 van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten.

Volgens dat besluit zal het gehele personeel zowel zijn geldelijke als zijn algemeen statuut behouden.

Degenen die de huidige wettelijke graden bezitten, zullen voorrang genieten bij de eerste benoeming in een nieuwe gemeente, met afwijking van de beginselen van het organieke besluit, voor zover er geen kandidaten zijn die aan de gestelde voorwaarden voldoen.

Voor het C.O.O.-personeel zullen soortgelijke regels gelden.

Het ontwerp van wet voorziet ook in een nieuwe organieke regeling voor de gewestelijke ontvangers in die zin dat de bevolkingsgrens op 10 000 in plaats van op 5 000 inwoners wordt gesteld.

Bij wijze van overgangsmaatregel zal de gemeenteontvanger gehandhaafd blijven wanneer er ten minste één in dienst is, ook na de fusie en beneden de grens van 10 000 inwoners.

Verder zal de gewestelijke ontvanger voorlopig gehandhaafd blijven wanneer een fusiegemeente uitsluitend samengesteld is uit gemeenten die door gewestelijke ontvangers werden bediend.

Het ontwerp bevat ook maatregelen met betrekking tot de intercommunales.

Wanneer alle aangesloten gemeenten samengevoegd worden in één enkele nieuwe plaatselijke eenheid, moet de intercommunale, als zodanig, worden ontbonden; het personeel zal worden overgenomen door de gemeente.

Wanneer de nieuwe entiteit gemeenten omvat die aangesloten zijn bij verschillende intercommunales voor hetzelfde doel, wordt de mogelijkheid geopend om bij één enkele intercommunale aan te sluiten.

De onroerende gemeentegoederen, gelegen op het grondgebied dat van de ene gemeente naar de andere overgaat, zullen in afwijking van de algemene bepalingen van de gemeentewet, van de ene gemeente naar de andere overgaan.

Het ontwerp van wet voorziet, mutatis mutandis, in een soortgelijke regeling voor de provinciale goederen, maar de tekst wordt aangevuld met een bepaling inzake het betrokken personeel. »

**

Er ontspint zich een bijzonder drukke bespreking over deze personeelsproblemen.

Een lid wijst erop, dat wij nu reeds in de vroeger samengevoegde gemeenten met betrekking tot de personeelsforma-

sent en présence d'« énormités » et il demande que l'on évite de décupler ces situations, ainsi que les charges financières qui en découlent, lors de l'opération en cours.

Plusieurs membres estiment qu'il y a une contradiction entre, d'une part, le blocage des cadres pendant une période de trois ans et, d'autre part, l'accroissement des besoins qui se fait sentir précisément au début de la période qui suit la fusion, ainsi que l'efficacité accrue des services, qui était tout de même l'un des arguments qui ont été avancés partout en faveur des fusions.

Le Ministre répond :

« Le blocage temporaire des cadres est indispensable pour éviter des extensions de cadres inconsidérées. D'autre part il ne faut pas perdre de vue que le projet de loi prévoit des exceptions à la règle dans des cas bien déterminés. »

**

Par ailleurs, plusieurs membres attirent l'attention — en termes modérés, il est vrai — sur la discrimination éventuelle entre les qualifications inhérentes aux diplômes et les qualifications acquises par l'expérience. Nombreux sont les membres qui comptent davantage sur un secrétaire communal ayant moins de diplômes mais une expérience de cinq ans, par exemple, que sur un jeune diplômé en droit.

Le Ministre répond que c'est là une réflexion à communiquer aux institutions qui délivrent les diplômes et certificats, et reprend ses explications :

« En ce qui concerne la nomination de titulaires de grades légaux dans la nouvelle commune, le conseil communal de cette entité est tenu de faire appel en premier lieu aux candidats prioritaires, c'est-à-dire aux titulaires des mêmes grades provenant des anciennes communes composantes et satisfaisant aux conditions organiques, ou aux candidats assimilés par mesure transitoire; le conseil procède librement aux nominations parmi ces candidats.

» A défaut de tels candidats, le conseil communal peut fixer son choix sur l'un des titulaires de grades légaux provenant des anciennes communes et qui ne satisfont pas aux conditions organiques.

» Si toutefois le conseil communal devait se trouver obligé — ce qui paraît plutôt improbable — de faire appel à une personne n'appartenant pas aux catégories précitées, celle-ci devrait éventuellement être nommée en dehors et au-dessus du cadre bloqué provisoirement, c'est-à-dire de la somme des cadres des communes fusionnées, puisqu'aussi bien la loi requiert la nomination d'un secrétaire et, éventuellement, d'un receveur. »

Enfin, le Ministre fait observer que, dans cette discussion, on néglige manifestement les possibilités inhérentes au système de promotion du personnel déjà en fonction. Ces possibilités sont maintenues.

Pour ce qui est du statut des agents, un membre demande s'il ne serait pas souhaitable de faire bénéficier chacun d'eux du statut qui lui est le plus favorable.

ties voor « enormiteiten » staan, en waarschuwt er voor deze situaties — en de eraan verbonden financiële lasten — bij de in gang gebrachte operatie niet te vertienvoudigen.

Verschillende leden zien een tegenstelling tussen, enerzijds, de blokkering gedurende drie jaar van de personeelsformatie en, anderzijds, de grotere behoeften die precies in de beginperiode van de samenvoeging voelbaar zijn en de meer efficiënte dienstverlening die toch overal als een argument ten gunste van de samenvoegingen werd voorgehouden.

De Minister antwoordt :

« De tijdelijke blokkering van de kaders is noodzakelijk om onverantwoorde kaderuitbreidingen te voorkomen. Van de andere kant mag niet uit het oog worden verloren dat het ontwerp van wet voor wel bepaalde gevallen, uitzonderingen op die regel toelaat. »

**

Een andere tegenstelling die door verschillende leden wordt onderstreept — zij het in gematigde termen — is de mogelijke discrepantie tussen de uit diploma's af te lezen kwalificaties en de in de praktijk blijken kwaliteiten. Heel wat leden verwachten meer van een gemeentesecretaris met minder diploma's maar met b.v. vijf jaar ervaring, dan van een jonge afgestudeerde in de rechten.

De Minister zegt, dat dit een bedenking is die gericht moet worden aan de instellingen die diploma's en getuigschriften afleveren. Hij verduidelijkt verder :

« Wat de benoeming van houders van wettelijke graden in de nieuw gevormde gemeente betreft, is de gemeenteraad van deze entiteit ertoe gehouden in de eerste plaats een beroep te doen op de prioritaire kandidaten, d.w.z. de houders van dezelfde graden uit de samenstellende vroegere gemeenten, die aan de organieke voorwaarden voldoen, of die bij overgangsmaatregel daarmee worden gelijkgesteld; onder deze gegadigden kiest de raad vrijelijk.

» Indien er geen dergelijke kandidaten aanwezig zijn, kan de gemeenteraad zijn keuze laten vallen op een van de titularissen van wettelijke graden van vroegere gemeenten, die niet aan de organieke voorwaarden voldoen.

» Moest de gemeenteraad er mogelijks toch toe genoopt zijn, wat eerder onwaarschijnlijk lijkt, een beroep te doen op een buitenstaander, dan zou deze eventueel buiten en boven het voorlopig geblokkeerd kader, zijnde de optelling van de kaders van de samengevoegde gemeenten, benoemd moeten worden, omdat er nu eenmaal volgens de wet een secretaris en gebeurlijk een ontvanger benoemd moeten worden. »

Tenslotte laat de Minister opmerken, dat in deze discussie kennelijk voorbij wordt gegaan aan de mogelijkheden die schuilen in het stelsel van de bevordering uit het eigen personeel. Ook deze mogelijkheid blijft ten volle behouden.

M.b.t. het statuut van de personeelsleden vraagt een lid, of het niet wenselijk zou zijn elkeen het voor hem gunstigste statuut te laten genieten.

Le Ministre donne la réponse suivante :

« Il est prévu dans l'arrêté royal relatif aux communes fusionnées que chaque membre du personnel garde dans le régime transitoire le bénéfice des dispositions qui étaient applicables dans les anciennes communes si ces dispositions étaient plus favorables que le statut de la nouvelle commune.

Il ajoute les considérations suivantes :

Au sujet des statuts du personnel, plusieurs membres se sont inquiétés de la disparité de statuts devant laquelle on se trouvera après les fusions.

A cet égard, il y a lieu de remarquer que, déjà dans l'état actuel des choses, il n'y a pas uniformité dans les statuts du personnel communal, ni sur le plan pécuniaire, ni au point de vue administratif.

Le projet d'arrêté royal à prendre en faveur du personnel des communes touchées par les fusions prévoit que le conseil communal de la nouvelle commune devra mettre au point dans les douze mois un nouveau statut général et pécuniaire de ses agents; par ailleurs, ce projet d'arrêté royal dispose que le nouveau statut du personnel garantira aux agents des anciennes communes, à titre de mesure transitoire, le bénéfice des dispositions statutaires de ces communes si elles leur étaient plus favorables.

Quant à l'effectif du personnel, la nouvelle commune doit reprendre tous les agents des communes fusionnées dans le grade qu'ils y avaient.

Au cas où il y aurait dans l'une ou l'autre commune du personnel temporaire en fonction hors cadre, il devra être repris comme tel par la nouvelle commune.

Le blocage temporaire des cadres dans les communes ne s'applique pas à un certain nombre d'institutions énumérées dans le projet de loi; il s'agit notamment des hôpitaux.

Les chômeurs mis au travail par les communes ne sont pas à considérer comme faisant partie du personnel communal et les projets de loi et d'arrêté royal ne leur sont pas applicables. »

**

Un membre se déclare d'accord en grande partie sur les propositions du Ministre, mais formule toute une série de remarques, notamment au sujet des conditions de domicile imposées aux agents à temps réduit, des règles nouvelles applicables aux receveurs communaux, du droit de porter le titre honorifique de la fonction, des droits à la pension, etc.

Tout en remerciant l'intervenant de ses suggestions, le Ministre lui fait observer que ce n'est pas le moment d'approfondir un texte qui ne fait pas encore l'objet d'un projet de loi.

Bien que certaines observations et suggestions méritent toute attention, il est à noter que :

— l'objection suivant laquelle un receveur régional coûte plus cher à la commune qu'un receveur local, est résolue

De Minister antwoordt :

« In het koninklijk besluit betreffende de samengevoegde gemeenten wordt bepaald dat ieder personeelslid in de overgangsregeling het voordeel behoudt van de bepalingen die van toepassing waren in de oude gemeenten, indien die bepalingen gunstiger zijn dan het statuut van de nieuwe gemeente.

Hij voegt er nog aan toe :

Inzake de personeelsstatuten hebben verschillende leden hun bezorgdheid te kennen gegeven over de dispaartheid van statuten, waarvoor men zich na de fusies zal bevinden.

Ten deze zij aangestipt dat men zich ook op dit ogenblik voor het feit geplaatst ziet dat er geen eenheid bestaat in de gemeentelijke personeelsstatuten, noch de geldelijke, noch de administratieve.

Het ontwerp van koninklijk besluit, dat ten gunste van het personeel van bij fusies betrokken gemeenten genomen moet worden, stipuleert dat de gemeenteraad van de nieuwe gemeente binnen de twaalf maanden een nieuw algemeen en geldelijk statuut voor haar personeel moet uitwerken; anderzijds wordt in dit koninklijk besluit bepaald dat het nieuwe personeelsstatuut aan de personeelsleden uit de vroegere gemeenten bij overgangsmaatregel het voordeel van de statuutbepalingen van de vroegere gemeenten waarborgt, indien deze gunstiger waren voor hen.

Inzake personeelseffectieven, moet de nieuwe gemeente alle personeelsleden van de samengevoegde gemeenten overnemen in de stand waarin ze zich in deze gemeenten bevinden.

Zo er ergens tijdelijk personeel boven kader in dienst is, moet dit personeel als zodanig door de nieuwe gemeente overgenomen worden.

De tijdelijke blokkering van de kaders in de nieuwgevormde gemeenten geldt niet voor een aantal instellingen, opgesomd in het ontwerp van wet; onder deze instellingen staan ook de ziekenhuizen vermeld.

Door de gemeenten tewerkgestelde werklozen zijn niet als gemeentepersoneel te beschouwen en de ontwerpen van wet en van koninklijk besluit zijn op hen niet van toepassing. »

**

Een lid verklaart zich in grote mate akkoord met de voorstellen van de Minister, maar formuleert een hele reeks opmerkingen onder meer met betrekking tot de woonplaatsvereisten voor part-time bedienden, de nieuwe regelingen in verband met de gemeenteontvangers, het recht om de eretitel van het ambt te dragen, de pensioenrechten en dergelijke meer.

De Minister dankt de spreker voor zijn suggesties en merkt op dat het niet het ogenblik is om in te gaan op een tekst die nog niet verwerkt is tot een ontwerp van wet.

Ofschoon bepaalde opmerkingen en suggesties alle aandacht verdienen, valt aan te stippen dat :

— de kritiek dat een gewestelijk ontvanger aan een gemeente meer kost dan een plaatselijk ontvanger, wordt

par les dispositions de l'article 24 du projet de loi, qui mettent les dépenses supplémentaires à la charge de l'Etat;

— l'article 26 de ce projet doit nécessairement respecter les droits acquis dans un régime de pension plus favorable que la pension prématurée prévue pour le personnel des communes fusionnées.

Le même membre insiste encore sur le problème des droits acquis du personnel. Il a été quelque peu alarmé par une réponse du Ministre d'où il résulterait que ces droits seraient respectés « ... dans une large mesure ... ».

Le Ministre affirme catégoriquement que l'expression « droits acquis » est suffisamment claire en elle-même et que ces droits seront intégralement respectés.

Au sujet des régimes de pension, un membre craint que la mise à la retraite prématurée n'ait pour conséquence que la pension soit alors moins élevée que celle dont aurait pu bénéficier l'agent communal s'il avait poursuivi sa carrière jusque soixante-cinq ans.

Le Ministre répond : « En ce qui concerne la pension prématurée à l'âge de soixante ans et après trente ans de service, il est à noter que le projet de loi prévoit que cette pension est calculée sur une carrière fictive comme si l'intéressé était resté en service jusqu'à soixante-cinq ans.

En matière de pensions, le projet de loi vise à porter pour chacun la limite d'âge maximum à 65 ans; il convient de souligner qu'il s'agit là d'une limite d'âge extrême et que les limites d'âge plus élevées sont donc supprimées, mais que cela ne porte pas atteinte aux droits existants à la mise à la retraite anticipée.

La possibilité d'admission à la retraite anticipée du personnel des communes fusionnées est laissée à l'appréciation de l'employeur, et à cet égard, la disposition relative à cet objet ne diffère en rien de ce qui a été prévu à l'occasion de fusions antérieures, et plus précisément dans l'arrêté royal du 5 janvier 1972. »

Le même membre pose des questions concernant l'affiliation des communes à la Caisse de répartition. Cette affiliation deviendra-t-elle obligatoire dès lors qu'une des communes fusionnées était déjà affiliée ? Et ne créera-t-on pas ainsi deux catégories de pensionnés au sein d'une seule et même commune ?

Le Ministre répond :

a) Il n'est pas prévu que la nouvelle commune doive s'affilier automatiquement à la Caisse de répartition, si une des communes fusionnées y est déjà affiliée.

b) Si à l'occasion d'une fusion, une nouvelle commune s'affilie pour la totalité de son personnel à la Caisse de répartition, cela vaut pour l'avenir, c'est-à-dire pour le personnel à recruter à partir de cette affiliation.

Le personnel en service reste sous le régime de pension existant à ce moment dans les anciennes communes. Ceci im-

ontzenuwd door de bepalingen van artikel 24 van het ontwerp van wet, die de bijkomende uitgaven ten laste van de Staat brengen;

— artikel 26 van dit ontwerp noodzakelijkerwijze rekening moet houden met de rechten die verkregen zijn in een gunstiger pensioenregeling dan het vervroegd pensioen waarin voorzien is voor het personeel van de samengevoegde gemeenten.

Hetzelfde lid dringt nog aan met betrekking tot de verworven rechten van het personeel. Het was enigszins geschrokken door een antwoord van de Minister waarin het heette dat die « ... dans une large mesure ... » zouden geëerbiedigd worden.

De Minister betoogt met klem dat de term « verworven rechten » op zichzelf voldoende duidelijk is, en dat deze rechten integraal zullen worden gerespecteerd.

Wat de pensioenregelingen aangaat vreest een lid dat de invoering van het vervroegd pensioen tot gevolg zal hebben dat dit pensioen kleiner zal zijn dan wat het personeelslid had kunnen bekomen mits zijn loopbaan voort te zetten tot op vijftigjarige leeftijd.

De Minister antwoordt : « In verband met het vervroegd pensioen op de leeftijd van zestig jaar, en na dertig jaar dienst, zij opgemerkt dat het ontwerp bepaalt dat dit pensioen wordt berekend over een fictieve loopbaan, alsof de betrokkene in dienst was gebleven tot de leeftijd van vijftigjarige leeftijd.

Wat de pensioenen betreft beoogt het ontwerp van wet de maximumgrens voor iedereen op 65 jaar te brengen; de nadruk zij erop gelegd dat het hier een uiterste leeftijdsgrens betreft, dat de hogere leeftijdsgrenzen opgeheven worden, doch daardoor de bestaande rechten op vroegere oppensioensstelling ongemoeid gelaten worden.

De mogelijkheid tot vervroegde oppensioensstelling ten voordele van het personeel van fusiegemeenten wordt aan het oordeel van de werkgever onderworpen, en in dit opzicht wijkt de desbetreffende bepaling in niets af van wat ter gelegenheid van vroegere fusies, met name in het koninklijk besluit van 5 januari 1972 werd bepaald. »

Hetzelfde lid stelt vragen met betrekking tot de aansluiting bij de Omslagkas. Zal die aansluiting verplicht zijn van zo-haast één van de samengevoegde gemeenten reeds aangesloten was ? En zal men aldus geen twee soorten gepensioneerden krijgen in één zelfde gemeente ?

De Minister antwoordt :

a) Er is niet bepaald dat de nieuwe gemeente automatisch moet aansluiten bij de Omslagkas, wanneer een van de samengevoegde gemeenten daarbij was aangesloten.

b) Indien bij een fusie een nieuwe gemeente voor haar gezamenlijk personeel toetreedt tot de Omslagkas, geldt dat voor de toekomst, dit wil zeggen voor het personeel dat vanaf die aansluiting in dienst wordt genomen.

Het in dienst zijnde personeel blijft onder de pensioenregeling die op dat tijdstip in de oude gemeenten van kracht

plique l'application de plusieurs régimes de pensions pendant plusieurs années, mais cette situation existe à l'heure actuelle dans beaucoup de communes, qui à un moment donné ont changé leur régime de pension du personnel.

**

De nombreuses questions sont posées au sujet du personnel de la police. Certains membres croient apercevoir une forte tendance à la centralisation, notamment dans l'intention de mieux uniformiser l'équipement.

Le Ministre rejette catégoriquement l'assertion selon laquelle il aurait des intentions centralisatrices dans ce domaine. L'uniformisation de l'équipement n'est qu'une simple question d'ordre et de bon sens. Ce problème sera d'ailleurs réglé sous la responsabilité de la commune.

Les opinions divergent sensiblement au sujet de la modification qui serait apportée à la procédure de désignation d'un commissaire de police en chef. Certains membres estiment que c'est là une mesure sage, d'autres y sont radicalement opposés; un autre membre, pour sa part, fait une proposition intermédiaire : on pourrait faire cette désignation pour 3 ou 6 ans. Ainsi, ajoute-t-il, celui qui serait désigné se sentirait stimulé par la perspective d'une nouvelle nomination.

Le Ministre n'admet pas qu'on lui reproche que le relèvement du seuil de 5 000 à 10 000 habitants pour la nomination d'un commissaire de police soit une nouvelle mesure de centralisation. Bien au contraire, car il s'agit précisément d'une nomination à décider par le Roi.

Le Ministre répond comme suit au membre qui a proposé la désignation au poste de commissaire de police en chef pour 3 ou 6 ans :

Si l'on devait suivre ce raisonnement, même le commissaire de police, chef de corps dans les communes moins importantes, devrait être nommé pour une période limitée.

Et pourquoi pas dès lors d'autres fonctionnaires qui occupent un poste de confiance, comme le secrétaire, le receveur ou le garde champêtre (spoil-system !)?

**

Un membre pose les trois questions suivantes :

a) Les agents à temps réduit pourraient-ils être mis en disponibilité et pour quelle durée ?

b) La pension anticipée à soixante ans et après trente ans de service : quid s'ils ont été en fonction dans plusieurs communes, avec une ancienneté différente ?

c) Un secrétaire en service dans trois communes deviendra celui de la commune la plus importante, mais ses traitements cumulés dépassent le barème d'un secrétaire à temps plein. Qu'advient-il de ses droits acquis ?

Le Ministre donne les réponses suivantes :

a) La mise en disponibilité prend fin au moment où l'agent en question remplit les conditions requises pour l'obtention de la pension de retraite.

is. Dit brengt met zich mede dat enkele jaren lang verscheidene pensioenregelingen zullen gelden, maar dit komt ook nu al voor in vele gemeenten die op een gegeven ogenblik de pensioenregeling van hun personeelsleden veranderd hebben.

**

Heel wat vragen worden gesteld die betrekking hebben op het politiepersoneel. Sommige leden menen een sterk-centraliserende tendens te ontwaren, onder meer vanwege het inzicht de uitrusting eenvormiger te maken.

De Minister wijst kategoriek de gedachte af, dat hij ten dezen centraliserende ideeën zou koesteren. De eenmaking van de uitrusting is niet méér dan een aangelegenheid van orde en gezond verstand. Ze zal ten andere onder de verantwoordelijkheid van de gemeente plaatshebben.

Omtrent de wijziging die zou worden aangebracht in de procedure tot aanstelling van een hoofdpolitiecommissaris zijn de meningen zeer uiteenlopend. Sommige leden vinden het een wijze maatregel, andere zijn er radikaal tegen terwijl een derde een tussenvoorstel doet : aanstelling voor 3 of 6 jaar. Op die manier, zo zegt dat lid, wordt de stimulans van een herbenoeming niet weggenomen.

De Minister aanvaardt het verwijt niet, als zou het optrekken van de drempel van 5 000 naar 10 000 inwoners voor de benoeming van een politiecommissaris ook weer een centraliserende maatregel zijn. Het is precies het omgekeerde, want het gaat hier om een benoeming door de Koning.

Aan het lid dat een aanstelling tot hoofdpolitiecommissaris voor 3 of 6 jaar voorstelde antwoordt de Minister :

Indien men op dit voorstel zou ingaan, zou ook de politiecommissaris, korpscommandant in minder belangrijke gemeenten, voor een bepaalde periode moeten worden benoemd.

En waarom dan ook niet andere ambtenaren die een vertrouwenspositie bekleden, zoals de secretaris, de ontvanger, de veldwachter (spoil-system !)?

**

Een lid stelt volgende drie concrete vragen :

a) Kunnen de ambtenaren met onvolledige dienstbetrekking in beschikbaarheid worden gesteld : tot hoelang ?

b) Het vervroegd pensioen op zestig jaar met dertig jaar diensttijd : wat gebeurt er met ambtenaren die een functie bekleden in verscheidene gemeenten, met verschillende anciënniteit ?

c) Een secretaris die zijn ambt waarneemt in drie gemeenten, zal naar de belangrijkste gemeente gaan. Als zijn totaal salaris van de drie gemeenten hoger is dan de weddeschaal van een secretaris met volledige dienstbetrekking, wat gebeurt er dan met zijn verkregen rechten ?

De antwoorden van de Minister luiden :

a) De beschikbaarheid neemt een einde zodra de betrokken ambtenaar voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het rustpensioen.

b) L'article 27 du projet de loi prévoit qu'on peut déroger à la législation en la matière, pour calculer les trente ans de service requis : cet article permet de tenir compte des carrières mixtes.

c) Il est prévu que la rétribution des agents repris par les nouvelles communes ne peut en aucun moment être inférieure à la rétribution résultant du statut pécuniaire dont ils avaient bénéficié en restant en service dans leurs anciennes communes.

Un membre pose la question de savoir si un ouvrier travaillant à temps réduit dans une seule commune pourra être occupé à temps plein par sa nouvelle commune.

Le Ministre répond par la négative, sauf si les activités de l'intéressé peuvent être complétées par d'autres prestations à temps réduit auxquelles par exemple certains de ses collègues auraient renoncé.

**

Un certain nombre de commissaires posent des questions au sujet de la consultation des syndicats du personnel par rapport à tous ces problèmes importants.

Un membre croit même avoir pu constater une rupture entre le Ministre et ses syndicats, notamment en raison du fait qu'il avait été prévu initialement que les arrêtés royaux devant régler les problèmes de personnel seraient pris avant la promulgation de la loi sur la fusion des communes. Pour l'instant, deux projets de loi très importants au point de vue du personnel sont examinés simultanément par le Sénat : la loi relative à la fusion des communes et la loi organique des centres d'aide sociale. L'impression qui prévaut est que les deux grands syndicats ne sont guère ou pas consultés, et même qu'il est passé outre à leurs avis. N'enfreint-on pas également les grands principes prévus en cette matière par la loi du 23 juillet 1971 : tous les agents resteront en service; tous les droits financiers sont garantis; dans un premier stade, les agents titulaires d'un grade légal ne seront désignés qu'à titre provisoire ?

Pour ce qui est de la consultation syndicale, le Ministre répond :

« Le projet d'arrêté royal portant des mesures spéciales en faveur du personnel des communes concernées par les fusions, de même que le projet d'arrêté royal portant des règles organiques pour la nomination des secrétaires et des receveurs communaux, devront être soumis à la consultation syndicale, conformément à l'article 9 de la loi du 27 juillet 1961.

