ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 10 mars 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative aux intercommunales", et en ayant délibéré dans ses séances des 26 avril, 10 mai, 12 mai, 17 mai et 19 mai 1982, a donné le 19 mai 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e maart 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de intercommunales", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 26 april, 10 mei, 12 mei, 17 mei en 19 mei 1982, en op 19 mei 1982 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de remplacer la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique. Il abroge en outre des lois particulières régissant certaines associations intercommunales.

Ce n'est pas la première tentative de réforme de la législation en cette matière. Un projet de loi relatif aux associations intercommunales et tendant, lui aussi, à remplacer la loi du 1er mars 1922, a été déposé à la Chambre des Représentants le 23 avril 1958 (Chambre, 1957-1958, doc. n° 936/1). Il avait fait l'objet d'un avis et d'une proposition de texte du Conseil d'Etat, section de législation, avis et proposition dont le Gouvernement avait largement tenu compte dans la rédaction de son projet définitif. Frappé de caducité à la suite de la dissolution des Chambres, le projet n'en fut pas relevé par les lois des 18 février 1959 et 2 avril 1959. Son contenu fut en grande partie repris par une proposition de loi déposée au Sénat le 9 octobre 1958 par MM. VERMEYLEN et consorts (Sénat, S.E. 1958, doc. n° 40) et qui n'aboutit pas.

L'exposé des motifs du présent projet ne fait aucune allusion à ce précédent. Il serait cependant intéressant que les intentions actuelles du Gouvernement soient situées par

rapport aux lignes directrices et à diverses solutions techniques retenues par un texte qui avait atteint un degré appréciable d'élaboration.

Cette discrétion a d'autant moins facilité l'examen du projet que l'exposé des motifs de celui-ci ne s'exprime qu'en des termes très généraux, voire abstraits, sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à proposer la réforme du régime de la loi de 1922 et en particulier sur les inconvénients de ce régime, auxquels il y aurait lieu de porter remède.

II.

Préalablement à l'examen du projet, il convient de s'interroger sur la compétence du législateur national par rapport aux principaux objets que ce projet s'assigne.

Suivant l'article 108, alinéa 4, de la Constitution,

> "Plusieurs provinces ou communes peuvent s'entendre ou s'associer, dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun".

Suivant l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980,

.../...

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

....

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° Les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations,

....".

A. Selon l'exposé des motifs (p. 2), le projet

"répond sur le fond à deux préoccupations essentielles : celle d'une plus grande démocratisation des associations de communes et celle d'un allégement de la tutelle sur celles-ci".

La démocratisation voulue par le projet se manifeste par le renforcement du pouvoir des communes. Le chapitre II du projet met en oeuvre le principe de la représentation exclusive et majoritaire des communes associées, par des conseillers communaux, au sein des organes de l'intercommunale.

L'allégement de la tutelle est présenté par l'exposé des motifs (p. 4) comme la contrepartie logique du renforcement du contrôle démocratique. Par comparaison à la loi du 1er mars 1922, l'allégement de la tutelle est considérable.

.../...

En ce qui concerne la tutelle administrative au sens strict, le projet ne maintient que la tutelle d'approbation sur les statuts et leurs modifications ainsi que sur le retrait et l'entrée des associés (article 21). Il supprime la tutelle sur la fixation des tarifs, les expropriations, les emprunts, l'acceptation des libéralités, la prorogation de l'association au-delà du terme fixé par les statuts et la dissolution anticipée. Il conserve la tutelle générale d'annulation, mais la réduit au contrôle de la légalité et de la conformité aux statuts (article 21); il exclut la lésion de l'intérêt général des causes d'exercice de la tutelle d'annulation. Par ailleurs, le projet fait disparaître, sans que l'exposé des motifs s'explique sur ce point particulier, la tutelle sur les bilans et les comptes, objet de plusieurs dispositions de la loi du 1er mars 1922.

Sachant que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980 attribue notamment aux Régions le "contrôle" des associations de communes, il s'indique de déterminer les compétences respectives du législateur national et des Régions relativement au contrôle des associations.

B. La volonté de réserver à la compétence du législateur national les règles organiques du régime des associations de communes ressort indiscutablement des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980. L'attribution de cette compétence au législateur national est impliquée par le texte même de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale qui consacre la compétence des Régions pour "l'application des lois organiques" relatives aux associations de communes. Elle

est, par ailleurs, conforme à l'article 108, alinéa 4, de la Constitution.

Il apparaît des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980 que le législateur a considéré les dispositions de la loi du 1er mars 1922 comme exemplaires du régime organique des associations de communes. La loi du 1er mars 1922 contient des dispositions de tutelle administrative au sens strict et des dispositions de tutelle financière. Si l'on définit la nature de telles dispositions uniquement en fonction de la loi du 1er mars 1922, il faut affirmer qu'elles sont organiques. Sur le plan des principes, par ailleurs, des dispositions ayant pour objet de déterminer le degré d'autonomie d'un pouvoir subordonné sont organiques par nature et l'élaboration cohérente d'une législation de base exige que soient déterminée les règles relatives à la tutelle.

Cette conclusion est toutefois susceptible d'être tempérée en raison de l'attribution, sans restriction, aux Régions du "contrôle" des associations de communes, par le texte de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980.

Selon le délégué du Ministre, le projet tient pour établi, par une sorte d'analogie avec l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, que les Régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice du contrôle, tandis que le législateur national reste compétent pour déterminer celui-ci dans ses principes. L'article 21 du projet met en oeuvre cette conception qui, par ailleurs, ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

Il serait difficile de soutenir que le législateur du 8 août 1980 a attribué aux Régions toutes les compétences en matière de contrôle des associations de communes, c'est-à-dire tant la compétence d'en fixer les principes (énumération des actes soumis à tutelle - procédés de tutelle) que celle d'organiser et d'exercer la tutelle.

Dans l'avis L. 13.379/VR, antérieur à la modification de l'article 108 de la Constitution, le Conseil d'Etat a fait l'observation suivante :

> "Régler l'organisation et les attributions de certains pouvoirs subordonnés et, plus particulièrement, la tutelle administrative exercée à leur égard, relève, en vertu des articles 108 et 108bis de la Constitution de la compétence exclusive du législateur.
>
> C'est le cas notamment pour les institutions provinciales, les institutions communales, les agglomérations et les fédérations de communes ainsi que pour les associations provinciales et intercommunales.
>
> Le transfert aux communautés et aux régions de certaines compétences touchant aux pouvoirs subordonnés ne peut dès lors être effectué que pour autant que les dispositions constitutionnelles qui les concernent aient été préalablement modifiées et dans la mesure où elles l'auront été" (1).

Le nouvel alinéa 3 inséré dans l'article 108 de la Constitution dispose comme suit :

> "En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'alinéa 1er, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par

.../...

---

(1) Avis L. 13.379/VR (Sénat, S.E. 1979, doc. n° 260/1, Annexe, p. 22). Dans la "note explicative" accompagnant la proposition du Gouvernement, qui est à l'origine de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, il est fait expressément référence à cet avis.

les Conseils de la Communauté et de la Région".

Bien que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue sans restriction le contrôle des associations de communes aux Régions, le législateur n'a pu le faire que dans la mesure autorisée par l'article 108, alinéa 3, de la Constitution. La disposition de la loi spéciale doit donc s'interpréter comme conférant aux Régions la compétence d'organiser et d'exercer la tutelle, le législateur national conservant le pouvoir d'en définir les principes dans la mesure où ils sont indissociables de l'organisation même des associations intercommunales.

Cependant, l' "allégement" de la tutelle, souligné dans l'exposé des motifs du projet, aboutira pratiquement à réduire le contrôle des Régions sur les associations de communes à l'organisation des tutelles d'approbation et d'annulation visées à l'article 21 du projet et au seul contrôle de légalité des statuts et de leurs modifications, ainsi que de conformité à la loi et aux statuts de l'entrée et du retrait des associés.

Cette limitation heurte la notion constitutionnelle de tutelle, telle qu'elle ressort de l'article 108, alinéa 2, 6, de la Constitution, combiné avec l'alinéa 4 du même article. On n'apercevrait, en effet, comment le législateur pourrait, sans méconnaître ces dispositions, permettre aux communes de se soustraire, par leur association, à la tutelle fondée sur la violation de l'intérêt général.

Au surplus, il apparaît des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la finalité des compétences attribuées aux Régions est "la rationalisation et la coor-

dination des intercommunales" (1). La suppression pure et simple de tout contrôle de conformité à l'intérêt général va à l'encontre de la volonté du législateur spécial. Elle est en effet de nature à priver les Régions d'un moyen essentiel de faire prévaloir, cas par cas, les exigences de la rationalisation et de la coordination des intercommunales en général sur des intérêts particuliers, notamment en matière de fixation du ressort.

