

1
- 1677 / 3 - 94 / 95

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

27 FEBRUARI 1995

WETSONTWERP

**tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V
van de nieuwe gemeentewet**

AMENDEMENTEN

N° 5 VAN DE HEER BERTOUILLE

Artikel 1 (*nieuw*)

**Artikel 1 doen voorafgaan door een nieuw
artikel 1, luidend als volgt :**

« Artikel 1. — Artikel 135, § 1, van de nieuwe gemeentewet wordt aangevuld met de volgende leden :

« Onverminderd de toepassing van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de verenigingen van gemeenten en provincies betreft, mag geen gemeentelijke instelling of dienst buiten de algemene diensten van de gemeente om worden beheerd, behalve in de gevallen en in de vormen die uitdrukkelijk door de wet worden bepaald.

De Koning bepaalt op welke wijze de gemeentelijke instellingen of diensten die op de datum van de inwerkingtreding van deze bepaling niet aan de in het vorige lid bepaalde voorwaarden voldoen, daaraan binnen een termijn van uiterlijk drie jaar moeten voldoen. » »

Zie :

- 1677 - 94 / 95 :

- N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.
- N° 2 : Amendementen.

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

- 1677 / 3 - 94 / 95

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

27 FÉVRIER 1995

PROJET DE LOI

**modifiant le titre VI, chapitre V
de la nouvelle loi communale**

AMENDEMENTS

N° 5 DE M. BERTOUILLE

Article 1^{er} (*nouveau*)

**Faire précéder l'article 1^{er} par un article 1^{er}
(nouveau), libellé comme suit :**

« Article 1^{er}. — L'article 135, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale est complété par les alinéas suivants :

« Sans préjudice de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les associations de provinces et de communes, aucun établissement ou service communal ne peut être géré en dehors des services généraux de la commune sauf dans les cas et dans les formes expressément prévus par la loi.

Le Roi détermine les modalités selon lesquelles les établissements ou services communaux qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente disposition, ne répondent pas aux conditions fixées à l'alinéa précédent, doivent s'y conformer dans un délai qui ne peut dépasser trois ans. » »

Voir :

- 1677 - 94 / 95 :

- N° 1 : Projet transmis par le Sénat.
- N° 2 : Amendements.

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

VERANTWOORDING

De uitbreiding, krachtens artikel 2 van het ontwerp, van de formule van het (gewone) gemeentebedrijf tot gemeentelijke instellingen en diensten die niet van industriële of commerciële aard zijn, werd tijdens de bespreking in de Senaat verantwoord door het feit dat zonder enige twijfel komaf moet worden gemaakt met het misbruik dat erin bestaat om, bij gebrek aan andere, even soepele maar minder ondoorzichtige formules, dan maar vzw's op te richten.

Die doelstelling is lovenswaardig, maar niets laat vermoeden dat degenen die de vzw-formule misbruiken, daarop voortaan geen beroep meer zullen doen, maar wel de meer doorzichtige formule van het (gewone) gemeentebedrijf zullen hanteren, terwijl de ondoorzichtigheid wellicht een aspect van het bestuur is dat hen hoegenaamd niet stoort.

Het volstaat dan ook niet de diverse wettelijke beheersformules van de gemeentelijke instellingen en diensten te bepalen, die verenigbaar zijn met hun opdracht van openbaar nut en van democratische controle: de gemeenten moeten ook worden verplicht zich daaraan te houden door andere beheersmethodes waarin de wet niet uitdrukkelijk voorziet te verbieden. Dat is de doelstelling van het amendement.

Het voorgestelde artikel 1 (*nieuw*) voegt de nieuwe bepaling niet in titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet in, maar in de meer algemene bepalingen, want die bepaling slaat op andere beheersformules dan alleen de gemeentebedrijven. Zo bevat de nieuwe gemeentewet onder meer een titel XII gewijd aan « de openbare instellingen », of nog andere bepalingen waarin een aantal wijzen van beheer, inzonderheid inzake personeel, eigen aan bepaalde diensten (zoals de dienst burgerlijke stand, de gemeentepolitie enz.) worden omschreven.

De beheersvorm van « gemeentelijke » instellingen of diensten wordt ook bepaald door bijzondere wetten (bijvoorbeeld wat de OCMW's betreft). Niets van dat alles zal uiteraard worden gewijzigd.

Het beheer van de intercommunales geeft inzake ondoorzichtigheid aanleiding tot dezelfde punten van kritiek als de gemeentelijke vzw's. Wat er ook van zij, die ondoorzichtige beheersvormen zijn mee de oorzaak van de breuk tussen onze instellingen en de maatschappij.

Een te overhaaste regionalisering, waarbij niet een minimum aantal algemene principes werden vastgelegd, heeft de federale wetgever jammer genoeg alle macht ontnomen om dat te verhelpen in afwachting dat de bijzondere wet, aangenomen ter uitvoering van artikel 162, vierde lid, kan worden geamendeerd. Het amendement heeft voor die materie dus een uitzondering moeten maken.

Tijdens de debatten in de Senaatscommissie werd aangevoerd dat men de gemeenten niet kon verbieden vzw's op te richten want « grondwettelijk gesproken kan men niemand beletten een vzw op te richten » (Stuk Senaat n° 349-3 (B.Z. 1991-1992), blz. 21). Dat is uiteraard onjuist. De gemeente, als publiekrechtelijk rechtspersoon heeft geen recht op vereniging, zoals dat krachtens artikel 27 van de gecoördineerde Grondwet aan alle Belgen wordt gewaarborgd in de zin van dezelfde titel II, artikel 8, namelijk als natuurlijke personen.