» Cette procédure reste d'application tant que la loi du 19 décembre 1974 relative au statut syndical des agents de l'Etat et qui prévoit une procédure de négociation, ne pourra pas être mise en application à défaut d'arrêtés d'exécution. »

Un membre met l'accent sur le danger d'une politisation des nominations dans le cadre des nouvelles communes. Il n'est fixé aucun ordre de priorité comme par exemple l'ancienneté, la possession de diplômes et de certificats complé-

b) Artikel 27 van het ontwerp van wet bepaalt dat kan worden afgeweken van de wetgeving ter zake om de voorgeschreven dertig dienstjaren te berekenen : zo kan rekening gehouden worden met de gemengde loopbanen.

c) Er is bepaald dat de bezoldiging van de ambtenaren die worden overgenomen door de nieuwe gemeenten, nooit lager mag zijn dan de bezoldiging waarop zij recht zouden hebben gehad indien zij bij hun vroegere gemeenten in dienst waren gebleven.

En lid stelt de vraag of een arbeider met deeltijdse prestaties in één gemeente door zijn nieuwe gemeente voltijds kan worden aangesteld.

Het antwoord van de Minister is ontkennend, tenzij andere deeltijdse prestaties aan de werkzaamheden van de betrokkene kunnen toegevoegd worden die bijvoorbeeld door sommige van zijn collega's niet verder opgenomen worden.

**

Een aantal leden stelt vragen m.b.t. de consultatie van de vakbonden van het personeel voor al die belangrijke aangelegenheden.

Een lid meent zelfs een breuk te kunnen vaststellen tussen de Minister en deze vakbonden, o.m. omwille van het feit dat eerder was voorzien geweest dat de koninklijke besluiten tot regeling van de personeelsproblemen vastgesteld zouden worden vóór de afkondiging van de samenvoegingswet. Op dit ogenblik zijn twee voor het personeel zeer belangrijke ontwerpen van wet tegelijk aan de orde in de Senaat : de samenvoegingswet en de wet op de Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De indruk overweegt, dat de twee grote vakbonden weinig of niet geconsulteerd worden, meer zelfs, dat aan hun adviezen voorbij wordt gegaan. Tornt men ook niet aan de grote principes, ten dezen voorzien in de wet van 23 juli 1971 : alle personeelsleden blijven in dienst; alle financiële rechten blijven gewaarborgd; de wettelijke graden worden eerst voorlopig aangesteld ?

Wat betreft de syndikale consultatie antwoordt de Minister :

« Het ontwerp van koninklijk besluit, houdende bijzondere maatregelen ten gunste van het personeel van bij fusies betrokken gemeenten dient, evenals het ontwerp van koninklijk besluit, houdende organieke regelen voor de benoeming van gemeentesecretarissen en -ontvangers, aan de syndikale raadpleging onderworpen te worden, overeenkomstig artikel 9 van de wet van 27 juli 1961.

» Deze procedure geldt nog steeds, zolang de wet van 19 december 1974, betreffende het syndikaal statuut van het overheidsperoneel, waarbij in een onderhandelingsprocedure voorzien wordt, niet ten uitvoer gelegd kan worden bij ontstentenis van uitvoeringsbesluiten. »

Een lid wijst op het gevaar voor politisering van de benoemingen in de nieuwe gemeente. Er wordt geen orde van prioriteiten gegeven, zoals b.v. anciënniteit, bezit van bijkomende diploma's en getuigschriften e.d.m. Waarom niet

mentaires, etc. Pourquoi ne pas prévoir directement un nouveau cadre du personnel pour chaque entité nouvelle ? Pourquoi par exemple ne pas créer des commissions régionales consultatives habilitées à régler tous les différends ?

Un membre ayant demandé s'il existe des directives concernant un certain classement des candidats ayant des qualifications égales, le Ministre répond que le conseil communal conserve sa liberté de choix, après épuisement des priorités liées aux diplômes. Il en est d'ailleurs déjà ainsi actuellement.

Le même intervenant fait remarquer qu'en additionnant simplement tous les membres du personnel des communes à fusionner, la nouvelle entité peut avoir un « effectif » soit trop important, soit insuffisant. Pourquoi ne pas prévoir des systèmes supplémentaires de passage par exemple à d'autres communes, à l'Etat, à d'autres services publics ?

De nombreux problèmes se poseront également en ce qui concerne les promotions pour lesquelles les nouveaux conseils communaux seront appelés à fixer les conditions. L'intervenant aperçoit ici une contradiction entre l'autonomie communale qui lui est chère et un certain régime féodal qui subsiste inévitablement aussi longtemps qu'il n'y a pas de règles fixes.

**

Plusieurs membres attirent l'attention sur l'avenir du personnel des fédérations de communes qui vont être supprimées.

Un commissaire s'inquiète tout particulièrement du sort d'une cinquantaine de personnes (grades légaux et personnel de cadre) pour lesquelles il n'apparaît pas directement quelle direction elles doivent suivre, à l'opposé de quelques centaines d'autres (services des immondices, services d'incendie, « 900 ») qui garderont leur emploi en tout état de cause.

Trois orientations sont actuellement prévues : vers les communes, vers la province de Brabant et vers d'autres services publics. Mais de nombreuses questions se posent quant aux modalités d'application de ces transferts, de l'étendue du « champ », etc.

Un autre membre abonde dans le même sens. Les secrétaires et receveurs sortants des fédérations feront-ils également partie du « groupe » parmi lequel les nouvelles communes seront tenues de choisir leurs nouveaux grades légaux ? Y seront-ils prioritaires ou auront-ils simplement des chances égales ? Transfert vers les communes ... cela veut-il dire uniquement vers les communes qui font actuellement partie d'une fédération, ou vers d'autres également ?

Plusieurs membres soulignent qu'il ne suffit pas d'un règlement purement financier pour le personnel des fédérations. Cette question a également des aspects « moraux » et humains.

A cet égard, un commissaire émet l'idée que, pour assurer les services actuellement exercés par les fédérations, on pourrait utilement faire appel au personnel des fédérations, par exemple par une prolongation des missions, même si ce personnel est occupé entre-temps dans une

meteen voor elke nieuwe entiteit een nieuwe personeelsformatie voorschrijven ? Waarom b.v. geen regionale adviescommissies oprichten om al de geschillen te beslechten ?

Op de vraag naar richtlijnen met betrekking tot een zekere rangorde van de kandidaten bij gelijke kwalificatie, antwoordt de Minister, dat de gemeenteraad vrij blijft in zijn keuze, na uitputting van de prioriteiten verbonden aan de diploma's. Dat is trouwens nu ook zo.

Hetzelfde lid laat opmerken dat het gewoon samentellen van al de personeelsleden van de samen te voegen gemeenten kan leiden tot een « personeelsgroep » die voor de nieuwe entiteit zowel boven als onder de maat kan zijn. Waarom dan geen bijkomende afvloeiingssysteem voorzien bijvoorbeeld naar andere gemeenten, naar het Rijk, naar andere openbare diensten ?

Heel wat problemen zullen zich ook stellen naar aanleiding van bevorderingen, waarvoor de nieuwe gemeenteraden geroepen zullen zijn voorwaarden te bepalen. Het lid ziet hier een tegenstelling tussen de gemeentelijke autonomie die hem dierbaar is en een zeker feodaal regime dat onvermijdelijk blijft zolang er geen vaste regelen zijn.

**

Verschillende leden vragen aandacht voor de personeelsleden van de af te schaffen federaties van gemeenten.

Een lid verklaart bijzonder ongerust te zijn voor zo'n vijftigtal personeelsleden (wettelijke graden en kaderpersoneel) voor wie het niet onmiddellijk voor de hand ligt welke richting zij uit moeten, in tegenstelling met de enkele honderden andere (diensten huisvuil, brandweer, « 900 ») die hoe dan ook hun taak zullen kunnen voortzetten.

Op dit ogenblik is in drie oriëntaties voorzien : naar de gemeenten naar de provincie Brabant en naar andere openbare diensten. Maar er stellen zich veel vragen over de toepassingsmodaliteiten van die afvloeiing, over de ruimte van het « veld » en dergelijke meer.

Een ander lid valt de vorige spreker bij. Zullen bijvoorbeeld de uittredende federatiesecretarissen en -ontvangers mee opgenomen worden in de « groep » van waaruit de nieuwe gemeenten verplicht hun nieuwe wettelijke graden moeten kiezen ? Zullen ze daarin prioritair zijn, of alleen maar met gelijke kansen staan ? Afvloeiën naar gemeenten... wil dat zeggen alleen maar naar de gemeenten die nu tot hun federatie behoren, of ook daar buiten ?

Verschillende leden wijzen erop, dat voor dat federatiepersoneel een louter financiële regeling niet afdoende is. Er zijn ook « morele » en menselijke uitzichten aan de zaak.

In dat verband oppert een lid de gedachte, dat voor het verzekeren van de continuïteit van de diensten die nu door de federaties worden uitgeoefend, nuttig gebruik zou kunnen worden gemaakt van het federatiepersoneel, bijvoorbeeld door een verlenging van opdrachten, ook al zou dat perso-

autre administration. Il ne serait quand même pas admissible que toute l'expérience acquise l'ait été en pure perte.

Dans sa réponse, le Ministre développe les idées suivantes :

« Abstraction faite des sapeurs-pompiers volontaires, les cinq fédérations périphériques occupent ensemble quelque 300 personnes.

La majeure partie de ces effectifs est chargée de tâches que la fédération a reprises aux communes, au premier chef la lutte contre l'incendie, le service 900, l'enlèvement et le traitement des immondices.

Il est évident que ces services retourneront aux communes concernées et il est tout indiqué de transférer le personnel de ces services au secteur communal.

En ce qui concerne le personnel de direction et le personnel des fédérations périphériques ayant à s'occuper de tâches en matière d'aménagement du territoire, il n'y a pas pour l'instant de solution toute faite et il faudra prévoir un élargissement des possibilités de recrutement en vue de faciliter l'accès aux communes, faisant ou non partie de la fédération actuelle, à la province et aux administrations de l'Etat.

La possibilité d'accorder des priorités pratiques pour l'obtention d'emplois dans ces administrations aux fonctionnaires des fédérations périphériques se trouve incluse dans le texte de la loi.

En ce qui concerne les possibilités d'accueil par la Société de Développement régional du Brabant, des contacts ont déjà été pris à ce sujet avec le département compétent de la Culture néerlandaise et des Affaires flamandes, mais les possibilités de reclassement y semblent fort réduites en raison du nombre limité de l'effectif dont le total est d'environ vingt personnes. »

**

Au cours de la discussion, plusieurs membres attirent l'attention sur les Commissions d'assistance publique, leurs services et institutions, leur personnel.

Un membre demande une attention spéciale pour la désorganisation qui peut résulter de la fusion, d'une part, de Commissions d'assistance publique disposant d'un cadre bien structuré de personnel statutaire, avec, d'autre part, des Commissions d'assistance publique dont le personnel est composé de façon fort hybride. L'intervenant redoute surtout que, durant des années, la qualité des services fournis aux malades, aux enfants et aux vieillards ne tombe de ce fait à un niveau fort bas.

L'intervenant poursuit en signalant que, pour le personnel communal, le nouveau statut doit être prêt dans les douze mois qui suivront la création de la nouvelle commune. En sera-t-il de même pour le personnel des Commissions d'assistance publique ?

A cette dernière question, le Ministre répond immédiatement que, mutatis mutandis, il en sera effectivement ainsi.

neel zich ondertussen bij een ander bestuur bevinden. Het zou toch niet aanvaardbaar zijn, al die ervaring verloren te laten gaan.

In zijn antwoord ontwikkelt de Minister volgende ideeën :

« De vijf randfederaties stellen, abstractie gemaakt van de vrijwillige brandweerlieden, tezamen ongeveer 300 personeelsleden tewerk.

Vervut het grootste gedeelte van deze effectieven is belast met taken die de federatie van de gemeenten heeft overgenomen, in de eerste plaats de brandweer, de dienst 900 en de ophaling en verwerking van huisvuil.

Het is duidelijk dat deze diensten terug naar de betrokken gemeenten worden overgeheveld en het ligt voor de hand dat het personeel van deze diensten naar de gemeentelijke sector uit de federaties wordt afgevoerd.

Voor het stafpersoneel en het personeel van de randfederaties belast met taken van ruimtelijke ordening ligt geen pasklare oplossing voor de hand en dienen verruimde weravingsmogelijkheden voorzien te worden die de toegang vergemakkelijken tot de gemeenten, ook buiten de huidige federaties gelegen, de provincie en tot de rijksbesturen.

De mogelijkheid tot het verlenen van praktische prioriteiten voor het begeven van betrekkingen in deze besturen aan ambtenaren van de randfederaties, ligt in de wettekst besloten.

Wat de opvangmogelijkheden door de Brabantse Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij betreft, hieromtrent werd reeds contact genomen met het bevoegde departement van Nederlandse Cultuur en van Vlaamse Aangelegenheden, doch daar blijken de plaatsingsmogelijkheden zeer eng te zijn, gelet op de beperkte totale personeelsbezetting, die ongeveer twintig man bedraagt. »

**

In de loop van de besprekingen wordt door verschillende leden aandacht gevraagd voor de Commissies van Openbare Onderstand, hun diensten en instellingen, hun personeel.

Een lid vraagt speciale aandacht voor de ontredde die kan ontstaan door de samenvoeging, enerzijds van Commissies van Openbare Onderstand met goed gestructureerde en statutaire personeelsformaties, met anderzijds, Commissies van Openbare Onderstand met zeer hybride personeelsbestanden. Het lid vreest vooral, dat daardoor gedurende jaren de kwaliteit van de verstrekte diensten aan zieken, kinderen en bejaarden op een gevoelig lager peil zal komen te liggen.

Voor het gemeentepersoneel, zo vervolgt het lid, moet het nieuwe statuut klaar zijn binnen twaalf maanden na de start van de nieuwe gemeente. Is dat ook het geval voor de Commissies van Openbare Onderstands-personeelsleden ?

Op deze laatste vraag antwoordt de Minister onmiddellijk dat zulks inderdaad, mutatis mutandis, het geval is. Wat

Quant à la crainte exprimée par un membre de voir se dégrader la qualité des soins, le Ministre répète la réponse qu'il a déjà donnée précédemment : « Le blocage temporaire des cadres dans les nouvelles communes ne vaut pas pour un certain nombre d'institutions énumérées dans le projet de loi; dans cette énumération figurent notamment les hôpitaux. »

Un autre membre appelle l'attention sur l'article 3 du projet de loi sur les Centres d'aide sociale : c'est là une forme déguisée de fusion que l'intervenant pourrait sans doute admettre sur le plan de la coopération purement technique, mais non, par exemple, pour l'amalgamé des cadres du personnel de nos Commissions d'assistance publique. Le personnel des Commissions d'assistance publique est en outre fort inquiet en raison de la fusion même de communes, ajoute l'intervenant qui se propose de revenir sur le sujet lors de la discussion du point « Finances et Biens ».

Un autre membre demande encore quel sera le sort des commissaires d'arrondissement.

Le Ministre lui répond qu'il n'a pas encore de perspectives bien arrêtées sur ce point.

**

C. Finances et patrimoine

Un membre demande au Ministre quelles seront les ressources financières sur lesquelles les communes pourront compter pour être en mesure d'assumer les nouvelles tâches qui leur incomberont après la fusion. Il compare la situation financière des villes de Renaix et d'Audenarde, qui ont environ la même population, mais dont l'une possède déjà de longue date une structure à sa mesure, alors que l'autre a dû créer ses structures de toutes pièces, ce qui lui a coûté un déficit de 56 millions.

Le Ministre répond :

« Il est exact que, financièrement, Renaix est mieux lotie qu'Audenarde. Il n'y a là toutefois rien d'anormal, comme l'a en fait reconnu l'intervenant lui-même étant donné qu'Audenarde a dû faire face à des dépenses supplémentaires pour les opérations de rattrapage nécessitées par deux fusions successives.

L'opération de fusion à Audenarde n'a pas été chose facile, comme l'honorable membre ne l'ignore certainement pas. Toutefois, le fait est également que, dans quelques années, lorsqu'aura disparu la charge des nombreux emprunts que la ville a dû contracter afin de financer ses investissements de rattrapage, Audenarde pourra à nouveau se prévaloir d'une situation financière saine.

Je voudrais ajouter qu'Audenarde est un exemple qui montre qu'il faut éviter de procéder dans un laps de temps trop court à des opérations de fusion successives avec les mêmes communes et que telle était la conséquence inéluctable de la méthode antérieure des « fusions par bribes et morceaux ». C'est donc un inconvénient qui est évité par une opération globale de fusions.

betreft de vrees van het lid dat de kwaliteit van de verzorging zou kunnen dalen, herhaalt de Minister het antwoord dat hij reeds bij een vorige gelegenheid gaf : « De tijdelijke blokkering van de kaders in de nieuwgevormde gemeenten geldt niet voor een aantal instellingen, opgesomd in het ontwerp van wet; onder deze instellingen staan ook de ziekenhuizen vermeld. »

Een ander lid vestigt de aandacht op artikel 3 van het ontwerp van wet op de Centra voor Maatschappelijk Welzijn : dit is een verkapt vorm van samenvoeging die het lid wel zou kunnen aanvaarden voor louter-technische samenwerking, maar niet bijvoorbeeld voor het samenhaspelen van de personeelsformaties van onze Commissies van Openbare Onderstand. Het personeel van de Commissies is daarenboven ook zeer bezorgd omwille van de samenvoeging van gemeenten zelf, aldus nog dat lid, dat zich voorneemt daarover nog te spreken bij de behandeling van het vraagpunt Financiën en Goederen.

Een lid stelt nog de vraag, waar het met de arrondissementscommissarissen heen moet.

De Minister antwoordt dat hij daaromtrent nog geen vaste vooruitzichten heeft.

**

C. Financiën en patrimonium

Een lid ondervraagt de Minister over de financiële vooruitzichten die de gemeenten mogen koesteren om in staat te zijn de nieuwe taken op te nemen die de hunne zullen zijn na de samenvoeging. Het vergelijkt de financiële situatie van Ronse en Oudenaarde, die ongeveer een zelfde bevolking hebben, maar waarvan de ene een van oudsher naar die maat gestructureerde stad is, daar waar de andere alle structuren uit de grond heeft moeten stampen met als resultaat een deficit van 56 miljoen.

De Minister antwoordt :

« Het is juist dat financieel, Ronse er beter voorstaat dan Oudenaarde. Zulks is echter zoals het lid zelf eigenlijk toegeeft, niet abnormaal, vermits Oudenaarde het hoofd te bieden had aan meeruitgaven in de vorm van inhaaloperaties voortvloeiend uit de twee opeenvolgende fusies.

Het was trouwens zoals het lid zeker weet, geen gemakkelijke fusie in Oudenaarde. Het is echter ook een feit dat binnen een paar jaren — wanneer de last van de talrijke leningen die de stad heeft moeten aangaan ter financiering van die inhaalinvesteringen, zal verdwenen zijn — Oudenaarde opnieuw op een gezonde financiële toestand zal kunnen bogen.

Ik zou hier willen aan toevoegen dat Oudenaarde een voorbeeld is dat aantoonde dat men moet vermijden te kort na elkaar, opeenvolgende fusies met dezelfde gemeenten door te voeren en dat was het onvermijdelijk gevolg van de vroegere werkwijze van « fusies bij stukjes en beetjes ». Het is daarentegen dus een nadeel dat vermeden wordt bij een globale samenvoegingsoperatie.

Peut-être a-t-on voulu, à Audenarde, faire trop à la fois et trop rapidement. En d'autres termes, à Audenarde, comme dans les autres communes fusionnées au cours de la période 1961-1971, les dépenses requises par la fusion n'ont peut-être pas été suffisamment programmées et échelonnées en fonction des moyens disponibles.

Cette méthode devra être suivie par les nouvelles administrations communales. Des instructions en ce sens leur seront adressées par voie de circulaire.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les communes issues d'une fusion antérieure, et donc Audenarde également, peuvent bénéficier des emprunts de consolidation destinés à l'assainissement de leur situation financière. »

**

Plusieurs membres regrettent que les « compléments de recettes pour fusion » qui étaient de 15 p.c. pendant les cinq premières années et de 10 p.c. pendant les cinq années suivantes, seront désormais supprimés.

Un membre estime également que cela revient à retirer un droit acquis.

Un autre membre souligne que bon nombre de communes ont été alléchées par ces compléments et que c'est précisément pour cette raison qu'elles ont émis le vœu de fusionner.

Le Ministre déclare que pareilles mesures allaient de soi aussi longtemps que les fusions avaient lieu par bribes et morceaux. Ces communes constituaient alors des exceptions et avaient droit à une aide exceptionnelle. Aujourd'hui, puisqu'il s'agit d'une opération d'ensemble, pareil régime n'a plus sens. Nous devons tout simplement remplacer le système.

Un membre ayant demandé ce qu'il adviendra des communes fusionnées par des lois antérieures et qui, cette fois, ne sont pas concernées par une nouvelle fusion, le Ministre répond que l'ancien régime continuera de leur être appliqué.

A cet égard, le Ministre se réfère également à la loi-programme.

Un commissaire pose des questions concernant l'avenir du Fonds des Communes. Le Fonds A subsistera-t-il et quelles communes pourront en bénéficier? Quel sera le traitement réservé aux communes de la catégorie de 60 000 à 100 000 habitants, qui va devenir assez importante? Qu'advient-il du Fonds C?

Un autre membre attire l'attention sur la situation financière catastrophique de la ville d'Anvers, dont le budget de 1976 prévoit un déficit de 2,6 milliards et dont la dette cumulée des années antérieures atteint 33 milliards. Ne faudrait-il pas songer aux « tiers », c'est-à-dire à nos bailleurs de fonds et fournisseurs, qui constatent soudainement que leur débiteur a cessé d'exister?

Le Ministre répond à cette dernière question que les nouvelles communes reprennent toujours les droits et obligations des communes fusionnées. Les craintes des « tiers » ne sont donc pas fondées.

En ce qui concerne l'avenir du Fonds des Communes, le Ministre précise :

Misschien heeft men in Oudenaarde iets te vlug, té veel ineens willen doen. Met andere woorden, men heeft in Oudenaarde zoals in andere fusiegemeenten van de periode van 1961-1971, misschien de door de fusie vereiste uitgaven niet genoeg geprogrammeerd en gespreid in functie van de beschikbare middelen.

Deze werkwijze zal moeten gevolgd worden door de nieuwe gemeentebesturen. Instructies in die zin zullen bij rondzendbrief verstrekt worden.

Tenslotte nog deze opmerking dat de gemeenten die het resultaat zijn van een vroegere fusie, en dus ook Oudenaarde van de consolidatieleningen ter sanering van hun financiële toestand kunnen genieten.

**

Verschillende leden betreuren, dat de « samenvoegings-toeslagen » van 15 pct. gedurende de eerste vijf jaar en van 10 pct. gedurende de vijf volgende, nu zullen worden afgeschaft.

Een lid vindt dat even goed een terugnemen van een verworven recht.

Een ander lid wijst erop, dat heel wat gemeenten door die toeslagen werden aangelokt en precies daarom hun wens tot samenvoeging formuleerden.

De Minister zegt, dat dergelijke maatregelen voor de hand lagen zo lang er met brokken en stukken werd samengevoegd. Die gemeenten waren toen de uitzonderingen en hadden recht op uitzonderlijke hulp. Nu het om een geheeloperatie gaat heeft zo'n regeling geen zin meer. We moeten gewoon het systeem vervangen.

Op de vraag van een lid wat er dan gebeurt met de bij vroegere wetten samengevoegde gemeenten, die deze keer niet in een nieuwe samenvoeging betrokken zijn, antwoordt de Minister dat die in het oude regime blijven.

De Minister verwijst ter zake nog naar de zogenaamde programmawet.

Een lid stelt vragen over de toekomst van het Gemeentefonds. Blijft het A-Fonds bestaan, en wie komt erin terecht? Welke behandeling krijgt de nu vrij belangrijk wordende categorie gemeenten met 60 000 à 100 000 inwoners? Wat met het zogenaamde C-Fonds?

Een ander lid wijst op de catastrofale financiële situatie van de stad Antwerpen, met een deficit van 2,6 miljard op de begroting 1976 en een samengevoegde schuld van 33 miljard over de voorbije jaren. Moeten we niet gaan denken aan onze « derden », de geldleners en leveranciers, die ineens constateren dat hun schuldenaar niet meer bestaat?

Op deze laatste vraag antwoordt de Minister dat de nieuwe gemeenten altijd in de rechten en verplichtingen treden van de samengevoegde gemeenten. De vrees van « derden » is dus ongegrond.

Met betrekking tot de toekomst van het Gemeentefonds antwoordt de Minister wat volgt :

« Les critères de répartition du nouveau Fonds des Communes entre les différentes communes doivent être fixés par région et seront inscrits dans l'arrêté royal qui, conformément à la loi-programme, réglera le fonctionnement du nouveau Fonds des Communes.

Cela signifie que ce sont les Comités ministériels régionaux qui ont été chargés de déterminer ces critères. C'est là une tâche qui est loin d'être facile. Les Comités ministériels y sont occupés. L'un est plus avancé que l'autre.

On n'a donc pas encore élaboré un ensemble cohérent de critères de répartition. Mais l'on s'efforce d'arriver à des critères simples et efficaces et je sais qu'un des Comités ministériels envisage des classifications ou de constituer des cellules en fonction de la population, de la superficie et de la population active. Si l'on devait s'inspirer de cette méthode de travail, les grandes villes comptant par exemple plus de 100 000 habitants seraient classées dans une classe ou cellule distincte.

Cela n'est toutefois pas encore certain. Il n'est pas non plus certain qu'il y aura encore un fonds auxiliaire. Il paraît encore beaucoup moins probable que le Fonds de compensation fiscale soit maintenu, étant donné qu'à la suite des fusions, la capacité fiscale des communes sera répartie de façon plus uniforme.

Enfin, il faut tenir compte que ces critères doivent être élaborés pour des communes qui n'existent pas encore « de facto » en tant qu'entité. Il faut donc travailler sur la base de données qui peuvent être additionnées.

Ceci illustre en même temps le fait que ces critères qui devront être connus au plus tard avant juin 1976 si l'on tient à pouvoir répartir en temps voulu le Fonds de 1977, n'offriront peut-être pas toutes les garanties de précision et ne seront peut-être pas complets. En d'autres mots, il ne peut être exclu que ces critères devront être adaptés une fois que les nouvelles communes fonctionneront et que leurs besoins seront donc mieux connus.

