

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

14 MAI 1992

**Proposition de loi complétant
l'article 261 de la nouvelle loi communale**

(Déposée par M. Erdman et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La notion de régie communale doit s'entendre de manière limitative. Elle ne recouvre que les établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial définis à l'article 261 (autrefois 147bis) de la loi communale et désignés par le Roi, qui sont organisés en régie et gérés en dehors des services généraux de la commune.

Leur gestion générale doit se faire suivant les normes applicables aux sociétés industrielles ou commerciales; leur gestion financière est régie par les dispositions de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946, qui confie au collège des bourgmestre et échevins d'importants pouvoirs de gestion et de contrôle à l'égard des régies communales.

En outre, celles-ci sont placées sous la surveillance de l'autorité de tutelle. Leurs recettes et leurs dépenses peuvent être effectuées par un comptable spécial, qui est soumis aux mêmes règles que les receveurs communaux en ce qui concerne la nomination, la révocation ainsi que la responsabilité et les sûretés à fournir. Les bénéfices nets des régies communales sont versés annuellement à la caisse communale, tandis que les pertes éventuelles sont comblées par des prélèvements effectués sur la caisse communale si le fonds de

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

14 MEI 1992

**Voorstel van wet tot aanvulling van
artikel 261 van de nieuwe gemeentewet**

(Ingediend door de heer Erdman c.s.)

TOELICHTING

Het begrip «gemeentebedrijf» dient limitatief begrepen te worden, en omvat slechts de bij artikel 261 (vroeger 147bis) van de gemeentewet omschreven en door de Koning aangewezen gemeentelijke inrichtingen of diensten van industriële of commerciële aard, die georganiseerd worden als bedrijven en buiten de algemene diensten van de gemeente om worden beheerd.

Hun algemeen beheer moet verlopen volgens de normen toepasselijk voor industriële of commerciële vennootschappen; hun financieel beheer wordt beheerst door de bepalingen van het regentsbesluit van 18 juni 1946 dat aan het college van burgemeester en schepenen belangrijke beheers- en toezichtbevoegdheden in verband met de gemeentebedrijven toevertrouwt.

Daarnaast staan de gemeentebedrijven onder toezicht van de toezichthoudende overheid. Hun ontvangsten en uitgaven kunnen door een bijzonder rekenplichtige worden gedaan die, wat zijn benoeming, schorsing, afzetting, verantwoordelijkheid en zekerheidsstelling betreft, onder dezelfde regels valt als de gemeenteontvanger. De nettowinsten van de gemeentebedrijven worden jaarlijks in de gemeentekas gestort, de eventuele verliezen worden, indien het reservefonds waaruit zij bij voorrang moeten worden

réserve, à charge duquel elles doivent être couvertes en priorité, est épuisé (A. Mast, *Droit administratif belge*).

Notre législation connaît depuis de nombreuses années la notion de régie, définie le plus souvent comme une administration personnalisée, et plus particulièrement comme un service décentralisé doté d'un patrimoine et d'une comptabilité propres, de l'autonomie financière, de la personnalité juridique et, bien sûr, dans une mesure limitée, de l'autonomie de gestion.

Depuis la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, on peut dire en outre que cette notion a été adaptée aux besoins de notre époque et à la gestion industrielle moderne. Pour les Régions et les Communautés, on peut se référer à la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988 (article 9). Sur le plan intercommunal, on connaissait déjà la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

A l'échelon communal, toutefois, les choses n'ont pas évolué de la même manière. On peut pourtant affirmer que certaines communes, principalement les communes étendues, où d'importantes régies communales au sens de l'article 261 de la loi communale, non dotées de la personnalité juridique, doivent assurer des tâches importantes aux risques et conséquences économiques considérables, devraient certainement pouvoir disposer aujourd'hui d'un instrument juridique adapté (Doc. Chambre 1785/1, 1991-1992).