JUSTIFICATION

L'extension, suite à l'article 2 du projet, de la formule de la régie communale (simple) à des établissements et services communaux sans caractère industriel ou commercial, a été justifiée lors des discussions au Sénat par la nécessité évidente de mettre fin à l'abus du recours aux ASBL en l'absence d'autres formules aussi souples mais moins opaques.

L'objectif est louable mais rien n'amène à penser que les abuseurs renonceront pour autant aux ASBL pour la formule plus transparente de la régie (simple) alors que l'opacité est peut-être un aspect de la gestion qui est loin de les gêner.

Il convient donc non seulement de prévoir les diverses formules légales de gestion des établissements et services communaux compatibles avec leur mission d'intérêt public et de contrôle démocratique, mais de contraindre les communes à s'y conformer en interdisant le recours à d'autres modes de gestion que ceux expressément prévus par la loi. C'est ce à quoi tend l'amendement.

L'article 1^{er} (*nouveau*) proposé insère la nouvelle disposition, non pas dans le chapitre V du titre VI de la nouvelle loi communale, mais parmi des dispositions plus générales, car elle vise d'autres formes de gestion que les seules régies communales. C'est ainsi que la nouvelle loi communale comporte notamment un titre XII consacré aux « établissements publics » ou encore d'autres dispositions prévoyant certains modes de gestions, notamment en matière de personnel, propres à des services particuliers (par exemple pour l'office de l'Etat civil, pour la police communale, etc.).

Des établissements ou services « communaux » se voient aussi fixer leur forme de gestion par des législations particulières (par exemple les CPAS). Rien de cela ne sera évidemment modifié.

La gestion des intercommunales donne lieu aux mêmes critiques d'opacité que les ASBL communales. Quoi qu'il en soit, ces formes opaques de gestion contribuent au divorce entre nos institutions et la société civile.

Malheureusement une régionalisation prématurée et sans établir un minimum de principes généraux a rendu le législateur fédéral impuissant pour y remédier en attendant que la loi spéciale adoptée en exécution de l'article 162, alinéa 4, puisse être amendée. L'amendement a donc dû excepter cette matière.

Lors des discussions en commission du Sénat, il a été allégué qu'on ne pouvait interdire aux communes d'organiser des ASBL car « du point de vue constitutionnel, on ne peut pas empêcher quelqu'un de fonder une ASBL » (Doc. Sénat n° 349-3 (S.E. 1991-1992) p. 21). Cela n'est évidemment pas exact. La commune, personne morale de droit public, ne jouit pas d'un droit d'association que l'article 27 de la Constitution coordonnée garantit aux Belges, au sens de l'article 8 du même titre II, c'est-à-dire comme personnes physiques.

N° 6 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 2

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling : « *In artikel 261, § 1, van dezelfde wet worden de woorden « van industriële of commerciële aard » vervangen door de woorden « met bevoegdheden van gemeentelijk belang ».* »

VERANTWOORDING

Naast de aangelegenheden van gemeentelijk belang krijgen de gemeenten, krachtens artikel 162, tweede lid, 3°, van de Grondwet bij wijze van decentralisatie bevoegdheden van algemeen belang toegewezen.

Het lijkt uitgesloten dat de gemeenten die bevoegdheden van algemeen belang buiten hun algemene diensten om zouden kunnen beheren volgens andere regels dan die welke eventueel door die decentralisatiemaatregelen worden bepaald.

In tegenstelling tot wat in de Senaatscommissie werd verklaard (Stuk Senaat n° 349-3, blz. 16), zou het onderbrengen van de burgerlijke stand in een overheidsbedrijf niet alleen aberrant zijn, maar tevens strijdig met het bepaalde in artikel 164 van de Grondwet.

De budgettaire moeilijkheden die in dat verband werden aangevoerd, doen niet ter zake. Het is niet meer dan logisch dat iedere decentralisatiemaatregel ten gunste van de gemeenten die financiële lasten impliceert, gepaard gaat met een overeenkomstige decentralisatie van de middelen. Dat was overigens het geval met het voormalig systeem van het Gemeentefonds. Ook in dat verband heeft een overhaaste en ondoordachte regionalisering de federale financiële inbreng voor gedecentraliseerde diensten van federaal belang (politie, burgerlijke stand, bevolking enz.) geschrapt of fors beperkt.

N° 7 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 4

1° In § 2, derde lid, tweede zinsnede, van de voorgestelde tekst, de woorden « de helft » vervangen door de woorden « een derde » en het woord « achttien » vervangen door het woord « zes »;

2° In § 3, eerste lid, tweede zinsnede, van de voorgestelde tekst, het woord « vier » vervangen door het woord « twee ».

VERANTWOORDING

De raden van bestuur en de directiecomités zoals ze bij het ontwerp worden ingesteld, tellen te veel leden en staan daardoor niet in verhouding tot de gemeenteraad en het schepencollege, die belast zijn met het gehele bestuur van de gemeente en niet met het bestuur van slechts één dienst, ook al is dat een belangrijke en autonome dienst.

Er moet worden voorkomen dat bij de publieke opinie de idee post vat dat de gemeentebedrijven worden opgericht om het aantal bestuursmandaten op te voeren.

N° 6 DE M. BERTOUILLE

Art. 2

In fine, remplacer le mot « supprimés » par les mots « remplacés par les mots : « à attributions d'intérêt communal ».

JUSTIFICATION

A côté des matières d'intérêt communal, les communes reçoivent, en vertu de l'article 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution, les attributions d'intérêt général par mesure de décentralisation.

Il paraît exclu que les communes aient la faculté de gérer ces attributions d'intérêt général en dehors de leurs services généraux selon d'autres modalités que celles éventuellement fixées par ces mesures de décentralisation.

Contrairement à ce qui a été dit en commission du Sénat (Doc. Sénat n° 349-3, p. 16), une organisation de l'Etat civil en régie publique serait non seulement aberrante mais également contraire au prescrit de l'article 164 de la Constitution.