C'est pourquoi il fallait, pour une durée indéterminée, mais pas pour autant illimitée, un instrument souple tel qu'un arrêté royal pour régler la répartition du Fonds. »

Se référant à une intervention précédente, un membre doute qu'une fusion, quelle qu'elle soit, puisse jamais assainir les finances de la ville d'Anvers. Il est d'ailleurs fortement hostile à cette idée et à la motivation même.

Voici la réponse du Ministre :

« Lorsque le commissaire essaie de démontrer l'impossibilité de résorber les dettes des villes-centre comme Anvers par l'adjonction à ces villes des communes périphériques, je dois lui répondre que, ni moi, ni personne à ma connaissance, n'a jamais prétendu que ce serait là le motif de la fusion.

Ce qui est préconisé, et à juste titre, je pense, c'est que la ville-centre doit supporter certaines charges dont les communes périphériques profitent également et qu'en tout cas,

« De criteria voor de verdeling van het nieuw gemeentefonds onder de gemeenten moeten per gewest worden bepaald en zullen opgenomen worden in het koninklijk besluit dat overeenkomstig de programmawet de werking van het nieuw gemeentefonds zal regelen.

Dit betekent dat het de Gewestelijke Ministercomités zijn die met de uitwerking van die criteria werden belast. Dit is een verre van gemakkelijke opgave. De Ministercomités zijn ermee bezig. Het ene is al wat verder gevorderd dan het andere.

Er is dus nog geenszins een sluitend geheel van verdelingscriteria uitgewerkt. Er wordt echter naar gestreefd die criteria doeltreffend en eenvoudig te houden en ik weet dat een bepaald Ministercomité aan classificaties of celvorming denkt op grond van de bevolking, de oppervlakte en de actieve bevolking. Indien deze werkmethode als voorbeeld genomen wordt zouden de grote steden van bijvoorbeeld meer dan 100 000 inwoners in een afzonderlijke klasse of cel terecht komen.

Zeker is dat echter nog niet. Het is ook nog niet zeker of er nog een hulpfonds zal zijn. Het schijnt ook nog veel minder waarschijnlijk dat het Fiscaal Vereveningsfonds zou in stand gehouden worden omdat ingevolge de fusies de fiscale capaciteit van de gemeenten gelijkmatiger gespreid is.

Tenslotte moet er rekening mee gehouden worden dat de uitwerking van die criteria moet gebeuren voor gemeenten die als entiteit nog niet « de facto » bestaan. Men moet dus werken op grond van gegevens die kunnen opgeteld worden.

Dit illustreert meteen dat die criteria zoals ze uiteindelijk vóór juni 1976 zullen moeten bekend zijn — zo men tijdig het fonds van 1977 wil kunnen verdelen — misschien niet alle waarborgen zullen bieden van juistheid en volledigheid. Met andere woorden, het mag niet uitgesloten worden dat die criteria — eens de nieuwe gemeenten in werking zullen zijn en hun behoeften dan ook beter bekend zullen zijn — zullen dienen aangepast te worden.

Er was dan ook voor een onbepaalde — maar daarom niet onbeperkte — duur een soepel instrument nodig zoals een koninklijk besluit om de verdeling van het fonds te regelen. »

Aansluitend bij een vorig betoog drukt een lid er zijn twijfel over uit, of om het even welke samenvoeging ooit de financiën van de stad Antwerpen zou kunnen saneren. Het lid is trouwens fel tegen deze idee en motivering zelf gekant.

De Minister antwoordt het volgende :

« Waar het lid de onmogelijkheid poogt aan te tonen om de schuldenlast van centrumsteden, zoals Antwerpen, te ondervangen door toevoeging aan die steden van de randgemeenten, moet ik hem antwoorden dat noch ik — noch bij mijn weten iemand anders — ooit beweerd heb dat zulks de reden voor de fusie zou zijn.

Wat wel voorgehouden wordt — en terecht meen ik — is dat de centrumstad bepaalde lasten te dragen heeft waarvan ook de randsteden profiteren en dat er dus alleszins

ces charges seront réparties plus équitablement lorsque la ville-centre et les communes périphériques auront été fusionnées.

Grâce à l'emprunt de consolidation qui permettra d'apurer les déficits, grâce à la base financière plus large qui résulte de la fusion ... et, dernier élément mais non le moindre, grâce à une politique prudente, on peut espérer qu'après un certain nombre d'années, la charge des dettes, là où elle est excessive, pourra être ramenée à des proportions normales. Un endettement est en effet normal pour une commune, mais la charge doit rester dans des limites supportables. »

Le Ministre donne ensuite quelques explications sur les emprunts de consolidation et souligne qu'il s'agit de consolider les déficits communaux au 31 décembre 1975.

Des membres se déclarent étonnés de cette explication. Ils étaient convaincus, et ils espéraient en même temps, que tous les anciens emprunts auraient été consolidés et apurés avec l'aide de l'Etat. Un commissaire fait observer en passant que les charges de ces anciens emprunts absorbent 27 p.c. du budget ordinaire de la ville de Liège.

Un membre signale qu'aucun crédit n'est prévu pour alimenter l'intervention de l'Etat dans le Fonds de consolidation.

Un autre membre s'attaque au principe même de l'emprunt de consolidation. C'est une technique dangereuse et, en outre, l'intervenant doute du succès de l'opération.

Le Ministre reconnaît que les réactions à l'institution d'un Fonds de consolidation sont en effet très divergentes. Le Gouvernement a l'intention de faire entrer toutes les communes fusionnées dans la nouvelle entité avec une nouvelle ardoise. Il va de soi que certains pensent ici à la parabole de l'enfant prodigue.

Enfin, le Ministre souligne une nouvelle fois que les communes issues d'une fusion antérieure pourront également recourir à l'emprunt de consolidation pour assainir leur situation financière.

Un membre qui a l'expérience d'une grande fusion met en garde contre le fait que les dirigeants d'une plus grande entité se sentent financièrement moins responsables que ceux d'une petite commune. C'est dans les grandes villes que se rencontre la conviction qui s'exprime dans le dicton : « Finalement, l'Etat paiera quand même ».

Un membre voudrait savoir par quelles administrations devront être établis les budgets communaux pour 1977 : chacun des « anciens » conseils pour sa part ou le nouveau conseil communal à installer en 1977 ? Il craint en effet que les « anciens » conseils communaux n'en prennent trop à l'aise avec l'orthodoxie financière.

Le Ministre répond que toutes les dispositions légales en vigueur sont maintenues. Normalement, tous les anciens conseils communaux établiront encore leur propre budget pour 1977. Des directives à cet égard leur seront adressées par le Département, de telle manière que ces « budgets partiels » soient déjà conçus dans la perspective du « budget global » ultérieur. Si les anciens conseils communaux n'éta-

een rechtvaardige verdeling van die lasten zal plaatsgrijpen wanneer een centrumstad en randgemeenten gefusioneerd zijn.

Dank zij de consolidatielening waardoor de deficits zullen aangezuiverd worden, dank zij de bredere financiële basis die voortvloeit uit de fusie ... en niet in het minst dank zij een voorzichtig beleid, kan gehoopt worden dat na een zeker aantal jaren ook de schuldenlast, daar waar hij overdreven is, tot normale proporties zal kunnen worden teruggebracht. Een schuldenlast is voor een gemeente inderdaad normaal, maar hij moet binnen draagbare perken blijven. »

De Minister geeft vervolgens enige uitleg over de consolidatielening, en onderstreept dat het gaat om het consolideren van de gemeentelijke deficits per 31 december 1975.

Sommige leden zijn over die uitleg verbaasd. Ze waren in de overtuiging — en hoopten ook — dat mede alle oude leningen zouden worden geconsolideerd en met behulp van de Staat aangezuiverd. Een lid laat terloops opmerken, dat die oude leningenlasten voor de stad Luik 27 pct. van de gewone begroting opslorpen.

Een lid stipt aan, dat de tussenkomst van de Staat in het Consolatiefonds door geen enkel krediet gespijsd is.

Een ander lid vecht het principe zelf van de consolidatielening aan. Het is een gevaarlijke techniek, en het lid twijfelt bovendien aan het welslagen van de operatie.

De Minister geeft toe, dat de reacties op het oprichten van een Consolatiefonds inderdaad zeer uiteenlopend zijn. De bedoeling van de Regering is, alle samengevoegde gemeenten met een propere lei naar hun nieuwe entiteit te laten gaan. Het ligt voor de hand, dat sommigen hierbij aan de parabel van de Verloren Zoon denken.

Tenslotte onderstreept de Minister nogmaals dat de gemeenten die het resultaat zijn van een vroegere samenvoeging eveneens kunnen genieten van de consolidatielening ter gezondmaking van hun financiële toestand.

Een lid dat ervaring heeft in een grote samenvoeging waarschuwt voor het verschijnsel, dat de bestuurders van een grote entiteit zich financieel minder verantwoordelijk voelen dan in een kleine gemeente. Het is in de grote steden dat de overtuiging groeit en het gezegde : « Uiteindelijk zal de Staat toch wel betalen ! »

Een lid stelt nog de vraag, welke besturen de gemeentebegrotingen voor 1977 op moeten maken : de « oude » gemeenteraden elk afzonderlijk, of de nieuwe gemeenteraad die in 1977 geïnstalleerd wordt ? Het lid vreest namelijk dat de « oude » gemeenteraden het niet zo nauw zouden nemen met de financiële orthodoxie.

De Minister antwoordt dat alle thans geldende wettelijke regelingen blijven bestaan. Normaal maken de oude gemeenteraden elk nog hun begroting voor 1977 op. Richtlijnen zullen ter zake door het Departement verstrekt worden, zodat deze « deelbegrotingen » reeds zouden opgevat worden met het oog op het latere « geheelsbudget ». Maken de oude gemeenteraden geen begroting voor 1977 meer op, dan zal deze taak

blissent plus de budget pour 1977, cette tâche incombera évidemment au nouveau conseil. Le problème n'est d'ailleurs pas nouveau.

Un membre dit savoir que, dans certaines communes dont la fusion est prévue — encore qu'elle n'y soit pas accueillie dans l'enthousiasme — les collèges des bourgmestre et échevins ont déjà pris contact entre eux au sujet de leurs budgets de 1976 afin de ne pas obérer par des mesures prises in extremis l'avenir financier de la future commune. Voilà qui prouve le sérieux et les dispositions raisonnables de nos mandataires communaux.

**

Quelques questions sont également posées en ce qui concerne le patrimoine, et plus précisément les biens communaux.

Un membre aimerait savoir comment ce problème sera réglé en cas de rectification de limites.

Un autre membre envisage différentes hypothèses, selon qu'il s'agit de territoires à transférer en tout ou en partie, ou de biens situés à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire. Comment seront-ils attribués ?

L'intervenant se réfère notamment aux articles 151 et 152 de la loi communale dont voici le texte :

« 151. Lorsqu'une fraction de commune aura été érigée en commune, un arrêté royal ordonnera une convocation immédiate des électeurs de la fraction qui se sépare, réglera tout ce qui est relatif à la première élection et fixera la date du premier renouvellement en concordance avec les renouvellements ordinaires prescrits par la loi électorale communale.

» Les conseils communaux règlent, de commun accord, le partage des biens communaux entre les habitants des territoires séparés, en prenant pour base le nombre des feux, c'est-à-dire des chefs de famille ayant domicile dans ces territoires. Ils règlent également ce qui concerne les dettes et les archives.

» Les délibérations relatives à ces objets sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

» En cas de dissentiment entre les conseils communaux, la députation permanente nomme trois commissaires, et les charge de régler les différends sous son approbation et sauf recours au Roi.

» S'il s'élève des contestations relatives aux droits résultant de titres ou de la possession, les communes seront renvoyées devant les tribunaux.

» 152. Lorsqu'une commune ou fraction de commune aura été déclarée réunie à une autre commune, on procédera, quant aux intérêts communs, d'après les dispositions de l'article précédent. Si l'adjonction de cette commune ou fraction de commune nécessite une augmentation du nombre de conseillers communaux de la commune à laquelle elle est réunie, il sera procédé comme au même article. »

**

vanzelfsprekend toevallen aan de nieuwe raad. Het probleem is trouwens niet nieuw.

Een lid zegt er weet van te hebben dat in sommige — nochtans niet geestdriftig aanvaarde — samenvoegingsentiteiten de colleges van burgemeester en schepenen reeds voor hun begrotingen 1976 contact met elkaar hebben genomen ten einde de financiële toekomst van de aanstaande gemeente niet in extremis te bezwaren. Dit wijst op de ernst en de redelijkheid van onze gemeentemandatarissen.

**

Ook met betrekking tot het patrimonium, en meer bepaald met betrekking tot de gemeentegoederen worden enkele vragen gesteld.

Een lid wil weten welke ter zake de regeling is in geval van grenscorrecties.

Een ander lid ontwikkelt verschillende hypothesen naargelang het gaat om territoria die volledig dan wel gedeeltelijk overgaan, of om goederen die binnen dan wel buiten het territorium gelegen zijn. Hoe zal de toedeling geschieden ?

Het lid verwijst o.m. naar de artikelen 151 en 152 van de gemeentewet die luiden als volgt :

« 151. Wanneer een gedeelte van een gemeente als afzonderlijke gemeente wordt opgericht, gelast een koninklijk besluit dat de kiezers uit het afgescheiden gedeelte dadelijk worden bijeengeroepen; het regelt alles wat de eerste verkiezing betreft en bepaalt de datum van de eerste vernieuwing in overeenstemming met de gewone vernieuwingen voorgescreven door de gemeentekieswet.

» De gemeenteraden regelen in onderlinge overeenstemming de verdeling van de gemeentegoederen over de inwoners van de gescheiden grondgebieden op de grondslag van het aantal haardsteden, d.i. het aantal gezinshoofden die hun woonplaats hebben binnen ieder grondgebied. Zij regelen eveneens alles wat de schulden en het archief aangaat.

» De desbetreffende besluiten worden ter goedkeuring voorgelegd aan de bestendige deputatie van de provincieraad.

» Bij verschil van gevoelen tussen de gemeenteraden, benoemt de bestendige deputatie drie commissarissen met opdracht de geschillen te regelen onder haar goedkeuring en behoudens beroep bij de Koning.

» Indien er geschillen ontstaan omtrent rechten die voortvloeien uit titels of bezit, worden de gemeenten naar de rechtbanken verwezen.

» 152. Wanneer een gemeente of een gedeelte van een gemeente met een andere gemeente verenigd wordt verklaard, wordt, wat de gemeenschappelijke belangen betreft, gehandeld volgens de bepalingen van het vorige artikel. Heeft de toevoeging van die gemeente of van dat gedeelte van een gemeente ten gevolge dat het aantal raadsleden moet worden vermeerderd in de gemeente waarmee zij wordt verenigd, dan wordt gehandeld zoals in hetzelfde artikel is bepaald. »

**

Un membre affirme qu'en l'occurrence il ne s'agit ni plus ni moins que d'une expropriation sans indemnité et parle même de vol caractérisé.

Le Ministre donne l'assurance que les choses n'iront pas aussi loin. Il reconnaît néanmoins qu'il sera sans doute nécessaire de légiférer sur cet aspect du problème.

Il donne encore les précisions suivantes au sujet des conséquences des rectifications de limites :

« J'ai l'impression que plusieurs membres de la Commission ont la conviction que, moyennant des rectifications de limites, il est possible de faire disparaître en quelque sorte une commune en la découpant en plusieurs parties et en rattachant chaque partie à une autre entité.

Dans les résultats cela est exact, mais il importe de ne pas perdre de vue que préalablement au découpage, la commune est rattachée à une ou plusieurs autres et que les rectifications de limites sont sensées avoir lieu après le rattachement. En d'autres termes, il n'est donc pas possible de commencer par diviser une commune en plusieurs parties et de rattacher ensuite chaque partie à une autre entité. Il faut d'abord régler le sort de la commune dans son entièreté et puis procéder aux rectifications de limites.

Un exemple typique à cet égard est la commune de Honsem qui, en fait, disparaît en ce sens que les hameaux constitutifs vont rejoindre d'autres communes. Toutefois Honsem est d'abord fusionnée avec Boutersem et ensuite le hameau de Meldert est rattaché à Hoegaarden et celui de Opvelp à Bierbeek. En réalité Boutersem ne s'agrandit que des hameaux de Neervelp et Willebringen.

La raison pour laquelle il faut procéder ainsi est évidemment que la personnalité juridique de la commune ne peut pas disparaître étant donné que les droits et obligations des communes ainsi que le personnel doivent être transférés. »

D. Les associations de communes

Un membre fait un exposé détaillé sur l'utilité des Associations de Communes (A.C.), dont l'existence est actuellement menacée par les fusions.

En substance, il pose les questions suivantes :

a) Le Ministre peut-il nous dire si une intercommunale sera automatiquement dissoute par la fusion de toutes les communes qui en faisaient partie, ou s'il sera nécessaire en ce cas de prendre un arrêté royal approuvant la dissolution ?

b) Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre pour garantir la continuité du service public assuré précédemment par cette intercommunale ?

c) L'intercommunale qui, après la fusion de certaines des communes qui la composaient, comptera moins de sept membres, pourra être dissoute à la demande de tout intéressé, en vertu de l'article 104 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Een lid zegt dat het hier noch min noch meer gaat om een onteigening zonder vergoeding en spreekt zelfs van gekarakteriseerde diefstal.

De Minister verzekert, dat het zo'n vaart niet zal lopen. Toch geeft hij toe dat het voor dit uitzicht van de zaak wel nodig zal blijken, te legiferen.

In verband met de gevolgen van de grenscorrecties geeft hij nog volgende toelichting :

« Ik heb de indruk dat verscheidene commissieleden overtuigd zijn dat het door middel van grenscorrecties mogelijk is een gemeente in zekere zin te doen verdwijnen door haar in een aantal stukken te verdelen en elk stuk bij een andere entiteit te voegen.

Afgaande op de resultaten is dat juist, maar men mag niet uit het oog verliezen dat de gemeente vóór de verdeling bij één of meer andere gemeenten wordt gevoegd en dat de grenscorrecties geacht worden plaats te hebben na de aanhechting. Men kan dus niet beginnen met de verdeling van een gemeente en achteraf elk deel aan een andere entiteit toevoegen. Eerst moet het lot van de gemeente in haar geheel worden beslist en vervolgens kunnen de grenscorrecties worden doorgevoerd.

Een typisch voorbeeld is de gemeente Honsem, die in feite verdwijnt, in die zin dat de gehuchten waaruit die gemeente is samengesteld, bij andere gemeenten komen. Honsem wordt echter eerst samengevoegd met Boutersem, en vervolgens wordt het gehucht Meldert bij Hoegaarden en het gehucht Opveld bij Bierbeek gevoegd. In feite komen slechts de gehuchten Neervelp en Willebringen bij Boutersem.

De reden waarom op die wijze moet worden tewerk gegaan is dat de gemeente als rechtspersoon uiteraard niet mag verdwijnen, aangezien de rechten en verplichtingen van de gemeente evenals het personeel, moeten worden overgedragen. »

D. De verenigingen van gemeenten

Een lid houdt een grondig betoog over de waarde van de Verenigingen van Gemeenten (V.G.) en over de dreigingen die nu door de samenvoegingen over het bestaan van die V.G. hangen.

Tot slot stelt het lid de volgende vragen :

a) Kan de Minister mededelen of een intercommunale door de fusies van al haar aangesloten gemeenten automatisch ontbonden wordt, of dient hier een koninklijk besluit tot goedkeuring van de ontbinding getroffen te worden ?

b) Welke maatregelen denkt de Regering te treffen ten einde de openbare dienst, die voorheen door deze intercommunale werd behartigd, voort te zetten ?

c) De intercommunale die, na de fusie van sommige deelgenoten, minder dan zeven leden telt, kan ingevolge artikel 104 van de samengeordende wetten op de handelsvennootschappen ontbonden worden op verzoek van iedere belanghebbende.

Le Roi n'est toutefois pas tenu de décider la dissolution. Quelle attitude le Ministre adoptera-t-il dans de tels cas ?

d) Certaines intercommunales pures, composées le plus souvent de petites communes, sont menacées dans leur existence par les fusions. Ces communes seront en effet rattachées à de plus grandes qui font généralement partie d'intercommunales mixtes.

Le Ministre croit-il souhaitable d'aggraver encore ainsi la détérioration du secteur public ?

Quelles mesures compte-t-il éventuellement prendre pour éviter une telle détérioration ?

Plusieurs membres interviennent dans le même sens que le préopinant.

Citant des exemples concrets, ils voudraient que toute la clarté soit faite sur le point de savoir si certaines communes actuelles devront ou non adhérer à des A.C. ou, au contraire, y cesser leur participation.

Un commissaire demande combien d'A.C. sont appelées à disparaître en conséquence du projet de fusion.

Le Ministre accepte de communiquer ces chiffres.

Il est d'avis que la discussion que l'on vient d'engager déborde largement le cadre du débat sur les fusions, et même celui de certains autres débats qui doivent avoir lieu dans un avenir très rapproché. Ce qui importe pour l'heure, c'est d'adapter la législation de manière à éviter certaines situations difficiles. Le Ministre rappelle qu'il existe au Ministère des Affaires économiques une commission Evalenko. Les questions que l'on vient de poser seraient beaucoup plus de sa compétence.

Le Ministre tient cependant à déclarer expressément qu'il n'a aucunement l'intention de remplacer les intercommunales pures par des intercommunales mixtes. La preuve en est :

1° que le projet prévoit, obligatoirement, des négociations;

2° qu'une période transitoire de trois ans est prévue, plus un an pour que le conseil communal puisse arrêter sa décision.

Les fusions proposées entraîneraient la disparition de dix à quinze intercommunales pures.

Un membre ne partage pas le point de vue du Ministre, pour qui il s'agit ici d'un problème différent. C'est tout de même le projet actuel qui change toute la situation des A.C. et qui provoquera la disparition d'un certain nombre d'entre elles ou les rendra inviables. L'intervenant croit en outre que, dans de nombreux cas, les négociations dont il vient d'être question n'auront plus aucun sens. Il conclut que le problème des A.C. est un important élément d'appréciation dans la discussion des fusions.

Un autre commissaire doute que le Ministre donne effectivement priorité aux intercommunales pures.

De Koning is nochtans niet verplicht tot de ontbinding te besluiten. Welke houding zal de Minister in dergelijke gevallen aannemen ?

d) Sommige zuivere intercommunalen, die vooral kleinere gemeenten groeperen, worden door de fusies in hun bestaan bedreigd. Deze kleine gemeenten zullen immers bij grotere gevoegd worden, die meestal door gemengde intercommunalen bedeed worden.

Acht de Minister het wenselijk dat op die manier de openbare sektor nog verder zal afgetakeld worden ?

Welke maatregelen denkt hij eventueel te nemen om dit te voorkomen ?

Verschillende leden komen tussen in dezelfde zin als de voorgaande spreker.

Aan de hand van concrete voorbeelden proberen zij duidelijkheid te verkrijgen omtrent de (al dan niet verplichte) aansluiting of afhaking van gemeenten bij V.G.

Een lid vraagt hoeveel V.G. zullen verdwijnen ingevolge het samenvoegingsontwerp.

De Minister zegt toe, deze cijfers te zullen verstrekken.

De Minister vindt, dat de hier op gang gebrachte bespreking ver de grenzen te buiten gaat van het debat over de samenvoegingen en zelfs van sommige discussies die in de naaste toekomst moeten gehouden worden. Wat wij nú moeten doen is de wetgeving zodanig aanpassen dat bepaalde moeilijke situaties vermeden worden. De Minister verwijst naar een commissie-Evalenko die werkzaam is op het Ministerie van Economische Zaken. De hier gestelde vragen horen veel meer dáár thuis.

Wel wil de Minister uitdrukkelijk bevestigen dat het niet zijn bedoeling is de zuivere V.G. te vervangen door gemengde. Dit moge blijken uit twee punten :

1° er zijn verplichte onderhandelingen voorzien;

2° daarvoor is een periode van drie jaar uitgetrokken plus één jaar voor de besluitvorming van de gemeenteraad.

Door de huidige samenvoegingen zouden een tien- à vijftiental zuivere V.G. verdwijnen.

Een lid is niet akkoord met de zienswijze van de Minister, dat het hier over een ander probleem zou gaan. Het is toch het nu besproken ontwerp dat de gehele situatie met betrekking tot de V.G. aantast, en waardoor een aantal V.G. zal verdwijnen of onleefbaar worden. Verder is het lid van oordeel, dat de daarnet aangehaalde onderhandelingen in veel gevallen geen zin meer zullen hebben. Het lid besluit, dat het probleem van de V.G. een belangrijk appreciatie-element is in de discussie over de samenvoegingen.

Een ander lid betwijfelt, of de Minister wel degelijk prioriteit zal geven aan de zuivere V.G.

Le Ministre réplique que son tout premier souci est de donner la priorité à l'autonomie communale. En fait, à ses débuts, la nouvelle entité fera partie de deux ou de plusieurs A.C., mais plus tard elle pourra et devra opter pour une seule. Ce qui importe le plus pour l'instant, c'est de garantir un certain équilibre et d'éviter les heurts.

Enfin, un membre cite même l'exemple d'une commune fusionnée qui est restée membre de deux A.C. pour un seul et même secteur de services.

E. La suppression des fédérations périphériques

Bien que cette problématique ait déjà été examinée à l'occasion d'autres discussions, il n'est pas superfétatoire d'éclairer ci-après certaines questions spécifiques que soulève la suppression des fédérations périphériques.

**

Un membre revient une nouvelle fois sur la création des fédérations périphériques en mettant principalement l'accent sur ses aspects politiques.

Il cite l'article 108bis de la Constitution.

L'intervenant conclut que cette création était donc obligatoire, même si cette obligation était d'ordre purement politique. A ce sujet, il se réfère au rapport Dua (Doc. Sénat 1970-1971, n° 668) qui met l'accent sur la connexité existant entre les articles 108bis et 126 de la Constitution.