Il va donc de soi que les régies communales devraient également pouvoir jouir de la personnalité juridique et, en outre, prendre directement ou indirectement des intérêts dans des sociétés, associations et organismes de droit public ou privé. De cette manière, ces derniers auraient la possibilité d'exercer de manière moderne des activités à caractère industriel ou commercial au niveau communal, comme c'est le cas au niveau national. Il suffit pour cela de compléter le § 1^{er} de l'article 261 de la nouvelle loi communale par un second alinéa.

A cet égard, on peut également se référer au programme de gouvernement flamand qui, au sujet des ports de mer, prévoit ce qui suit : « Le gouvernement flamand prendra l'initiative d'un décret portant création d'un cadre de gestion portuaire adapté aux exigences de la gestion économique moderne par l'octroi d'une autonomie plus grande et d'une personnalité juridique propre, avec la responsabilité financière que cela implique, mais tout en préservant un lien solide avec les autorités locales. Celles-ci auront le loisir d'adhérer à cette forme de gestion. » (Traduction.)

voldaan, uitgeput is, vereffend door lichteningen uit de gemeentekas (A. Mast, *Belgisch Administratief Recht*).

Onze wetgeving kent sedert vele jaren het begrip « regie », meestal gedefinieerd als een gepersonaliseerde administratie, meer bepaald een gedecentraliseerde dienst met eigen vermogen, eigen boekhouding, financiële autonomie, met rechtspersoonlijkheid en met uiteraard een beperkte mate van beheersautonomie.

Sedert de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, kan men bovendien stellen dat dit begrip werd aangepast aan de huidige noden van de tijd en het modern bedrijfsbeheer. Voor de gewesten en gemeenschappen kan worden verwezen naar de wet van 8 augustus 1988 op de hervorming der instellingen (artikel 9); intergemeentelijk bestond reeds de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales.

Op gemeentelijk vlak evenwel is men ter zake niet mee geëvolueerd. Nochtans kan gesteld worden dat in hoofdzaak uitgestrekte gemeenten, waar belangrijke gemeentelijke bedrijven in de zin van artikel 261 van de gemeentewet, zonder rechtspersoonlijkheid, grote opdrachten moeten vervullen met zware economische risico's en consequenties, thans zeker behoefte ondervinden om over een aangepast instrumentarium te kunnen beschikken (Gedr. St. Kamer 1785/1, 1991-1992).

Het ligt dus voor de hand dat op gemeentelijk vlak de gemeentebedrijven eveneens rechtspersoonlijkheid zouden moeten kunnen genieten en bovendien in de gelegenheid gesteld worden om rechtstreeks of onrechtstreeks belangen te nemen in vennootschappen, verenigingen en instellingen van publiek of privaatrecht. Hiermee zouden ook op gemeentelijk vlak deze instellingen de mogelijkheid krijgen om, net zoals op nationaal vlak, op moderne wijze diensten van industriële of commerciële aard te kunnen leveren. Te dien einde volstaat het artikel 261, § 1, van de nieuwe gemeentewet, met een tweede lid aan te vullen.

In dat verband mag ook worden verwezen naar het Vlaamse regeerprogramma dat met betrekking tot de zeehavens vermeldt : « De Vlaamse Regering zal een decretaal initiatief nemen om een beheerskader te creëren voor de havens, aangepast aan de vereisten van een modern bedrijfsbeheer via een grotere autonomie en een eigen rechtspersoonlijkheid, met de daaraan verbonden financiële verantwoordelijkheid, maar met behoud van een sterke band met de lokale autoriteiten. Deze zullen de vrije keuze hebben toe te treden tot deze beheersvorm. »

On peut également citer le document résultant d'une initiative parlementaire prise au Conseil flamand (Vlaamse Raad 78/1 — B.Z. 1992). « La conversion de l'administration du port d'Anvers en une régie communale autonome repose plus particulièrement sur les considérations suivantes :

