ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région bruxelloise, le 9 octobre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant application de l'article 25 de la loi du 21 août 1987 modifiant la loi du 26 juillet 1971 organisant les Agglomérations et Fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise", a donné le 14 octobre 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 oktober 1987 door de Minister van het Brusselse Gewest verzocht hem binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toepassing van artikel 25 van de wet van 21 augustus 1987 tot wijziging van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest", heeft op 14 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

I. L'arrêté en projet a pour objet la liquidation de la Régie d'agglomération bruxelloise pour la rénovation et le transfert de ses biens, droits et obligations. Il prévoit la désignation, par le Roi, d'un liquidateur en charge des transferts, de la liquidation comptable et de la gestion des biens durant la période de liquidation.

a) Selon des renseignements tirés des travaux préparatoires de la loi du 21 août 1987 modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise (1), l'exercice des attributions de l'Agglomération dans les matières visées à l'article 4, § 2, 4° et 9°, de la loi du 26 juillet 1971 a été confié à la Régie par délibération du collège d'agglomération du 17 mars 1976 qui a fixé son règlement organique, sur la base de l'arrêté royal du 23 avril 1975 relatif au statut des régies d'agglomération et de fédération. Les matières visées à l'article 4, § 2, 4° et 9°, ont été retirées à l'Agglomération par la loi du 21 août 1987. Dans la mesure des attributions retirées à l'Agglomération, la Régie n'a plus d'objet (voir avis du Conseil d'Etat du 24 février 1987, L. 17.887/2).

.../...

---

(1) Doc. Sénat 580 (1986-1987), n° 1, pp. 47, 69, 91, 198, n° 2, p. 188, et n°s 3 à 16, pp. 41, 42 et 49.
Doc. Ch. 797 (1986-1987), n° 1, p. 5, et n° 13, pp. 59 et ss.

b) La liquidation de la Régie est réglée par l'article 35 de l'arrêté royal précité du 23 avril 1975. Selon cette disposition, le Roi fixe la date à laquelle la Régie est mise en liquidation. Compte tenu du retrait des attributions de l'Agglomération et de la volonté exprimée par le législateur de "supprimer" la Régie, on peut considérer qu'elle est mise en liquidation par l'effet de la loi.

La Régie d'agglomération - comme toute régie communale - n'a pas la personnalité juridique. Il y va d'un mode de gestion d'un service de l'Agglomération qui est détaché de ses services généraux et doté d'un patrimoine affecté à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. La gestion et la responsabilité de la gestion appartiennent aux autorités de l'Agglomération. Juridiquement, les biens composant le patrimoine affecté à l'exploitation en régie restent la propriété de l'Agglomération. C'est celle-ci qui est titulaire des droits et est tenue des obligations. En conséquence, la liquidation - qui a un caractère purement comptable - et la gestion des biens pendant la période de liquidation relèvent des attributions des autorités de l'Agglomération.

Le Roi trouve dans l'article 59 de la loi du 26 juillet 1971 le pouvoir de déterminer des règles de liquidation particulières à la Régie en cause. Par ailleurs, les articles 2, A, et 25 de la loi du 21 août 1987 permettent au Roi d'imposer à l'Agglomération le transfert de tout ou partie des biens faisant partie

.../...

du patrimoine affecté, à l'Etat ou aux communes. Il reste qu'en l'absence d'habilitation légale expresse, le Roi ne peut désigner un liquidateur chargé des opérations comptables de liquidation et de la gestion des biens pendant la période de liquidation. Ces attributions relèvent de la compétence des autorités de l'Agglomération.

On peut toutefois admettre que :

- sur la base de l'article 59 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes, le Roi impose à l'Agglomération des règles particulières de liquidation de la Régie;

- sur la base des articles 2, A, et 25 de la loi du 21 août 1987 et de l'article 67 de la Constitution, le Roi élabore des règles s'imposant aux autorités de l'Agglomération, en ce qui concerne les opérations de rénovation en cours et la gestion des biens composant le patrimoine affecté, afin d'éviter, notamment, que l'Agglomération ne continue à exercer des attributions qui lui sont retirées par la loi du 21 août 1987.