L'intervenant ajoute que la thèse du Gouvernement, c'est-à-dire la suppression, serait éventuellement acceptable si chaque fédération périphérique était transformée en une seule commune.

Un autre membre s'étonne tout d'abord que la suppression des fédérations périphériques ait été reprise dans le projet sur les fusions, bien que ces deux matières n'aient rien de commun. Les fédérations périphériques ont été constituées pour servir de contrepoids à la création de l'agglomération bruxelloise et en contrepartie de l'instauration de la « liberté du père de famille ». Il apparaît une fois de plus que les francophones vont s'immiscer dans les fusions projetées dans le Brabant flamand, où ils n'ont rien à voir. Pourquoi, demande l'intervenant, la suppression des fédérations n'a-t-elle pas été reprise dans le « paquet » qui doit être négocié de communauté à communauté ?

Un commissaire déclare avoir déjà répondu à plusieurs reprises aux différents arguments juridiques qui reviennent continuellement sur le tapis. Ce que nous allons faire maintenant n'exclut pas que nous ne puissions créer demain de nouvelles fédérations. Mais la loi du 26 juillet 1971 a été votée par un Parlement qui était encore une Constituante et celle-ci a quand même décidé que, pour les communes suffisamment puissantes, la création de fédérations n'était pas nécessaire.

De Minister repliceert, dat hij vóór alles prioriteit wil geven aan de gemeentelijke autonomie. In feit zal de nieuwe entiteit bij haar ontstaan lid zijn van twee of meer V.G., maar daarna zal ze mogen en moeten kiezen. Waar het nu vooral op aankomt is, een zeker evenwicht te waarborgen en botsingen te vermijden.

Tenslotte geeft een lid zelfs het voorbeeld van een samengevoegde gemeente, die lid is gebleven van twee Verenigingen van Gemeenten voor één zelfde dienstensector.

E. De afschaffing van de randfederaties

Alhoewel deze problematiek reeds bij andere discussies aan bod kwam, is het niet overbodig hieronder nog enkele specifieke vraagpunten met betrekking tot de afschaffing van de randfederaties weer te geven.

**

Een lid komt nogmaals terug op de oprichting van de randfederaties en vooral op de politieke uitzichten van die oprichting.

Het citeert artikel 108bis van de Grondwet.

Dus, zegt het lid, was er verplichting tot oprichting, zij het een politieke verplichting. Ter zake verwijst het lid naar het rapport-Dua (Gedr. St. Senaat, 1970-1971, nr. 668) waarin de verknochtheid wordt onderstreept tussen de artikelen 108bis en 126 van de Grondwet.

Het lid zegt nog, dat de stelling van de Regering, namelijk de afschaffing, eventueel aanvaardbaar zou zijn, als elke randfederatie één gemeente zou worden.

Een ander lid verbaast er zich vooreerst over, dat de afschaffing van de randfederaties mee is opgenomen in het samenvoegingsontwerp, alhoewel beide zaken niets met elkaar te zien hebben. De randfederaties werden opgericht als tegenhanger voor de oprichting van de Brusselse agglomeratie en als tegenprestatie voor de invoering van de zogenaamde « vrijheid van de huisvader ». Weer eens blijkt dat de Franstaligen zich gaan moeien zijn met de samenvoegingen in Vlaams-Brabant, waar ze niets verloren hebben. Waarom, zo vraagt het lid nog, werd de afschaffing van de federaties niet opgenomen in het « pakket », dat van gemeenschap tot gemeenschap moet onderhandeld worden ?

Een lid verklaart, reeds meerdere malen te hebben geantwoord op de steeds weerkerende juridische argumenten. Wat wij nu gaan doen belet niet, dat wij morgen nieuwe federaties kunnen oprichten. Maar de wet van 26 juli 1971 werd gestemd door een Parlement dat nog een Constituante was, en deze Constituante heeft toch beslist dat er bij voldoende sterke gemeenten geen federaties nodig waren.

Un autre membre refuse résolument d'admettre ce rôle purement technique des fédérations périphériques. Ces dernières n'ont pas été conçues comme une préfiguration des fusions. A l'appui de sa thèse, il cite les déclarations suivantes faites à la Chambre par des partisans et des adversaires.

Il se réfère surtout aux *Annales parlementaires* de la Chambre des Représentants, en date du 14 juillet 1971 :

— Page 18 : M. Defosset :

« Je crois que je viens de démontrer, sur une série de points, que les institutions prévues dans ce projet, dans leur réduction à leurs dimensions bruxelloises, ne sont qu'un truquage, une caricature de la démocratie. Le projet sacrifie délibérément tous les intérêts légitimes de la région bruxelloise. Il suffit de gratter un peu la surface, pour voir quel est le but réel : instaurer à Bruxelles un véritable « rijksgebied », ce qui est l'objectif fondamental du Mouvement flamand.

» En conclusion, aucun Bruxellois, digne de ce nom, ne peut voter un tel projet. »

— Page 20 : M. Vanden Boeynants :

« Nous avons revendiqué la liberté pour chacun d'employer la langue qu'il désire et de choisir la langue et le réseau d'enseignement de ses enfants. Dès 1968, je le rappelle, nous avons réalisé à Bruxelles un accord à ce sujet au sein de notre parti. Nous nous réjouissons de ce qu'aujourd'hui, par le vote de ce projet, cette expérience pourra devenir réalité. Nous sommes persuadés que la mesure est nécessaire. »

— Page 21 : M. Van Elslande :

« Nous croyons également en la dynamique interne de telles institutions et nous sommes persuadés que, dans l'agglomération et surtout dans les fédérations créées par cette loi, l'on fera très vite et volontiers usage des possibilités offertes par l'article 4, § 3, qui permettent aux communes elles-mêmes de transférer de leur propre initiative un certain nombre de leurs compétences à la fédération. Il sera fait largement usage de cette possibilité, au point que l'idée originelle d'une fédération bien étoffée pourra se réaliser.

» En outre, nous voterons ce projet parce qu'il donnera enfin à Bruxelles des structures nouvelles. Je ne m'étendrai pas davantage sur cette question, Mesdames, Messieurs, parce que je l'ai déjà fait à une autre occasion à cette tribune, mais je tiens à souligner aujourd'hui une nouvelle fois quelle importance nous attachons, dans le contexte de la réforme intercommunautaire totale, à ces institutions nouvelles qui seront créées dans l'agglomération bruxelloise, parce qu'elles fourniront enfin aux Flamands de Bruxelles des instruments qui leurs soient propres. »

— Page 30 : M. Michel :

« Les articles 108bis, 108ter et suivants de la Constitution que nous avons révisés ensemble ont précisé d'une manière

Een ander lid wijst deze louter-technische betekenis van de randfederaties resoluut af. Die federaties waren geen aanloop tot fusies. Het lid citeert uit het Kamerdebat voor- en tegenstanders om zijn stelling te staven.

Hij verwijst vooral naar de *Parlementaire Handelingen* van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 14 juli 1971 :

— Bladzijde 18 : de heer Defosset :

« Ik geloof dat ik zoëven op een reeks punten heb aange- toond dat de instellingen waarin dit ontwerp voorziet, in hun beperking tot de Brusselse dimensies slechts een ver- valsing, een aanfluiting van de democratie zijn. Het ontwerp offert welbewust alle gewettigde belangen van het Brusselse gewest op. Het is voldoende het bovenlaagje een beetje af te krabben om het werkelijke doel te zien : in Brussel een echt « rijksgebied » invoeren, hetgeen het hoofddoel van de Vlaamse Beweging is.

» Tot besluit wil ik zeggen dat geen enkele Brusselaar die naam waardig, zulk een ontwerp kan goedkeuren. »

Bladzijde 20 : de heer Vanden Boeynants :

« Wij hebben voor eenieder de vrijheid opgeëist de taal te gebruiken die hij wenst en voor zijn kinderen de taal en het onderwijsnet te kiezen. Ik wijs erop dat wij reeds in 1968 in Brussel hieromtrent een overeenkomst in onze partij hebben bereikt. Wij verheugen ons dat die proef- neming, door de aanneming van dit ontwerp, een werke- lijkheid zal kunnen worden. Wij zijn overtuigd dat de maatregel noodzakelijk is. »

— Bladzijde 21 : de heer Van Elslande :

« Wij geloven ook in de innerlijke dynamiek van derge- lijke instellingen en wij zijn ervan overtuigd dat in de agglomeratie en vooral in de federaties die bij deze wet worden opgericht, men zeer vlug en dankbaar gebruik zal maken van de mogelijkheden die geboden zijn in artikel 4, § 3, waarbij de gemeenten zelf uit eigen initiatief een aantal bevoegdheden van de gemeenten naar de federatie, kunnen overgedragen. Daar zal een ruim gebruik van worden gemaakt zodanig dat de oorspronkelijke idee van een goed gevulde federatie dan ook zal kunnen bewaarheid worden.

» Wij zullen dit ontwerp verder ook stemmen omdat Brus- sel hiermee eindelijk nieuwe structuren zal krijgen. Ik zal hier- over niet verder uitweiden, Dames en Heren, omdat ik dat bij een andere gelegenheid vanop deze tribune reeds heb gedaan maar ik wil vandaag nog eens onderstrepen welk belang wij, in de kontekst van de totale communautaire hervorming, hechten aan deze nieuwe instellingen die in de Brusselse agglomeratie zullen tot stand komen, omdat zij eindelijk eigen instrumenten in de handen van de Brusselse Vlamingen zullen geven. »

— Bladzijde 30 : de heer Michel :

« De artikelen 108bis, 108ter en volgende van de Grond- wet die wij samen hebben herzien, hebben de algemene

explicite la philosophie générale de ce pouvoir que nous mettons sur pied. Il s'agit, selon le vœu du Constituant, d'un réel pouvoir politique issu du suffrage universel et populaire, représentatif des opinions et tendances diverses, chargé d'une mission bien précise, répondant de sa mission devant le corps électoral, et ce à des échéances régulières. »

**

Le Ministre confirme ses déclarations antérieures en la matière. Là où des entités suffisamment grandes voient le jour, même la raison d'être de la fédération disparaît. Et toutes les considérations linguistiques me sont alors étrangères, dit-il.

Un autre membre demande si les fédérations périphériques ont été consultées sur leur suppression.

Le Ministre répond qu'une telle consultation n'est pas prescrite par la loi. Mais il n'empêche que des avis officiels ont été sollicités par le canal des gouverneurs de province. Ces avis étaient négatifs. Si l'on estime que l'expression « modification des limites de fédérations » s'applique à la suppression des fédérations, alors le Ministre ne peut plus suivre.

Plusieurs membres demandent à qui iront les compétences des fédérations et ce qu'il adviendra de ces structures qui ne sont tout de même pas sans valeur. Ils se réfèrent à une note du collège des secrétaires de fédérations, qui est du plus haut intérêt et donne une énumération éloquentes des réalisations nombreuses et importantes des cinq fédérations périphériques d'Asse, Hal, Tervuren, Vilvorde et Zaventem.

Un autre membre plaide pour que les efforts de rationalisation consentis par les fédérations dans un certain nombre de secteurs — par exemple, le ramassage et le traitement des ordures ménagères, les services d'incendie et le « 900 » — ne soient pas remis en cause. L'article de la loi y relatif est, d'après l'intervenant, assez restrictif. Au besoin, il doit être interprété largement.

Le Ministre rappelle à ce propos le texte du projet. Il confirme que la compétence en matière d'aménagement du territoire sera rendue aux communes.

Un membre s'interroge encore sur les dates d'entrée en vigueur des diverses opérations.

Le Ministre confirme que les fédérations seront supprimées au 1^{er} janvier 1977. Les nouvelles communes entrèrent en activité le jour de l'installation de leur conseil.

A cet égard, un membre fait observer qu'il pourrait y avoir un hiatus dans l'exercice des pouvoirs du fait que les communes dont le conseil ne pourra entrer en fonction au 1^{er} janvier 1977, en raison de circonstances telles que son installation tardive ou l'annulation des élections, devront attendre que les pouvoirs aient été transférés. L'intervenant demande au Ministre d'examiner ce problème.

philosophie van die macht die wij tot stand brengen, uitdrukkelijk omschreven. Het gaat, naar de wens van de Grondwetgever om een werkelijke politieke macht die berust op het algemeen enkelvoudig stemrecht, die verschillende gedachtenstromingen en strekkingen vertegenwoordigt, die belast is met een welomschreven opdracht en van haar opdracht op gezette tijden rekening en verantwoording doet aan het kiezerskorps. »

**

De Minister bevestigt zijn vroegere verklaringen ter zake. Waar voldoende grote entiteiten ontstaan verdwijnt de bestaansreden zelf van de federatie. En alle linguïstische beschouwingen zijn mij daarbij vreemd, zegt hij.

Een lid vraagt of de randfederaties over hun afschaffing werden geconsulteerd.

De Minister zegt, dat een dergelijke consultatie niet door de wet is voorgeschreven. Wel werden via de provinciegouverneurs officiële adviezen ingewonnen. Ze waren negatief. Indien men de term « wijziging van de federatiegrenzen » toepasselijk vindt op de afschaffing ervan, dan kan de Minister niet meer volgen.

Verschillende leden vragen nog, waar de bevoegdheden van de randfederaties naartoe gaan en wat er met deze toch waardevolle structuren gaat gebeuren. Ter zake wordt verwezen naar een imposante nota van het college van federatiesecretarissen, nota die een welsprekende opsomming geeft van het vele en belangrijke dat door de vijf randfederaties Asse, Halle, Tervuren, Vilvoorde en Zaventem werd gepresteerd.

Een lid pleit er nog voor, dat de in de federaties moeilijk tot stand gekomen rationalisatie van een aantal sectoren — b.v. ophaling en verwerking huisvuil, brandweer, « 900 » — nu niet weer ongedaan gemaakt zou worden. Het desbetreffende wetsartikel is volgens dat lid nogal aan de enge kant. Het moet desnoods ruim geïnterpreteerd worden.

De Minister verwijst in deze stand van zaken naar de tekst van het ontwerp. Hij bevestigt dat de bevoegdheid m.b.t. de ruimtelijke ordening terug naar de gemeenten gaat.

Een lid stelt zich nog vragen over de data van inwerkingtreding van de onderscheiden operaties.

De Minister bevestigt, dat de federaties afgeschaft zullen zijn per 1 januari 1977. De nieuwe gemeenten treden in werking de dag van de installatie van hun nieuwe raad.

Een lid laat hierbij opmerken dat, voor de overdracht van bevoegdheden, een hiaat zou kunnen ontstaan tegenover die gemeenten wier raad omwille van omstandigheden — b.v. laattijdige installatie van de raad, verbreking van de verkiezingen — niet direct na bij 1 januari 1977 in werking treedt. Het vraagt de Minister, dit probleem onder ogen te nemen.

F. Divers

Au cours de la discussion générale du projet de loi ont été évoqués un certain nombre de problèmes et de questions qu'il n'était guère possible de classer sous un des titres précédents.

Etant donné toutefois qu'ils ont leur signification spécifique et une certaine importance dans l'ensemble du problème des fusions, nous les avons groupés ici sous cette rubrique.

**

Un membre marque son accord sur les opérations de fusions parce qu'elles doivent permettre d'arriver à des communes viables et puissantes. Mais il entend aussi que l'on en tire les conséquences :

1° révision des règles de tutelle dont la rigidité ralentit l'application;

2° une action énergique de décentralisation vers ces communes, consistant notamment à leur rendre les compétences qui leur avaient été enlevées parce qu'elles étaient trop petites.

Le Ministre annonce qu'un projet de loi est en préparation afin d'assouplir la tutelle. Ainsi, pour un certain nombre de matières, les gouverneurs de province exerceraient la tutelle sur les communes comptant 20 000 habitants ou moins.

Le Ministre trouve particulièrement sympathique cette demande d'élargissement des compétences. Mais il met en garde contre toute hâte excessive. Les communes auront déjà trop à faire dans la « période de rodage ». Après les difficultés du démarrage, il sera possible de songer à la décentralisation.

L'intervenant attire l'attention sur les plans régionaux en cours d'élaboration. De toute manière, ceux-ci se présenteront différemment une fois les fusions réalisées.

Le Ministre partage ce point de vue et déclare qu'il insistera auprès de son collègue compétent en matière d'aménagement du territoire dans le sens souhaité par l'intervenant.

D'après un commissaire, l'application des articles 3 et 4 de la loi communale (nombre d'échevins et de conseillers), en raison de ses répercussions sur celle de l'article 19 de la même loi, créera des difficultés dans les communes où des rectifications de limites entraîneront une modification du nombre des habitants.

Le Ministre admet qu'il y a des problèmes, étant donné que les recensements ne sont pas effectués par quartier ou par rue. Il promet de régler cette matière par la loi ou par voie d'instructions.

Un membre suggère que cette question soit abordée lors de la discussion à la Chambre de la proposition de loi Gramme et consorts, déjà adoptée par le Sénat.

Un autre membre demande quelles seront les perspectives en ce qui concerne le reclassement des communes.

F. Diversen

In de loop van de algemene bespreking van het ontwerp van wet kwamen nog een aantal problemen en vragen aan bod, die niet zo duidelijk onder te brengen zijn bij één van de voorafgaande titels.

Omdat ze toch hun specifieke betekenis en een zeker belang hebben in het geheel van de aangesneden samenvoegingsproblematiek, behandelen wij ze hier onder het opschrift « Diversen ».

**

Een lid verklaart zich akkoord met de samenvoegingsoperatie omdat zulks moet leiden tot leefbare en bestuurskrachtige gemeenten. Maar het wil dan ook de consequenties daarvan zien :

1° herziening van de trage en strakke voorgedijregelen;

2° een forse beweging van decentralisatie naar die gemeenten toe, door o.m. de bevoegdheden terug te geven die hun werden ontnomen omdat ze te klein waren.

De Minister kondigt aan, dat een ontwerp van wet in de maak is om de voorgedij te versoepelen. Zo zouden o.m. voor een aantal zaken de provinciegouverneurs de tutele uitoefenen tot en met gemeenten van 20 000 inwoners.

De vraag naar meer bevoegdheden vindt de Minister bijzonder sympathiek. Maar hij waarschuwt voor overhaasting. Tijdens de « inrij-periode » zullen de gemeenten al meer dan genoeg om handen hebben. Eenmaal die lastige aanloop voorbij, kan aan decentralisatie naar de gemeenten toe gedacht worden.

Hetzelfde lid vestigt de aandacht op de in de maak zijnde gewestplannen. De visie daarop wordt toch anders na dan vóór de samenvoegingen.

De Minister is met deze visie akkoord en zegt toe zijn collega's die bevoegd zijn voor de Ruimtelijke Ordening in de door het lid gewenste zin te zullen benaderen.

Een lid stelt, dat de toepassing van de artikelen 3 en 4 van de gemeentewet (aantal schepenen en raadsleden), omwille van de repercussies op artikel 19 van diezelfde wet, moeilijkheden zal opleveren in gemeenten waar grenscorrecties optreden die een wijziging van het inwonersaantal tot gevolg hebben.

De Minister geeft toe, dat er problemen zijn, aangezien de volkstellingen niet per wijk of per straat gebeuren. Hij zegt toe, deze aangelegenheid bij wet of bij instructie te zullen regelen.

Een lid suggereert, dat deze zaak zou aangepakt worden bij de discussie in de Kamer van het voorstel van wet Gramme c.s., dat reeds in de Senaat werd goedgekeurd.

Een lid vraagt naar de vooruitzichten met betrekking tot de herklassering van gemeenten.

Le Ministre répond que l'ensemble du système doit être revu et qu'il le sera. Les communes qui ne sont pas fusionnées conservent leur (re)classement.

Enfin, une commissaire pose une question au sujet des listes électorales qui auraient disparu dans certaine commune, probablement par suite de la grève administrative de protestation contre les fusions. En existe-t-il des doubles ? Le Registre national ne pourrait-il les fournir ?

Le Ministre répond qu'il faut avant tout savoir comment ces listes électorales se sont égarées. En cas de malveillance, le parquet devra intervenir. En tout état de cause, le collège des bourgmestre et échevins serait tenu d'établir de nouvelles listes.

VI. MOTION D'AJOURNEMENT DU DEBAT

A la fin de la discussion générale est déposée une motion libellée comme suit :

« Les débats ont démontré à suffisance l'impossibilité de porter dès à présent, au vu du projet de loi à l'examen et des arrêtés royaux y annexés, un jugement sur les fusions proposées :

» 1° le statut du personnel reste absolument incertain;

» 2° on ne possède aucune certitude quant aux conséquences du projet pour les intercommunales existantes;

» 3° rien n'est certain en ce qui concerne l'incidence financière.

» Dans ces conditions, la discussion du projet et des arrêtés ne pourra être poursuivie que lorsque, après avis du Conseil d'Etat, les projets réglant les trois points précités auront été déposés. »

Cette motion est rejetée à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 8;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

Le Président déclare alors la discussion générale close.

VII. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Le Président estime que les nombreux amendements qui ont été déposés peuvent être répartis en trois catégories :

a) amendements aux articles mêmes du projet de loi;

De Minister antwoordt, dat het gehele systeem herzien moet worden en dat dit dan ook zal gebeuren. De gemeenten die niet worden samengevoegd bewaren hun (her)klassering.

Een commissaris stelt tenslotte een vraag met betrekking tot de kiezerslijsten die in een bepaalde gemeente zouden verdwenen zijn, waarschijnlijk tengevolge van de administratieve staking uit protest tegen de samenvoegingen. Bestaan daar dubbels van ? Kan het Rijksregister helpen ?

De Minister antwoordt, dat vooreerst moet onderzocht worden op welke manier die kiezerslijsten zoek zijn geraakt. Als er kwade wil in het spel is, moet het parket optreden. En het college van burgemeester en schepenen is in elk geval verplicht, nieuwe kiezerslijsten op te maken.

VI. MOTIE TOT VERDAGING VAN HET DEBAT

Bij het sluiten van de algemene bespreking wordt een motie ingediend die luidt als volgt :

« Uit de besprekingen is voldoende gebleken dat het onmogelijk is thans een oordeel te vellen over de voorgestelde fusies, aan de hand van het huidige ontwerp van wet en de bijgevoegde koninklijke besluiten :

» 1° er heerst volstrekte onzekerheid wat het personeelsstatuut betreft;

» 2° er is geen zekerheid wat de gevolgen betreft in verband met de bestaande intercommunales;

» 3° er is geen enkele zekerheid wat de financiële weerslag aangaat.

» In die omstandigheden kan slechts verder tot behandeling van ontwerp en besluiten overgegaan worden, nadat, na het advies van de Raad van State, de ontwerpen betreffende die drie punten zullen zijn ingediend. »

Deze motie wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 8;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

Hierop wordt door de Voorzitter de algemene bespreking voor gesloten verklaard.

VII. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

De Voorzitter zet uiteen dat een onderzoek van de talrijk neergelegde amendementen toelaat deze onder te verdelen in drie categorieën :

a) amendementen op de artikelen zelf van het ontwerp van wet;

b) amendements qui modifient indirectement l'arrêté royal à ratifier;

c) amendements qui modifient directement l'arrêté royal à ratifier.

Etant donné que la recevabilité des amendements classés sous b) et c) est contestée par certains membres, le Président propose tout d'abord d'examiner article par article les amendements de la catégorie a), dont la recevabilité n'est pas mise en doute.

Les Commissions marquent leur accord sur cette procédure.

Un membre fait cependant observer que son groupe n'a donné son assentiment qu'à la condition que les amendements des catégories b) et c) puissent également être discutés.

Les Commissions marquent également leur accord à ce sujet.

Elles admettent aussi que, conformément à l'usage traditionnel du Sénat, une proposition tendant à supprimer un article n'est pas considérée comme un amendement.

**

Article 1^{er}

A l'article 1^{er}, il est proposé par voie d'amendement d'insérer dans le projet un article 1bis (nouveau), libellé comme suit :

« Dans le délai de six mois après son entrée en fonctions, tout conseil communal d'une entité créée en vertu de la présente loi pourra modifier le nom de l'entité. »

L'amendement est justifié par la considération que la nouvelle entité doit avoir le droit de choisir son nom.

Un commissaire, tout en se déclarant favorable à cette idée, pourrait difficilement admettre que l'ensemble du projet doive être renvoyé à la Chambre par suite de l'adoption de l'amendement. Il propose que le Ministre de l'Intérieur règle cette question à une prochaine occasion.

Le Ministre signale que cet amendement est identique à un amendement Dehousse qui a été rejeté à la Chambre. Il estime inopportun que les conseils communaux puissent prendre des décisions en pareille matière dès leur installation : cela pourrait en effet leur permettre de prendre leur « revanche ». Il demande le rejet de l'amendement.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 9;
non : 11.

— Commission de la Justice :

oui : 6;
non : 12.

b) amendementen die indirect het te bekrachtigen besluit wijzigen;

c) amendementen die direct het te bekrachtigen besluit wijzigen.

Wetend dat de ontvankelijkheid van de onder b) en c) ingedeelde amendementen door sommige leden wordt betwist, stelt de voorzitter voor, eerst per artikel de amendementen van de categorie a) te behandelen, wier ontvankelijkheid niet wordt in twijfel gesteld.

De Commissies stemmen in met deze werkwijze.

Een lid laat nochtans opmerken dat het akkoord van zijn fractie enkel gegeven wordt onder beding, dat ook de amendementen van de categorieën b) en c) zullen kunnen besproken worden.

Ook daarmee stemmen de Commissies in.

Overeengekomen wordt ook dat, in de traditie van de Senaat, een amendement tot schrapping van een artikel niet als een amendement wordt aangezien.

**

Artikel 1

Bij artikel 1 wordt een amendement ingediend tot inlating van een artikel 1bis (nieuw) dat luidt als volgt :

« Binnen de termijn van zes maanden nadat hij in functie is getreden, mag iedere gemeenteraad van een krachtens onderhavige wet opgerichte fusiegemeente de naam van die laatste wijzigen. »

Het amendement wordt verdedigd onder aanvoering van het motief, dat de nieuwe entiteit de mogelijkheid moet hebben haar eigen naam te kiezen.