C. Le chapitre VI du projet appelle plusieurs observations :

1° Ce chapitre s'intitule, à tort, "Dispositions transitoires". Les dispositions transitoires sont celles qui ont pour objet d'aménager le passage du régime de la loi abrogée au régime de la loi nouvelle. De telles dispositions seraient, en principe, de nature à justifier la compétence du législateur national. Les articles 28 et suivants du projet n'ont cependant rien de transitoire : il s'agit de dispositions qui "règlent le problème des incidences des fusions de communes sur les intercommunales dans le respect de l'autonomie communale" (exposé des motifs, p. 11).

2° Les articles 28 et suivants du projet ne sont pas organiques du régime général des associations de communes. Ils pourraient fort bien - à supposer que le législateur soit compétent - faire l'objet d'une législation autonome. L'argument tiré du caractère "organique" de ces dispositions au sens de la loi du 8 août 1980, ne peut justifier la compétence du législateur national.

.../...

---

(1) Voir notamment l'exposé des motifs du projet n° 261, pp. 29 et 30.

3° L'exposé des motifs commente le chapitre VI du projet en ces termes :

> "Il importe ... de régler par voie législative le problème de l'incidence des fusions de communes sur les associations de communes".

Cette justification n'est pas convaincante. Il est exact que les fusions de communes relèvent de la compétence du législateur national, en vertu de l'article 3 de la Constitution. Il appartient également au législateur de régler - au moins dans leurs principes - les conséquences nécessaires des fusions de communes. Les articles 28 et suivants du projet n'ont cependant pas pour objet de régler des conséquences nécessaires des fusions, mais seulement des difficultés résultant de l'incidence des fusions sur l'activité des intercommunales.

En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour la "fixation du ressort" des associations de communes. Les travaux préparatoires fournissent peu de renseignements à propos de ce qu'il faut comprendre par "fixation du ressort".

On peut résumer comme suit l'essentiel des déclarations qui ont été faites à ce sujet (1):

- la finalité de cette compétence est celle des autres compétences attribuées aux Régions, à savoir la "rationalisation et la coordination" des intercommunales; il est clair que les pouvoirs conférés en matière de fixation du ressort constituent un moyen efficace de rationalisation et de coordination;

.../...

---

(1) Voir notamment le rapport de la Commission de la Chambre (1979-1980, doc. n° 627/10, pp. 99 et 100).

- les Régions violeraient la Constitution si un décret obligeait les communes à s'associer ou le leur interdisait.

L'article 28 du projet procède incontestablement d'un souci de rationalisation. Une telle préoccupation n'est pas, dans son principe, le monopole des Régions. Il apparaît toutefois que le projet entend réaliser cette rationalisation en donnant aux conseils communaux les moyens de procéder à une réorganisation de l'activité territoriale des intercommunales, c'est-à-dire de leur ressort. La seule restriction exprimée au cours des travaux préparatoires à l'égard de la compétence des Régions en matière de fixation du ressort, est l'objection d'ordre constitutionnel rapportée ci-avant. Dès lors, les dispositions de l'article 28 du projet échappent à la compétence du législateur national.

Un argument supplémentaire en faveur de la compétence des Régions peut être trouvé dans l'attribution qui leur est conférée de la "politique de l'eau" (production et distribution d'eau, article 6, § 1er, V) et de la "politique de l'énergie" (distribution d'électricité et de gaz, article 6, § 1er, VII), matières qui sont fréquemment l'objet des activités des intercommunales. L'abandon de ces compétences au profit des Régions en ces matières est radical, puisque celles-ci ne sont pas visées par la concertation entre les Exécutifs régionaux et l'autorité nationale, dont il est question à l'article 6, § 3.

Quant aux dispositions des articles 29 et 30 qui pourraient relever de la compétence du législateur national, elles n'auront de portée véritable qu'après l'adoption par les autorités compétentes des règles relatives à l'objet principal du chapitre VI, puisqu'elles portent manifestement des mesures complémentaires voire accessoires de ces règles.

.../...

III.

En portant, en son article 5, 1°, que "les statuts des associations de communes sont conformes aux prescriptions des lois commerciales, pour autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de la nature spéciale de l'association", la loi du ler mars 1922 a énoncé un principe en des termes dont la généralité a laissé place à une jurisprudence judiciaire et administrative qui a consacré de véritables règles complémentaires des règles légales.

Lorsqu'il dispose que :

> "Sans préjudice de la présente loi, les dispositions des lois visées à l'alinéa précédent (c'est-à-dire des lois sur les sociétés commerciales et de la loi sur les associations sans but lucratif) sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature de l'intercommunale",

l'article 5, alinéa 2, du projet recourt à la même méthode, à cela près qu'il n'insiste plus sur le caractère nécessaire de la dérogation au regard de la nature spéciale de l'association intercommunale.

Des dispositions subséquentes limitent dans une certaine mesure la latitude ainsi donnée aux associés, latitude qui, dans l'économie du projet, est d'autant plus grande que la tutelle est fortement restreinte.

L'ensemble laisse-t-il encore place à des règles complémentaires ? L'exposé des motifs n'est guère explicite à ce sujet. Il faut cependant admettre que "les lois du service" (R.P.D.B., compl. V, v° Association de communes, n°s 266 et suivants) continueront nécessairement à prévaloir sur les

lois relatives aux sociétés commerciales et aux associations sans but lucratif, même dans le silence des statuts.

La jurisprudence judiciaire et administrative a éclairé certains aspects de la dérogation visée à l'article 5, 1°, de la loi du 7 mars 1922. L'arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 1966 (Pas. 1966, I, 1960) précise que cette dérogation peut découler des règles du droit administratif et notamment du principe général de la continuité du service public.

Pour la même raison, la loi du changement et la loi d'égalité des usagers priment également la conformité au droit privé des sociétés. Des dérogations ont été fréquemment imposées sur cette base à la suite d'instructions émanant de l'autorité de tutelle (voir notamment la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 25 février 1959, Moniteur belge du 11 mars 1959).

L'expérience acquise en la matière n'a pas permis cependant d'éliminer toutes les difficultés. C'est ainsi que demeure controversée l'application aux associations de communes de la loi du 6 mars 1973 qui a pour objet principal d'adapter la législation belge aux prescriptions de la première directive des Communautés européennes du 9 mars 1968 "tendant à coordonner pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les Etats membres, des sociétés ... pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers" (Journ. Off. Communautés européennes, 14 mars 1968, n° L. 65/8). Dans une dépêche adressée aux procureurs généraux le 15 mars 1974, le Ministre de la Justice constatait qu' "il résulte de l'examen approfondi auquel il a été procédé tant par les Parquets Généraux que par son département, que les sociétés civiles à forme commerciale poursuivant

.../...

un but d'utilité publique, ne tombaient pas - en principe - sous le coup de la loi du 6 mars 1973 modifiant la législation sur les sociétés commerciales". La dépêche recommandait cependant aux associations de communes de se soumettre volontairement à la nouvelle loi. L'opinion juridique exprimée dans cette dépêche ne fait pas l'unanimité de la doctrine (en ce sens : VAN OMMESLAGHE, "La première directive du Conseil du 9 mars 1968 en matière de sociétés" - Cahiers de droit européen, 1969, n° 5, p. 522 - SIMONT, "La loi du 6 mars 1973 modifiant la législation relative aux sociétés commerciales", R.P.S., 1974, p. 3; Contra : R.P.D.B., compl. V, v° Associations de communes, n° 62). Il s'imposerait donc que le législateur prenne position sur ce point, alors surtout que d'autres directives européennes ont été ou seront prises en matière de sociétés.

Il a été souligné que "les dérogations prévues par la loi en raison de la nature spéciale des associations sont sans doute, quant à leur principe, ce qu'il y a de plus important et aussi de plus original dans le régime légal et statutaire de l'association" (R.P.D.B., compl. V, déjà cité, n° 40). La doctrine n'en a pas moins souvent souhaité la création d'une forme juridique nouvelle adaptée à la situation et aux besoins des associations de communes (D. DE CLERCK, "Intercommunale Maatschappij", n° 70."in A.P.R."). Il appartient au Gouvernement et aux Chambres législatives de décider si, dans l'intérêt de la sécurité juridique, il ne serait pas préférable de refondre l'article 5 du projet pour répondre à ce voeu.

Il serait en tout cas indispensable que des réponses précises soient données aux questions qui ont été évoquées dans la présente observation générale.

+

EXAMEN DU TEXTE.

DISPOSITIF.

Article 1er.

La loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique impose aux associations d'avoir un objet d'"un intérêt communal bien déterminé". Selon le projet, c'est l'objet qui doit être à la fois d'intérêt communal et bien déterminé.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle la rédaction de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 1er mars 1922 a été modifiée dans le projet, alors que, selon les indications fournies au Conseil d'Etat, il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de modifier la portée du texte.

Il n'est pas d'usage d'introduire les alinéas d'un article par des numéros.

Par ailleurs, l'article est trop bref pour être divisé en paragraphes.

Suivant le 2°,

> "Les communes peuvent en outre faire entre elles des conventions en vue de régler ou gérer des objets d'intérêt communal. Ces conventions requièrent l'autorisation de l'autorité de tutelle".

.../...

Cette disposition n'a pas sa place dans le chapitre 1er, puisque les conventions qu'elle vise n'ont nullement pour effet la création d'une personne morale de droit public correspondant à la notion d'"intercommunales" définie à l'alinéa 1er et visée dans l'intitulé du chapitre.

Cette disposition pourrait avantageusement constituer la disposition unique d'un chapitre séparé, comme son équivalent fait l'objet de la section 2 (article 18) dans la loi du 1er mars 1982.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire : "Zaken van gemeentelijk belang" au lieu de "doelstellingen van gemeentelijk belang".

Article 2.

Pour éviter une équivoque, au moins dans la forme, le texte français serait mieux rédigé comme suit :

"Article 2.-

A l'exception des personnes de droit public qui participent à l'exercice de la tutelle sur les intercommunales, peuvent également faire partie de celles-ci toutes autres personnes de droit public ou privé".

Article 3.

Contrairement à la loi du 1er mars 1922 (article 5, 1°), le projet ne prévoit pas que l'association conserve son caractère civil même lorsqu'elle adopte la forme d'une société commerciale.

.../...

L'exposé des motifs ne contient aucune observation à ce sujet. Selon le délégué du Ministre, la nature civile des intercommunales est impliquée par l'article 3 du projet aux termes duquel : "Les intercommunales sont des personnes de droit public".

Cette opinion étant controversée, il serait préférable de compléter l'article 3 par une disposition qui pourrait être rédigée comme suit :

"Quels que soient leur forme et leur objet, elles n'ont pas un caractère commercial".

Article 4.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 4.-

Outre les indications particulières imposées par la présente loi et, selon le cas, par la législation sur les sociétés anonymes, sur les sociétés coopératives ou sur les associations sans but lucratif, les statuts de l'intercommunale mentionnent :

1° sa dénomination;

2° son objet ou ses objets;

3° sa forme juridique;

4° son siège;

.../...

5° sa durée;

6° la désignation précise des associés, de leurs apports et de leurs engagements;

7° la composition et les pouvoirs des organes, ainsi que les modes de désignation et de révocation de leurs membres;

8° le mode de communication aux associés des bilans, des comptes et des autres documents;

9° l'affectation des bénéfices;

10° les modalités de retrait d'un associé;

11° le mode de liquidation, le mode de désignation des liquidateurs et la détermination de leurs pouvoirs, ainsi que la destination des biens".

Article 5.

Suivant cet article,

"Les intercommunales adoptent soit la forme juridique de la société anonyme ou de la société coopérative telle que prévue dans les lois coordonnées sur les sociétés commerciales, soit la forme juridique de l'association sans but lucratif telle que prévue dans la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et

.../...

aux établissements d'utilité publique. Dans ce dernier cas, l'intercommunale ne peut se livrer à des opérations industrielles et commerciales.

Sans préjudice de la présente loi, les dispositions des lois visées à l'alinéa précédent sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature de l'intercommunale.

Ces dérogations doivent être expresses et sont de stricte interprétation".

1. Il est superflu de mentionner les lois relatives aux sociétés commerciales ou aux associations sans but lucratif, ces formes juridiques étant connues.

La première phrase de l'alinéa 1er serait dès lors mieux rédigée comme suit :

"Les intercommunales adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative, soit de l'association sans but lucratif".

2. Si l'on combine la deuxième phrase de l'alinéa 1er et l'alinéa 2, tels qu'ils sont rédigés et présentés, on doit se demander si, selon le projet, les statuts ne pourraient pas valablement déroger à la loi du 27 juin 1921 en ce qu'elle interdit à l'association de chercher à procurer à ses membres un gain matériel. Il ressort des explications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention du Gouvernement, la réponse à cette question est négative.

Il serait dès lors préférable de supprimer la deuxième phrase dans l'alinéa 1er et de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

.../...

"Les lois visées à l'alinéa 1er sont applicables aux intercommunales pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature de celles-ci. En aucun cas, les intercommunales qui ont pris la forme d'association sans but lucratif ne peuvent se livrer à des opérations industrielles et commerciales, ni chercher à procurer à leurs membres un gain matériel".

Quant au dernier alinéa, qui relève de l'interprétation doctrinale, il est superflu et il doit être omis.

Article 6.

On observera que la disposition, qui reproduit en substance l'article 6 de la loi du 1er mars 1922, ne prévoit plus l'exception d'une autorisation toujours révocable. Si, comme on peut le supposer, la suppression de cette possibilité d'exception est en relation avec la réforme de la tutelle sur les associations intercommunales, elle appelle l'observation générale n° II.

Il n'en demeure pas moins que, sans cette possibilité, la disposition acquiert une portée particulièrement contraignante.

Article 7.

Aux termes de l'article 7 du projet,

"La durée de l'intercommunale ne peut excéder trente années".

.../...

Aux termes de l'article 22,

"A la demande de la majorité des communes associées, l'intercommunale peut être prorogée pour une durée qui ne peut excéder trente ans. Aucun associé ne peut cependant être tenu au-delà du terme fixé avant que n'intervienne la prorogation".

La combinaison de ces deux dispositions pose tout d'abord un problème de rédaction et un problème d'interprétation :

1. Il est évident que l'article 22 dément le caractère absolu de l'interdiction formulée par l'article 7.

2. Faut-il comprendre l'article 22 en ce sens que l'intercommunale ne peut être prorogée qu'une seule fois pour une période de trente ans au plus ou, au contraire, qu'elle peut être prorogée à plusieurs reprises ?

Il ressort des renseignements fournis au Conseil d'Etat que la première interprétation devrait être retenue. En ce cas, le texte devrait la traduire avec plus de précision.

Dans le régime de la loi du 1er mars 1922, la durée des associations intercommunales n'est pas limitée dans le temps et dépend de la libre volonté des associés telle qu'elle s'est exprimée dans les statuts de l'association. Encore faut-il observer que, selon l'article 13 de la même loi, "A l'expiration du terme fixé, l'association est prorogée pour le même temps, si cette prorogation est demandée par la majorité des communes intéressées, sauf recours au Roi".

.../...

La règle que l'article 7 du projet tend à consacrer s'inspire du régime des sociétés commerciales (lois sur les sociétés commerciales coordonnées par arrêté royal du 30 novembre 1935, articles 102 et 139).

On observera toutefois que, tant pour les sociétés coopératives que pour les sociétés anonymes, le législateur a assoupli ce régime de deux manières :

- d'une part, il a prévu que les sociétés "qui ont pour objet l'exploitation d'une concession accordée par le gouvernement, peuvent être formées pour la durée de la concession";

- d'autre part, il a admis qu'avant l'expiration du terme de 30 ans "la société peut être successivement prorogée dans les formes prescrites pour les modifications des statuts, pour un nouveau terme expirant dans les trente ans de la prorogation".

L'exposé des motifs du projet ne fournit aucune explication quant aux raisons qui ont déterminé le Gouvernement à imposer aux intercommunales un régime différent de celui sous l'empire duquel elles vivent depuis 1922 et qui, au surplus, est plus rigide que celui des sociétés commerciales concessionnaires de services publics (1).

On observera que, dans le système du projet, lorsque des nécessités administratives, économiques ou autres viendront à justifier la poursuite des activités d'une intercommunale au-delà du second terme de son existence, il sera nécessaire soit de constituer une nouvelle intercommunale après dissolution de la première, soit de faire appel au législateur national.

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - -

(1) L'exposé des motifs du projet n° 936, dont il a été fait état dans l'observation générale n° I, était, à cet égard, plus explicite.

Article 9.

Suivant cet article,

"Tout retrait d'un associé d'une intercommunale est permis après quinze ans d'affiliation moyennant l'accord des deux tiers des autres associés et la réparation, par l'associé qui se retire, de tout préjudice que son départ anticipé cause à l'intercommunale ou aux autres associés. Ce préjudice doit être évalué à dire d'expert".