1° l'administration portuaire doit disposer d'une personnalité juridique distincte de l'administration communale, mais sans rompre pour autant le lien qui la rattache à la ville d'Anvers. L'administration portuaire doit fonctionner de manière plus souple et être entravée le moins possible par des procédures et des formalités administratives;

2° étant donné que les grandes communes devraient pouvoir gérer certaines activités à la manière d'une entreprise, il convient de leur fournir à cet effet les moyens juridiques nécessaires en dehors de la formule des intercommunales. Elles doivent pouvoir s'adapter aux nécessités économiques modernes et faire usage de méthodes économiques appropriées. Ainsi, on utilisera notamment la forme juridique de la société commerciale, même si le but poursuivi n'est pas exclusivement de réaliser des profits financiers. En particulier, l'administration portuaire doit disposer d'une autonomie aussi large que possible, tant au sens littéral d'un pouvoir normatif autonome que du point de vue financier et de la politique du personnel. » (*Traduction.*)

Les régies communales modernes doivent donc disposer d'une autonomie suffisamment large, leur permettant de mettre au point une stratégie économique propre et de s'organiser sur la base des principes de l'économie d'entreprise.

Cette autonomie concerne plus particulièrement la politique du personnel (en raison de la spécificité et du caractère commercial), sans préjudicier aux droits acquis et aux garanties statutaires.

Une telle autonomie exige également de simplifier la tutelle administrative: une personnalité juridique qui leur assure l'autonomie dans les rapports juridiques, en particulier pour la conclusion de contrats (en vue, par exemple, de financer des investissements importants); la participation à d'autres personnes morales en vue, par exemple, de stimuler des projets portuaires. Il est évident que l'organisation de ces régies devra leur permettre d'assurer les missions de service public.

Dans le cadre légal et décretaal existant, les régies communales (et plus particulièrement les régies portuaires communales) ne peuvent répondre à ces deux conditions. Un décret-cadre peut offrir une solution pour des contrats de gestion, en particulier pour la politique du personnel, le règlement des charges démontrables du passé, mais aussi les formes

Hier kan ook worden geciteerd uit het gedrukte stuk voortgesproken uit een parlementair initiatief in de Vlaamse Raad (Vlaamse Raad R. 78/1 — B.Z. 1992). « Aan de omvorming van het Antwerpse havenbestuur tot een autonoom gemeentelijk bedrijf liggen meer bepaald de volgende overwegingen ten grondslag :

1° het havenbestuur dient te beschikken over een van de gemeentelijke administratieve afgezonderde rechtspersoonlijkheid, evenwel zonder de band met de stad Antwerpen te verbreken. De werking van het havenbestuur dient te worden versoepeld en mag zo min mogelijk worden belemmerd door administratieve procedures en formaliteiten;

2° vermits grote gemeenten bepaalde activiteiten als een onderneming zouden moeten kunnen beheeren, is het aangewezen hen daartoe de nodige juridisch-technische middelen te verstrekken, buiten de formule van de intercommunales. Zij moeten zich kunnen aanpassen aan de moderne economische noodwendigheden en kunnen gebruik maken van aangepaste bedrijfseconomische methoden. Aldus wordt onder meer de juridische vorm van de handelsvennootschap aangewend, ook al is het uitsluitende doel niet gelegen in het nastreven van financiële winst. Inzonderheid moet het havenbestuur over een zo groot mogelijke autonomie beschikken, zowel in de letterlijke betekenis van zelfstandige normgevingsmacht als in financieel opzicht en op het vlak van het personeelsbeleid. »

Moderne gemeentebedrijven moeten dus beschikken over een voldoende ruime autonomie, die hen in staat stelt een eigen bedrijfsstrategie te ontwikkelen, zich te organiseren op bedrijfseconomische basis.

Deze autonomie betreft meer in het bijzonder ook het personeelsbeleid (omwille van de specificiteit en het commercieel karakter), zonder afbreuk te doen aan verworven rechten en statutaire garanties.