Een lid verklaart de idee sympathiek te vinden maar kan bezwaarlijk goed vinden dat omwille van de aanvaarding ervan het gehele ontwerp terug naar de Kamer zou moeten gezonden worden. Het stelt voor dat de Minister van Binnenlandse Zaken bij een volgende gelegenheid deze zaak zou regelen.

De Minister zegt dat dit amendement identiek is aan een amendement-Dehousse dat in de Kamer werd verworpen. Hij waarschuwt ervoor, de gemeenteraden niet te vlug na hun installatie over dergelijke aangelegenheden te laten beslissen : het zou wel eens kunnen dat het dan een « wraakoefening » wordt. Hij vraagt de verwerping van het amendement.

Het wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 9;
neen : 11.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 6;
neen : 12.

L'article 1^{er} fait l'objet de l'amendement suivant :

« Ajouter à cet article un 3^o libellé comme suit :

Les communes dans lesquelles le conseil communal, se prononçant à l'unanimité, a rejeté toute fusion, sont autorisées à rester dans leurs limites actuelles. »

Voici la justification de cet amendement :

« Justifiant la non-fusion de la commune d'Edegem, Monsieur le Premier Ministre a fait état d'un seul argument : la décision unanime du conseil communal d'Edegem.

» Il est bien évident que ce qui est admis pour une commune doit l'être pour toutes celles qui se trouvent dans le même cas. »

Un commissaire fait observer que la délégation accordée par l'amendement aux conseils communaux va beaucoup plus loin que celle donnée par le législateur à l'Exécutif.

Une nouvelle discussion s'engage sur la délégation de pouvoirs.

Un membre estime qu'il est fort dangereux d'admettre l'abrogation implicite.

Un autre membre propose de classer cet amendement dans la catégorie c) (voir ci-dessus).

Les Commissions marquent leur accord à ce sujet.

**

Un membre tient toutefois à revenir sur la question de recevabilité. Il se demande si une modification de la justification ne rendrait pas l'amendement recevable.

Le Président répète que les Commissions ont déjà décidé de ranger cet amendement parmi ceux qui modifient l'arrêté royal.

**

A cette occasion, un membre propose de reprendre dans le présent rapport les avis des Comités ministériels régionaux. Plusieurs commissaires insistent dans le même sens.

Un membre souligne que seuls les avis prescrits par la loi doivent être publiés.

Le Ministre répond qu'il ne peut même pas prendre la demande en considération. Ces Comités ministériels sont une émanation du Conseil des Ministres. Il n'est donc pas possible, même légalement, d'acquiescer à cette demande.

Cette thèse est vigoureusement combattue par un membre. Il ne s'agit pas de délibération du Conseil des Ministres ou d'une partie de celui-ci, qui doivent rester secrètes, mais simplement d'avis que le Ministre a hautement affirmé avoir demandés.

Le Ministre maintient cependant que ces avis ne peuvent pas être annexés au rapport.

Bij artikel 1 is er een amendement dat luidt als volgt :

« Dit artikel aan te vullen met een 3^o, luidende :

De gemeenten waarvan de gemeenteraad eenparig enigerlei samenvoeging heeft verworpen zijn gemachtigd om hun huidige grenzen te behouden. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« Ter verantwoording van de niet-samenvoeging van de gemeente Edegem voerde de heer Eerste Minister een enkel argument aan : de eenparige beslissing van de gemeenteraad van Edegem.

» Het is toch wel duidelijk dat wat voor een gemeente wordt aangenomen ook voor alle andere moet gelden die in hetzelfde geval verkeren. »

Een lid laat opmerken dat de in dit amendement verleende delegatie aan de gemeenteraden veel verder gaat dan de delegatie die de wetgever heeft gegeven aan de uitvoerende macht.

Daarop ontspringt zich opnieuw een discussie over de delegatie van bevoegdheden.

Een lid betoogt, dat impliciete abrogatie zeer gevaarlijk is.

Een ander lid stelt voor, het voorgelegde amendement naar de categorie c) (zie uitleg hiervóór) te verwijzen.

De Commissies stemmen daar mee in.

**

Een lid wil nog even terugkomen op de ontvankelijkheid van het amendement. Het vraagt zich af, of een wijziging aan de verantwoording het amendement niet ontvankelijk zou maken.

De Voorzitter herhaalt, dat het amendement door de Commissies reeds was verwezen naar de categorie amendementen die het koninklijk besluit aantasten.

**

Bij deze gelegenheid stelt een lid voor, in onderhavig rapport de adviezen op te nemen van de Gewestelijke Ministercomités. Verschillende leden dringen aan in dezelfde zin.

Een lid stelt, dat alleen de wettelijk voorgeschreven adviezen bekend moeten worden gemaakt.

De Minister zegt, dat hij het verzoek zelfs niet onder ogen kan nemen. Die Ministercomités zijn een emanatie van de Ministerraad. De vraag kan dus zelfs wettelijk niet worden ingevolg.

Deze stelling wordt door een lid scherp bestreden. Het gaat hier niet om deliberaties in de Ministerraad of in een deel daarvan, die onder de geheimhouding vallen, maar enkel om adviezen waar de Minister zich op beroemd heeft ze te hebben gevraagd.

De Minister blijft echter op het standpunt dat deze adviezen niet aan het rapport kunnen worden toegevoegd.

Un membre fait encore remarquer que l'avis non obligatoire du Gouverneur du Brabant figure néanmoins dans les dossiers.

**

A l'article 1^{er} est déposé un autre amendement, libellé comme suit :

« Insérer l'alinéa suivant, après le 2^o de cet article :

» Pour les habitants d'une commune qui, à la suite d'une fusion ou d'une correction de frontière, est rattachée à une autre commune, le classement de la commune pour ce qui concerne la législation fiscale et la législation sociale qui renvoie à cette dernière, est maintenu si la fusion ou la correction de frontière ont pour conséquence que, pour ces matières, la nouvelle commune se trouve moins bien classée. »

Justification :

« La technique de la fusion entraîne mathématiquement l'accroissement du nombre d'habitants de la nouvelle commune. Toutefois, ceci n'empêche pas que par suite du classement de la nouvelle commune en matière d'application des lois fiscales basées sur le chiffre de la population, les habitants d'une commune supprimée puissent être défavorisés si leur commune était classée dans une catégorie supérieure à celle qui sera réservée à la nouvelle commune.

» Cette situation se produit dans la commune de Woluwe-Saint-Etienne qui, depuis l'arrêté royal du 7 février 1964 (*Moniteur belge* du 5 mars 1964), a été classée dans la catégorie des communes de 30 000 habitants et plus, et ce malgré le fait qu'à ce moment elle comptait moins de 5 000 habitants.

» Etant donné que la nouvelle commune de Zaventem ne comptera que $\pm 24\ 000$ habitants, la ratification pure et simple de l'arrêté royal du 3 octobre 1975 aurait pour conséquence paradoxale d'aggraver sensiblement les charges fiscales des habitants de la commune supprimée de Woluwe-Saint-Etienne en raison d'une diminution sensible du montant de l'abattement pour l'occupation de sa propre maison d'habitation, alors que, en outre, les travailleurs indépendants pourraient voir leur pension diminuée dans les cas où il est encore procédé à une enquête sur les ressources (application de l'art. 25, § 1^{er}, de l'arrêté-loi n° 72 du 10 novembre 1967 qui se réfère à la législation fiscale.) »

Le Ministre signale que cet amendement est identique à celui déposé à la Chambre par M. Anciaux. Le Ministre des Finances ayant promis, en séance publique du 20 novembre 1975, de régler cette matière par arrêté royal, M. Anciaux a retiré son amendement.

Un membre déclare que cet amendement prouve une fois de plus que toute l'opération se déroule dans la confusion. Tout sera réglé « plus tard ».

Un autre membre demande que l'arrêté royal promis par le Ministre des Finances soit publié avant la loi. L'amendement pourrait alors être retiré.

Een lid laat nog opmerken dat ook het niet-verplicht advies van de Gouverneur van Brabant zich in de bundels bevindt.

**

Bij artikel 1 is er een amendement dat luidt als volgt :

« Na 2^o van dit artikel, de volgende alinea toe te voegen :

» Voor de inwoners van een gemeente die ingevolge samenvoeging of een grenscorrectie geheel of gedeeltelijk naar een andere gemeente overgaat, blijft evenwel de rangschikking van die gemeente voor de fiskale wetgeving en voor de sociale wetgeving die naar de fiskale wetgeving verwijst, behouden indien de samenvoeging of de grenscorrectie tot gevolg heeft dat de nieuwe gemeente voor die materies een lagere rangschikking bekomt. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« De techniek van de samenvoeging heeft mathematisch tot gevolg dat het inwonersaantal van de nieuwe gemeente aangroeit. Dit belet evenwel niet dat voor de rangschikking van de nieuwe gemeente op het stuk van de toepassing van de belastingwetten, gesteund op het inwonersaantal, de inwoners van een afgeschafte samengevoegde gemeente nadeel kunnen ondervinden indien hun gemeente in een hogere categorie was gerangschikt dan die welke aan de nieuwe gemeente is of zal worden toegewezen.

» Die toestand doet zich voor in de gemeente Sint-Stevens-Woluwe die sedert het koninklijk besluit van 7 februari 1964 (*Belgisch Staatsblad* van 5 maart 1964) werd gerangschikt in de klasse der gemeenten van 30 000 inwoners en meer, alhoewel zij toen minder dan 5 000 inwoners telde.

» Daar de nieuwe gemeente Zaventem slechts $\pm 24\ 000$ inwoners zal tellen, zou de eenvoudige bekrachtiging van het koninklijk besluit van 3 oktober 1975 tot die paradoxale toestand leiden dat de fiskale toestand van de inwoners der afgeschafte gemeente Sint-Stevens-Woluwe merkkelijk verslechtert wegens de sterk verminderde aftrek uit hoofde van het betrekken van een eigen woonhuis, terwijl bovendien het pensioen van de zelfstandige arbeiders zou kunnen vermindert worden, daar waar nog een onderzoek naar de bestaansmiddelen wordt gedaan (toepassing van art. 25, § 1, van het wetsbesluit nr. 72 van 10 november 1967, dat verwijst naar de fiskale wetgeving). »

De Minister laat opmerken dat dit amendement identiek is aan het amendement dat in de Kamer door de heer V. Anciaux werd ingediend. De Minister van Financiën heeft toen in de openbare vergadering van 20 november 1975 beloofd, deze aangelegenheid bij koninklijk besluit te zullen regelen, waarop de heer V. Anciaux zijn amendement heeft ingetrokken.

Een lid verklaart dat het voorgelegde amendement nogmaals bewijst dat we met de gehele operatie in de mist zitten. Alles zal « later » geregeld worden.

Een ander lid vraagt het door de Minister van Financiën beloofde koninklijk besluit te publiceren vóór de wet. Dan kan het amendement worden ingetrokken.

Un commissaire réplique que ce serait une bizarrerie juridique que de promulguer un arrêté royal relatif au classement fiscal d'une commune avant même qu'elle n'existe. Il fait entièrement confiance à la promesse formelle du Gouvernement de classer l'ensemble de la nouvelle entité de Zaventem dans la première catégorie fiscale. C'est à cela que se limitera probablement toute l'opération visée par l'amendement, estime l'intervenant, qui ajoute que Woluwe-Saint-Etienne était un cas unique.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

Oui : 8;
Non : 11.

— Commission de la Justice :

Oui : 6;
Non : 12.

Article 2

L'article 2 fait l'objet de l'amendement suivant :

« Ajouter un article 2bis (nouveau), libellé comme suit :

» Les conseils communaux des communes qui actuellement font partie des fédérations périphériques et qui sont contiguës à une commune de l'arrondissement de Bruxelles n'ayant pas fait l'objet de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 sont consultés sur une fusion éventuelle avec une ou plusieurs communes voisines non fusionnées.

» Avant de donner leur avis, ces conseils communaux organiseront une consultation des habitants ayant droit de vote. Cette consultation aura lieu dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Il est justifié comme suit :

« Le Gouvernement a annoncé à plusieurs reprises son intention de poursuivre l'œuvre de rationalisation des communes par le regroupement de communes de la région bruxelloise. Pour que cette éventualité puisse être abordée de façon rationnelle et conformément au prescrit de la loi du 23 juillet 1971, en tenant compte notamment « des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel, financier » (art. 1^{er} de la loi du 23 juillet 1971), il importe d'envisager les possibilités de regroupement au niveau de ce qui constitue les réalités économiques et sociologiques de la région. La création de nouveaux ensembles adhérents suppose que l'on commence par prendre l'avis des populations qui, en fait, sont dans des rapports étroits avec les communes bruxelloises, notamment pour leurs occupations professionnelles. »

Le Ministre demande le rejet de l'amendement, qu'il estime inopportun.

Un membre demande ce qu'il faut entendre par « inopportun ».

Daarop replikeert een commissaris dat het toch een eigenaardige juridische constructie zou zijn een koninklijk besluit betreffende de fiscale classering van een gemeente uit te vaardigen vooraleer die gemeente bestaat. Het lid stelt volle vertrouwen in de stellige belofte van de Regering, de nieuwe entiteit Zaventem in haar geheel in de eerste fiscale categorie onder te brengen. Daar zal de gehele operatie bedoeld door het amendement, zich waarschijnlijk toe beperken, zo meent het lid, dat stelt dat Sint-Stevens-Woluwe een unicum was in de besproken regeling.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

Ja : 8;
Neen : 11.

— Commissie voor de Justitie :

Ja : 6;
Neen : 12.

Artikel 2

Bij artikel 2 is er een amendement dat luidt als volgt :

« Een artikel 2bis (nieuw) in te voegen, luidende :

» De gemeenteraden van de gemeenten die thans tot de randfederaties behoren en aan een gemeente van het arrondissement Brussel grenzen die niet in het koninklijk besluit van 17 september 1975 zijn opgenomen, worden geraadpleegd omtrent een eventuele samenvoeging met een of meer naburige niet-gefusioneerde gemeenten.

» Alvorens advies te verstrekken, houden die gemeenteraden een raadpleging van de inwoners die stemrecht bezitten. Deze raadpleging heeft plaats binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van deze wet. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« De Regering heeft herhaaldelijk de bedoeling te kennen gegeven om de rationalisatie van de gemeenten te blijven nastreven door de hergroepering van de gemeenten uit het Brusselse gewest. Ten einde dit op rationele wijze te kunnen doen overeenkomstig het bepaalde in de wet van 23 juli 1971 en o.m. op grond van « overwegingen van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard » (art. 1 van de wet van 23 juli 1971), moeten de mogelijke hergroeperingen worden bekeken tegen de achtergrond van de economische en sociologische realiteit in het gewest. De stichting van nieuwe aaneensluitende gemeenten onderstelt dat begonnen wordt met het advies in te winnen van de bevolking die feitelijk nauwe betrekkingen onderhoudt met de Brusselse gemeenten, met name wat betreft de beroepsbezigheden. »

De Minister vraagt de verwerping van het amendement omdat hij het niet opportuun vindt.

Een lid vraagt, wat de term « niet opportuun » wil zeggen.

Le Ministre le renvoie au dictionnaire.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 7;
non : 13;
abstention : 1.

— Commission de la Justice :

oui : 5;
non : 12;
abstention : 1.

Article 3

L'article 3 fait l'objet de deux amendements identiques dont voici le texte :

« Insérer un article 3bis (nouveau) libellé comme suit :

» *Article 3bis.* — Les intercommunales actuellement existantes sont prorogées jusqu'en 1982 tant en ce qui concerne les organes de gestion qu'en ce qui concerne le personnel en fonction dont les droits seront sauvegardés au même titre que ceux des fonctionnaires et agents « des communes fusionnées ». »

Le Ministre en demande le rejet, parce que le Gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi réglant cette matière et dont le texte a d'ailleurs été communiqué aux membres des Commissions réunies.

Un membre trouve cette réponse tout à fait insuffisante. Le projet accorde des garanties aux agents des fédérations périphériques qui vont être supprimées. Pourquoi ne pas faire de même pour leurs collègues des intercommunales ?

Un autre membre déclare lui aussi que le Gouvernement aurait dû aller beaucoup plus loin dans le projet même. Des centaines d'intercommunales sont liquidées, des centaines de contrats de droit public et des milliers de contrats de droit privé sont balayés. Il conviendrait d'apaiser les inquiétudes au sein des intercommunales.

Le Ministre s'en tient au point de vue qu'il a déjà défendu dans la discussion qui a été spécialement consacrée aux Associations de Communes.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 9;
non : 13.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

De Minister verwijst naar het woordenboek.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 7;
neen : 13;
onthouding : 1.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 5;
neen : 12;
onthouding : 1.

Artikel 3

Bij artikel 3 zijn twee identieke amendementen ingediend die luiden als volgt :

« Een artikel 3bis (nieuw) in te voegen, luidende :

» *Artikel 3bis.* — De thans bestaande intercommunale verenigingen worden tot in 1982 aangehouden, zowel wat de beheersorganen als wat het in dienst zijnde personeel betreft, waarvan de rechten op dezelfde wijze als die van de ambtenaren « der samengevoegde gemeenten », gevrijwaard zullen worden. »

De Minister vraagt de afwijzing van dit amendement omdat de Regering voornemens is met betrekking tot deze materie een ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst trouwens reeds in het bezit is van de leden van de Verenigde Commissies.

Een lid vindt dit antwoord totaal onbevredigend. De Regering geeft in onderhavig ontwerp wel waarborgen aan de personeelsleden van de af te schaffen randfederaties. Waarom dan niet en nu aan hun collega's die werkzaam zijn in de Verenigingen van Gemeenten ?

Een ander lid betoogt eveneens dat de Regering reeds in dit ontwerp veel verder had moeten gaan. Honderden Verenigingen van Gemeenten worden gelijkwideerd, honderden contracten van publiek recht en duizenden van privé-recht worden van de tafel geveegd. De ongerustheid in de Verenigingen van Gemeenten zou hier moeten worden weggenomen.

De Minister blijft op het standpunt, reeds eerder door hem verdedigd bij de afzonderlijke discussie omtrent de Verenigingen van Gemeenten.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 9;
neen : 13.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

L'article 3 fait l'objet d'un autre amendement dont voici le texte :

« Insérer un article *3bis* (nouveau) libellé comme suit :

Article 3bis. — Les dispositions de sauvegarde à prendre dans le cadre de l'article 8 de la loi du 23 juillet 1971 ainsi que tout projet de loi se rapportant au même objet, doivent être négociés entre les organisations syndicales les plus représentatives aux termes de l'article 9 de la loi du 27 juillet 1961 et les Ministres de l'Intérieur et de la Santé publique. »

Le Ministre signale que cet amendement est identique à celui de M. Deruelles, qui a été rejeté par la Chambre. Il est absolument superflu, puisque les négociations qu'il propose avec les organisations syndicales sont déjà imposées par la loi du 27 juillet 1961.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote qui a donné les résultats suivants :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 8;
non : 13.

— Commission de la Justice :

oui : 8;
non : 12.

**

L'article 3 fait encore l'objet de l'amendement suivant :

« Insérer un article *3bis* (nouveau) libellé comme suit :

En ce qui concerne l'application de l'article 8, *a*), 2° de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites, les règles suivantes sont d'application :

» *a*) Les conditions de nomination et de promotion de chacun des membres du personnel intéressés seront au moins aussi avantageuses que celles dont ils bénéficiaient jusqu'alors dans les communes et les commissions d'assistance publique où ils étaient en service au moment de la fusion;

» *b*) Pour la fixation des conditions de nomination et de promotion visées en *a*), il sera tenu compte chaque fois des conditions particulières du personnel, pour autant que celles-ci existaient dans chacune des communes intéressées;

» *c*) Avant de promulguer l'arrêté royal visé, il sera procédé dans le cadre de l'autonomie communale à la consultation des administrations communales et des commissions d'assistance publique intéressées;

» *d*) Avant de promulguer l'arrêté royal visé, la loi du 19 décembre 1974 réglant les relations entre les pouvoirs

Bij artikel 3 is er nog een amendement dat luidt als volgt :

« Een artikel *3bis* (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

Artikel 3bis. — Over de in het kader van artikel 8 van de wet van 23 juli 1971 te nemen vrijwaringsmaatregelen, evenals over elk ander ontwerp van wet betreffende dezelfde aangelegenheid moet worden onderhandeld tussen de vakorganisaties die overeenkomstig het bepaalde in artikel 9 van de wet van 27 juli 1961 het meest representatief zijn en de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid. »

De Minister wijst erop, dat dit amendement identiek is aan een amendement-Deruelles dat door de Kamer werd verworpen. Het amendement is volkomen overbodig, aangezien de erin voorgestelde onderhandelingen met de vakorganisaties reeds nu bij de wet van 27 juli 1961 verplicht zijn gesteld.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 8;
neen : 13.

— Commissie van Justitie :

ja : 8;
neen : 12.

**

Bij artikel 3 is er nog een amendement dat luidt als volgt :

« Een artikel *3bis* (nieuw) in te voegen, luidende als volgt :

Voor de toepassing van artikel 8, *a*), 2°, van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen gelden volgende regels :

» *a*) De benoemings- en bevorderingsvoorwaarden van elk van de betrokken personeelsleden zullen minstens even voordelig zijn als deze die tot nog toe gelden in de gemeenten en commissies van openbare onderstand waarbij ze op het ogenblik van de fusie in dienst waren;

» *b*) Bij de vaststelling van de onder *a*) vermelde benoemings- en bevorderingsvoorwaarden zal telkens rekening gehouden worden met de bijzondere toestanden van het personeel voor zover die in elk van de betrokken gemeenten bestaan;

» *c*) Vooraleer over te gaan tot het uitvaardigen van bedoeld koninklijk besluit zal, in het kader van de gemeentelijke autonomie, overgegaan worden tot raadpleging van de betrokken gemeentebesturen en commissies van openbare onderstand;

» *d*) Vooraleer over te gaan tot het uitvaardigen van bedoeld koninklijk besluit, zal de wet van 19 december 1974

publics et les syndicats de leur personnel sera appliquée notamment en ses articles 2 et 3, 2°;

» e) Il sera promulgué un arrêté royal par commune fusionnée. »

A ce sujet, le Ministre renvoie également au projet de loi en préparation, qui vise précisément à régler les problèmes du personnel.

Un membre regrette que le Gouvernement refuse d'inclure des garanties et des critères dans le projet.

Le Ministre déclare qu'il ne peut accepter de confondre ces deux législations.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote qui a donné les résultats suivants :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 8;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 6;
non : 12.

Article 4

Un amendement à l'article 4 est rédigé comme suit :

« Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1983. »

Le Ministre en demande le rejet.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote qui a donné les résultats suivants :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 8;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

Un autre amendement au même article est conçu en ces termes :

« Remplacer cet article par le texte suivant :

La présente loi entre en vigueur le jour où paraîtront au *Moniteur belge* les dispositions légales ou réglementaires qui doivent intervenir pour sauvegarder les droits du personnel des fédérations supprimées par l'article 2 et des communes fusionnées, ainsi que les commissions d'assistance publique existantes. »

tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel toegepast worden, namelijk de artikelen 2 en 3, 2°;

» e) Er zal een koninklijk besluit uitgevaardigd worden per samengevoegde gemeente. »

De Minister verwijst ook in dit geval naar het ontwerp van wet dat in de maak is en dat precies bedoeld is om de personeelsproblemen te regelen.

Een lid betreurt dat de Regering weigert reeds in het voorliggende ontwerp waarborgen en criteria in te bouwen.

De Minister zegt, dat hij er vooral niet voor te vinden is om deze twee wetgevingen te mengen.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 8;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 6;
neen : 12.

Artikel 4

Er is bij artikel 4 een amendement dat luidt als volgt :

« De tekst van dit artikel te vervangen als volgt :

Deze wet treedt in werking op 1 januari 1983. »

De Minister verzoekt om afwijzing.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 8;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

Bij artikel 4 is er verder een amendement dat luidt als volgt :

« Dit artikel te vervangen als volgt :

Deze wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de wettelijke of reglementaire bepalingen ter vrijwaring van de rechten van het personeel van de door het artikel 2 afgeschafte federaties, van de samengevoegde gemeenten en van de bestaande commissies van openbare onderstand. »

Il est justifié comme suit :

« Il est hasardeux de procéder à des fusions de communes d'une façon précipitée, alors que des dizaines de milliers d'agents communaux, dans tout le pays, risquent de voir le 1^{er} janvier 1977 leur situation mise en péril.

Qu'une démission ministérielle ou gouvernementale intervienne pour l'une ou l'autre raison avant que la situation de ces agents soit réglée, et il deviendrait sans doute impossible de prendre en temps utile les dispositions nécessaires à la sauvegarde de leurs droits; mais la loi resterait applicable et l'article 4 adopté par la Chambre des Représentants demeurant, le 1^{er} janvier 1977, il en résulterait une pagaille indescriptible.

Une politique logique du Ministre de l'Intérieur réclamait qu'avant la présentation de son projet de fusion et tout au moins concomitamment, soient prises les mesures qui rassurent les agents communaux, des fédérations et des commissions d'assistance publique justement inquiets de leur sort. »

Le Ministre rappelle ses déclarations antérieures et demande le rejet de l'amendement.

Un membre estime en l'espèce qu'une telle réponse n'est pas pertinente.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote qui a donné les résultats suivants :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 9;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 13.

**

L'article 4 fait l'objet d'un troisième amendement, libellé comme suit :

« Compléter cet article par la disposition suivante :

» Toutefois, si les dispositions légales abrogeant la loi du 16 mars 1964 relative au Fond des communes et instituant un nouveau fonds et fixant les moyens de répartition et les modalités de répartition de ce dernier ne sont pas entrées en vigueur à la date de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, l'entrée en vigueur de celle-ci sera, par dérogation à l'alinéa précédent, postposée jusqu'à application des dispositions précitées. »

Il est justifié comme suit :

« La condition essentielle de la réussite des fusions et de la viabilité des futures communes consiste dans le fait de disposer de ressources suffisantes.