Les motifs de difficultés budgétaires invoqués à cette occasion, ne sont pas pertinents. La logique veut en effet que toute mesure de décentralisation vers les communes qui entraînent des charges financières soient accompagnées d'une décentralisation correspondante des moyens. C'était d'ailleurs le cas avec l'ancien système du fonds des communes. En ce domaine aussi, une régionalisation précipitée et sans réflexion a supprimé ou réduit fortement l'intervention financière fédérale pour des services décentralisés d'intérêt fédéral (police, état-civil, population, etc).

N° 7 DE M. BERTOUILLE

Art. 4

1° Au § 2, troisième alinéa, dans la deuxième phrase, remplacer les mots « la moitié » par les mots « le tiers » et le mot « dix-huit » par le mot « six »;

2° Au § 3, premier alinéa, dans la deuxième phrase, remplacer le mot « quatre » par le mot « deux ».

JUSTIFICATION

Les conseils d'administration et de direction tels que prévus au projet sont pléthoriques et disproportionnés par rapport aux conseils et collèges communaux qui, eux, sont en charge de l'ensemble de l'administration communale et pas seulement d'un seul service fut-il important et autonome.

Il convient d'éviter d'accréditer dans l'opinion l'idée que la régie est créée pour multiplier les mandats d'administrateur.

N° 8 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 4

In § 2, derde lid, van de voorgestelde tekst, de zinsnede « De meerderheid van de raad van bestuur bestaat uit leden van de gemeenteraad. » vervangen door de zinsnede « Het mandaat van lid van de raad van bestuur is onverenigbaar met het mandaat van gemeenteraadslid of met de functie van personeelslid van de gemeente. ».

VERANTWOORDING

De gemeentebedrijven moeten weliswaar strikt worden gecontroleerd door de instelling die bij algemeen stemrecht is gekozen en aldus rechtstreeks de burgers van de gemeente vertegenwoordigt, maar de aanwezigheid van een meerderheid van gemeenteraadsliden in de raad van bestuur is zeker niet de beste manier om die democratische controle te waarborgen.

Aangezien het gemeentebedrijf een andere rechtspersoonlijkheid krijgt dan de gemeente, moeten ook de bevoegdheden van de bestuursorganen ervan duidelijk worden onderscheiden. Het gemeentebestuur kan slechts een onpartijdige en doeltreffende controle over het autonome gemeentebedrijf voeren wanneer er geen cumulatie noch belangenvermenging bestaat tussen de verschillende mandaten van de personen die het bestuur of de controle moeten waarnemen. Het is onmogelijk tegelijk controleur en gecontroleerde te zijn.

De controle van de gemeenteraad op het autonome gemeentebedrijf moet derhalve met andere middelen worden gewaarborgd en zelfs worden versterkt. Sommige van die middelen worden in amendementen op andere artikelen van het ontwerp voorgesteld.

Daarbij komt nog dat de cumulatie van de mandaten van gemeenteraadslid en van lid van de raad van bestuur van een gemeentebedrijf alleen maar voedsel geeft aan de bij de publieke opinie levende idee dat de politici parasiteren op de instellingen.

Indien het amendement wordt goedgekeurd, moet artikel 263quinquies, eerste lid, zoals het bij artikel 6 van het ontwerp in de nieuwe gemeentewet wordt ingevoegd, worden weggelaten.

N° 9 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 4

In § 2, derde lid, van de voorgestelde tekst, de volgende wijzigingen aanbrengen :

1° de eerste zinsnede aanvullen als volgt :

« door verkiezing uit een lijst volgens de evenredige vertegenwoordiging. »;

2° de tweede zinsnede weggelaten.

VERANTWOORDING

De Raad van State heeft erop gewezen « dat het begrip « fractie » niet voorkomt in de nieuwe gemeentewet » (Stuk

N° 8 DE M. BERTOUILLE

Art. 4

Au § 2, troisième alinéa, remplacer la phrase « La majorité du conseil d'administration est composée de membres du conseil communal » par la phrase suivante : « Le mandat de membre du conseil d'administration est incompatible avec celui de membre du conseil communal ou de membre du personnel de la commune. ».

JUSTIFICATION

Il convient certainement d'assurer un contrôle étroit de la régie communale par l'institution élue au suffrage universel et directement représentative des citoyens de la commune mais la présence d'une majorité de conseillers communaux dans le conseil d'administration n'est certainement pas la meilleure manière d'assurer ce contrôle démocratique.

Dès lors que la régie reçoit une personnalité juridique distincte de celle de la commune, il convient de distinguer aussi nettement les responsabilités de son administration. Un contrôle impartial et efficace de la régie autonome par les autorités communales exige qu'il n'y ait ni cumul ni confusion d'intérêt entre les mandats de ceux qui en assurent la gestion ou le contrôle. On ne peut être à la fois le contrôleur et le contrôlé.

C'est par d'autres moyens dont certains proposés par des amendements à d'autres articles du projet qu'il faut donc assurer et même renforcer le contrôle du conseil communal sur la régie autonome.

Il faut ajouter à cela que les cumuls de mandats de conseillers communaux et de membres du conseil d'administration d'une régie communale ne peut qu'accréditer l'idée dans l'opinion du parasitage des institutions par les hommes politiques.

L'adoption de l'amendement demanderait de supprimer, à l'article 6 du projet, le premier alinéa de l'article 263quinquies à insérer dans la nouvelle loi communale.

N° 9 DE M. BERTOUILLE

Art. 4

Au § 2, troisième alinéa, apporter les modifications suivantes :

1° compléter la première phrase par ce qui suit :

« au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle »;

2° supprimer la dernière phrase.