Een dergelijke autonomie vergt tevens een vereenvoudiging van het administratief toezicht: rechtspersoonlijkheid die hen toestaat autonoom aan het rechtsverkeer deel te nemen, meer in het bijzonder voor het afsluiten van overeenkomsten (bijvoorbeeld over de financiering van belangrijke investeringen), het deelnemen in andere rechtspersonen met het oog op het stimuleren van bijvoorbeeld havenprojecten. Het is evident dat de organisatie van deze bedrijven van die aard is dat de opdrachten van openbare dienst voor hen verzekerd worden.

Binnen het bestaand wettelijk en decretaal apparaat kunnen de gemeentebedrijven (meer in het bijzonder de gemeentelijke havenbedrijven) niet beantwoorden aan deze twee voorwaarden. Een kaderdecreet kan een oplossing bieden voor beheerscontracten, met bijzondere aandacht voor het personeelsbeleid, de verrekening van de aanwijsbare lasten

d'apport (1) et le pouvoir réglementaire (et plus particulièrement, en ce qui concerne les régies portuaires, la police portuaire (2)).

Sauf modification de la loi spéciale, le législateur national est le seul à pouvoir, par exemple, autoriser les communes à transformer des régies communales et à les exploiter sous forme de sociétés anonymes de droit public, de la manière prévue dans la loi du 21 mars 1991. Le législateur décentral ne peut intervenir dans des matières qui sont réglées par la législation organique des communes.

A moins d'adapter la loi spéciale, il n'est pas de la compétence du législateur décentral d'autoriser les communes à transformer ou à créer une régie communale selon des modalités autres que celles prévues dans la loi organique des communes. Comme solution autre que l'adaptation de la loi spéciale, on peut envisager, en s'inspirant de la loi du 21 mars 1991, de modifier par une loi la nouvelle loi communale et l'arrêté du Régent du 18 juin 1946, de manière à autoriser les communes à convertir les régies communales en sociétés anonymes de droit public et à les exploiter comme telles. Du point de vue institutionnel, une telle modification est sans doute plus facile à réaliser qu'une adaptation de la loi spéciale.

Le législateur décentral ne peut transformer ou faire transformer une régie communale en un organisme communal qui serait soumis à d'autres règles que celles de la loi organique susvisée ni régler le « passage » de la régie communale à la régie communale « autonome », à moins de créer lui-même des régies. Le législateur décentral peut toutefois confier les tâches d'exploitation attribuées jusqu'ici aux com-

(1) Si les associés communaux ne font pas apport de leurs biens en propriété, on peut envisager d'autres formes d'apport (par exemple l'apport en jouissance). En cas d'apport en capital, les droits respectifs devront être réglés par les statuts (conditions de l'apport en capital). Au cas où les biens sont remis contractuellement, il semble préférable d'opter pour la création d'un droit réel (par exemple un droit de superficie) au profit de la régie portuaire.

Les décisions concernant les aliénations, les transactions, les échanges, les partages de biens immobiliers, les baux emphytéotiques, les demandes d'autorisation pour l'acquisition de biens ou de droits immobiliers, les dotations et les legs faits à la commune ou aux organismes communaux, sont soumises à l'avis de la députation et, selon la valeur de l'opération, à l'approbation du gouverneur ou du Roi. Dans certains cas, l'approbation de la députation suffit.

(2) Le pouvoir réglementaire et la police portuaire sont difficilement compatibles avec l'absence de responsabilité en matière de police, qui caractérise les régies portuaires proposées. Il doit toutefois être possible de supprimer les redevances pour services fournis et d'instaurer des conditions générales d'utilisation pour les installations et les services portuaires.

van het verleden, maar ook de vormen van inbreng (1) en een regeling voor verorderingsbevoegdheid (en meer in het bijzonder voor havenbedrijven de havenpolitie (2)).

