

Chambre des Représentants

SESSION 1972-1973.

8 JUIN 1973.

PROPOSITION DE LOI modifiant la loi communale.

RAPPORT

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR ⁽¹⁾,
PAR M. RUTTEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

En vertu de l'article 93^{ter} de la loi communale, le Roi a le pouvoir de diviser le territoire des communes en districts. La présente proposition de loi tend à faire appliquer cette disposition en cas de fusion de communes. L'auteur souhaite plus spécialement que, lors de la fusion de deux ou plusieurs communes, le territoire de cette commune nouvelle soit, durant au moins six ans, divisé en autant de districts qu'il y a de communes fusionnées. Les limites de ces districts coïncideraient avec celles des anciennes communes.

Cette formule permettrait à la population de recourir sans difficultés aux services de l'état civil de la nouvelle commune durant la période d'adaptation, consécutive à la fusion.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Saint-Remy.

A. — Membres : MM. Callebert, Devos (Robert), Henckens, Rutten, Saint-Remy, Suykerbuyk, Verroken, Willems. — Basecq, Boel, Dehousse, Demets, Deruelles, Detiège, Van Daele. — Clercx, De Winter, Hubaux, Lefebvre. — Defosset, Perin. — Anciaux, Babylon.

B. — Suppléants : MM. De Keersmaecker, Gheysen, Michel, Tanghe. — Hurez, Nazé, Temmerman, Van Eynde. — Picron, Poortmans. — Nols. — Leys.

Voir :

315 (1972-1973) :

- N° 1 : Proposition de loi.
- N° 2 : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1972-1973.

8 JUNI 1973.

WETSVOORSTEL tot wijziging van de gemeentewet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER RUTTEN.

DAMES EN HEREN,

Krachtens artikel 93^{ter} van de gemeentewet is de Koning bevoegd om het grondgebied van de gemeenten te verdelen in districten. De bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel is deze beschikking toe te passen ingeval van fusie van gemeenten. Meer bepaald wenst de auteur dat wanneer twee of meer gemeenten worden samengevoegd, het grondgebied van deze nieuwe gemeente gedurende tenminste zes jaar in zoveel districten worde verdeeld als er gemeenten zijn samengevoegd. De grenzen van deze districten zouden dezelfde zijn als die van de vroegere gemeenten.

Mede dank zij deze formule zou de bevolking gedurende de aanpassingsperiode die op de fusie volgt, zonder moeilijkheden een beroep kunnen doen op de diensten van de burgerlijke stand van de nieuwe gemeente.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Saint-Remy.

A. — Leden : de heren Callebert, Devos (Robert), Henckens, Rutten, Saint-Remy, Suykerbuyk, Verroken, Willems. — Basecq, Boel, Dehousse, Demets, Deruelles, Detiège, Van Daele. — Clercx, De Winter, Hubaux, Lefebvre. — Defosset, Perin. — Anciaux, Babylon.

B. — Plaatsvervangers : de heren De Keersmaecker, Gheysen, Michel, Tanghe. — Hurez, Nazé, Temmerman, Van Eynde. — Picron, Poortmans. — Nols. — Leys.

Zie :

315 (1972-1973) :

- N° 1 : Wetsvoorstel.
- N° 2 : Amendement.

Le Ministre de l'Intérieur a donné le point de vue du Gouvernement.

L'article 93ter de la loi communale dispose notamment que :

« Pour la tenue des actes de l'état civil, le Roi peut, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et après avoir pris l'avis de la députation permanente, diviser le territoire de la commune en districts dont il fixe les limites. »

L'attention des administrations communales des communes fusionnées a été attirée sur cette disposition, par une circulaire ministérielle en date du 30 novembre 1970 (cf. *Moniteur belge* du 16 décembre 1970, p. 12933).

D'après cette circulaire, les instructions relatives au chapitre IV — Registres et actes de l'état civil — sont conformes à l'avis du Ministre de la Justice. En effet, cette matière relève plus particulièrement de la compétence de ce Département.