Het wordt verantwoord als volgt :

« Het is gewaagd de gemeenten overhaast samen te voegen als de betrekking van tienduizenden gemeentebtenaren in het gehele land op 1 januari 1977 dreigt in het gedrang te komen.

Het is voldoende dat een Minister of de Regering om de ene of andere reden ontslag neemt voordat de toestand van die ambtenaren is geregeld opdat het wellicht onmogelijk zou worden tijdig de nodige maatregelen te treffen voor de vrijwaring van hun rechten; maar de wet en artikel 4, zoals het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is goedgekeurd, zouden van toepassing blijven zodat op 1 januari 1977 een onbeschrijfelijke warboel zou ontstaan.

Het zou logisch geweest zijn dat de Minister van Binnenlandse Zaken vóór de indiening van zijn fusieontwerp of althans tegelijkertijd geruststellende maatregelen had genomen voor de ambtenaren van de gemeenten, de federaties en de commissies van openbare onderstand, die terecht bezorgd zijn om hun toekomst. »

De Minister verwijst naar zijn vroegere verklaringen ter zake en vraagt de afwijzing van het amendement.

Een lid vindt, dat deze antwoorden hier niet opgaan.

Het amendement wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Buitenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 9;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 13.

**

Bij artikel 4 is er nog een amendement dat luidt als volgt :

« Dit artikel aan te vullen als volgt :

» Indien evenwel de wetsbepalingen tot opheffing van de wet van 16 maart 1964 betreffende het Gemeentefonds en tot instelling van een nieuw fonds alsmede tot vaststelling van de wijze waarop het wordt gespijsd en verdeeld, niet in werking zijn getreden op de dag van de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*, wordt de inwerkingtreding van deze wet, in afwijking van het voorgaande lid, uitgesteld totdat de vorengenoemde wetsbepalingen worden toegepast. »

Het wordt als volgt verantwoord :

« De eerste voorwaarde voor het welslagen van de samenvoegingen en de levensvatbaarheid van de toekomstige gemeenten is dat zij over voldoende geldmiddelen kunnen beschikken.

Ces ressources sont assurées, en vertu de la législation actuellement en vigueur, au moyen du Fonds des communes, de crédits spéciaux figurant au budget du Ministère de l'Intérieur et attribués aux villes et communes répondant à certaines conditions, de centimes additionnels communaux à certaines impositions d'Etat et de province, de taxes communales directes et indirectes, de revenus patrimoniaux et de certains subsides.

La quotité du seul Fonds des communes est fixée à 16,139 p.c. des produits de certains impôts directs de l'Etat; mais le montant assuré par l'application de cette règle légale est, depuis plusieurs années, successivement réduit par des dérogations inscrites dans les lois budgétaires, comme peau de chagrin.

Pour les exercices 1974, 1975 et 1976, l'allocation du Fonds des communes aura été réduite de plus de 10 milliards, causant des difficultés financières inadmissibles aux communes, et obligeant celles-ci à recourir de plus en plus à des mesures fiscales nouvelles et lourdes pour le contribuable.

Le Ministre a déclaré qu'il escomptait bien que pour l'exercice 1977, l'allocation du Fonds des communes nouveau — tel que prévu, dans ses quotités et modalités, par les dispositions inscrites dans un projet de loi-programme en instance devant la Chambre des Représentants — serait équivalente au montant qu'il atteindrait si les dispositions actuellement en vigueur s'appliquaient intégralement, c'est-à-dire 16,139 p.c. du produit pour l'année budgétaire pénultième :

- a) des précomptes immobilier, mobilier et professionnel;
- b) de l'impôt sur le revenu global versé par anticipation par les non-salariés;
- c) de l'impôt des personnes physiques;
- d) de l'impôt des sociétés;
- e) de l'impôt des non-résidents;
- f) de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (loi du 16 mars 1964, art. 3, modifiée par la loi du 11 février 1970 et l'arrêté royal d'application du 5 décembre 1966).

Il reste néanmoins inquiétant de constater que la volonté existe d'abroger les dispositions actuelles, qui rencontrent et favorisent les situations spéciales issues des fusions, et qu'aucune somme minimum n'est plus avancée pour fixer le montant du Fonds des communes.

Il y a, par contre, tout lieu de croire que ce nouveau Fonds sera largement inférieur, alors que les charges des communes nouvelles seront de cinq à six milliards supérieures à celles des communes actuelles, rien que pour maintenir les seuls services administratifs, sans même qu'elles interviennent dans le financement des services et fonctions nouvelles qui leur permettraient de répondre aux espoirs fondés en elles, et qui coûteront beaucoup plus.

Il est dès lors logique que la mise en application de la loi sur les fusions soit garantie par l'assurance de disposer

Die geldmiddelen worden thans, krachtens de geldende wetten, verschaft door het Gemeentefonds, bijzondere kredieten op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de steden en gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen, gemeentelijke opcentimes op sommige Rijks- en provinciale belastingen, directe en indirecte gemeentebelastingen, inkomsten uit het vermogen en sommige toelagen.

Het aandeel van het Gemeentefonds alleen bedraagt 16,139 pct. van de opbrengst van sommige directe Rijksbelastingen; maar het bedrag dat door die wettelijke bepaling wordt gegarandeerd, is de laatste jaren hoe langer hoe kleiner geworden ten gevolge van afwijkingen die in de begrotingswetten voorkomen.

Voor de dienstjaren 1974, 1975 en 1976 zal de dotatie aan het Gemeentefonds verminderd zijn met meer dan 10 miljard, hetgeen onaanvaardbare financiële moeilijkheden voor de gemeenten doet rijzen en ze verplicht hoe langer hoe meer nieuwe zware belastingen te heffen.

De Minister heeft verklaard dat hij er wel op rekende dat voor het dienstjaar 1977 de dotatie van het nieuwe Gemeentefonds — zoals zij naar aandelen en modaliteiten is bepaald in het ontwerp van programmawet dat bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers aanhangig is — evenveel zal belopen als hetgeen zij zou bedragen indien de thans geldende bepalingen volledig werden toegepast, namelijk 16,139 pct. van de opbrengst, over het voorlaatste begrotingsjaar :

- a) van de onroerende, roerende en bedrijfsvoorheffing;
- b) van de belasting op het globaal inkomen, vooruitbetaald door de niet-werknemers;
- c) van de personenbelasting;
- d) van de vennootschapsbelasting;
- e) van de belasting der niet-verblijfhouders;
- f) van de verkeersbelasting op de motorvoertuigen (wet van 16 maart 1974, art. 3, gewijzigd bij de wet van 11 februari 1970 en het koninklijk toepassingsbesluit van 5 december 1966).

Het blijft evenwel verontrustend te moeten vaststellen dat de wil bestaat om de huidige bepalingen op te heffen die tegemoetkomen aan en zo gunstig zijn voor de bijzondere toestanden ontstaan door de fusies en dat geen laagste bedrag meer wordt vooropgezet voor het Gemeentefonds.

Er bestaan daarentegen goede redenen om aan te nemen dat het nieuwe Fonds veel kleiner zal zijn, hoewel de lasten van de nieuwe gemeenten vijf à zes miljard hoger zullen liggen dan die van de huidige gemeenten, alleen al om de administratieve diensten in stand te houden, zonder te denken aan de financiering van nieuwe diensten en ambten waarmee de gemeenten zouden moeten kunnen beantwoorden aan de verwachtingen die op hen worden gesteld en die veel meer zullen kosten.

Het is derhalve logisch dat de toepassing van de wet op de samenvoegingen zou worden gewaarborgd door een sub-

d'un Fonds des communes assez substantiel pour réduire au maximum, s'il est impossible de les éviter, les charges fiscales supplémentaires communales qui ne manqueraient pas d'accabler les citoyens (majorations substantielles des additionnels communaux déjà très lourds, taxes communales nouvelles ou augmentées sur divers objets).

Il eut d'ailleurs été plus logique d'associer le projet de loi en matière de fusions de communes à celui qui est appelé à faire modifier le Fonds des communes. »

Le Ministre demande le rejet de l'amendement pour les raisons exposées au cours de la discussion générale.

L'amendement est rejeté par une vote dont le résultat est le suivant :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 7;
non : 11.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

Le président des Commissions réunies déclare que l'examen de tous les amendements qui portaient sur les articles mêmes du projet est terminé et que celui des amendements qui modifient directement ou indirectement l'arrêté royal à ratifier peut commencer.

Un commissaire dit qu'il n'a pas l'intention de rouvrir le débat sur le droit d'amendement et de division mais il tient à répéter que ni la loi unique de 1961, ni la loi de 1971 sur les fusions n'ont privé le Parlement de ces prérogatives. Il rappelle une fois de plus les avis du Conseil d'Etat, les déclarations faites au Parlement et les précédents des cinq lois de fusions déjà votées pour montrer que le droit de division, sinon le droit d'amendement, a toujours été respecté.

Il demande si les amendements restants, c'est-à-dire ceux classés dans les catégories *b)* et *c)*, sont mis sur le même pied. Il se réfère aux dispositions en vigueur en ce qui concerne l'irrecevabilité des propositions de loi. Il aimerait savoir ce qu'en pensent la majorité et le Ministre.

Un membre rappelle que les Commissions réunies ont consacré trois réunions entières à cette question. Il résume la thèse de la majorité, qui est aussi celle du Ministre et de tous les Ministres de l'Intérieur qui se sont succédé à la tête de ce département depuis quinze ans : le législateur a chargé le Gouvernement de préparer, par arrêté royal, une ou plusieurs fusions; aussi longtemps que ce pouvoir est délégué, nous n'avons pas à intervenir dans ce travail préparatoire que nous avons confié à l'Exécutif. L'intervenant rappelle une fois encore l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de loi de

stantiel Gemeentefonds om, indien hij niet kon worden afgewend, de bijkomende gemeentelijke belastingdruk die de burgers onvermijdelijk zal bezwaren (aanzienlijke vermeerderingen van de reeds zeer zware gemeentelijke opcentimes, nieuwe of verhoogde gemeentebelastingen op verschillende belastingobjecten) toch zoveel mogelijk te verlichten.

Het zou trouwens logischer geweest zijn het ontwerp van wet betreffende de samenvoeging van gemeenten te koppelen aan het ontwerp dat het Gemeentefonds zal moeten wijzigen. »

Om de in de algemene bespreking uiteengezette redenen vraagt de Minister de afwijzing van het amendement.

Het wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 7;
neen : 11.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

De voorzitter van de Verenigde Commissies verklaart, dat alle amendementen die betrekking hadden op de artikelen zelf van het ontwerp, nu afgehandeld zijn, en dat kan overgegaan worden tot de bespreking van de amendementen die rechtstreeks of onrechtstreeks het ter bekrachtiging voorgedragen koninklijk besluit aantasten.

Een lid zegt, niet de bedoeling te hebben opnieuw het debat over het recht op amendering en splitsing te openen, maar staat er toch op te herhalen dat noch de verzamelwet van 1961 noch de samenvoegingswet van 1971 zijns inziens aan het Parlement deze rechten hebben ontnomen. Het lid verwijst opnieuw naar adviezen van de Raad van State, naar verklaringen in het Parlement en naar de precedents bij het stemmen van de vijf vorige samenvoegingswetten om te bewijzen dat, zo al niet het amenderingsrecht, dan toch steeds het recht op splitsing werd geëerbiedigd.

Hetzelfde lid vraagt, of nu al de overblijvende amendementen — de zogenaamde categorieën *b)* en *c)* — op dezelfde voet worden gesteld. Het verwijst naar wat ter zake van onontvankelijkheid geldt tegenover voorstellen van wet. Het zal graag vernemen wat de meerderheid en de Minister daarover denken.

Een lid herinnert eraan, dat aan deze kwestie drie volledige commissiezittingen werden gewijd. Het resumeert de thes van de meerderheid die ook de thes van de Minister is en van alle Ministers van Binnenlandse Zaken die de laatste vijftien jaar dit departement beheerden : de wetgever heeft aan de Regering opgedragen bij koninklijk besluit één of meer samenvoegingen voor te bereiden; zolang deze macht gedelegeerd is, moeten en mogen wij ons niet moeien in dat voorbereidende werk dat wij hebben doorgegeven. Hetzelfde lid verwijst nogmaals naar het advies van de Raad

M. Jorissen, qui dit clairement que pareille délégation ne peut être retirée « ... que pour l'avenir ... ».

L'intervenant rappelle aussi que M. L. Harmegnies, alors Ministre de l'Intérieur, avait déclaré que le Parlement « ratifie ou ne ratifie pas » et qu'à propos des amendements déposés, il avait employé le mot « irrecevables ».

Un commissaire tient à ce que l'on prenne acte de ce que de telles paroles ne peuvent certes pas être attribuées à l'ancien Ministre M. E. Close; le préopinant en convient.

Un autre membre objecte que le porte-parole de la majorité oublie ce qui s'est passé en réalité. Il ne conteste pas que les Ministres de l'Intérieur déjà cités, MM. R. Lefebvre, A. Gilson et L. Harmegnies, n'aient tenu ces propos; mais en réalité le droit de division est resté entier. Les lois antérieures ont en effet pu être votées article par article.

Un membre fait remarquer que cette comparaison manque de pertinence. Ces différents articles concernaient des fusions éparses, alors qu'aujourd'hui il s'agit d'un plan global.

Un commissaire réplique que l'idée de présenter un plan d'ensemble est venue du Gouvernement et non du Parlement.

A la demande de plusieurs membres, la réunion est suspendue pour qu'ils puissent se concerter.

**

A la reprise des délibérations, un commissaire demande formellement qu'il soit voté sur l'amendement qui, au début de la discussion des articles, a été classé par les Commissions réunies dans la catégorie des amendements qui modifient directement ou indirectement l'arrêté royal à ratifier.

Rappelons ici le texte de cet amendement à l'article 1^{er} :

« Ajouter à cet article un 3^e libellé comme suit :

Les communes dans lesquelles le conseil communal, se prononçant à l'unanimité, a rejeté toute fusion, sont autorisées à rester dans leurs limites actuelles. »

Justification

« Justifiant la non-fusion de la commune d'Edegem, M. le Premier Ministre a fait état d'un seul argument : la décision unanime du conseil communal d'Edegem.

Il est bien évident que ce qui est admis pour une commune doit l'être pour toutes celles qui se trouvent dans le même cas. »

Le Ministre demande que l'amendement soit rejeté.

van State bij een voorstel van wet Jorissen, waar duidelijk wordt gesteld dat de bedoelde delegatie enkel « ... voor de toekomst ... » kan worden teruggenomen.

Hetzelfde lid citeert opnieuw de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer L. Harmegnies, die verklaarde dat het Parlement « bekrachtigt of niet bekrachtigt » en die met betrekking tot ingediende amendementen het woord « onontvankelijk » gebruikte.

Een lid staat erop te laten acteren dat de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer E. Close, zeker niet met dergelijke uitspraken kan geciteerd worden, wat door de vorige spreker wordt toegegeven.

Een lid werpt op, dat de woordvoerder van de meerderheid aan de realiteit voorbijgaat. Het betwist niet, dat de aangehaalde Ministers van Binnenlandse Zaken, de heren L. Lefebvre, A. Gilson en L. Harmegnies, de geciteerde verklaringen hebben afgelegd; maar de realiteit was, dat het splitsingsrecht ongerept bleef. De vorige wetten lieten namelijk de stemming artikel per artikel toe.

Een lid laat opmerken dat de vergelijking geenszins opgaat. Die onderscheiden artikelen hadden betrekking op verspreide samenvoegingen, terwijl het nu om een globaal plan gaat.

Daarop replikeert een lid nog dat de beslissing om een geheelplan voor te leggen de idee was van de Regering en niet van het Parlement.

Op verzoek van een aantal leden wordt de vergadering hierop geschorst voor enig beraad.

**

Bij de hervatting van de beraadslagingen vraagt een lid uitdrukkelijk dat gestemd zou worden over het amendement dat bij het begin van de artikelsgewijze bespreking door de Verenigde Commissies werd verwezen naar de categorie amendementen die rechtstreeks of onrechtstreeks het ter bekrachtiging voorgelegde koninklijk besluit aantasten.

Ter herinnering drukken wij dat amendement bij artikel 1 hieronder opnieuw af :

« Dit artikel aan te vullen met een 3^e luidende :

De gemeenten waarvan de gemeenteraad eenparig enigerlei samenvoeging heeft verworpen zijn gemachtigd om hun huidige grenzen te behouden. »

Verantwoording

« Ter verantwoording van de niet-samenvoeging van de gemeente Edegem voerde de heer Eerste Minister een enkel argument aan : de eenparige beslissing van de gemeenteraad van Edegem.

Het is toch wel duidelijk dat wat voor één gemeente wordt aangenomen ook voor alle andere moet gelden die in hetzelfde geval verkeren. »

De Minister vraagt de afwijzing van het amendement.

L'amendement est rejeté à la suite d'un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 10;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

**

A l'article 1^{er}, le vote est demandé sur une série d'amendements repris ci-après avec leur justification :

« 1. A l'article 269, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites, supprimer la commune de Jemappes.

2. A l'article 270 du même arrêté royal, insérer la commune de Jemappes.

Justification

Le conseil communal de Jemappes, à l'unanimité, a opté pour une fusion qui réunissait les communes de Quaregnon, Wasmuel et Jemappes.

Pour le surplus, tous les groupements patriotiques, économiques et sociaux ont marqué la même volonté. »

« 3. Insérer dans le même arrêté royal un article 269bis, libellé comme suit :

Les communes de Givry, Harmignies, Harveng, Havay et Rouveroy sont fusionnées en une nouvelle commune qui portera le nom de Givry.

4. A l'article 273 du même arrêté royal, supprimer les communes de Givry et Havay.

Justification

Les communes précitées forment une petite agglomération au sud de l'arrondissement. Le critère géographique le plus élémentaire justifie leur fusion. »

« 5. A l'article 274 du même arrêté royal, insérer les communes de Saint-Ghislain et Hainin.

Justification

Les communes de Saint-Ghislain et Hainin font partie intégrante, humainement et commercialement, de l'ensemble formé par les communes plus importantes de Hornu et Boussu. »

« 6. Remplacer l'article 275 du même arrêté royal par ce qui suit :

Les communes de Baudour, Hautrage, Neufmaison, Sirault, Tertre et Villerot sont fusionnées en une nouvelle commune qui portera le nom de Tertre.

Het wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 10;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

**

Bij artikel 1 wordt de stemming gevraagd over een aantal amendementen, die hieronder met hun verantwoording zijn weergegeven :

« 1. In artikel 269, § 1, van het koninklijk besluit van 17 september 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, de gemeente Jemappes te doen vervallen.

2. In artikel 270 van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeente Jemappes in te voegen.

Verantwoording

De gemeenteraad van Jemappes heeft met algemene stemmen gekozen voor een fusie tussen de gemeenten Quaregnon, Wasmuel en Jemappes.

Bovendien hebben alle vaderlandslievende, economische en sociale verenigingen hetzelfde streven te kennen gegeven. »

« 3. In hetzelfde koninklijk besluit een artikel 269bis in te voegen, luidende :

De gemeenten Givry, Harmignies, Harveng, Havay en Rouveroy worden samengevoegd tot een nieuwe gemeente genaamd Givry.

4. In artikel 273 van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeenten Givry en Havay te schrappen.

Verantwoording

De voornoemde gemeenten vormen een kleine agglomeratie in het zuiden van het arrondissement. Hun fusie is verantwoord op grond van een degelijker geografisch criterium. »

« 5. In artikel 274 van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeenten Saint-Ghislain en Hainin in te voegen.

Verantwoording

De gemeenten Saint-Ghislain en Hainin vormen, menselijk en commercieel gezien, een integrerend deel van het geheel dat wordt gevormd door de belangrijkste gemeenten Hornu en Boussu. »

« 6. Artikel 275 van hetzelfde koninklijk besluit te vervangen als volgt :

De gemeenten Baudour, Hautrage, Neufmaison, Sirault, Tertre en Villerot worden samengevoegd tot een nieuwe gemeente genaamd Tertre.

Justification

C'est une conséquence de l'amendement précédent. »

« 7. A l'article 276, § 1^{er}, du même arrêté royal, insérer les communes d'Athis, d'Erquennes et de Fayt-le-Franc.

8. A l'article 277, § 1^{er}, du même arrêté royal, supprimer les communes d'Athis, d'Erquennes et de Fayt-le-Franc.

Justification

Il suffit de voir le problème sur le terrain pour admettre que les communes précitées font partie de l'entité Dour-Elouges-Wihéries. »

« 9. A l'article 279 du même arrêté royal, supprimer la commune de Hainin. »

Un membre demande que les Commissions réunies se prononcent par un vote sur la recevabilité de cet amendement.

Un autre membre déclare que cette question l'incline à croire qu'on fait une distinction entre les amendements visant à modifier directement ou indirectement l'arrêté royal.

Un troisième membre affirme que tous les amendements tendant à modifier l'arrêté royal sont irrecevables.

Un commissaire souligne une nouvelle fois qu'il n'y a que trois cas où un amendement puisse être déclaré irrecevable :

- 1° s'il est inconstitutionnel;
- 2° s'il est contraire aux bonnes mœurs;
- 3° s'il n'a aucun sens.

La question de la recevabilité des amendements qui précèdent est ensuite mise aux voix.

La recevabilité de ces amendements est rejetée par un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 10;
non : 12.

— Commission de la Justice :

oui : 7;
non : 12.

Un membre déclare que, dans ces conditions, son groupe ne tient pas à participer à la suite des travaux des Commissions réunies. Les membres de ce groupe quittent la salle, après avoir fait savoir qu'ils sont disposés à revenir pour l'examen du point 2 de l'ordre du jour (proposition de loi de M. M.-A. Pierson concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites — Sénat 717 (1975-1976), n° 1 du 20 novembre 1975).

Verantwoording

Deze vervanging is een gevolg van het vorige amendement. »

« 7. In artikel 276, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeenten Athis, Erquennes en Fayt-le-Franc in te voegen.

8. In artikel 277, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeenten Athis, Erquennes en Fayt-le-Franc weg te laten.

Verantwoording

Het is voldoende het probleem ter plaatse te bekijken om toe te geven dat de voornoemde gemeenten deel uitmaken van de entiteit Dour-Elouges-Wihéries. »

« 9. In artikel 279 van hetzelfde koninklijk besluit, de gemeente Hainin weg te laten. »

Een lid vraagt, dat de Verenigde Commissies zich bij stemming zouden uitspreken over de ontvankelijkheid van dit amendement.

Een ander lid meent uit die vraag op te kunnen maken, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen amendementen die rechtstreeks dan wel onrechtstreeks het koninklijk besluit proberen te wijzigen.

Weer een ander lid stelt, dat alle amendementen die het koninklijk besluit aantasten, onontvankelijk zijn.

Een commissaris herhaalt nogmaals dat slechts drie motieven van onontvankelijkheid kunnen worden ingeroepen :

- 1° ongrondwettelijkheid;
- 2° in strijd met de goede zeden;
- 3° als het onzinnig zou zijn.

De vraag over de ontvankelijkheid van de hiervoren afgedrukte amendementen wordt hierna in stemming gebracht.

De ontvankelijkheid wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 10;
neen : 12.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 7;
neen : 12.

Hierop verklaart een lid, dat zijn fractie in die omstandigheden niet verder wenst mede te werken aan de werkzaamheden van de Verenigde Commissies. De leden van deze groep verlaten de zaal, na zich bereid te hebben verklaard terug te keren voor de afhandeling van punt 2 van de agenda (voorstel van wet van de heer M.-A. Pierson betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen — Senaat 717 (1975-1976), nr. 1 van 20 november 1975).

Après avoir fait des déclarations de la même teneur, les membres d'un autre groupe quittent également la salle de réunion.

**

Un membre constate que les nombreux amendements qui subsistent sont tous irrecevables. Il demande que les Commissions réunies se prononcent globalement à ce sujet par un vote unique.

Un autre membre n'accepte nullement cette solution; il précise son point de vue en proposant d'amender comme suit l'article 4 :

« A l'article 4, ajouter un deuxième alinéa, libellé comme suit :

Toutefois la ratification de l'article 1^{er} ne produira ses effets, en ce qui concerne les articles 46 à 71 et 98 de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, que le jour de l'installation du nouveau conseil communal issu des élections communales de 1982.

Justification

Le délai proposé est le même que celui qui est prévu pour la fusion des communes anversoises. Il doit être mis à profit pour approfondir l'étude des réalités sociologiques et économiques de la région bruxelloise et très spécialement de ce que constitue aujourd'hui les fédérations périphériques. Il doit aussi permettre de dégager une solution du contentieux communautaire. »

Un membre est convaincu que cet amendement porte lui aussi sur l'arrêté royal et qu'il est donc irrecevable.

Un autre membre fait valoir que l'amendement aurait pour effet de créer une contradiction dans le texte de la loi.

L'amendement est déclaré irrecevable par un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 3;
non : 12;
abstention : 1.

— Commission de la Justice :

oui : 1;
non : 12.

Au nom de son groupe, un membre déclare alors que celui-ci ne voit plus l'utilité de participer aux travaux des Commissions réunies. Un autre membre s'associe à cette déclaration. Les représentants de ces groupes quittent ensuite la salle de réunion.

Le Président, approuvé par les commissaires, constate que les deux votes précédents sont à considérer comme des votes de principe; en conséquence, tous les amendements restants sont déclarés irrecevables.

Onder gelijkkluidende verklaringen verlaten de leden van nog een andere fractie de vergaderzaal.

**

Een lid stelt, dat nu alleen nog een groot aantal amendementen voorliggen die alle onontvankelijk zijn. Het vraagt daarover in één enkele stemming te beslissen.

Een ander lid is met deze stelling in geen dele akkoord en illustreert zijn opvatting met de indiening van volgend amendement bij artikel 4 :

« Aan dit artikel een tweede lid toe te voegen, luidende :

De bekrachtiging van artikel 1 zal evenwel slechts gevolg hebben wat betreft de artikelen 46 tot 71 en 98 van het koninklijk besluit van 17 september 1975, op de dag van de installatie van de nieuwe gemeenteraad na de gemeenteraadsverkiezingen van 1982.