JUSTIFICATION

Comme l'a observé le Conseil d'Etat, « la notion de « groupe » n'existe pas dans la nouvelle loi communale »

Senaat n° 349-2 (B.Z. 1991-1992), blz. 25). Bij gebreke van enige wettelijke omschrijving heeft de voorgestelde bepaling « Elke politieke groep is er in vertegenwoordigd » derhalve geen enkele zin en zou ze gemakkelijk aanleiding geven tot nietigverklaringen.

Bovendien houdt het begrip « vertegenwoordigd » niet in dat een nauwkeurige evenredigheid in de vertegenwoordiging wordt nagestreefd. Zo kan een belangrijke minderheid, die zelfs bijna de helft van de gemeenteraad kan vormen, aldus door één lid worden vertegenwoordigd in de raad van bestuur van het gemeentebestuur.

Het amendement strekt ertoe een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende strekkingen in de gemeenteraad te waarborgen en te voorkomen dat daarbij ten onrechte wordt verwezen naar een niet wettelijk omschreven begrip. Een andere oplossing bestaat erin te verwijzen naar de benoemingsprocedure van de leden van het OCMW, een andere autonome gemeentelijke instelling, maar aangezien ter zake sinds enige jaren een wetgeving geldt die verschilt van de nieuwe gemeentewet, kan dat problemen veroorzaken.

N° 10 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 4

Paragraaf 2 van de voorgestelde tekst aanvullen met een nieuw lid, luidend als volgt :

« De leden van de raad van bestuur van het autonome gemeentebestuur kunnen geen andere voordelen genieten dan een eventueel presentiegeld, waarvan het bedrag niet hoger mag liggen dan het presentiegeld dat aan de gemeenteraadsleden wordt toegekend. »

VERANTWOORDING

De decentralisatie van een gemeentelijke dienst of instelling die anders rechtstreeks van de gemeenteraad zou afhangen, mag niet worden aangegrepen om grotere voordelen toe te kennen dan die welke worden toegekend aan de gemeenteraadsleden, die grotere verantwoordelijkheden hebben. Elk vermoeden dat de politici de erebaantjes opstapelen, moet worden uitgebannen, aangezien de publieke opinie al bijzonder gevoelig is voor dergelijke aantijgingen.

N° 11 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 4

Paragraaf 3 aanvullen met een nieuw lid, luidend als volgt :

« De gemeenteraad bepaalt de aan de afgevaardigde bestuurder en aan de overige leden van het directiecomité toegekende vergoedingen en andere voordelen. »

(Doc. Sénat n° 349-2 (S.E. 1991-1992), p. 10). Faute de définition légale, la disposition en projet « chaque groupe politique y est représenté » est dépourvue de toute portée et ouvre ainsi la voie à des annulations faciles.

En outre, « représenté » n'implique pas une juste proportionnalité dans la représentation. Une minorité importante, même d'une presque moitié du conseil communal, pourrait être représentée par un seul membre au conseil d'administration de la régie.

L'amendement vise à assurer une représentation proportionnelle des diverses tendances du conseil communal en évitant l'erreur du recours à une notion non légalement définie. Une autre solution serait de renvoyer à la procédure de désignation des membres du CPAS, autre organe communal autonome, mais il s'agit depuis quelques années d'une législation distincte de la nouvelle loi communale, ce qui peut créer des difficultés.

N° 10 DE M. BERTOUILLE

Art. 4

Compléter le § 2 par un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« Les membres du conseil d'administration de la régie communale autonome ne peuvent bénéficier d'autres avantages que les éventuels jetons de présence dont le montant ne peut dépasser celui des jetons de présence alloués aux membres du conseil communal de la commune. »

JUSTIFICATION

La décentralisation d'un service ou établissement communal qui, autrement relèverait directement du conseil communal, ne peut justifier l'octroi d'avantages supérieurs à ceux accordés aux conseillers communaux pour des responsabilités plus larges. Il faut proscrire toute suspicion de multiplication de prébendes alors que l'opinion publique est déjà particulièrement sensible à de telles accusations.

N° 11 DE M. BERTOUILLE

Art. 4

Compléter le § 3 par un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« Les indemnités et autres avantages accordés à l'administrateur délégué et aux autres membres du comité de direction sont fixés par le conseil communal. »

N^o 12 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 5

Het voorgestelde artikel 263^{quater} aanvullen met een derde lid, luidend als volgt :

« De gemeenteraad bepaalt de eventuele bezoldigingen van de leden van het college van commissarissen. »

VERANTWOORDING

Gelet op het belang van die aangelegenheden, maar vooral gelet op het feit dat de organen van het gemeentebestuur er persoonlijk belang bij hebben, dienen de desbetreffende beslissingen uitsluitend door de gemeenteraad zelf te worden genomen. De behandeling in de gemeenteraad biedt het voordeel dat ze in het openbaar plaats vindt en dat de toezichthoudende overheid in geval van misbruik kan optreden.

Dat het gevaar voor misbruiken niet denkbeeldig is, moge blijken uit het feit dat heel wat intercommunale verenigingen qua autonomie een statuut bezitten dat vrij nauw verwant is aan datgene waarin het ontwerp voor de autonome gemeentebedrijven voorziet. Zo is uit een recente parlementaire vraag gebleken dat de voorzitter van de raad van bestuur van een Henegouwse intercommunale vereniging (voor de uitvoering van technische en economische studies) een jaarvergoeding van 516 822 frank opstrijkt.

Men kan er weliswaar begrip voor opbrengen dat de gemeentelijke overheden zich proberen te onttrekken aan een toezicht dat, sinds het van het Gewest uitgaat, ultrajacobijnse allures heeft aangenomen, want op gebied van centralisatie hebben nieuwe machthebbers huns gelijken niet. Het ware echter paradoxaal mochten belangrijke beslissingen, waarbij het risico van ontsporingen voor de hand ligt, ontsnappen aan de controle van de toezichthoudende overheid, terwijl die zich anderzijds zou mogen bemoeien met een reeks beslissingen van volkomen ondergeschikt belang. Het is evident dat zou moeten worden gesleuteld aan het resultaat van een ondoordachte regionalisering van het toezicht.