Pour ce qui est de l'application de l'article 93ter de la loi communale, la procédure est pratiquement la suivante :

1° le conseil communal introduit, sous forme de délibération, une demande en justification des circonstances exceptionnelles (population, distance à parcourir, moyens de communication) requisés par la loi et dont la portée limitative a été soulignée au cours des travaux parlementaires (*Doc. Sénat*, n° 399, session 1959-1960);

2° la députation permanente du conseil provincial donne son avis;

3° le Ministère de la Justice (Administration de la Législation — Etat civil) instruit la demande et consulte, notamment, les instances judiciaires;

4° en cas d'avis favorable, le projet d'arrêté royal élaboré par le Département de la Justice est soumis, pour contre-seing, au Ministre de l'Intérieur.

**

Le Ministre a souligné que cette proposition de loi est contraire à l'esprit de la loi précitée du 27 juin 1961 modifiant la loi communale en vue de permettre la division du territoire des communes en districts pour la tenue des actes de l'état civil et dont la portée limitative fut soulignée lors des débats au Parlement.

A cet égard, il faut signaler le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur (*Doc. Sénat*, n° 399, session 1959-1960, p. 2).

Nous lui empruntons le passage suivant :

« Le Ministre a fait observer à cette occasion que cette proposition va trouver un nouveau champ d'application, en cas de fusion de communes.

» A l'issue de cet échange de vues, la commission unanime est tombée d'accord pour limiter l'application de la présente proposition strictement à des cas très exceptionnels ».

Le Ministre a critiqué surtout le fait que la présente proposition aboutit à imposer aux autorités locales la division en districts, alors qu'il est hautement recommandable de laisser aux communes le pouvoir d'apprécier la nécessité et l'opportunité de cette division, tout en réservant au Roi la décision définitive.

En effet, les fusions de communes ne donnent pas toutes — loin s'en faut — naissance à de « grandes communes de 30 000 à 100 000 habitants », chiffres cités par l'auteur de la

De Minister van Binnenlandse Zaken vertolkt het standpunt van de Regering.

Artikel 93ter van de gemeentewet bepaalt onder meer het volgende :

« Voor het houden van de akten van de burgerlijke stand kan de Koning, wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit wettigen en na het advies van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen, het grondgebied van de gemeenten indelen in districten waarvan hij de grenzen bepaalt ».

De aandacht van de gemeentebesturen van de samengevoegde gemeenten werd op deze bepaling gevestigd bij ministeriële omzendbrief van 30 november 1970 (cf. *Belgisch Staatsblad* van 16 december 1970, blz. 12933).

Deze omzendbrief bepaalt dat de onderrichtingen betreffende hoofdstuk IV — Registers en akten van burgerlijke stand — stroken met het advies van de Minister van Justitie. Immers, deze materie ressorteert meer bepaald onder de bevoegdheden van dit Departement.

Voor de toepassing van artikel 93ter van de gemeentewet is de procedure praktisch de volgende :

1° door de gemeenteraad wordt een aanvraag ingediend in de vorm van een beraadslaging tot wettiging van de uitzonderlijke omstandigheden (bevolking, afstand, verkeersmiddelen) vereist bij de wet, waarvan de beperkende draagwijdte werd beklemtoond tijdens de parlementaire bespreking (*Stuk Senaat*, n° 399, zitting 1959-1960);

2° de bestendige deputatie van de provincieraad geeft haar advies;

3° het Ministerie van Justitie (Bestuur van de Wetgeving — Burgerlijke stand) onderzoekt de aanvraag en raadpleegt o.m. de gerechtelijke overheid;

4° in geval van gunstig advies, wordt het door het Departement van Justitie voorbereid ontwerp van koninklijk besluit aan de Minister van Binnenlandse Zaken ter mede-ondertekening voorgelegd.

**

De Minister wijst erop dat dit wetsvoorstel indruist tegen de geest van de bovengenoemde wet van 27 juni 1961 tot wijziging van de gemeentewet om de indeling van het grondgebied van de gemeenten in districten mogelijk te maken voor het houden van de akten van de burgerlijke stand. De beperkende draagwijdte ervan werd beklemtoond tijdens de parlementaire bespreking.

In dat verband, dient melding gemaakt te worden van het verslag uitgebracht namens de Senaatscommissie van Binnenlandse Zaken (*Stuk Senaat*, n° 399, zitting 1959-1960, blz. 2).

Hieruit lichten wij volgende passus :

« Hierbij heeft de Minister er op gewezen dat dit ontwerp een nieuw toepassingsgebied zou vinden, indien er overgegaan wordt tot fusie van gemeenten.

» Na deze gedachtenwisseling was de commissie het er eenparig over eens om de toepassing van dit ontwerp streng te beperken tot zeer uitzonderlijke omstandigheden ».