Cette disposition doit, elle aussi, être rapprochée de l'article 22 déjà cité. Suivant ce qu'exprime l'exposé des motifs à propos des modalités de retrait d'un associé visé à l'article 4, elle tend à fixer une période minimum au-delà de laquelle un associé ne peut être contraint par les statuts à demeurer membre de l'association si son retrait est autorisé par une majorité des deux tiers des autres associés et si, le cas échéant, il répare le préjudice que son départ anticipé cause à l'intercommunale ou aux autres associés.

Le texte devrait exprimer cette intention avec plus de précision.

Article 10.

Cette disposition fait double emploi avec l'article 21, et, de l'accord du délégué du Ministre, elle peut être omise.

Article 11 (devenant l'article 10).

Sous le bénéfice de l'observation générale n° III, l'article serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Article 10.-

Chaque intercommunale comprend une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège des commissaires".

Article 12 (devenant l'article 11).

La disposition correspondante du projet n° 936 était rédigée comme suit :

"Article 17.-

Quelle que soit la proportion des apports des diverses parties à la constitution du fonds social, les communes et les commissions d'assistance publique disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association".

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si le système fondé sur la majorité des voix, alors retenu, n'était pas à la fois plus adéquat et moins éloigné des principes fondamentaux du droit des sociétés que le système présentement en projet.

Article 15 (devenant l'article 14).

A l'alinéa 2, il serait plus conforme à la terminologie de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des reviseurs d'entreprises d'écrire : "..., dont l'un au moins a la qualité de membre de l'Institut des reviseurs d'entreprises, ...".

.../...

Article 16 (devenant l'article 15).

Les mécanismes mis en place par l'article 16 sont comparables à ceux que prévoit l'article 11, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale.

Pas plus que cette dernière disposition, l'article 16 ne soulève d'objection d'ordre constitutionnel en raison du caractère proportionnel des scrutins pour lesquels les conseillers communaux sont appelés à se réunir en corps électoraux.

Article 19 (devenant l'article 18).

Suivant l'article 19,

> "Les décisions de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du collège des commissaires ne sont valablement prises que si elles obtiennent l'assentiment de la majorité des représentants des communes associées.
>
> Les statuts peuvent prévoir des dispositions assurant la protection des intérêts légitimes des associés minoritaires".

Le délégué du Ministre n'a pas été en mesure d'indiquer comment cette disposition se combinait avec l'article 9 du projet. Le Conseil d'Etat ne peut, dans ces conditions, qu'attirer l'attention du Gouvernement sur la difficulté soulevée par cette combinaison éventuelle.

A l'alinéa 2, l'adjectif "légitime" est superflu et doit être omis.

.../...

Article 21 (devenant l'article 20).

L'article doit être divisé en paragraphes plutôt qu'en numéros.

La disposition organise la tutelle d'approbation et la tutelle d'annulation à l'égard des décisions relatives à l'intercommunale ou des décisions prises par celle-ci. Elle appelle les critiques qui ont été énoncées dans l'observation générale n° II.

En toute hypothèse, les alinéas 3 et 4 du 1° ne relèvent pas de l'organisation de la tutelle mais bien de la procédure. A ce titre, ils échappent à la compétence du législateur national.

Article 22 (devenant l'article 21).

L'article a déjà été cité et certaines observations ont été faites à son propos sous l'article 7.

La seconde phrase devrait exprimer avec plus de précision les intentions exactes du Gouvernement car, telle qu'elle est rédigée, elle est susceptible de plusieurs interprétations. On n'aperçoit pas, notamment, si l'interdiction qu'elle porte a pour objet un engagement de proroger l'intercommunale ou simplement tout engagement quelconque dont les effets se prolongeraient au-delà du premier terme d'existence de l'intercommunale.

+

Dans l'intitulé du chapitre V, les mots "relatives aux intercommunales" sont superflus et doivent être omis.

+

.../...

Article 25 (devenant l'article 24).

L'alinéa 1er fait référence implicite à la loi du 17 juillet 1975 sur la comptabilité des entreprises.

Mieux vaudrait dès lors écrire : "... est tenue selon la législation sur la comptabilité des entreprises".

Article 27 (devenant l'article 26).

Suivant l'article 27,

> "Les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public".

Cette disposition reprend, en en élargissant encore la portée, l'article 17 de la loi du 1er mars 1922.

Par la généralité des termes dans lesquels elle est rédigée, elle pose un problème de compatibilité avec le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne.

En effet, en vertu de l'article 90, 1., de ce Traité, les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du Traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

.../...

En vertu de l'article 92, 1., du même Traité,

"Sauf dérogation prévue par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etats, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

L'exposé des motifs ne fournit aucun élément d'appréciation sur la difficulté que l'article 27 soulève de la sorte. Il n'indique notamment pas quelle position le Gouvernement a adoptée par rapport à l'application éventuelle de l'article 93, 3., qui concerne l'information de la commission au sujet des projets tendant à instituer ou à modifier des aides.

Certes, il se peut qu'un certain nombre d'associations intercommunales échappent, par l'objet de leurs activités, au champ d'application du Traité. Il suffit cependant que certaines d'entre elles s'y trouvent comprises pour qu'il apparaisse indispensable que les Chambres législatives soient éclairées sur la validité, au regard du droit européen, de la disposition législative qu'il leur est proposé d'adopter.

Article 31 (devenant l'article 30).

Suivant le paragraphe 2,

"L'autorité de tutelle prononce la dissolution de toute association de communes qui n'aura pas soumis à approbation, dans le délai requis, ses statuts modifiés".

.../...

Il ressort de la rédaction même de cette disposition et des explications fournies par le délégué du Gouvernement que l'autorité de tutelle n'aurait aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de prononcer la dissolution, et notamment quant à la proportionnalité de cette mesure par rapport à la gravité du manquement susceptible d'être reproché à l'association de communes.

Dans ces conditions, l'appel à la notion de tutelle et la désignation de l'autorité de tutelle pour prononcer une sanction aussi automatique paraissent inadéquats, la compétence de cette autorité étant entièrement liée par l'effet du texte en projet.

Article 32 (devenant l'article 31).

Au 5. de cette disposition, il y a lieu d'écrire "24 février 1959" et non "24 juin 1959".

Pour les raisons indiquées dans l'observation générale n° II, il n'est pas au pouvoir du législateur national d'abroger l'arrêté royal du 24 février 1959, puisque cet arrêté se rapporte au contrôle des associations intercommunales tel que ce contrôle a été décrit dans l'observation précitée.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

Het ontwerp waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd strekt tot vervanging van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen. Het heft bovendien bijzondere wetten op die op sommige intercommunale verenigingen van toepassing zijn.

Dit is niet de eerste poging tot hervorming van de ter zake geldende wetgeving. Een ontwerp van wet betreffende de intercommunale verenigingen dat eveneens strekte tot vervanging van de wet van 1 maart 1922, is bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend op 23 april 1958 (Kamer, 1957-1958, Gedr. St. nr 936/1). Hieromtrent had de Raad van State, afdeling wetgeving, een advies gegeven en een tekstvoorstel gedaan, met welk advies en voorstel de Regering in ruime mate rekening heeft gehouden in de eindredactie van haar ontwerp. Ten gevolge van de ontbinding van de Wetgevende Kamers kwam het ontwerp te vervallen en het werd noch door de wet van 18 februari 1959 noch door die van 2 april 1959 van verval ontheven. De inhoud ervan werd grotendeels overgenomen in een wetsvoorstel dat op 9 oktober 1958 bij de Senaat werd ingediend door de HH. VERMEYLEN en consoorten (Senaat, B.Z. 1958, Gedr. St. nr 40) maar dat het niet verder heeft gebracht.

De memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp maakt nergens gewag van dat precedent. Het zou nochtans lonend zijn de huidige bedoeling van de Regering te zien in het licht

.../...

van de hoofdlijnen en de diverse technische oplossingen die neergelegd waren in een tekst die al een eind ver uitgewerkt was.

Deze discretie heeft het onderzoek des te minder vergemakkelijkt, daar de memorie van toelichting zich slechts in zeer algemene zoal niet abstracte termen uitlaat over de redenen die de Regering ertoe hebben aangezet de hervorming van het stelsel van de wet van 1922 voor te stellen, en vooral over de nadelen van dat stelsel die verholpen zouden moeten worden.

II.

Vóór het eigenlijke onderzoek van het ontwerp moge de vraag worden gesteld naar de bevoegdheid van de nationale wetgever ten aanzien van de voornaamste oogmerken van het ontwerp.

Artikel 108, vierde lid, van de Grondwet bepaalt :

> "Verscheidende provincies of verscheidene gemeenten mogen zich met elkaar verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken van provinciaal belang of van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen".