Behoudens wijziging van de bijzondere wet is het enkel de nationale wetgever die bv. de gemeenten kan machtigen gemeentebedrijven om te vormen en te exploiteren als N.V. van publiek recht, naar het voorbeeld van de wet van 21 maart 1991. De decreetgever vermag niet tussen te komen in aangelegenheden die geregeld zijn door de organieke wetgeving betreffende de gemeenten.

Een regeling waarbij de gemeenten gemachtigd worden een gemeentelijk bedrijf om te vormen of op te richten, anders dan geregeld in de organieke gemeentewetgeving, ligt behoudens aanpassing van de bijzondere wet niet binnen de bevoegdheid van de decreetgever. Als alternatief voor de aanpassing van de bijzondere wet kan worden overwogen de nieuwe gemeentewet en het regentsbesluit van 18 juni 1946, zich inspirerend op de wet van 21 maart 1991, bij wet te wijzigen ten einde de gemeenten te machtigen gemeentebedrijven om te vormen tot en te exploiteren als naamloze vennootschap van publiek recht. Vanuit institutioneel oogpunt is een dergelijke wijziging wellicht gemakkelijker te realiseren dan een aanpassing van de bijzondere wet.

De decreetgever kan een gemeentelijk bedrijf niet omvormen of doen omvormen in een gemeentelijk organisme dat zou onderworpen zijn aan andere regelen dan deze in bedoelde organieke wetgeving, noch de « overgang » regelen van gemeentelijk bedrijf naar « autonoom » gemeentelijk bedrijf (tenzij hij zelf bedrijven opricht). De decreetgever mag evenwel de taken van exploitatie die heden zijn opgedragen aan

(1) Indien de gemeentelijke vennoten hun goederen niet inbrengen in eigendom, kunnen andere vormen van inbreng (bijvoorbeeld genotsinbreng) worden overwogen. Ingeval van inbreng in het kapitaal zullen de wederzijdse rechten in de statuten (voorwaarden van de kapitaalinbreng) moeten worden geregeld. Ingeval de goederen contractueel worden ter beschikking gesteld, lijkt het verkieslijk te opteren voor het creëren van een zakelijk recht (bijvoorbeeld recht van opstal) ten voordele van het havenbedrijf.

Besluiten betreffende vervreemdingen, dadingen, ruilingen, verdelingen van onroerende goederen, erfpachten, aanvragen tot machtiging voor het aankopen van onroerende goederen of rechten, schenkingen of legaten aan de gemeente of aan de gemeentelijke instellingen zijn aan het advies van de deputatie en naargelang van de waarde aan de goedkeuring van de gouverneur of de Koning onderworpen. In bepaalde gevallen volstaat de goedkeuring van de deputatie.

(2) Verorderingsbevoegdheid en havenpolitie verenigen zich moeilijk met het niet-politie verantwoordelijk karakter van de voorgestelde havenbedrijven. Het opheffen van retributies voor geleverde diensten en het opleggen van algemene gebruiksvoorwaarden wat de haveninstallaties en havendiensten betreft, moeten evenwel mogelijk zijn.

munes à des personnes morales répondant aux conditions fixées par lui en ce qui concerne notamment la création, l'actionnariat et les apports d'actifs.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 261, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale est complété par un second alinéa, rédigé comme suit :

« Les régies communales organisées en régies autonomes conformément aux dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, jouissent de la personnalité juridique. »

de gemeenten, toevertrouwen aan de rechtspersonen die de door hem gestelde voorwaarden vervullen wat o.a. de oprichting, het aandeelhouderschap en de inbreng van activa betreft.

Frederik ERDMAN.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Artikel 261, § 1, van de nieuwe gemeentewet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

« De gemeentebedrijven die als autonome bedrijven bij overeenkomstige toepassing van de bepalingen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven worden opgericht, genieten rechtspersoonlijkheid. »

Frederik ERDMAN.
Jozef VALKENIERS.
Lisette LIETEN-CROES.
Herman DE LOOR.
Eric PINOIE.