Verantwoording

De voorgestelde termijn is dezelfde als die voor de samenvoeging van de Antwerpse gemeenten. Hij moet worden te baat genomen voor een diepgaande studie van de sociologische en economische realiteiten van het gewest Brussel en meer bepaald van het gebied dat thans onder de randfederaties is begrepen. Hij moet het eveneens mogelijk maken een oplossing te vinden voor de communautaire geschillen.

Een lid spreekt de overtuiging uit, dat ook dit amendement het koninklijk besluit aantast en dus onontvankelijk is.

Een ander lid betoogt, dat het amendement een tegenstrijdigheid in de wet zou inbouwen.

Het amendement wordt onontvankelijk verklaard bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 3;
neen : 12;
onthouding : 1.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 1;
neen : 12.

In naam van zijn fractie verklaart een lid hierna niet meer in te zien welk nut de verdere deelneming aan de werkzaamheden van de Verenigde Commissies nog kan hebben. Een ander lid sluit zich bij die verklaring aan. Daarop verlaten de vertegenwoordigers van deze fracties de vergaderzaal.

De voorzitter stelt vast, onder instemming van de Verenigde Commissies, dat de twee voorgaande stemmingen gelden als principiële stemmingen, waaruit voortvloeit dat alle resterende amendementen onontvankelijk zijn verklaard.

**

Les articles du projet de loi sont mis aux voix.

L'article 1^{er} est adopté par un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction Publique :

oui : 12;
non : 1.

— Commission de la Justice :

oui : 12;
non : 0.

Les articles 2, 3, 4 et 5 sont adoptés de la même manière.

Il en est de même de l'ensemble du projet.

*
**

A l'occasion d'une interruption dans la lecture du rapport, certains membres en ont exigé une seconde lecture, arguant du fait que c'est surtout la partie traitant des aspects constitutionnels et juridiques qui présente une importance majeure, non seulement dans le cadre du présent projet mais aussi pour l'avenir.

Les intervenants demandent un vote sur ce point et quittent immédiatement la réunion.

Cette demande est rejetée par un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

oui : 2;
non : 9;
abstentions : 2.

— Commission de la Justice :

non : 14.

*
**

Avant l'approbation du rapport, un membre tient à exprimer la satisfaction de son groupe quant à la haute tenue des débats qui ont eu lieu au sein des Commissions réunies. Il remercie le Ministre et ses collaborateurs de la manière dont ils ont participé au dialogue avec les Commissions.

Le même membre déclare cependant que son groupe s'abstiendra au vote sur le rapport :

1° parce qu'une seconde lecture lui a été refusée;

2° parce que les conditions dans lesquelles il a fallu travailler prouvent qu'une fois de plus, le déroulement normal des activités parlementaires a été perturbé par la précipitation qui caractérise les périodes précédant immédiatement les vacances.

Er wordt overgegaan tot de stemming over de artikelen van het ontwerp van wet.

Artikel 1 wordt aangenomen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 12;
neen : 1.

— Commissie voor de Justitie :

ja : 12;
neen : 0.

Artikel 2 wordt aangenomen bij zelfde stemuitslag, evenals de artikelen 3, 4 en 5.

Ook de stemming over het geheel van het ontwerp geeft dezelfde uitslag.

*
**

Tijdens een onderbreking bij de lezing van het verslag wordt door sommige leden de eis gesteld, dat van het verslag een tweede lezing zou worden gehouden. Deze eis wordt gemotiveerd door de overweging dat vooral het gedeelte handelend over de constitutionele en juridische aspecten zeer belangrijk is niet alleen met betrekking tot dit ontwerp maar eveneens voor de toekomst.

Dezelfde leden vragen hierover een stemming en verlaten onmiddellijk de vergadering.

Het verzoek wordt verworpen bij volgende stemuitslagen :

— Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

ja : 2;
neen : 9;
onthoudingen : 2.

— Commissie voor de Justitie :

neen : 14.

*
**

Vóór de stemming over het verslag wenst een lid namens zijn fractie zijn tevredenheid uit te spreken over het hoogstaand peil waarop de debatten in de verenigde commissies hebben plaats gevonden. Het spreekt zijn dank uit aan het adres van de Minister en van zijn medewerkers voor de manier waarop zij met de Commissies hebben gedialoogd.

Hetzelfde lid verklaart evenwel dat zijn groep zich bij de stemming over het verslag zal onthouden :

1° omdat een tweede lezing werd geweigerd en

2° omdat de omstandigheden waaronder gewerkt moest worden bewijzen dat onze parlementaire werkzaamheden weer eens precies voor het reces door overhaasting spaak lopen.

Un autre membre annonce que son groupe s'abstiendra au vote sur le rapport, parce qu'en raison des nombreuses réunions qui se tiennent simultanément, il ne lui a pas été possible d'assister à toutes celles des Commissions réunies.

Le présent rapport a été approuvé par un vote dont voici les résultats :

— Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique :

12 voix et 9 abstentions.

— Commission de la Justice :

12 voix et 5 abstentions.

Le Rapporteur,
L. VANACKERE

Les Présidents,
M.-A. PIERSON
E. CLOSE

Een ander lid kondigt aan dat zijn fractie zich bij de stemming over het verslag zal onthouden omdat het hun, gezien de talrijke vergaderingen die terzelfder tijd plaats hebben, niet mogelijk is geweest alle bijeenkomsten van de Verenigde Commissies bij te wonen.

Dit verslag wordt goedgekeurd bij volgende stemuitslagen :

— door de Commissie voor Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt :

met 12 stemmen bij 9 onthoudingen.

— door de Commissie voor de Justitie :

met 12 stemmen bij 5 onthoudingen.

De Verslaggever,
L. VANACKERE

De Voorzitters
M.-A. PIERSON
E. CLOSE

ANNEXE I

BIJLAGE 1

CHIFFRES BUDGETAIRES — COMMUNES WALLONNES

BEGROTINGSCIJFERS — WAALSE GEMEENTEN

Province de Brabant

Provincie Brabant

Recettes ordinaires

Gewone ontvangsten

(En milliers
de francs)(In duizendtallen
frank)

Nivelles	227 273
Genappe	65 041
Lasne	66 894
Waterloo	155 062
Braine-l'Alleud	167 857
Braine-le-Château	41 172
Ittre	47 332
Tubize	184 622
Rebecq	48 531
Rixensart	124 780
Wavre	184 788
Court-Saint-Etienne	45 382
Mont-Saint-Guibert	31 461
Walhain	24 010
Ottignies-Louvain-la-Neuve	74 193
Chaumont-Gistoux	39 300
Chastre	22 964
Villers-la-Ville	53 116
Jodoigne	75 719
Incourt	25 409
Grez-Doiceau	52 739
Beauvechain	31 181
Perwez	39 027
Ramillies	28 860
Orp-Jauche	42 353
Helecine	14 268
La Hulpe	50 539

Nijvel	227 273
Genepiën	65 041
Lasne	66 894
Waterloo	155 062
Eigenbrakel	167 857
Kasteelbrakel	41 172
Itter	47 332
Tubize	184 622
Roosbeek	48 531
Rixensart	124 780
Waver	184 788
Court-Saint-Etienne	45 382
Mont-Saint-Guibert	31 461
Walhain	24 010
Ottignies-Louvain-la-Neuve	74 193
Chaumont-Gistoux	39 300
Chastre	22 964
Villers-la-Ville	53 116
Geldenaken	75 719
Incourt	25 409
Graven	52 739
Bevekom	31 181
Perwijs	39 027
Ramillies	28 860
Orp-Jauche	42 353
Helecine	14 268
Terhulpen	50 539

Province de Hainaut

Provincie Henegouwen

Total des recettes ordinaires

Totaal gewone ontvangsten

(En milliers
de francs)(In duizendtallen
frank)

Ath	173 789
Belœil	91 530
Bernissart	76 993
Brugellette	20 358
Chièvres	35 825
Ellezelles	33 012
Flobecq 1	13 666
Frasnes-lez-Anvaing	71 591
Charleroi	2 713 843
Aiseau-Presles	54 705
Chapelle-lez-Herlaimont	101 295
Châtelet	346 184
Courcelles	244 557
Farciennes	163 826

Aat	173 789
Belœil	91 530
Bernissart	76 993
Brugellette	20 358
Chièvres	35 825
Elzele	33 012
Vloesberg 1	13 666
Frasnes-lez-Anvaing	71 591
Charleroi	2 713 843
Aiseau-Presles	54 705
Chapelle-lez-Herlaimont	101 295
Châtelet	346 184
Courcelles	244 557
Farciennes	163 826

	(En milliers de francs)		(In duizendtallen frank)
Fleurus	181 783	Fleurus	181 783
Fontaine-l'Evêque	146 948	Fontaine-l'Evêque	146 948
Gerpennes	58 184	Gerpennes	58 184
Les-Bons-Villers	39 732	Les-Bons-Villers	39 732
Manage	139 357	Manage	139 357
Montignies-le-Tilleul	85 635	Montignies-le-Tilleul	85 635
Pont-à-Celles	91 970	Pont-à-Celles	91 970
Seneffe	63 970	Seneffe	63 970
Mons	906 937	Bergen	906 937
Colfontaine	145 559	Colfontaine	145 559
Boussu	151 157	Boussu	151 157
Dour	122 558	Dour	122 558
Frameries	136 655	Frameries	136 655
Hensies	43 355	Hensies	43 355
Honnelles	28 381	Honnelles	28 381
Jurbise	46 233	Jurbeke	46 233
Lens	24 042	Lens	24 042
Quaregnon	176 101	Quaregnon	176 101
Quévy	44 643	Quevy	44 643
Quiévrain	37 119	Quiévrain	37 119
Saint-Ghislain	161 029	Saint-Ghislain	161 029
Mouscron	460 092	Moeskroen	460 092
Comines	87 531	Komen	87 531
Soignies	40 924	Zinnik	40 924
Braine-le-Comte	123 649	's-Gravenbrakel	123 649
Ecaussinnes	58 104	Ecaussinnes	58 104
Enghien	54 768	Edingen	54 768
La Louvière	701 600	La Louvière	701 600
Le Rœulx	45 645	Le Rœulx	45 645
Lessines	111 747	Lessen	111 747
Silly	32 513	Opzullik	32 513
Thuin	76 732	Thuin	76 732
Anderlues	94 513	Anderlues	94 513
Beaumont	41 182	Beaumont	41 182
Binche	210 806	Binche	210 806
Chimay	102 374	Chimay	102 374
Erquelines	56 488	Erquelines	56 488
Estinnes	40 474	Estinnes	40 474
Froidchapelle	22 248	Froidchapelle	22 248
Ham-sur-Heure-Nalinnes	66 752	Ham-sur-Heure-Nalinnes	66 752
Lobbès	30 913	Lobbès	30 913
Merbes-le-Château	19 948	Merbes-le-Château	19 948
Momignies	47 534	Momignies	47 534
Morlanwelz	149 905	Morlanwelz	149 905
Sivry-Rance	33 726	Sivry-Rance	33 726
Tournai	591 142	Doornik	591 142
Brunchaut	51 064	Brunchaut	51 064
Antoing	62 516	Antoing	62 516
Celles	36 291	Celles	36 291
Estaimpuis	48 640	Estaimpuis	48 640
Leuze-en-Hainaut	92 627	Leuze-en-Hainaut	92 627
Mont-de-l'Enclus	19 520	Mont-de-l'Enclus	19 520
Pecq	33 622	Pecq	33 622
Peruwelz	104 570	Peruwelz	104 570
Rumes	31 697	Rumes	31 697

Province de Liège		Provincie Luik	
<i>Recettes ordinaires</i>	(En milliers de francs)	<i>Gewone ontvangsten</i>	(In duizendtallen frank)
Liège	5 563 191	Luik	5 563 191
Saint-Nicolas	207 148	Saint-Nicolas	207 148
Seraing	1 128 360	Seraing	1 128 360
Flémalle	288 799	Flémalle	288 799
Grâce-Hollogne	120 139	Grâce-Hollogne	120 139
Ans	219 940	Ans	219 940
Herstal	409 363	Herstal	409 363
Oupeye	140 962	Oupeye	140 962
Visé	113 559	Wezet	113 559
Dalhem	28 958	Dalhem	28 958
Blegny	42 861	Blegny	42 861
Soumagne	58 855	Soumagne	58 855
Fléron	97 816	Fléron	97 816
Chaufontaine	162 462	Chaufontaine	162 462
Esneux	86 136	Esneux	86 136
Sprimont	55 189	Sprimont	55 189
Trooz	57 475	Trooz	57 475
Aywaille	53 302	Aywaille	53 302
Neupré	43 612	Neupré	43 612
Awans	45 250	Awans	45 250
Juprelle	30 600	Juprelle	30 600
Bassenge	39 993	Bitsingen	39 993
Beyne-Heusay	62 668	Beyne-Heusay	62 668
Comblain-au-Pont	35 222	Comblain-au-Pont	35 222
Verviers	587 412	Verviers	587 412
Dison	107 254	Dison	107 254
Theux	68 527	Theux	68 527
Jalhay	37 140	Jalhay	37 140
Pepinster	53 020	Pepinster	53 020
Herve	86 867	Herve	86 867
Thimister-Clermont	21 266	Thimister-Clermont	21 266
Limbourg	34 584	Limburg	34 584
Trois-Ponts	24 634	Trois-Ponts	24 634
Stoumont	21 227	Stoumont	21 227
Lierneux	27 140	Lierneux	27 140
Stavelot	43 148	Stavelot	43 148
Plombières	45 071	Plombières	45 071
Welkenraedt	42 751	Welkenraedt	42 751
Baelen	18 028	Baelen	18 028
Malmedy	114 543	Malmedy	114 543
Waimes	44 598	Waimes	44 598
Eupen	179 112	Eupen	179 112
Lontzen	25 294	Lontzen	25 294
Raeren	45 185	Raeren	45 185
Kelmis (La Calamine)	46 892	Kelmis (La Calamine)	46 892
Bütgenbach	47 842	Bütgenbach	47 842
Bullange	56 850	Büllingen	56 850
Amblève	53 747	Amel	53 747
Saint-Vith	88 782	Sankt Vith	88 782
Burg Reuland	31 525	Burg Reuland	31 525
Huy	191 011	Hoei	191 011
Wanze	53 582	Wanze	53 582
Villers-le-Bouillet	23 699	Villers-le-Bouillet	23 699
Héron	22 605	Héron	22 605

	(En milliers de francs)		(In duizendtallen frank)
Burdinne	13 564	Burdinne	13 564
Verlaine	16 374	Verlaine	16 374
Amay	94 824	Amay	94 824
Engis	41 632	Engis	41 632
Marchin	32 752	Marchin	32 752
Modave	18 292	Modave	18 292
Clavier	24 229	Clavier	24 229
Tinlot	11 451	Tinlot	11 451
Nandrin	18 332	Nandrin	18 332
Ouffet	13 608	Ouffet	13 608
Anthisnes	18 892	Anthisnes	18 892
Hamoir	21 890	Hamoir	21 890
Ferrières	22 355	Ferrières	22 355
Faimes	15 672	Faimes	15 672
Remicourt	31 632	Remicourt	31 632
Donceel	16 836	Donceel	16 836
Berloz	12 771	Berloz	12 771
Geer	14 672	Geer	14 672
Hannut	85 164	Hannut	85 164
Braives	27 086	Braives	27 086
Wasseiges	12 851	Wasseiges	12 851
Lincet	16 790	Lijsem	16 790

Province de Luxembourg — Budgets 1974

Recettes ordinaires

	(En milliers de francs)
Arlon	202 016
Aubange	87 552
Martelange	13 462
Messancy	31 552
Attert	27 778
Sainte-Ode	19 816
Bastogne	84 393
Fauvillers	18 359
Bertogne	18 150
Gouvy	31 832
Houffalize	39 034
Vaux-sur-Sûre	42 197
Vielsalm	44 933
Durbuy	65 836
Erezée	24 480
Hotton	22 098
La Roche-en-Ardenne	43 313
Manhay	23 478
Marche-en-Famenne	79 624
Nassogne	44 067
Rendeux	24 540
Tenneville	21 983
Bertrix	71 291
Bouillon	68 380
Daverdisse	19 270
Herbeumont	19 026
Léglise	31 968

Provincie Luxemburg — Begrotingen 1974

Gewone ontvangsten

	(In duizendtallen frank)
Aarlen	202 016
Aubange	87 552
Martelange	13 462
Messancy	31 552
Attert	27 778
Sainte-Ode	19 816
Bastenaken	84 393
Fauvillers	18 359
Bertogne	18 150
Gouvy	31 832
Houffalize	39 034
Vaux-sur-Sûre	42 197
Vielsalm	44 933
Durbuy	65 836
Erezée	24 480
Hotton	22 098
La Roche-en-Ardenne	43 313
Manhay	23 478
Marche-en-Famenne	79 624
Nassogne	44 067
Rendeux	24 540
Tenneville	21 983
Bertrix	71 291
Bouillon	68 380
Daverdisse	19 270
Herbeumont	19 026
Léglise	31 968

	(En milliers de francs)		(In duizendtallen frank)
Libin	24 899	Libin	24 899
Libramont-Chevigny	72 343	Libramont-Chevigny	72 343
Neufchâteau	62 746	Neufchâteau	62 746
Paliseul	64 709	Paliseul	64 709
Saint-Hubert	44 773	Saint-Hubert	44 773
Tellin	18 782	Tellin	18 782
Wellin	28 138	Wellin	28 138
Rouvroy	19 331	Rouvroy	19 331
Etalle	30 644	Etalle	30 644
Florenville	49 903	Florenville	49 903
Habay	59 053	Habay	59 053
Chiny	38 925	Chiny	38 925
Meix-devant-Virton	22 247	Meix-devant-Virton	22 247
Musson	14 734	Musson	14 734
Saint-Léger	17 096	Saint-Léger	17 096
Tintigny	27 347	Tintigny	27 347
Virton	67 409	Virton	67 409

Province de Namur

Recettes ordinaires

Namur	890 198
Basse-Sambre	212 311
Jemeppe-sur-Sambre	122 416
Floreffe	33 794
Gembloux-sur-Orneau	129 696
Fosses-la-Ville	42 137
Mettet	65 918
Eghezée	57 422
Fernelmont	33 113
Sombreffe	30 566
Profondeville	48 415
Assesse	27 038
Gesves	30 807
La Bruyère	34 917
Ohey	24 429
Andenne	149 025
Ciney	116 883
Dinant	115 084
Onhayé	21 199
Rochefort	92 472
Anhée	42 500
Yvoir	47 729
Beauraing	50 438
Hastièrre	30 572
Houyet	40 293
Gedinne	60 187
Bièvre	46 137
Somme-Leuze	22 779
Hamois	31 805
Havelange	54 897
Couvin	112 080
Florennes	69 202
Walcourt	84 447
Cerfontaine	34 654
Doische	24 428
Viroinval	48 005
Vresse-sur-Semois	35 028
Philippeville	54 897

Provincie Namen

Gewone ontvangsten

Namen	890 198
Basse-Sambre	212 311
Jemeppe-sur-Sambre	122 416
Floreffe	33 794
Gembloux-sur-Orneau	129 696
Fosses-la-Ville	42 137
Mettet	65 918
Eghezée	57 422
Fernelmont	33 113
Sombreffe	30 566
Profondeville	48 415
Assesse	27 038
Gesves	30 807
La Bruyère	34 917
Ohey	24 429
Andenne	149 025
Ciney	116 883
Dinant	115 084
Onhayé	21 199
Rochefort	92 472
Anhée	42 500
Yvoir	47 729
Beauraing	50 438
Hastièrre	30 572
Houyet	40 293
Gedinne	60 187
Bièvre	46 137
Somme-Leuze	22 779
Hamois	31 805
Havelange	54 897
Couvin	112 080
Florennes	69 202
Walcourt	84 447
Cerfontaine	34 654
Doische	24 428
Viroinval	48 005
Vresse-sur-Semois	35 028
Philippeville	54 897

ANNEXE II

Union des Villes et Communes belges

Motion

Le Conseil d'Administration tient à rappeler, une nouvelle fois, les principes et les conditions adoptés unanimement lors des différentes Assemblées générales de l'Union, plus particulièrement lors du Congrès de Namur de 1973 et dont il a estimé la réunion indispensable à la réussite d'une large opération de fusion de communes.

La réalisation des fusions y était clairement subordonnée aux conditions suivantes :

- information suffisante des administrations communales et de la population;
- propositions de fusions basées sur des études préalables et appuyées sur un consensus aussi large que possible des communes directement concernées;
- examen sérieux des arguments et contre-propositions des communes;
- réalisation des fusions sur base des critères objectifs, au départ des milieux de vie naturels, économiques et sociaux;
- mise à la disposition des communes fusionnées de moyens financiers suffisants afin de pouvoir faire face aux dépenses supplémentaires inévitables, conséquences de la fusion;
- publication préalable d'un arrêté royal sur les garanties au personnel en matière de statut pécuniaire et administratif;
- large décentralisation de compétences vers les nouvelles communes. Ces cellules de base de notre système démocratique doivent devenir plus que jamais un niveau de pouvoir important, autonome et décentralisé;
- adaptation des règles de fonctionnement fixées par la loi communale et révision des règles de tutelle administrative.

Dans ces conditions, le Conseil d'Administration de l'Union des Villes et Communes belges insiste tout particulièrement sur les points suivants :

1. Attendu que l'arrêté royal ou les arrêtés royaux de fusion ne correspondent pas toujours aux propositions qui ont été soumises à la consultation des communes ou aux contre-propositions proposées par celles-ci, *le Conseil d'Administration demande que le problème d'une nouvelle consultation des communes se trouvant dans ce cas, soit soumis au Conseil d'Etat.*

2. Attendu que la loi du 23 juillet 1971 prévoit que les fusions doivent être justifiées par des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel et financier, *le*

BIJLAGE II

Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten

Motie

De Raad van beheer wenst nogmaals te herinneren aan de beginselen en voorwaarden die met algemene stemmen werden aangenomen tijdens verscheidene Algemene Vergaderingen van de Vereniging, in het bijzonder tijdens het Congres te Namen in 1973 en waarvan hij de verwezenlijking onontbeerlijk heeft geacht voor het wellukken van een ruime operatie van samenvoegingen van gemeenten.

De verwezenlijking van de samenvoegingen was er duidelijk afhankelijk gesteld van de volgende voorwaarden :

- voldoende informatie van de gemeentebesturen en van de bevolking;
- voorstellen van samenvoeging gesteund op voorafgaande studies en gesteund op een zo ruim mogelijke consensus van de rechtstreeks betrokken gemeenten;
- ernstig onderzoek van de argumenten en tegenvoorstellen van de gemeenten;
- verwezenlijking van de samenvoegingen op basis van objectieve criteria en vanuit natuurlijke, economische en sociale leefgemeenschappen;
- ter beschikking stellen van de samengevoegde gemeenten van voldoende financiële middelen ten einde het hoofd te kunnen bieden aan de onafwendbare bijkomende uitgaven ingevolge de samenvoeging;
- voorafgaande publikatie van een koninklijk besluit betreffende de waarborgen voor het personeel op administratief en geldelijk vlak;
- ruime decentralisatie van de bevoegdheden aan de nieuwe gemeenten. Deze basiskernen van ons democratisch systeem moeten meer dan ooit een belangrijk, autonoom en gedecentraliseerd bestuursniveau worden;
- aanpassing van de door de gemeentewet bepaalde werkingsregels en herziening van de regels inzake administratief toezicht.

Onder verwijzing naar die voorwaarden dringt de Raad van beheer van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten inzonderheid aan op de volgende punten :

1. Overwegende dat het koninklijk besluit of de koninklijke besluiten tot samenvoeging niet altijd overeenstemmen met de voorstellen die aan de raadpleging van de gemeenten werden onderworpen noch met de door deze gemeenten geformuleerde tegenvoorstellen, *vraagt de Raad van beheer dat het probleem van een nieuwe raadpleging van de gemeenten, die in dit geval verkeren, aan de Raad van State wordt voorgelegd.*

2. Overwegende dat de wet van 23 juli 1971 bepaalt dat de samenvoegingen moeten verantwoord zijn wegens geografische, economische, sociale, culturele of financiële overwe-

Conseil d'Administration demande que les arrêtés royaux de fusion soient assortis de justifications spécifiques, complètes et claires.

3. Attendu que la loi du 23 juillet 1971 prévoit une aide financière de 15 p.c. pendant les cinq premières années et de 10 p.c. pendant les cinq années suivantes, pour les communes fusionnées ainsi qu'une possibilité d'aide exceptionnelle, *le Conseil d'Administration demande que les garanties financières inscrites dans la loi du 23 juillet 1971 soient respectées et qu'un emprunt de consolidation soit prévu pour les communes fusionnées.*

4. Etant donné l'importance du rôle du personnel communal dans la réalisation des fusions, le respect des droits acquis et la nécessité de tenir compte des inquiétudes légitimes du personnel à cet égard, *le Conseil d'Administration demande que le projet d'arrêté royal sur le sort du personnel soit porté sans tarder à la connaissance des intéressés et de leurs organisations professionnelles et syndicales et que l'arrêté royal soit publié avant l'adoption par le Parlement de la loi sur les fusions.*

gingen, vraagt de Raad van beheer dat de koninklijke besluiten tot samenvoeging met specifieke, volledige en duidelijke redenen omkleed worden.

3. Overwegende dat de wet van 23 juli 1971 voorziet in een financiële steun voor samengevoegde gemeenten van 15 pct. gedurende de eerste vijf jaar en van 10 pct. gedurende de volgende vijf jaar en in de mogelijkheid van een buitengewone steun, *vraagt de Raad van beheer dat de in de wet van 23 juli 1971 ingeschreven financiële waarborgen in acht zouden genomen worden en dat zou voorzien worden in een consolidatielening voor de samengevoegde gemeenten.*

4. Gelet op de belangrijke rol van het gemeentepersoneel bij de verwezenlijking van de samenvoegingen van gemeenten, op de eerbiediging van de verworven rechten en op de noodzaak om rekening te houden met de gewettigde onrust van het personeel ter zake, *vraagt de Raad van beheer dat het ontwerp van koninklijk besluit aangaande het lot van het personeel zonder uitstel ter kennis van de betrokkenen en van hun beroeps- en syndicale organisaties zou worden gebracht en dat het koninklijk besluit zou worden gepubliceerd vóór de aanneming door het Parlement van de wet tot bekrachtiging van de samenvoegingen van gemeenten.*

ANNEXE III

Communes qui, dans le cadre des consultations légales, ont émis, sans plus, le vœu de rester autonomes

Brabant wallon

Arrondissement de Nivelles :

Bierges : à l'unanimité.
 Huppaye : à l'unanimité.
 Limal : à l'unanimité.
 Piétrain : à l'unanimité.
 Sart-Dames-Avelines : à l'unanimité.
 Thines : à l'unanimité.
 Waterloo : à l'unanimité.