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

.../...

"De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet zijn :

...

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° De werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen;

...".

A. Volgens de memorie van toelichting (blz. 2) is de hoofdzorg van het ontwerp in wezen tweeërlei "een meer doorgedreven democratisering van de verenigingen van gemeenten en een verlichting van de voogdij die op hen rust".

De democratisering waar het ontwerp naar streeft, spiegelt zich af in de versterking van de macht der gemeenten. Hoofdstuk II van het ontwerp werkt met het beginsel dat de aangesloten gemeenten in de organen van de intercommunale uitsluitend door gemeenteraadsleden worden vertegenwoordigd en dat deze daarin de meerderheid moeten hebben.

De "verlichting van de voogdij" wordt door de memorie van toelichting (blz. 4) voorgesteld als de logische tegenhanger van de versterking van de democratische controle. Vergeleken bij de wet van 1 maart 1922 wordt het toezicht aanzienlijk verlicht.

Wat het administratief toezicht sensu stricto betreft behoudt het ontwerp alleen het goedkeuringstoezicht op de statuten en hun wijzigingen en op het toetreden en uittreden van de deelgenoten (artikel 21). Het schaft het toezicht af dat

.../...

betrekking heeft op het vaststellen van de tarieven, op de onteigeningen, op de leningen, op het aanvaarden van giften, op de verlenging van de vereniging na de door de statuten bepaalde termijn en op de vervroegde ontbinding. Het handhaaft het algemeen vernietigingstoezicht, maar beperkt het tot de controle van de wettigheid en van de overeenstemming met de statuten (artikel 21); het sluit de schending van het algemeen belang uit als grond voor het uitoefenen van de vernietigingsbevoegdheid. Bovendien maakt het ontwerp, zonder dat de memorie van toelichting over dat bijzonder punt enige uitleg geeft, een eind aan het toezicht op de balansen en de rekeningen, waaraan in de wet van 1 maart 1922 verschillende bepalingen zijn gewijd.

Ervan uitgaand dat artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 met name aan de Gewesten "de controle" van de verenigingen van gemeenten toewijst, behoort te worden uitgemaakt welke bevoegdheden ter zake van de controle van de verenigingen bij de nationale wetgever respectievelijk bij de Gewesten berusten.

B. De wil om alleen de nationale wetgever bevoegdheid te geven ten aanzien van de organieke regels van het stelsel van de verenigingen van gemeenten blijkt onbetwistbaar uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat die bevoegdheid aan de nationale wetgever is toegekend, ligt besloten in de tekst zelf van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet die de Gewesten bevoegdheid geeft wat betreft "de toepassing van de organieke wetten" betreffende de verenigingen van gemeenten. Dat strookt bovendien met artikel 108, vierde lid, van de Grondwet.

.../...

De parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1980 toont aan dat de wetgever de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 als kenschetsend voor het organiek stelsel van de verenigingen van gemeenten heeft beschouwd. De wet van 1 maart 1922 bevat bepalingen inzake administratief toezicht sensu stricto en bepalingen inzake financieel toezicht. Uitsluitend getoetst aan de hand van de wet van 1 maart 1922, zijn dergelijke bepalingen stellig organiek van aard. Op het vlak van de principes zijn bepalingen die tot doel hebben aan te geven in hoever een ondergeschikt bestuur autonoom is, overigens uit zichzelf organieke bepalingen, en wil men tot een sluitende basiswetgeving komen, dan moeten de regels inzake toezicht worden vastgesteld.

Die conclusie kan echter worden afgezwakt doordat aan de Gewesten, zonder enige beperking, de "controle" van de verenigingen van gemeenten wordt opgedragen door de tekst van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980.

Volgens de gemachtigde van de Minister gaat het ontwerp er, door een soort van analogie met artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van uit dat de Gewesten bevoegd zijn voor het organiseren en het uitoefenen van de controle, terwijl de nationale wetgever bevoegd blijft om de beginselen ter zake van die controle vast te stellen. Artikel 21 van het ontwerp verwerkelijkt die opvatting, zonder dat de memorie van toelichting daarbij enige commentaar verstrekt.

Bezwaarlijk zou kunnen worden betoogd dat de wetgever van 8 augustus 1980 alle bevoegdheden inzake controle op de verenigingen van gemeenten aan de Gewesten heeft verleend, dit wil zeggen evengoed de bevoegdheid om de beginselen ervan

te bepalen (opsomming van de aan toezicht onderworpen handelingen - wijzen van uitoefening van het toezicht), als de bevoegdheid om het toezicht te organiseren en uit te oefenen.

In het advies L. 13.379/VR, dat aan de wijziging van artikel 108 van de Grondwet vooraf is gegaan, merkte de Raad van State op :

> "De inrichting en de bevoegdheden van bepaalde ondergeschikte besturen en meer bepaald het administratief toezicht op die besturen, behoren krachtens de artikelen 108 en 108bis van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever.
>
> Zulks is meer bepaald het geval voor de provinciale instellingen, de gemeentelijke instellingen, de agglomeraties en de federaties van gemeenten en de interprovinciale en de intercommunale verenigingen.
>
> Het overdragen van bevoegdheden betreffende die ondergeschikte besturen aan de gemeenschappen of aan de gewesten is derhalve slechts mogelijk voor zover als en in de mate dat de desbetreffende grondwetsbepalingen vooraf worden gewijzigd" (1).

Het in artikel 108 van de Grondwet ingevoegde derde lid luidt als volgt :

> "In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest".

.../...

---

(1) Advies L. 13.379/VR (Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr 260/1, Bijlage, blz. 22). In de "toelichtende nota", bij het Regeringsvoorstel dat aan de basis ligt van artikel 108, derde lid, van de Grondwet, wordt uitdrukkelijk naar dat advies verwezen.

Ofschoon artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet de controle van de verenigingen van gemeenten zonder enige beperking aan de Gewesten toewijst, heeft de wetgever hun die bevoegdheid slechts kunnen toekennen in de mate dat artikel 108, derde lid, van de Grondwet dat mogelijk maakt. De bepaling van de bijzondere wet moet dan ook zo worden uitgelegd dat zij aan de Gewesten de bevoegdheid verleent om het toezicht te organiseren en uit te oefenen, terwijl de nationale wetgever de bevoegdheid behoudt om de ter zake geldende beginselen te bepalen voor zover die niet los te maken zijn van de organisatie zelf van de intercommunale verenigingen.

In de praktijk nochtans zal de in de memorie van toelichting van het ontwerp beklemtoonde "verlichting van de voogdij" erop neerkomen dat de controle van de Gewesten op de verenigingen van de gemeenten wordt beperkt tot het organiseren van het goedkeuringstoezicht en het vernietigingstoezicht bedoeld in artikel 21 van het ontwerp en tot de uitsluitende controle van de wettigheid van de statuten en hun wijzigingen alsook van de overeenstemming van de toetreding en de uittreding van de deelgenoten met de wet en de statuten.

Die beperking komt in strijd met het grondwettelijk begrip toezicht, zoals dat blijkt uit artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, samengelezen met het vierde lid van datzelfde artikel. Hoe zou de wetgever immers, zonder daarbij tegen die bepalingen in te gaan, de gemeenten kunnen toestaan om zich, door het feit van hun vereniging, te onttrekken aan het toezicht dat gegrond is op de schending van het algemeen belang ?

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt bovendien dat met het toekennen

van bevoegdheden aan de Gewesten de "rationalisering en de coördinatie van de intercommunale verenigingen" wordt beoogd (1). Het ontzien van het algemeen belang buiten enige controle laten, gaat in tegen de wil van de bijzondere wetgever. De Gewesten zouden hierdoor een essentieel middel verliezen om, geval per geval, de eisen van de rationalisering en de coördinatie van de intercommunales in het algemeen boven de particuliere belangen te laten gaan, onder meer inzake de vaststelling van het ambtsgebied.

C. Bij hoofdstuk VI van het ontwerp zijn verscheidene opmerkingen te maken :

1° Het opschrift van dit hoofdstuk luidt ten onrechte "Overgangsbepalingen". Overgangsbepalingen zijn bepalingen die tot doel hebben de overgang te regelen van het stelsel van de opgeheven wet naar dat van de nieuwe wet. Zodanige bepalingen zouden in beginsel de bevoegdheid van de nationale wetgever kunnen wettigen. De artikelen 28 en volgende van het ontwerp hebben echter niets van overgangsbepalingen : het zijn bepalingen die "het probleem van de weerslag van de samenvoegingen van gemeenten op de intercommunales regelen, met inachtneming van de gemeentelijke autonomie" (memorie van toelichting, blz. 11).