De Minister brengt vooral kritiek uit op het feit dat dit voorstel ertoe leidt een dergelijke indeling in districten aan de lokale overheid op te leggen, terwijl het ten eerste aan te bevelen is dat aan de gemeenten de bevoegdheid wordt gelaten om én de noodzakelijkheid én de wenselijkheid van dergelijke indeling te appreciëren, waarbij de uiteindelijke beslissing bij de Koning berust.

Immers, alle samenvoegingen van gemeenten leiden niet — op verre na niet — tot « grote gemeenten die 30 000 tot 100 000 inwoners tellen », zoals door de auteur van

proposition de loi dans les seuls développements et non dans le texte de la proposition de loi, qui a ainsi une portée générale.

D'autre part, le petit nombre des demandes introduites jusqu'à présent prouve que l'importance de cet « obstacle » ne doit pas être exagérée.

Enfin, le Ministre estime que l'article 93ter, tel qu'il a été inséré dans la loi communale par la loi du 27 juin 1961, suffit à résoudre ce problème de manière satisfaisante. En effet, l'article 93ter permet de donner à chaque cas une solution adéquate.

Des critiques ont été émises en commission concernant l'automatisme que l'auteur entend instaurer. En effet, il suffit de songer à la fusion d'Audenarde et d'une dizaine de communes environnantes en une entité de quelques milliers d'habitants. L'adoption de la proposition aurait pour effet d'y constituer dix districts.

Un membre a encore fait observer que les communes fusionnées peuvent élaborer elles-mêmes des formules pragmatiques qui, sans grever exagérément le budget communal, assurent à la population des services efficaces.

Ainsi, il suffirait par exemple de charger dans les anciennes communes un fonctionnaire de la réception des demandes en matière d'état civil, de pensions, d'allocations diverses et de charger la police d'acheminer, pendant les rondes quotidiennes, ces demandes vers les services centraux.

Enfin, un membre a souligné que la fusion avec une ville voisine ne provoque guère ou pas de changements pour nombre de communes rurales.

En effet, ces communes n'avaient pas de services distincts de l'état civil. En outre, il est évident que tant en ce qui concerne les naissances que les hospitalisations, etc., les établissements et, partant, les services de l'état civil de l'entité plus grande étaient utilisés.

La proposition de loi se justifie certes dans certains cas, mais l'automatisme qu'elle crée est à rejeter.

L'auteur peut en convenir, mais il a souligné que sa proposition est inspirée par de nombreux contacts avec des mandataires communaux.

Ceux-ci ont émis nombre d'objections à l'encontre des « fédérations de communes » qui créent une « double » autorité. Il sont favorables à des fusions importantes, mais s'inquiètent des difficultés pratiques qui en résultent en ce qui concerne le contact de la population avec les autorités nouvelles.

L'auteur a accepté d'amender sa proposition en vue d'en supprimer l'automatisme de l'instauration des districts. Il est néanmoins nécessaire d'inscrire dans la loi communale une garantie permettant, le cas échéant, la constitution de districts.

Le Gouvernement a signalé une nouvelle fois que la solution proposée est, à son avis, superflue, étant donné la possibilité de prendre, à titre provisoire du moins, des mesures pratiques qui n'entraînent pas de dépenses importantes.

Au cours d'une réunion ultérieure, l'auteur a présenté un amendement tendant à éliminer tout automatisme dans le maintien des anciennes communes en tant que districts de la nouvelle commune issue de la fusion.

Les autorités locales délibèrent séparément et décident elles-mêmes de l'éventuel maintien d'une ou de plusieurs communes anciennes comme district(s) de la nouvelle entité fusionnée. Cette façon de procéder permettra sans doute de prêter une attention accrue aux besoins et aux aspirations de la population locale.

het wetsvoorstel wordt voorgesteld in de toelichting en geenszins in de tekst van zijn voorstel die derhalve een algemene draagwijdte zou hebben.

Bovendien bewijst het klein aantal tot dusver ingediende aanvragen dat het gewicht van die « hinderpaal » niet mag worden overdreven.

Tenslotte meent de Minister dat artikel 93ter zoals het in de gemeentewet werd ingevoegd bij de wet van 27 juni 1961 volstaat om op een passende wijze het probleem op te lossen. Artikel 93ter biedt immers de mogelijkheid om aan elk geval een geschikte oplossing te geven.