II. Selon l'article 2 du projet, le liquidateur est chargé de "régler" le transfert des biens, droits et obligations de la Régie selon des principes qu'il devra déterminer, après avoir, selon le délégué du Ministre, négocié ces transferts avec l'Exécutif de la Région bruxelloise et les communes. Il établit des projets de transferts qui sont approuvés par le Roi.

.../...

Un projet de règlement des transferts établi par un liquidateur et approuvé par le Roi n'est pas l'équivalent d'un arrêté royal fixant les modalités des transferts, notamment, parce que le Roi n'a pas l'initiative et la maîtrise de l'élaboration des règles et de leur mise en oeuvre. Pour satisfaire au prescrit de l'article 25 de la loi, le Roi doit préalablement fixer lui-même les règles relatives aux modalités de transfert.

III. C'est à tort que le texte en projet vise les biens, droits et obligations de la "Régie". Il s'agit, en réalité, des biens de l'Agglomération composant le patrimoine affecté à la Régie et des droits et obligations y afférents.

IV. L'article 2, § 1er, alinéa 2, du projet, paraît impliquer que le transfert des tâches et services assurés par la Régie peut être imposé aux communes, lesquelles ne disposeraient que d'un simple pouvoir d'avis. Il ne résulte ni du texte de l'article 25 de la loi, ni des travaux préparatoires de celle-ci que le Roi soit habilité à obliger les communes à reprendre, sous la contrainte, des tâches et services de l'Agglomération, même s'ils sont en rapport avec des attributions qui leur reviennent par l'effet de la loi du 21 août 1987. La loi ne précise pas que les communes succèdent aux biens, droits et obligations de l'Agglomération relatifs aux attributions qui leur reviennent. A défaut d'une disposition expresse de la loi, le procédé est incompatible avec le principe de l'autonomie communale.

Le projet doit être fondamentalement revu.

I. Het ontworpen besluit heeft tot doel de vereffening van het Bedrijf van de Brusselse Agglomeratie voor de renovatie en de overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen ervan. Het voorziet in de aanstelling, door de Koning, van een vereffenaar, belast met de overdrachten, de boekhoudkundige vereffening en het beheer van de goederen gedurende de vereffeningsperiode.

a) Blijkens inlichtingen ontleend aan de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 augustus 1987 tot wijziging van de wet houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse Gewest (1), is de uitoefening van de bevoegdheden van de Agglomeratie in de aangelegenheden bepaald in artikel 4, § 2, 4° en 9°, van de wet van 26 juli 1971 aan het Bedrijf toevertrouwd bij besluit van het agglomeratiecollege van 17 maart 1976 dat het organiek reglement van dat Bedrijf vastgesteld heeft op grond van het koninklijk besluit van 23 april 1975 betreffende het statuut van de agglomeratie- en federatiebedrijven. De aangelegenheden bedoeld in artikel 4, § 2, 4° en 9°, zijn aan de Agglomeratie onttrokken bij de wet van 21 augustus 1987. Wat betreft de bevoegdheden die de Agglomeratie aldus uit handen zijn genomen, heeft het Bedrijf geen reden van bestaan meer (zie advies van de Raad van State van 24 februari 1987, L. 17.887/2).

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat 580 (1986-1987), nr. 1, blz. 47, 69, 91, 198, nr. 2, blz. 188, en nrs. 3 tot 16, blz. 41, 42 en 49. Gedr. St. Kamer 797 (1986-1987), nr. 1, blz. 5, en nr. 13, blz. 59 e.v.

b) De vereffening van het Bedrijf is geregeld door artikel 35 van het voormelde koninklijk besluit van 23 april 1975. Volgens die bepaling stelt de Koning de datum vast waarop het Bedrijf in vereffening wordt gesteld. Gelet op de onttrekking van bevoegdheden aan de Agglomeratie en op de wil van de wetgever om het Bedrijf "af te schaffen", mag men aannemen dat het in vereffening gesteld wordt uit kracht van de wet.