2° De artikelen 28 en volgende van het ontwerp zijn geen organieke bepalingen van het algemeen stelsel der verenigingen

.../...

---

(1) Zie onder meer de memorie van toelichting van ontwerp nr 261, blz. 29 en 30.

van gemeenten. Zij zouden zeer goed - gesteld dat de wetgever bevoegd is - in een autonome wet kunnen staan. Het argument als zouden het "organieke" bepalingen zijn in de zin van de wet van 8 augustus 1980, vermag de bevoegdheid van de nationale wetgever niet te wettigen.

3° De memorie van toelichting verstrekt de volgende commentaar bij hoofdstuk VI van het ontwerp :

> "Het komt er ... op aan ... bij wet het probleem van de weerslag van de samenvoegingen van gemeenten op de verenigingen van gemeenten te regelen".

Overtuigend is deze verantwoording allerminst. Het is juist dat de samenvoegingen van gemeenten krachtens artikel 3 van de Grondwet, tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren. Het is ook zaak van de wetgever de noodzakelijke gevolgen van de samenvoegingen van gemeenten - althans wat de beginselen betreft - te regelen. De artikelen 28 en volgende van het ontwerp strekken tot het regelen, niet van de noodzakelijke gevolgen van de samenvoegingen, maar alleen van de moeilijkheden die ontstaan uit de weerslag van de samenvoegingen op de werkzaamheid van de intercommunales.

Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 zijn de Gewesten bevoegd voor "de vaststelling van het ambtsgebied" van de verenigingen van gemeenten. De parlementaire voorbereiding is niet verhelderend wat betreft het begrip "vaststelling van het ambtsgebied".

De desbetreffende verklaringen komen in grote trekken hierop neer (1) :

.../...

---

(1) Zie onder meer het verslag van de Commissie van de Kamer (1979-1980, Gedr. St. nr 627/10, blz. 99 en 100).

- de finaliteit van die bevoegdheid is die van de andere aan de Gewesten verleende bevoegdheden met name de "rationalisering en de coördinatie" van de intercommunales; het is duidelijk dat de bevoegdheden die zijn toegekend ter zake van de vaststelling van het ambtsgebied een doeltreffend middel tot rationalisering en coördinatie vormen;

- de Gewesten zouden de Grondwet schenden indien een decreet de gemeenten zou verplichten of verbieden zich te verenigen.

Artikel 28 van het ontwerp berust ontegensprekelijk op een streven naar rationalisering, maar dat is principieel geen monopolie van de Gewesten. Toch lijkt het ontwerp tot die rationalisering te willen komen door aan de gemeenteraden de middelen te geven om de territoriale werkzaamheid van de intercommunales, met andere woorden hun ambtsgebied, te reorganiseren. De enige restrictie die tijdens de parlementaire voorbereiding is gemaakt ten aanzien van de bevoegdheid van de Gewesten met betrekking tot het vaststellen van het ambtsgebied, betreft het hiervoren aangehaalde grondwettigheidsbezwaar. De bepalingen van artikel 28 van het ontwerp vallen dan ook buiten de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Dat deze aangelegenheid zaak van de Gewesten is, vindt ook steun in het feit dat hun de bevoegdheid is verleend ter zake van "het waterbeleid" (waterproduktie en watervoorziening, artikel 6, § 1, V) en van het "energiebeleid" (elektriciteitsvoorziening en gasdistributie, artikel 6, § 1, VII), welke aangelegenheden vaak tot de werkzaamheden van de intercommunales behoren. De afstoting van die bevoegdheden naar de Gewesten in die aangelegenheden is radicaal, want deze

.../...

vallen niet onder het overleg tussen de Gewestexecutieven en de nationale overheid, waarvan sprake is in artikel 6, § 3.

Wat betreft de bepalingen van de artikelen 29 en 30 die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever zouden kunnen behoren, deze zullen geen werkelijke betekenis hebben dan nadat de bevoegde overheden de regels in verband met het hoofddoel van hoofdstuk VI zullen hebben aangenomen, daar zij kennelijk maatregelen inhouden die ten aanzien van die regels aanvullend of zelfs accessoir zijn.

III.

Doordat de wet van 1 maart 1922 in haar artikel 5, 1°, heeft bepaald dat "de statuten moeten overeenstemmen met de voorschriften der handelswetten, voor zover het niet nodig is daarvan af te wijken uit hoofde van de bijzondere aard der vereniging", heeft zij een beginsel geformuleerd in dermate algemene bewoordingen dat er ruimte ontstond voor een justitiële en administratieve rechtspraak waarin regels werden gehuldigd die echte aanvullingen van de wettelijke regels zijn geworden.

Waar het ontwerp in artikel 5, tweede lid, bepaalt :

> "Onverminderd de beschikkingen van onderhavige wet zijn de bepalingen van genoemde wetten (dit wil zeggen van de wetten op de handelsvennootschappen en van de wet op de verenigingen zonder winstoogmerk) van toepassing op de intercommunales voor zover de statuten er, omwille van de aard van de intercommunale, niet van afwijken",

.../...

neemt het zijn toevlucht tot dezelfde methode, met dien verstande dat het niet meer de nadruk legt op het noodzakelijkheidskarakter van de afwijking ten aanzien van de bijzondere aard van de intercommunale vereniging.

In verdere bepalingen wordt dan in zekere mate een beperking gelegd op de aldus aan de deelgenoten gelaten vrijheid van handelen die, in de economie van het ontwerp, des te groter is daar het toezicht sterk wordt ingekrompen.

Laat dit alles nog ruimte voor aanvullende regels ? De memorie van toelichting zegt daar weinig of niets over. Toch moet worden aangenomen dat de zogeheten "lois du service (R.P.D.B., compl. V, v° Association de communes, nrs 266 en volgende) noodzakelijk zullen blijven primeren aan de wetten betreffende de handelsvennootschappen en de verenigingen zonder winstoogmerk, zelfs bij stilzwijgen van de statuten.

De justitiële en administratieve rechtspraak heeft bepaalde aspecten van de in artikel 5, 1°, van de wet van 7 maart 1922 bedoelde afwijking verhelderd. Het arrest van het Hof van Cassatie van 21 april 1966 (Pas. 1966, I, 1960), stelt dat die afwijking kan volgen uit de regels van het administratief recht en inzonderheid uit het algemeen beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.

Om dezelfde redenen heeft ook de "wet" dat verandering mogelijk moet zijn en dat de gebruikers gelijkelijk behandeld moeten worden voorrang boven de overeenstemming met het private vennootschapsrecht. Op die basis zijn vaak af-

.../...

wijkingen opgelegd ingevolge onderrichtingen van de toezichthoudende overheid (zie onder meer de omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 25 februari 1959, Belgisch Staatsblad van 11 maart 1959).

Zelfs met de in dezen opgedane ervaring konden niet alle moeilijkheden worden ondervangen. Zo is het nog altijd een twistvraag of de verenigingen van gemeenten onder toepassing vallen van de wet van 6 maart 1973, die in hoofdzaak tot doel heeft de Belgische wetgeving aan te passen aan de eerste richtlijn van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 1968 "strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen ... om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden" (Publikatieblad Europese Gemeenschappen, 14 maart 1968, nr L. 65/8). In een dienstbrief van 15 maart 1974 aan de procureurs-generaal, stelde de Minister van Justitie vast dat uit een grondig onderzoek, zowel door de Parketten-generaal als door zijn departement, was gebleken dat burgerlijke vennootschappen met handelsvorm die een oogmerk van openbaar nut nastreven - in beginsel - niet onder toepassing vielen van de wet van 6 maart 1973 tot wijziging van de wetgeving betreffende de handelsvennootschappen". In die dienstbrief werd de verenigingen van gemeenten nochtans aangeraden zich vrijwillig aan de nieuwe wet te onderwerpen. Over de in die dienstbrief te kennen gegeven juridische opvatting bestaat in de rechtsleer geen eenstemmigheid (in die zin : VAN OMMESLAGHE, "La première directive du Conseil du 9 mars 1968 en matière de sociétés" - Cahiers de droit européen, 1969, nr 5, blz. 522 - SIMONT, "La loi du 6 mars 1973 modifiant la législation relative aux sociétés commerciales", R.P.S. 1974, blz. 3; Contra: "R.P.D.B., compl. V, v° Associations de communes", nr 62). De wetgever zou in dit opzicht

.../...

een standpunt moeten innemen, vooral daar andere Europese richtlijnen inzake vennootschappen zijn of zullen worden uitgevaardigd.