N^o 13 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 7

1^o In limine van § 1 van het voorgestelde artikel 263^{sexies}, de woorden « De autonome gemeentebedrijven beslissen vrij » vervangen door de woorden « Met toestemming van de gemeenteraad beslissen de autonome gemeentebedrijven vrij »;

2^o In § 2 van hetzelfde artikel, eerste lid, de woorden « Zij kunnen » vervangen door de woorden « Met toestemming van de gemeenteraad kunnen zij ».

VERANTWOORDING

De autonomie van het gemeentebestuur kan onmogelijk betekenen dat het bedrijf zich vrijwel volledig losmaakt

N^o 12 DE M. BERTOUILLE

Art. 5

Compléter l'article 263^{quater} proposé par un troisième alinéa, libellé comme suit :

« Le conseil communal fixe les rémunérations éventuelles des membres du collège des commissaires. »

JUSTIFICATION

Les décisions en ces matières doivent être réservées au conseil communal lui-même non seulement en raison de leur importance mais surtout aussi parce que les organes de la régie y ont un intérêt personnel. Les délibérations en conseil communal présentent l'avantage de la publicité et d'une faculté d'intervention de l'autorité de tutelle en cas d'abus.

Le risque d'abus est évident comme le montre l'exemple de beaucoup d'intercommunales dont le statut d'autonomie est assez proche de celui prévu au projet pour la régie communale autonome. Une récente question parlementaire n'a-t-elle pas révélé que le président du conseil d'administration d'une intercommunale du Hainaut (« pour la réalisation d'études techniques et économiques ») percevait une indemnité annuelle de 516 822 francs ?

Certes, on comprend que les autorités communales cherchent à échapper à une tutelle ultra-jacobine depuis sa régionalisation; il n'est jamais pire centralisateur que les nouveaux pouvoirs. Il serait cependant paradoxal de faire échapper au contrôle de l'autorité de tutelle des décisions importantes et pour lesquelles les risques de dérives sont évidents, tout en la laissant intervenir dans une série de décisions tout à fait mineures. C'est évidemment le résultat d'une régionalisation irréfléchie de la tutelle qu'il conviendrait de corriger.

N^o 13 DE M. BERTOUILLE

Art. 7

1^o Au § 1^{er} de l'article 263^{sexies} proposé, in limine faire précéder les mots « Les régies communales autonomes décident » par les mots « Avec l'autorisation du conseil communal »;

2^o Au § 2 du même article, premier alinéa, faire précéder les mots « Elles peuvent prendre », par les mots « Avec l'autorisation du conseil communal, ».

JUSTIFICATION

L'autonomie de la régie ne peut signifier une émancipation quasi totale à l'égard de l'organe démocratiquement et

van de gemeenteraad, een democratisch en rechtstreeks verkozen orgaan dat de plaatselijke bevolking vertegenwoordigt. De gemeenteraad moet voor dermate belangrijke punten de beslissingsbevoegdheid behouden, wat niet wegneemt dat de organen van het bedrijf het initiatief mogen nemen om die punten voor te stellen. De vervreemding van goederen raakt het erfgoed van de plaatselijke bevolking. De participatie, met de rechtstoestand die voor de « filialen » in uitzicht wordt gesteld, kan de werking van het bedrijf grondig wijzigen zoals zulks bij de oprichting ervan door de gemeenteraad tot uiting kwam.

De aanwezigheid van gemeenteraadsleden, zelfs al zijn die in de meerderheid, in de organen van het bedrijf is zeker niet de beste methode om de noodzakelijke controle door de gemeenteraad van de belangrijkste daden van bestuur van dat bedrijf te garanderen, daar die gemeenteraadsleden de mandaten cumuleren, al is het een pluspunt dat dubbele cumulering (in de « filialen ») verboden is.

Het valt misschien nog te begrijpen dat de indianen van het voorstel de bedoeling hebben om het beheer van de bedoelde dienst of instelling aan de controle van de toezichthoudende overheid te onttrekken.

Het ware evenwel paradoxaal mocht dat toezicht geweerd worden voor dermate gewichtige aangelegenheden die, gelet op eventuele persoonlijke belangen, het enorme risico van « ontsporingen » en misbruiken van de zijde van gemeentelijke bestuursmeerderheden inhouden, terwijl datzelfde toezicht onverkort en op een pietluttige manier hard zou blijven toeslaan in weinig belangrijke zaken die klaarblijkelijk van gemeentelijk belang zijn.

Opzij geschoven door het ontwerp zouden de gewestelijke overheden op een ander gebied van replek kunnen dienen. Hoewel de Raad van State bevestigt dat de oprichting van gemeentebedrijven en de toekenning daaraan van de rechtspersoonlijkheid een federale bevoegdheid vormen, vraagt de Raad zich toch af of het aldus opgerichte « filiaal » — met name bij beslissing van het bedrijf waarbij het aan de controle van de gemeentelijke overheid ontsnapt, de indirecte controle door hemoeing van de gemeenteraadsleden niet te na gesproken — niet kan worden opgevat als een vorm van « zich met elkaar verstaan » of « zich verenigen » in de zin van artikel 162, vierde lid van de Grondwet en of die aangelegenheid derhalve niet onder de bijzondere federale wetgever ressorteert, volgens de bepalingen van dit artikel, dan wel onder de gewestelijke wetgever. (Advies van de Raad van State, Stuk Senaat n° 349/2, B.Z. 1991-1992, blz. 21).

N° 14 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 7

In § 2 van het voorgestelde artikel 263sexies, het woord « filialen » telkens vervangen door het woord « paragemeentelijk bedrijf ».