In de commissie werd vooral kritiek geleverd op het automatisme dat de auteur wil instellen. Inderdaad, het volstaat even te denken aan de fusie van Oudenaarde met een tiental omliggende gemeenten tot een entiteit van enkele duizenden inwoners. Het voorstel zou tot gevolg hebben dat er tien districten zouden tot stand komen.

Door een lid werd hierbij opgemerkt dat de gefusioneerde gemeenten zelf pragmatische formules kunnen uitwerken die, zonder de gemeentebegroting overmatig te belasten, de bevolking een efficiënte dienstverlening verzekeren.

Zo kan het bvb. volstaan in de voormalige gemeenten een ambtenaar te belasten met het ontvangen van de aanvragen inzake burgerlijke stand, pensioenen, toelagen allerhande en de politie er mede te belasten tijdens haar dagelijkse dienst-ronde deze aanvragen te bezorgen aan de centrale diensten.

Tenslotte wees een lid erop dat er voor heel wat landelijke gemeenten weinig of niets verandert door de fusie met een nabijgelegen stad.

In deze kleine gemeenten bestonden geen afzonderlijke diensten van de burgerlijke stand. Het is daarenboven duidelijk dat zowel voor wat geboorten als hospitalisatie e.d. betreft, de instellingen en bijgevolg de diensten van de burgerlijke stand van de grotere entiteit werden gebruikt.

Het wetsvoorstel kan wel worden verantwoord in bepaalde gevallen maar het automatisme dat hierdoor in het leven wordt geroepen, is uit den boze.

De auteur kan hier mede instemmen maar hij onderstreept dat zijn voorstel geïnspireerd werd door zijn talrijke contacten met gemeentemandatarissen.

Deze laatsten hebben heel wat bezwaren tegen « federaties van gemeenten » die een « tweevoudige » overheid in het leven roepen. Zij zijn wel te vinden voor belangrijke fusies maar vrezen de praktische moeilijkheden die hierbij zullen rijzen inzake het contact van de bevolking met de nieuwe overheid.

Hij is het ermede eens de tekst van zijn voorstel te amenderen om het automatisme inzake districtvorming er uit weg te werken. Het is evenwel noodzakelijk in de gemeentewet een garantie te voorzien die in voorkomend geval het oprichten van districten mogelijk maakt.

De Regering wijst er nogmaals op dat zij de voorgestelde regeling overbodig acht vermits er, voorlopig althans, praktische regelingen kunnen worden getroffen die geen grote uitgaven vergen.

Tijdens een volgende vergadering diende de auteur een amendement in dat ertoe strekt het automatisch karakter van het behoud van de vroegere gemeenten als district van de nieuwe, uit de fusie ontstane gemeente af te schaffen.

De plaatselijke autoriteiten beraadslagen afzonderlijk en beslissen zelf over het eventuele behoud van een of meer vroegere gemeenten als district van de nieuwe door samenvoeging ontsane entiteit. Aldus zal aan de noden en de verlangens van de plaatselijke bevolking ongetwijfeld beter aandacht kunnen worden besteed.

Le Ministre estime que cet amendement et la procédure proposée sont extrêmement complexes. A son avis, il est illogique d'anticiper sur la fusion en confiant certains pouvoirs à des conseils communaux qui n'ont aucun pouvoir de décision en la matière.

Par ailleurs, il est impossible de demander l'avis des communes qui n'existent plus. Dès lors le Ministre estime que la proposition initiale et l'amendement doivent être rejetés.

**

L'article unique tel qu'il a été modifié par voie d'amendement a été rejeté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Le Président,

A. SAINT-REMY.

Dit amendement en de voorgestelde procedure komen de Minister uiterst ingewikkeld voor. Het gaat z.i. niet op dat bepaalde bevoegdheden waarbij op de fusie wordt vooruitgelopen worden toegekend aan gemeenteraden die ter zake geen beslissingsrecht hebben.

Anderzijds kan het advies van de niet meer bestaande gemeenten niet meer worden aangevraagd. Derhalve komt het de Minister voor dat zowel het oorspronkelijke voorstel als het amendement moeten verworpen worden.

**

Het enig artikel zoals het bij amendement werd gewijzigd wordt eenparig verworpen.

De Verslaggever,

M. RUTTEN.

De Voorzitter,