Er is nadrukkelijk gesteld : "les dérogations prévues par la loi en raison de la nature spéciale des associations sont sans doute, quant à leur principe, ce qu'il y a de plus important et aussi de plus original dans le régime légal et statutaire de l'association" (R.P.D.B., compl. V, déjà cité, n° 40). In de rechtsleer is niettemin herhaaldelijk de wens uitgesproken dat een volledig nieuw type van vennootschapsvorm, aangepast aan de toestand en de behoeften van de verenigingen van gemeenten zou worden ingevoerd (D. DE CLERCK. "Interkommunale Maatschappij", nr 70, in A.P.R.). Het is zaak van de Regering en van de Wetgevende Kamers te beslissen of het ter wille van de rechtszekerheid niet verkieslijk zou zijn artikel 5 van het ontwerp om te werken ten einde aan die wens tegemoet te komen.

Het zou in ieder geval volstrekt noodzakelijk zijn dat precieze antwoorden worden gegeven op de vragen die in deze algemene opmerking zijn opgeworpen.

+

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Luidens de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen moeten de bedoelde verenigingen "zaken van een wel bepaald gemeentelijk belang" tot doel hebben. Volgens het ontwerp moeten de zaken zelf (in de tekst : "de oogmerken") tegelijk van gemeentelijk belang en wel bepaald zijn.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de redactie van artikel 1, eerste lid, van de wet van 1 maart 1922 in het ontwerp gewijzigd is, terwijl het, naar aan de Raad is verklaard, niet in de bedoeling van de Regering ligt de strekking van de tekst te veranderen.

Het is niet gebruikelijk de leden van een artikel te nummeren.

Het artikel is bovendien te kort om in paragrafen te worden ingedeeld.

De tekst onder 2° luidt :

> "De gemeenten mogen bovendien onder elkaar overeenkomsten afsluiten met het oog op het regelen of het beheer van doelstellingen van gemeentelijk belang. Deze overeenkomsten vereisen de toelating van de voogdijoverheid".

.../...

Deze bepaling is niet op haar plaats in hoofdstuk I, vermits de erin bedoelde overeenkomsten geenszins meebrengen dat een publiekrechtelijk rechtspersoon wordt opgericht die beantwoordt aan het begrip "intercommunale" zoals dat in het eerste lid omschreven en in het opschrift van het hoofdstuk bedoeld is.

Deze bepaling zou gevoeglijk als enige bepaling in een afzonderlijk hoofdstuk kunnen staan, zoals ook haar equivalent in de wet van 1 maart 1922 (artikel 18) aldaar een afdeling II vormt.

In de Nederlandse tekst schrijve men "Zaken van gemeentelijk belang" in plaats van "doelstellingen van gemeentelijk belang".

Artikel 2.

Opdat geen verwarring kan ontstaan, zou de tekst beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 2.-

Met uitzondering van de publiekrechtelijke personen die bij de uitoefening van het toezicht op de intercommunales betrokken zijn, mogen ook alle andere publiek- of privaatrechtelijke personen deel uitmaken van intercommunales".

Artikel 3.

In tegenstelling met de wet van 1 maart 1922 (artikel 5, 1°) bepaalt het ontwerp niet dat de vereniging

haar burgerrechtelijk karakter behoudt, zelfs wanneer zij de vorm van een handelsvennootschap aanneemt. De memorie van toelichting behoudt hierover het stilzwijgen. Dat de intercommunales van civielrechtelijke aard zijn, ligt volgens de gemachtigde van de Minister besloten in artikel 3 van het ontwerp hetwelk bepaalt : "De intercommunales zijn publiekrechtelijke rechtspersonen".

Dit is echter een omstreden opvatting. Het ware derhalve verkieslijk artikel 3 aan te vullen met een bepaling als volgt :

"Ongeacht hun vorm en hun doel, hebben zij geen handelskarakter".

Artikel 4.

Het artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 4.-

Behalve de bijzondere vermeldingen opgelegd door deze wet en, al naar het geval, door de wetgeving betreffende de naamloze vennootschappen, de coöperatieve vennootschappen of de verenigingen zonder winstoogmerk, vermelden de statuten van de intercommunale :

1° haar benaming;

2° haar doel of haar doeleinden;

3° haar juridische vorm;

4° haar zetel;

5° haar duur;

6° de nauwkeurige aanwijzing van de deelgenoten, van hun inbrengen en van hun verbintenissen;

.../...

7° de samenstelling en de bevoegdheden van de organen, alsook de wijze van aanstelling en afzetting van hun leden;

8° de wijze waarop de balansen, rekeningen en andere documenten aan de deelgenoten worden medegedeeld;

9° de besteding van de winsten;

10° de wijze van uittreden van een deelgenoot;

11° de wijze van vereffening, de wijze waarop de vereffenaars worden aangesteld en de omschrijving van dezer bevoegdheden, alsook de bestemming van de goederen".

Artikel 5.

Dit artikel bepaalt :

"De intercommunales nemen de juridische vorm aan van de naamloze vennootschap of van de samenwerkende vennootschap, zoals voorzien bij de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, of nog de juridische vorm van de vereniging zonder winstoogmerk, zoals bepaald door de wet van 27 juni 1921 die de rechtspersoonlijkheid verleent aan de verenigingen zonder winstoogmerk en aan de instellingen van openbaar nut. In dit laatste geval mag de intercommunale geen nijverheids- of handelsverrichtingen plegen.

Onverminderd de beschikkingen van onderhavige wet zijn de bepalingen van genoemde wetten van toepassing op de intercommunales voor zover de statuten er, omwille van de aard van de intercommunale, niet van afwijken.

Deze afwijkingen moeten uitdrukkelijk zijn en zijn van strikte toepassing".

1. Het is onnodig melding te maken van de wetten op de handelsvennootschappen en op de verenigingen zonder winstoogmerk; die juridische vormen zijn bekend.

.../...

De eerste volzin van het eerste lid zou derhalve beter als volgt worden geredigeerd :

"De intercommunales nemen de juridische vorm aan ofwel van de naamloze vennootschap, ofwel van de coöperatieve vennootschap, ofwel van de vereniging zonder winstoogmerk".

2. Als men de tweede volzin van het eerste lid en het tweede lid, zoals die geredigeerd en voorgesteld zijn, in één verband leest, kan men zich afvragen of, volgens het ontwerp, de statuten niet op geldige wijze zouden kunnen afwijken van de wet van 27 juni 1921, inzover deze de vereniging verbiedt te trachten "een stoffelijk voordeel aan haar leden te verschaffen". Naar aan de Raad van State is verklaard, is het antwoord op die vraag volgens de bedoeling van de Regering negatief.

Het zou derhalve aanbeveling verdienen de tweede volzin in het eerste lid te schrappen en het tweede lid als volgt te redigeren :

"De in het eerste lid bedoelde wetten zijn op de intercommunales van toepassing voor zover de statuten er niet van afwijken wegens de aard van die intercommunales. In geen geval mogen de intercommunales die de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen, nijverheids- of handelszaken drijven of trachten een stoffelijk voordeel aan hun leden te verschaffen".

Het laatste lid, dat tot het gebied van de rechtsinterpretatie behoort, moet als overbodig vervallen.

.../...

Artikel 6.

Op te merken valt dat de bepaling, die in hoofdzaak artikel 6 van de wet van 1 maart 1922 herhaalt, niet meer voorziet in de uitzondering die geformuleerd is in de bewoordingen "behoudens steeds herroepbare machtigingen". Houdt het weglaten van die mogelijkheid om een uitzondering te maken, zoals mag worden verondersteld, verband met de hervorming van het toezicht op de intercommunale verenigingen, dan geldt hier de algemene opmerking nr II.

Dit neemt niet weg dat de bepaling, zonder die mogelijkheid, wel bijzonder strak wordt.

Artikel 7.

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt :

"De duur van de intercommunale mag dertig jaar niet overschrijden".

Artikel 22 van zijn kant, bepaalt :

> "De intercommunale mag, op verzoek van de meerderheid der aangesloten gemeenten, worden verlengd voor een termijn die dertig jaar niet mag overschrijden. Geen enkele deelgenoot mag evenwel worden gebonden voor een termijn die verder reikt dan deze die vóór de verlenging was bedongen".

De combinatie van deze twee bepalingen doet allereerst een redactionele moeilijkheid en een interpretatieprobleem rijzen :

.../...

1. het is duidelijk dat artikel 22 het volstrekte karakter van het in artikel 7 opgelegde verbod tegenspreekt;

2. moet artikel 22 zo worden verstaan dat de intercommunale slechts eenmaal voor een periode van ten hoogste dertig jaar kan worden verlengd of, integendeel, dat zij meermaals kan worden verlengd ?