VERANTWOORDING

De Raad van State heeft, volkomen *ad rem*, gewezen op de moeilijkheden die te verwachten zijn doordat het woord « filiaal », zoals het in het ontwerp gehanteerd wordt, niet dezelfde betekenis heeft als in het handelsrecht. Het behoort dus hoe dan ook te worden vervangen.

directement élu, représentatif de la communauté locale, le conseil communal. C'est à ce dernier que doit revenir la décision sur des points aussi importants même si l'initiative de les proposer peut être laissée aux organes de la régie. L'aliénation de biens touche le patrimoine de la communauté locale et la prise de participation, avec le statut prévu pour les « filiales », peut modifier largement le fonctionnement de la régie tel qu'il apparaissait lors de sa création par le conseil communal.

La présence même majoritaire de conseillers communaux dans les organes de la régie n'est certainement pas un mode adéquat d'assurer l'indispensable contrôle par le conseil communal sur les actes les plus importants de sa gestion, d'autant que lesdits conseillers cumulent les mandats, même si le double cumul (dans les « filiales ») est heureusement prohibé.

L'intention des auteurs du projet de faire échapper la gestion du service ou de l'établissement concerné au pouvoir de tutelle peut sans doute s'expliquer.

Il serait cependant paradoxal d'écarter la tutelle sur des matières aussi importantes et où le risque de dérive et d'abus de majorités communales est énorme, compte tenu des intérêts personnels éventuels, tandis qu'elle continuerait à sévir, tâtillonne, dans des questions secondaires relevant manifestement de l'intérêt communal.

Ecartées par le projet, les autorités régionales pourraient répliquer sur un autre plan. Si le Conseil d'Etat confirme que la création de régies communales et de leur dotation de la personnalité juridique relèvent bien de la compétence fédérale, il s'interroge quant à savoir si « la filiale ainsi constituée » — c'est-à-dire par décision de la régie en échappant au contrôle des autorités communales, sauf à tenir compte du contrôle indirect qui est réalisé à l'intervention des membres du conseil communal — n'est pas une forme d'entente ou d'association, au sens de l'article 162, alinéa 4 de la Constitution et si la matière ne relève donc pas soit du législateur fédéral spécial, selon les dispositions de cet article, soit du législateur régional. » (Avis du Conseil d'Etat, Doc. Sénat n° 349/2 (S.E. 1991-1992) p. 8).

N° 14 DE M. BERTOUILLE

Art. 7

Au § 2 de l'article 263sexies proposé, remplacer chaque fois le mot « filiales » par les mots « pararégionaux ».

JUSTIFICATION

Le Conseil d'Etat a observé avec pertinence les difficultés à prévoir du fait que le mot « filiale » n'est pas employé dans le projet dans la signification qu'il a en droit commercial. Il convient donc de toute façon de le remplacer.

Het amendement stelt het neologisme « paragemeentelijk bedrijf » voor, naar analogie van de begrippen « parastatale instelling » en « pararegionale instelling ». Er zullen nog wel andere aanvaardbare benamingen zijn.

In de Franse tekst behoort het begrip « pararégional » te worden aangevuld met het bijvoeglijk naamwoord « communal » ingeval verwarring mogelijk is, maar dat is in het ontwerp niet het geval.

Het begrip « paracommunal » ware ongeschikt aangezien het bedrijf zelf (zoals de instellingen bedoeld in titel XII van de gemeentewet of de OCMW's) de paragemeentelijke instelling vormt; de ondernemingen, verenigingen en instellingen waarvan sprake in het ontwerp zijn dat slechts in de tweede graad.

De benaming « filialen » in een wettekst onderwerpt, met name in het handelsrecht, de bedoelde ondernemingen, verenigingen en instellingen aan alle andere wetsbepalingen, die daaraan refereren. Dat is wellicht niet de bedoeling van de indieners van het ontwerp.

N° 15 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 7

In het voorgestelde artikel 263sexies, § 2, het tweede lid weglaten.

VERANTWOORDING

De Raad van State is van oordeel dat « paragraaf 2, tweede lid, in de voorgestelde lezing fundamenteel afbreuk doet aan de gelijkheid van de vennoten die een essentiële regel is van het vennootschapsrecht ». De Raad concludeert daaruit op een manier die geen tegenspraak duldt dat de tekst fundamenteel moet worden herzien.

Het verdient dus aanbeveling die bepaling te schrappen en de gemeentebelangen met andere middelen veilig te stellen, tenzij men diezelfde bepaling eventueel zou beperken tot de publiekrechtelijke instellingen en verenigingen met uitsluiting van de in het vorige lid bedoelde privaatrechtelijke ondernemingen, verenigingen en instellingen.

N° 16 VAN DE HEER BERTOUILLE

(In hoofdorde)

Art. 7

In het voorgestelde artikel 263sexies, § 2, volgende wijzigingen aanbrengen :

1°) **in het eerste lid, de woorden « hierna genoemd de filialen » weglaten;**

2°) **in het tweede lid, in fine, het woord « filialen » vervangen door de woorden « hierboven bedoelde ondernemingen, verenigingen en instellingen »;**

3°) **in het derde lid, in fine, de woorden « een filiaal van dat bedrijf » vervangen door de woorden « een onderneming, vereniging of instelling waarin dat bedrijf rechtstreeks of onrechtstreeks participeert ».**

L'amendement propose le néologisme de « pararégionale » — pluriel « pararégionaux » — sur le modèle de « parastatal » « parastataux » et « pararégional » « pararégionaux ». D'autres appellations sont certainement acceptables.

Comme il peut exister d'autres régies que communales, le terme « pararégional » demande d'être qualifié de « communal » en cas de possibilité de confusion, ce qui n'est pas le cas au projet.