Evenmin als enig ander gemeentebedrijf, heeft het Agglomeratiebedrijf rechtspersoonlijkheid. Het gaat hier om een beheersvorm voor een dienst van de Agglomeratie die losgemaakt is van dezer algemene diensten en die een patrimonium heeft gekregen dat bestemd is voor het vervullen van de taken die hem zijn opgedragen. Het beheer en de aansprakelijkheid daarvoor zijn zaak van de agglomeratieoverheden. Uit een juridisch oogpunt blijven de goederen die het patrimonium vormen dat wordt aangewend voor de exploitatie als bedrijf, eigendom van de Agglomeratie. Het is deze laatste die draagster is van de rechten en gehouden is tot nakoming van de verplichtingen. Bijgevolg behoren de vereffening - die een louter boekhoudkundig karakter heeft - en het beheer van de goederen gedurende de vereffeningsperiode tot de bevoegdheden van de agglomeratieoverheden.

De Koning vindt in artikel 59 van de wet van 26 juli 1971 de bevoegdheid om voor het betrokken bedrijf eigen vereffeningsregels vast te stellen. Bovendien maken de artikelen 2, A, en 25 van de wet van 21 augustus 1987 het de Koning mogelijk de Agglomeratie ertoe te verplichten de goederen die deel uitmaken van het doelvermogen geheel of gedeeltelijk over te dragen aan de Staat of aan de gemeenten. Dit neemt niet weg

dat de Koning, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging door de wet, geen vereffenaar kan aanstellen die belast is met de boekhoudkundige vereffeningsverrichtingen en met het beheer van de goederen gedurende de vereffeningsperiode. Die bevoegdheid ressorteert onder de agglomeratieoverheden.

Er kan evenwel worden aangenomen dat :

- de Koning, op grond van artikel 59 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten, aan de agglomeratie bijzondere regels oplegt voor de vereffening van het agglomeratiebedrijf;

- de Koning op grond van artikel 2, A, en 25 van de wet van 21 augustus 1987 en van artikel 67 van de Grondwet voor de agglomeratieoverheden bindende regels stelt met betrekking tot de aan de gang zijnde vernieuwingsverrichtingen en het beheer van de goederen die tot het doelvermogen behoren, ten einde met name te voorkomen dat de agglomeratie bevoegdheden blijft uitoefenen die haar door de wet van 21 augustus 1987 werden onttrokken.

II. Volgens artikel 2 van het ontwerp wordt de vereffenaar ermee belast de overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen van het Bedrijf te regelen volgens beginselen die hij zal moeten vaststellen na, volgens de gemachtigde van de Minister, over die overdrachten te hebben onderhandeld met de Executieve van het Brusselse Gewest en met de gemeenten. Hij stelt ontwerpen van overdrachten op, die door de Koning worden goedgekeurd. Een ontwerp tot re-

geling van de overdrachten dat door een vereffenaar is opgesteld en door de Koning is goedgekeurd, heeft niet de waarde van een koninklijk besluit tot vaststelling van de modaliteiten van de overdrachten omdat het initiatief en het meesterschap om de regels op te stellen en in toepassing te brengen dan niet bij de Koning berusten. Opdat aan het voorschrift van artikel 25 van de wet kan worden voldaan, moet de Koning zelf vooraf de regels betreffende de modaliteiten van de overdracht vaststellen.

III. Ten onrechte heeft de ontworpen tekst het over de goederen, rechten en verplichtingen van het "Bedrijf". In werkelijkheid gaat het om de goederen van de Agglomeratie die tot het voor het Bedrijf aangewende patrimonium behoren en om de daaraan verbonden rechten en verplichtingen.

IV. Artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp lijkt te impliceren dat de gemeenten verplicht kunnen worden de door het Bedrijf verzekerde taken en diensten over te nemen, waarbij die gemeenten slechts een adviserende bevoegdheid zouden hebben. Noch uit de tekst van artikel 25 van de wet, noch uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat de Koning gemachtigd zou zijn om de gemeenten ertoe te dwingen taken en diensten van de Agglomeratie over te nemen, zelfs al hebben die betrekking op bevoegdheden die hun uit kracht van de wet van 21 augustus 1987 toekomen. De wet preciseert niet dat de gemeenten de Agglomeratie opvolgen in dezer goederen, rechten en verplichtingen met betrekking tot de bevoegdheden die de hunne worden. Bij gebreke van een uit-

drukkelijke bepaling van de wet, is het aangewende procédé onbestaanbaar met het beginsel van de gemeentelijke autonomie.

Het ontwerp dient grondig te worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.