Province de Hainaut

Arrondissement d'Ath :

Arc-Wattripont : à l'unanimité.
 Cordes : à l'unanimité.
 Forest : à l'unanimité.
 Irchonwelz : à l'unanimité.
 Tourpes : à l'unanimité.

Arrondissement de Charleroi :

Forchies-la-Marche : à l'unanimité.
 Montignies-sur-Sambre : 12 voix contre 5.
 Souvret : à l'unanimité.

Arrondissement de Mons :

Ciply : à l'unanimité.
 Mesvin : à l'unanimité.
 Nouvelles : à l'unanimité.
 Spiennes : pas de vote.

Arrondissement de Mouscron :

Dottignies : à l'unanimité (seule solution de rechange : fédération).
 Herseaux : à l'unanimité (seule solution de rechange : fédération).
 Luigne : à l'unanimité (seule solution de rechange : fédération).
 Mouscron : à l'unanimité (seule solution de rechange : fédération).

Arrondissement de Soignies :

Deux-Acren : à l'unanimité.
 Ghoys : 5 voix contre 1 (seule solution de rechange : fédération).
 Marcq : à l'unanimité.
 Naast : à l'unanimité.
 Petit-Enghien : à l'unanimité.

BIJLAGE III

Gemeenten die bij de algemene raadpleging de wens hebben uitgesproken om zelfstandig te blijven

Waals-Brabant

Arrondissement Nijvel :

Bierk : eenparig.
 Huppaye : eenparig.
 Limal : eenparig.
 Petrem : eenparig.
 Sart-Dames-Avelines : eenparig.
 Thines : eenparig.
 Waterloo : eenparig.

Provincie Henegouwen

Arrondissement Aat :

Arc-Wattripont : eenparig.
 Cordes : eenparig.
 Forest : eenparig.
 Irchonwelz : eenparig.
 Tourpes : eenparig.

Arrondissement Charleroi :

Forchies-la-Marche : eenparig.
 Montignies-sur-Sambre : 12 tegen 5 stemmen.
 Souvret : eenparig.

Arrondissement Bergen :

Ciply : eenparig.
 Mesvin : eenparig.
 Nouvelles : eenparig.
 Spiennes : geen stemmen.

Arrondissement Moeskroen :

Dottenijs : eenparig (enige wisseloplossing : federatie).
 Herseaux : eenparig (enige wisseloplossing : federatie).
 Luigne : eenparig (enige wisseloplossing : federatie).
 Moeskroen : eenparig (enige wisseloplossing : federatie).

Arrondissement Zinnik :
 Twee-Akren : eenparig.
 Ghoys : 5 stemmen tegen 1 stem (enige wisseloplossing : federatie).
 Mark : eenparig.
 Naast : eenparig.
 Lettelingen : eenparig.

Arrondissement de Thuin :

Beauwelz : à l'unanimité.
Grand-Reng : à l'unanimité.

Arrondissement de Tournai :

Bon-Secours : à l'unanimité.
Braffe : à l'unanimité.
Bury : à l'unanimité.
Gallaix : à l'unanimité.
Warchin : à l'unanimité.
Warcoing : à l'unanimité (seule solution de rechange :
fédération).

Province de Liège*Arrondissement de Huy :*

Flône : pas de vote.
Jehay-Bodegnée : 6 voix pour, 2 membres s'étant retirés.

Neuville-en-Condroz : à l'unanimité.

Arrondissement de Liège :

Angleur : 8 voix contre 5 et 1 abstention.
Glain : 11 voix contre 1.
Horion-Hozémont : 9 voix contre 1 et 1 abstention.

Loncin : pas de vote.
Roclenge-sur-Geer : à l'unanimité.
Saint-Rémy : 5 voix contre 2.
Sougné-Remouchamps : à l'unanimité.

Arrondissement de Verviers :

Bilstain : à l'unanimité.
Crombach : 7 voix contre 2.
Eupen : 12 voix contre 3.
Francorchamps : à l'unanimité.
Goé : à l'unanimité.
Heusy : 10 voix pour et 1 abstention.
Kettenis : pas de vote.
Lambermont : unanimité des membres présents.
Lommersweiler : 8 voix contre 1.
Membach : 4 voix contre 3.
Meyerode : à l'unanimité.
Reuland : à l'unanimité.
Robertville : pas de vote.
Rocherath : à l'unanimité.
Saint-Vith : 6 voix contre 4 et 1 abstention.
Stembert : 8 voix contre 3.
Theux : 7 voix contre 6.

Arrondissement de Waremme :

Pousset : majorité.

Province de Luxembourg

Arrondissement d'Arlon : Néant.

Arrondissement Thuin :

Beauwelz : eenparig.
Grand-Reng : eenparig.

Arrondissement Doornik :

Bon-Secours : eenparig.
Braffe : eenparig.
Bury : eenparig.
Gallaix : eenparig.
Warchin : eenparig.
Warcoing : eenparig (enige wisseloplossing : federatie).

Provincie Luik*Arrondissement Hoi :*

Flône : geen stemmen.
Jehay-Bodegnée : 6 stemmen, 2 leden hadden zich teruggetrokken.
Neuville-en-Condroz : eenparig.

Arrondissement Luik :

Angleur : 8 tegen 5 stemmen bij 1 onthouding.
Glain : 11 stemmen tegen 1 stem.
Horion-Hozémont : 9 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.
Loncin : geen stemmen.
Rukkelingen-aan-de-Jeker : eenparig.
Saint-Rémy : 5 tegen 2 stemmen.
Sougné-Remouchamps : eenparig.

Arrondissement Verviers :

Bilstain : eenparig.
Crombach : 7 tegen 2 stemmen.
Eupen : 12 tegen 3 stemmen.
Francorchamps : eenparig.
Gulke : eenparig.
Heusy : 10 stemmen bij 1 onthouding.
Kettenis : geen stemmen.
Lambermont : eenparigheid van de aanwezige leden.
Lommersweiler : 8 stemmen tegen 1 stem.
Membach : 4 tegen 3 stemmen.
Meyerode : eenparig.
Reuland : eenparig.
Robertville : geen stemmen.
Rocherath : eenparig.
Sankt-Vith : 6 tegen 4 stemmen bij 1 onthouding.
Stembert : 8 tegen 3 stemmen.
Theux : 7 tegen 6 stemmen.

Arrondissement Borgworm :

Pousset : meerderheid.

Provincie Luxemburg

Arrondissement Aarlen : Nihil.

Arrondissement de Bastogne :

Petit-Thier : à l'unanimité.

Arrondissement de Marche-en-Famenne :

Marenne : à l'unanimité.

Arrondissement de Neufchâteau :

Carlsbourg : à l'unanimité.

Arrondissement de Virton :

Sainte-Marie-sur-Semois : pas de vote.

Province de Namur*Arrondissement de Dinant :*

Finnevaux : pas de vote.

Martouzin-Neuville : 4 voix contre 1 et 1 abstention.

Miécret : pas de vote.

Sart-Custinne : pas de vote.

Vencimont : pas de vote.

Willerzie : à l'unanimité.

Arrondissement de Namur :

Aisemont : à l'unanimité.

Biesme : à l'unanimité.

Boneffe : 6 voix contre 1.

Bothey : à l'unanimité.

Bouge : 10 voix contre 3.

Branchon : à l'unanimité.

Ermeton-sur-Biert : à l'unanimité.

Flawinne : 9 voix contre 1.

Moustier : à l'unanimité — 1 abstention.

Vedrin : 6 voix contre 5 et 1 abstention.

Wépion : 10 voix et 2 abstentions.

Arrondissement de Philippeville :

Biesmerée : à l'unanimité.

Fraire : pas de vote.

Hanzinelle : à l'unanimité.

Hanzinne : pas de vote.

Niverlée : à l'unanimité.

Stave : à l'unanimité.

Try-le-Bauduin : pas de vote.

Vierves-sur-Viroin : à l'unanimité.

Province de Limbourg*Arrondissement de Hasselt :*

Kuringen : à l'unanimité.

Sint-Lambrechts-Herk : à l'unanimité.

Stevoort : à l'unanimité.

Koersel : à l'unanimité.

Heppen : à l'unanimité.

Paal : à l'unanimité.

Arrondissement Bastenaken :

Petit-Thier : eenparig.

Arrondissement Marche-en-Famenne :

Marenne : eenparig.

Arrondissement Neufchâteau :

Carlsbourg : eenparig.

Arrondissement Virton :

Sainte-Marie-sur-Semois : geen stemmen.

Provincie Namen*Arrondissement Dinant :*

Finnevaux : geen stemmen.

Martouzin-Neuville : 4 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Miécret : geen stemmen.

Sart-Custinne : geen stemmen.

Vencimont : geen stemmen.

Willerzie : eenparig.

Arrondissement Namen :

Aisemont : eenparig.

Biesme : eenparig.

Boneffe : 6 stemmen tegen 1 stem.

Bothey : eenparig.

Bouge : 10 stemmen tegen 3.

Branchon : eenparig.

Ermeton-sur-Biert : eenparig.

Flawinne : 9 stemmen tegen 1 stem.

Moustier : eenparig bij 1 onthouding.

Vedrin : 6 tegen 5 stemmen bij 1 onthouding.

Wépion : 10 stemmen bij 2 onthoudingen.

Arrondissement Philippeville :

Biesmerée : eenparig.

Fraire : geen stemmen.

Hanzinelle : eenparig.

Hanzinne : geen stemmen.

Niverlée : eenparig.

Stave : eenparig.

Thy-le-Bauduin : geen stemmen.

Vierves-sur-Viroin : eenparig.

Provincie Limburg*Arrondissement Hasselt :*

Kuringen : eenparig.

Sint-Lambrechts-Herk : eenparig.

Stevoort : eenparig.

Koersel : eenparig.

Heppen : eenparig.

Paal : eenparig.

Schulen : à l'unanimité.
 Duras : à l'unanimité.
 Aas : à l'unanimité.
 Opglabbeek : à l'unanimité.

Arrondissement de Maaseik :

Achel : à l'unanimité.

Arrondissement de Tongres :

Haren : à l'unanimité.
 Kanne : à l'unanimité.
 Valmeer : à l'unanimité.
 Zichen-Zussen-Bolder : à l'unanimité.
 Neerharen : à l'unanimité.
 Veldwezelt : à l'unanimité.
 Leut : à l'unanimité.
 Munsterbilzen : à l'unanimité.
 Spouwen : à l'unanimité.
 Sint-Huibrechts-Hern : à l'unanimité.
 Berlingen : à l'unanimité.
 Broekom : à l'unanimité.
 Heks : à l'unanimité.
 Hendrieken : à l'unanimité.
 Kuttehoven : à l'unanimité.
 Bovelingen : à l'unanimité.
 Herten : à l'unanimité.

's Gravenvoeren : 5 voix pour l'autonomie, 1 voix pour la fusion, 3 abstentions.

Brabant flamand

Arrondissement de Hal-Vilvorde :

Vilvorde : pas de vote.
 Machelen : à l'unanimité.
 Peutie : à l'unanimité.
 Buizingen : pas de vote.
 Lembeek : pas de vote.
 Grimbergen : 11 voix et 2 abstentions.
 Strombeek-Bever : à l'unanimité.
 Sint-Stevens-Woluwe : pas de vote.
 Sterrebeek : 9 voix contre 3.
 Diegem : pas de vote.
 Malderen : à l'unanimité.
 Steenhuffel : à l'unanimité.
 Wolvertem : pas de vote.
 Vlezenbeek : pas de vote.
 Hamme : à l'unanimité.
 Beersel : à l'unanimité.
 Gooik : à l'unanimité.
 Kampenhout : à l'unanimité.

Arrondissement de Louvain :

Boortmeerbeek : à l'unanimité.
 Tildonk : parité de voix.
 Werchter : à l'unanimité.
 Begijnendijk : à l'unanimité.
 Gelrode : pas de vote.
 Averbode : à l'unanimité.

Schulen : eenparig.
 Duras : eenparig.
 As : eenparig.
 Opglabbeek : eenparig.

Arrondissement Maaseik :

Achel : eenparig.

Arrondissement Tongeren :

Haren : eenparig.
 Kanne : eenparig.
 Valmeer : eenparig.
 Zichen-Zussen-Bolder : eenparig.
 Neerharen : eenparig.
 Veldwezelt : eenparig.
 Leut : eenparig.
 Munsterbilzen : eenparig.
 Spouwen : eenparig.
 Sint-Huibrechts-Hern : eenparig.
 Berlingen : eenparig.
 Broekom : eenparig.
 Heks : eenparig.
 Hendrieken : eenparig.
 Kuttehoven : eenparig.
 Bovelingen : eenparig.
 Herten : eenparig.

's Gravenvoeren : 5 zelfstandig, 1 voor fusie, 5 onthoudingen.

Vlaams-Brabant

Arrondissement Halle-Vilvoorde :

Vilvoorde : geen stemmen.
 Machelen : eenparig.
 Peutie : eenparig.
 Buizingen : geen stemmen.
 Lembeek : geen stemmen.
 Grimbergen : 11 tegen, 2 onthoudingen.
 Strombeek-Bever : eenparig.
 Sint-Stevens-Woluwe : geen stemmen.
 Sterrebeek : 9 voor, 3 tegen.
 Diegem : geen stemmen.
 Malderen : eenparig.
 Steenhuffel : eenparig.
 Wolvertem : geen stemmen.
 Vlezenbeek : geen stemmen.
 Hamme : eenparig.
 Beersel : eenparig.
 Gooik : eenparig.
 Kampenhout : eenparig.

Arrondissement Leuven :

Boortmeerbeek : eenparig.
 Tildonk : staking van stemmen.
 Werchter : eenparig.
 Begijnendijk : eenparig.
 Gelrode : geen stemmen.
 Averbode : eenparig.

Schaffen : à l'unanimité.
 Molenstede : 9 voix contre.
 Deurne : à l'unanimité.
 Heverlee : à l'unanimité.
 Kessel-Lo : pas de vote.
 Wilsele : à l'unanimité.
 Neerijse : pas de vote.
 Halle-Booienhoven : pas de vote.
 Attenhoven : à l'unanimité.

Province de Flandre orientale

Arrondissement de Gand-Eeklo :

Wondelgem : à l'unanimité.
 Tronchiennes : à l'unanimité.
 Afsnee : à l'unanimité.
 Sint-Martens-Latem : pas de vote.
 Zevergem : à l'unanimité.
 Adegem : à l'unanimité.
 Waarschoot : à l'unanimité.
 Watervliet : pas de vote.
 Maldegem : à l'unanimité.
 Bellem : à l'unanimité.
 Poeke : pas de vote.
 Nevele : 6 voix contre 3 et 1 abstention.
 Poesele : à l'unanimité.
 Zulte : à l'unanimité.
 Machelen : à l'unanimité.
 Eke : à l'unanimité.
 Melsen : 8 voix contre 1.
 Destelbergen : pas de vote.
 Evergem : 6 voix contre 7.

Arrondissement de Saint-Nicolas :

Nieuwkerke-Waas : à l'unanimité.
 Sinaai : pas de vote.
 Lokeren : pas de vote.
 Tielrode : à l'unanimité.

Arrondissement de Termonde :

Grembergen : à l'unanimité.
 Moerzeke : 13 voix sur 13.
 Waasmunster : pas de vote.
 Kalken : à l'unanimité.
 Laarne : pas de vote.
 Massemen : à l'unanimité.
 Schellebelle : à l'unanimité.
 Serskamp : 7 voix et 3 abstentions.
 Westrem : à l'unanimité.

Arrondissement d'Oudenarde :

Nihil.

Arrondissement d'Alost :

Sint-Maria-Oudenhove : pas de vote.

Schaffen : eenparig.
 Molenstede : 9 stemmen.
 Deurne : eenparig.
 Heverlee : eenparig.
 Kessel-Lo : geen stemmen.
 Wilsele : eenparig.
 Neerijse : geen stemmen.
 Halle-Booienhoven : geen stemmen.
 Attenhoven : eenparig.

Provincie Oost-Vlaanderen

Arrondissement Gent-Eeklo :

Wondelgem : eenparig.
 Drongen : eenparig.
 Afsnee : eenparig.
 Sint-Martens-Latem : geen stemmen.
 Zevergem : eenparig.
 Adegem : eenparig.
 Waarschoot : eenparig.
 Watervliet : geen stemmen.
 Maldelgem : eenparig.
 Bellem : eenparig.
 Poeke : geen stemmen.
 Nevele : 3 ja, 6 neen, 1 onthouding.
 Poesele : eenparig.
 Zulte : eenparig.
 Machelen : eenparig.
 Eke : geen stemmen.
 Melsen : 8 stemmen voor, 1 tegen.
 Destelbergen : geen stemmen.
 Evergem : 7 ja, 6 neen.

Arrondissement Sint-Niklaas :

Nieuwkerke-Waas : eenparig.
 Sinaai : geen stemmen.
 Lokeren : geen stemmen.
 Tielrode : eenparig.

Arrondissement Dendermonde :

Grembergen : eenparig.
 Moerzeke : 13 stemmen op 13.
 Waasmunster : geen stemmen.
 Kalken : eenparig.
 Laarne : geen stemmen.
 Massemen : eenparig.
 Schellebelle : eenparig.
 Serskamp : 7 voor, 3 onthoudingen.
 Westrem : eenparig.

Arrondissement Oudenaarde :

Nihil.

Arrondissement Aalst :

Sint-Maria-Oudenhove : geen stemmen.

Province d'Anvers

Arrondissement d'Anvers :

Berchem : 17 voix contre 1 et 6 abstentions.
 Borgerhout : à l'unanimité.
 Deurne : à l'unanimité.
 Ekeren : à l'unanimité.
 Hoboken : à l'unanimité.
 Merksem : à l'unanimité.
 Wilrijk : à l'unanimité.
 Zwijndrecht : 7 voix contre 3 et 3 abstentions.
 Hoevenen : 9 voix contre 3.
 Schilde : 11 voix contre 1.
 's Gravenwezel : à l'unanimité.
 Westmalle : à l'unanimité.
 Oostmalle : à l'unanimité.
 Emblem : à l'unanimité.
 Zandhoven : à l'unanimité.
 Pulderbos : à l'unanimité.
 Viersel : pas de vote.
 Waarloos : à l'unanimité.

Arrondissement de Malines :

Rijmenam : à l'unanimité.
 Schriek : à l'unanimité.
 Itegem : à l'unanimité.
 Wiekevorst : 10 voix moins 1 abstention.
 Hallaar : à l'unanimité.
 Nijlen : 11 voix contre 2.
 Kessel : à l'unanimité.
 Bevel : pas de vote.
 Koningshooikt : à l'unanimité.
 Willebroek : à l'unanimité.
 Blaasveld : à l'unanimité.
 Tisselt : à l'unanimité.
 Heindonk : à l'unanimité.
 Ruisbroek : à l'unanimité.
 Breendonk : à l'unanimité.
 Sint-Amands : pas de vote.
 Lippelo : à l'unanimité.
 Oppuurs : pas de vote.
 Hingene : pas de vote.
 Mariekerke : pas de vote.
 Weert : à l'unanimité.
 Onze-Lieve-Vrouw-Waver : pas de vote.

Arrondissement de Turnhout :

Oud-Turnhout : à l'unanimité.
 Poppel : à l'unanimité.
 Meer : pas de vote.
 Wortel : pas de vote.
 Vorselaar : à l'unanimité.
 Kasterlee : à l'unanimité.
 Lichtaart : à l'unanimité.
 Poederlee : à l'unanimité.
 Tielen : à l'unanimité.
 Wechelderzande : à l'unanimité.
 Dessel : à l'unanimité.
 Retie : à l'unanimité.

Provincie Antwerpen

Arrondissement Antwerpen :

Berchem : 17 tegen fusie, 1 vóór, 6 onthoudingen.
 Borgerhout : eenparig.
 Deurne : eenparig.
 Ekeren : eenparig.
 Hoboken : eenparig.
 Merksem : eenparig.
 Wilrijk : eenparig.
 Zwijndrecht : 7 tegen, 3 vóór, 3 onthoudingen.
 Hoevenen : 9 tegen, 3 vóór.
 Schilde : 11 tegen, 1 vóór.
 's Gravenwezel : eenparig.
 Westmalle : eenparig.
 Oostmalle : eenparig.
 Emblem : eenparig.
 Zandhoven : eenparig.
 Pulderbos : eenparig.
 Viersel : geen stemmen.
 Waarloos : eenparig.

Arrondissement Mechelen :

Rijmenam : eenparig.
 Schriek : eenparig.
 Itegem : eenparig.
 Wiekevorst : 10 stemmen tegen, 1 onthouding.
 Hallaar : eenparig.
 Nijlen : 11 stemmen tegen, 2 vóór.
 Kessel : eenparig.
 Bevel : geen stemmen.
 Koningshooikt : eenparig.
 Willebroek : eenparig.
 Blaasveld : eenparig.
 Tisselt : eenparig.
 Heindonk : eenparig.
 Ruisbroek : eenparig.
 Breendonk : eenparig.
 Sint-Amands : geen stemmen.
 Lippelo : eenparig.
 Oppuurs : geen stemmen.
 Hingene : geen stemmen.
 Mariekerke : geen stemmen.
 Weert : eenparig.
 Onze-Lieve-Vrouw-Waver : geen stemmen.

Arrondissement Turnhout :

Oud-Turnhout : eenparig.
 Poppel : eenparig.
 Meer : geen stemmen.
 Wortel : geen stemmen.
 Vorselaar : eenparig.
 Kasterlee : eenparig.
 Lichtaart : eenparig.
 Poederlee : eenparig.
 Tielen : eenparig.
 Wechelderzande : eenparig.
 Dessel : eenparig.
 Retie : eenparig.

Eindhout : à l'unanimité.
 Veerle : à l'unanimité.
 Herselt : à l'unanimité.
 Houtvenne : à l'unanimité.
 Ramsel : à l'unanimité.
 Westmeerbeek : à l'unanimité.
 Westerlo : à l'unanimité.
 Oevel : à l'unanimité.
 Morkhoven : à l'unanimité.

Province de Flandre occidentale

Arrondissement de Bruges :

Oedelem : à l'unanimité.
 Blankenberge : pas de vote.
 Wenduine : à l'unanimité.
 Snellegem : à l'unanimité.
 Varsenare : à l'unanimité.
 Oostkerke : à l'unanimité.
 Hertsberge : à l'unanimité.
 Waardamme : pas de vote.
 Aartrijke : à l'unanimité.

Arrondissement de Dixmude :

Driekapellen : à l'unanimité.

Arrondissement d'Ypres :

Boezinge : pas de vote.
 Zillebeke : à l'unanimité.
 Poelkapelle : pas de vote.
 Nieuwkerken : 8 voix contre 1.

Arrondissement de Courtrai :

Bissegem : 8 voix contre 3.
 Gullegem : pas de vote.
 Heule : à l'unanimité.
 Lendeledede : pas de vote.
 Marke : à l'unanimité.
 Menin : à l'unanimité.
 Deerlijk : à l'unanimité.
 Sint-Eloois-Vijve : à l'unanimité.
 Vichte : à l'unanimité.
 Rekkem : à l'unanimité.

Arrondissement d'Ostende :

Ichtegem : 11 voix contre la fusion.
 Westende : à l'unanimité.
 Ostende : à l'unanimité.
 Bredene : à l'unanimité des voix.

Arrondissement de Roulers :

Ledegem : à l'unanimité.
 Sint-Eloois-Winkel : à l'unanimité.

Eindhout : eenparig.
 Veerle : eenparig.
 Herselt : eenparig.
 Houtvenne : eenparig.
 Ramsel : eenparig.
 Westmeerbeek : eenparig.
 Westerlo : eenparig.
 Oevel : eenparig.
 Morkhoven : eenparig.

Provincie West-Vlaanderen

Arrondissement Brugge :

Oedelem : eenparig.
 Blankenberge : geen stemmen.
 Wenduine : eenparig.
 Snellegem : eenparig.
 Varsenare : eenparig.
 Oostkerke : eenparig.
 Hertsberge : eenparig.
 Waardamme : geen stemmen.
 Aartrijke : eenparig.

Arrondissement Diksmuide :

Driekapellen : eenparig.

Arrondissement Ieper :

Boezinge : geen stemmen.
 Zillebeke : eenparig.
 Poelkapelle : geen stemmen.
 Nieuwkerken : 8 tegen, 1 vóór.

Arrondissement Kortrijk :

Bissegem : 8 tegen, 3 vóór.
 Gullegem : geen stemmen.
 Heule : eenparig.
 Lendeledede : geen stemmen.
 Marke : eenparig.
 Menen : eenparig.
 Deerlijk : eenparig.
 Sint-Eloois-Vijve : eenparig.
 Vichte : eenparig.
 Rekkem : eenparig.

Arrondissement Oostende :

Ichtegem : 11 stemmen tegen fusie.
 Westende : eenparig.
 Oostende : eenparig.
 Bredene : algemene stemmen.

Arrondissement Roeselare :

Ledegem : eenparig.
 Sint-Eloois-Winkel : eenparig.

Arrondissement de Furnes :

Stavele : à l'unanimité.

Oostduinkerke : à l'unanimité.

Perwijze : à l'unanimité.

Arrondissement de Tielt :

Néant.

Arrondissement Veurne :

Stavele : eenparig.

Oostduinkerke : eenparig.

Perwijze : eenparig.

Arrondissement Tielt :

Nihil.