Le terme « paracommunal » serait impropre car c'est la régie elle-même (comme les établissements visés au titre XII de la nouvelle loi communale ou encore le CPAS) qui constitue le paracommunal; les sociétés, associations et institutions visées au projet ne le sont qu'au deuxième degré.

La dénomination « filiales » par un texte légal, soumet les sociétés, associations et institutions visées à toutes autres dispositions légales, notamment du droit commercial, qui s'y réfèrent, ce qui n'est peut-être pas l'intention des auteurs du projet.

N° 15 DE M. BERTOUILLE

Art. 7

A l'article 263sexies proposé, au § 2, supprimer le deuxième alinéa.

JUSTIFICATION

Le Conseil d'Etat considère que « Dans sa rédaction proposée, le paragraphe 2, alinéa 2, porte fondamentalement atteinte à l'égalité des associés qui est une règle essentielle du droit des sociétés » et il en conclut péremptoirement que « le texte doit être revu fondamentalement ».

Il convient donc d'abandonner la disposition et d'assurer par d'autres voies les intérêts communaux, à moins peut-être de la limiter aux seules associations et institutions de droit public et à l'exclusion des sociétés, associations et institutions de droit privé visées à l'alinéa qui précède.

N° 16 DE M. BERTOUILLE

(En ordre principal)

Art. 7

A l'article 263sexies proposé, au § 2, apporter les modifications suivantes :

1°) **au premier alinéa, supprimer les mots « ci-après dénommés les filiales »;**

2°) **au deuxième alinéa, in fine, remplacer le mot « filiales » par les mots « sociétés, associations et institutions visées ci-dessus »;**

3°) **au troisième alinéa, in fine, remplacer les mots « filiale de cette régie » par les mots « société, associations ou institutions dans laquelle cette régie a pris des participations directes ou indirectes ».**

VERANTWOORDING

Zoals de Raad van State opmerkt, wordt het woord « filiaal » in de ontworpen tekst niet aangewend in de betekenis die het in het handelsrecht heeft, wat later moeilijkheden kan meebrengen (Stuk Senaat n° 349-2 (B.Z. 1991-1992), blz. 25). Dat woord wordt door de indieners van de tekst blijkbaar alleen gebruikt om herhalingen te voorkomen. Het verdient evenwel de voorkeur die bewuste begrippen te herhalen, liever dan juridische moeilijkheden te veroorzaken.

N° 17 VAN DE HEER BERTOUILLE

(In bijkomende orde)

Art. 7

In het voorgestelde artikel 263sexies, § 2, tweede lid, in fine, het woord « filialen » vervangen door de woorden « de aldus opgerichte publiekrechtelijke ondernemingen, verenigingen en instellingen ».

VERANTWOORDING

Door de draagwijdte van de ontworpen bepaling te beperken tot alleen de publiekrechtelijke verenigingen en instellingen, wordt voorkomen dat het grondbeginsel van het vennootschapsrecht, namelijk de gelijkheid van de vennoten, wordt geschonden.

Een gemeente die wil waarborgen dat een privé-vennootschap die is belast met een dienst van openbaar nut de gestelde voorwaarden nakomt, doet zulks ongetwijfeld beter niet door in die onderneming te participeren. De aangewezen manier is de traditionele concessie, waarbij aan de concessiehouder een zeer gedetailleerd bestek kan worden opgelegd en tegelijk verwarring betreffende de bevoegdheden kan worden voorkomen. Indien bij het verlenen van de concessie de regels betreffende de openbare aanbestedingen worden nageleefd, voorkomt men met die regeling meteen ook alle verdachtmakingen ten aanzien van de gemeentemandatarissen.

N° 18 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 9

Het voorgestelde artikel 263octies, aanvullen met een tweede lid, luidend als volgt :

« De autonome gemeentebedrijven en hun filialen zijn onderworpen aan de belastingregeling en aan alle fiscale lasten die op de ondernemingen van toepassing zijn. »

VERANTWOORDING

In de traditionele concessieregeling zijn de concessiehoudende ondernemingen onderworpen aan de algemene belastingregeling, BTW-regeling enz., waardoor zij bijdragen tot de inkomsten van de overheid, met heel vaak ook

JUSTIFICATION

Comme l'a observé le Conseil d'Etat, « le mot « filiale » employé dans le texte en projet n'est pas utilisé dans la signification qu'il a en droit commercial et pourrait susciter des difficultés ultérieures » (Doc. Sénat 349-2 (S.E. 1991-1992), p. 11). Ce mot n'a apparemment été utilisé par les auteurs du texte que dans le seul but d'éviter des répétitions. Il est toutefois préférable de faire ces répétitions plutôt que de provoquer des difficultés juridiques.

N° 17 DE M. BERTOUILLE

(En ordre subsidiaire)

Art. 7

A l'article 263sexies proposé, au § 2, au deuxième alinéa, in fine, remplacer le mots « filiales » par les mots « associations et institutions de droit public ainsi constituées. »

JUSTIFICATION

En limitant la portée de la disposition en projet aux seules associations et institutions de droit public, on évite de violer la règle fondamentale de l'égalité des associés qui est propre au droit des sociétés.

Le meilleur moyen pour la commune de s'assurer qu'une société privée chargée d'un service d'intérêt public respecte ses exigences n'est sans doute pas celui de la participation mais bien le recours traditionnel à la concession qui, à la fois, permet d'imposer au concessionnaire un cahier très détaillé des charges, et évite les confusions de responsabilités. Pour peu que les règles des marchés publics soient respectées dans l'octroi de la concession, ce système évite également toutes suspicions à l'égard des mandataires communaux.

N° 18 DE M. BERTOUILLE

Art. 9

Compléter l'article 263octies proposé, par un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Les régies communales autonomes et leurs filiales sont soumises au régime d'imposition et à toutes les charges fiscales applicables aux sociétés ».

JUSTIFICATION

Dans le régime classique de la concession, les sociétés concessionnaires sont soumises au régime commun d'impôts, TVA, etc, participant ainsi aux recettes des pouvoirs publics, sans compter très souvent une rente de monopole

nog een monopolievergoeding ten gunste van de concessieverlenende overheid. De autonome gemeentebedrijven en hun filialen mogen geen oneerlijke concurrentie voeren met de privé-sector.

N° 19 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 11 (nieuw)

Een artikel 11 (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

« Art. 11. — In dezelfde wet wordt een artikel 263decies ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. 263decies. — De autonome gemeentebedrijven en hun filialen zijn onderworpen aan de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. » »

VERANTWOORDING

Wat de specifieke doelstelling van het autonome gemeentebedrijf ook zij, het verleent een dienst die anders door het gemeentebestuur zou worden verleend en derhalve onderworpen zou zijn aan de regels betreffende de openbaarheid, bepaald overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet. Die verplichting inzake openbaarheid mag bijgevolg niet in het gedrang worden gebracht door een restrictieve interpretatie van het begrip « administratieve overheid » op grond van het soort activiteit dat het bedrijf uitoefent. Voor de « filialen » die, gelet op de buitensporige voorwaarden van artikel 263sexies, § 2, tweede lid, nauw verbonden zijn met het gemeentebedrijf, moeten dezelfde regels betreffende de openbaarheid gelden.

N° 20 VAN DE HEER BERTOUILLE
(In hoofdorde)

Artikel 1

Dit artikel weglaten.

N° 21 VAN DE HEER BERTOUILLE
(In bijkomende orde)

Artikel 1

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling :

« Artikel 1. — Artikel 261 van de nieuwe gemeentewet wordt voorafgegaan door een opschrift, luidend als volgt : « Afdeling 1 — Gewone gemeentebedrijven ». »

en faveur de l'autorité concessionnaire. Les régies communales autonomes et leurs filiales ne peuvent faire une concurrence déloyale au secteur privé.

N° 19 DE M. BERTOUILLE

Art. 11 (nouveau)

Ajouter un article 11 (nouveau), libellé comme suit :

« Art. 11. — Un article 263decies, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. 263decies. — Les régies communales autonomes et leurs filiales sont soumises à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. »

JUSTIFICATION

Quel que soit leur objet particulier, la régie autonome gère un service qui, sans sa création, serait assuré par l'administration communale et qui de ce fait serait soumis aux règles de publicité prescrites en vertu de l'article 32 de la Constitution. Il ne convient pas, dès lors, que cette obligation de publicité puisse être mise en cause par une interprétation restrictive de la notion d'autorité administrative au motif du type d'activité que la règle poursuit. Les « filiales » qui, compte tenu des dispositions exorbitantes de l'article 263sexies, § 2, alinéa 2, sont des émanations étroitement subordonnées à la régie, doivent être soumises aux mêmes règles de publicité.

N° 20 DE M. BERTOUILLE
(En ordre principal)

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

N° 21 DE M. BERTOUILLE
(En ordre subsidiaire)

Article 1^{er}

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Article 1^{er}. — Faire précéder l'article 261 de la nouvelle loi communale d'un intitulé libellé comme suit : « Section 1^{re} — Des régies communales simples ». »

N^o 22 VAN DE HEER BERTOUILLE

Art. 2bis (nieuw)

Een artikel 2bis (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

« Art. 2bis. — Tussen artikel 263 en artikel 263bis van dezelfde wet, wordt een opschrift ingevoegd, luidend als volgt : « Afdeling 2 — Autonome gemeentebedrijven ». »

VERANTWOORDING

De Raad van State stelt voor om het hoofdstuk op te splitsen in twee afdelingen, « waarvan de eerste de regels inzake de gemeentebedrijven bevat, en de andere afdeling de regels inzake de gemeentebedrijven met rechtspersoonlijkheid » (Stuk Senaat n^o 349-2, blz. 23).

Aangezien de autonome gemeentebedrijven ook gemeentebedrijven zijn, al hebben ze rechtspersoonlijkheid, ware het terwille van de duidelijkheid aangewezen de gemeentebedrijven zonder rechtspersoonlijkheid te omschrijven als « gewone gemeentebedrijven », of met een andere aangepaste term. In de wet dient uitdrukkelijk te worden vermeld dat de bepalingen van de artikelen 261 tot 263 niet van toepassing zijn op de autonome gemeentebedrijven.

Het huidige opschrift van hoofdstuk V zou derhalve gehandhaafd kunnen worden aangezien zowel gewone als autonome gemeentebedrijven gemeentebedrijven zijn.

N^o 22 DE M. BERTOUILLE

Art. 2bis (nouveau)

Insérer un article 2bis (nouveau), libellé comme suit :

« Art. 2bis. — Entre l'article 263 et l'article 263bis de la même loi, est inséré un intitulé libellé comme suit : « Section 2 — Des régies communales autonomes ». »

JUSTIFICATION

Le Conseil d'Etat suggère de subdiviser le chapitre « en deux sections : la première section rappelant les règles relatives aux régies communales; l'autre section énonçant celles qui concernent les régies communales personnalisées. » (Doc. Sénat n^o 349-2, p. 9).

Les régies communales autonomes étant des régies communales, même si elles ont une personnalité juridique, il est préférable pour éviter toute confusion de qualifier les régies communales non personnalisées soit de « régies communales simples » soit d'un autre terme approprié. Il convient de bien indiquer dans la loi que les dispositions des articles 261 à 263 ne s'appliquent pas aux régies autonomes.

Le titre actuel du chapitre V pourrait ainsi être maintenu puisque régies simples et régies autonomes sont, les unes et les autres, des régies communales.

A. BERTOUILLE