Volgens de inlichtingen die aan de Raad van State zijn verstrekt, lijkt de eerste interpretatie te moeten worden aangenomen. Maar dan moet die interpretatie nauwkeuriger worden verwoord in de tekst.

In het stelsel van de wet van 1 maart 1922 is de duur van de intercommunale verenigingen niet in de tijd beperkt en is hij afhankelijk van de vrije wil van de deelgenoten zoals die in de statuten van de vereniging te kennen is gegeven. Men bedenke daarbij ook dat artikel 13 van dezelfde wet bepaalt : "Na het verstrijken van de bepaalde termijn wordt de vereniging voor een gelijke termijn verlengd, indien deze verlenging voor de meerderheid van de betrokken gemeenten wordt aangevraagd, behoudens beroep bij de Koning".

De regel welke artikel 7 van het ontwerp beoogt te stellen sluit aan bij het stelsel van de handelsvennootschappen (wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 30 november 1935, artikelen 102 en en 139).

Op te merken valt evenwel dat de wetgever, zowel voor de coöperatieve vennootschappen als voor de naamloze vennootschappen dat stelsel op tweeërlei wijze heeft versoepeld :

.../...

- enerzijds heeft hij bepaald dat de vennootschappen "welke tot voorwerp hebben de exploitatie van een door de Regering verleende vergunning, voor de duur dezer vergunning mogen worden tot stand gebracht";

- anderzijds heeft hij toegestaan dat de vennootschap, vóór het verstrijken van de termijn van dertig jaar "overeenkomstig de regelen bepaald voor de wijzigingen in de statuten, achtereenvolgens mag worden verlengd over een verdere termijn eindigende binnen de dertig jaar der verlenging".

De memorie van toelichting van het ontwerp verstrekt niet in het minst uitleg over de redenen die de Regering ertoe hebben aangezet aan de intercommunales een regeling op te leggen die verschilt van die waaronder zij sedert 1922 werken en die bovendien strakker is dan die welke geldt voor de handelsvennootschappen die openbare diensten in concessie hebben (1).

Er zij op gewezen dat, in de regeling van het ontwerp, wanneer administratieve, economische of andere behoeften later mochten vereisen dat een intercommunale haar werkzaamheden voortzet na het verstrijken van de tweede termijn van haar bestaan, het nodig zal zijn ofwel een nieuwe intercommunale op te richten nadat de eerste is ontbonden, ofwel een beroep te doen op de nationale wetgever.

.../...

---

(1) De memorie van toelichting van het ontwerp nr 936, genoemd in de algemene opmerking nr I, was in dat opzicht explicieter.

Artikel 9.

Dit artikel bepaalt :

"Iedere uittreding van een deelgenoot uit een intercommunale is toegelaten na vijftien jaar aansluiting mits instemming van de tweederden van de andere deelgenoten en vergoeding, door de uittredende deelgenoot, van elke schade die voor de intercommunale of haar deelgenoten uit zijn vervroegde uittreding voortvloeit. Deze schade moet naar schatting van deskundigen worden geraamd".

Ook deze bepaling moet in verband worden gebracht met het reeds aangehaalde artikel 22. Te oordelen naar hetgeen in de memorie van toelichting is gezegd over de in artikel 4 bedoelde wijze van uittreding van een deelgenoot, heeft de bepaling tot doel een minimumperiode vast te stellen na het verstrijken waarvan een deelgenoot door de statuten niet kan worden gedwongen om lid van de vereniging te blijven indien zijn uittreding wordt toegestaan door een meerderheid van tweederde van de andere deelgenoten en indien hij, in voorkomend geval, de schade vergoedt die voor de intercommunale of haar deelgenoten uit zijn vervroegde uittreding ontstaat.

De tekst zou dat voornemen nauwkeuriger moeten verwoorden.

Artikel 10.

Deze bepaling vormt een doublure met artikel 21 en kan - de gemachtigde van de Minister is het daarmee eens - zonder meer vervallen.

.../...

Artikel 11 (dat artikel 10 wordt).

Onder voorbehoud van de algemene opmerking nr III, zou het artikel beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 10.-

Iedere intercommunale heeft een algemene vergadering, een raad van beheer en een college van commissarissen".

Artikel 12 (dat artikel 11 wordt).

De overeenkomstige bepaling van ontwerp nr 936 luidde als volgt :

> "Artikel 17.
> Welke ook de verhouding zij van de inbreng van de verschillende partijen in de samenstelling van het maatschappelijk kapitaal, beschikken de gemeenten en de commissies van openbare onderstand steeds over de meerderheid van de stemmen in de onderscheiden bestuurs- en beheersorganen van de vereniging".

De Regering en de Wetgevende Kamers behoren uit te maken of het toen aangenomen stelsel, dat berustte op de meerderheid van de stemmen, niet dienstiger was en niet dichter bij de grondbeginselen van het vennootschapsrecht stond dan het thans ontworpen stelsel.

Artikel 15 (dat artikel 14 wordt).

Het tweede lid zou beter in overeenstemming zijn met de terminologie van de wet van 22 juli 1953 houdende

oprichting van een instituut der bedrijfsrevisoren indien werd gelezen : "..., van wie ten minste één de hoedanigheid heeft van lid van het Instituut der bedrijfsrevisoren ...".

Artikel 16 (dat artikel 15 wordt).

De door artikel 16 tot stand gebrachte mechanismen zijn te vergelijken met die welke bepaald zijn in artikel 11, § 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Evenmin als laatstgenoemde bepaling roept artikel 16 een grondwettigheidsbezwaar op wegens het evenredig karakter van de stemmingen waarvoor de gemeenteraadsleden als kiescolleges bijeen zullen hebben te komen.

Artikel 19 (dat artikel 18 wordt).

Artikel 19 bepaalt :

> "De beslissingen van de algemene vergadering, van de raad van beheer en van het college van commissarissen zijn alleen geldig indien zij de instemming wegdragen van de meerderheid van de aangesloten gemeenten.
>
> De statuten kunnen bepalingen voorzien die de wettige belangen van de minoritaire deelgenoten veilig stellen".

De gemachtigde van de Minister was niet in staat te zeggen hoe deze bepaling samen te brengen valt met artikel 9 van het ontwerp. De Raad van State kan dan ook alleen maar de aandacht van de Regering vestigen op de moeilijkheid waartoe die eventuele combinatie aanleiding geeft.

.../...

In het tweede lid moet het woord 'wettige" als overbodig vervallen.

Artikel 21 (dat artikel 20 wordt).

Het artikel moet in paragrafen, niet in genummerde leden, worden verdeeld.

De bepaling organiseert de goedkeuringsbevoegdheid en de vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van de beslissingen betreffende de intercommunale of van de beslissingen die de intercommunale zelf neemt. Deze bepaling roept dezelfde bezwaren op als in de algemene opmerking nr II zijn geformuleerd.

In ieder geval is het zo dat het derde en het vierde lid van de tekst onder 1° niet de organisatie van het toezicht maar wel de procedure ervan betreffen. Als zodanig behoren die bepalingen niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Artikel 22 (dat artikel 21 wordt).

Het artikel is reeds aangehaald, en een aantal opmerkingen erover zijn reeds gemaakt, naar aanleiding van het onderzoek van artikel 7.

De tweede volzin zou de juiste bedoelingen van de Regering nauwkeuriger moeten weergeven want, zoals hij nu is geredigeerd is hij voor verschillende interpretaties vatbaar. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of het in die volzin gestelde verbod slaat op een verbintenis om de

.../...

intercommunale te verlengen of gewoon op enige verbintenis die nog zou blijven doorwerken na het verstrijken van de eerste bestaanstermijn van de intercommunale.

+

In het opschrift van hoofdstuk V moeten de woorden "inzake de intercommunales" als overbodig vervallen.

+

Artikel 25 (dat artikel 24 wordt).

Het eerste lid verwijst stilzwijgend naar de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen.

Derhalve zou beter worden gelezen : "... wordt gevoerd volgens de wetgeving op de boekhouding van de ondernemingen".

Artikel 27 (dat artikel 26 wordt).

Artikel 27 bepaalt :

"De intercommunales zijn vrijgesteld van alle belastingen ten gunste van de Staat evenals van alle belastingen ingevoerd door de provincies, de gemeenten of enig andere publiekrechtelijke persoon".

Deze bepaling herhaalt artikel 17 van de wet van 1 maart 1922 maar geeft het een nog ruimere strekking.

.../...

Zij is zo algemeen gesteld dat de vraag rijst of zij wel overeen te brengen is met het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

Krachtens artikel 90, 1, van dat Verdrag nemen of handhaven de Lid-Staten "met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van het Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 7 en 85 tot en met 94".

Artikel 92, 1, van hetzelfde Verdrag bepaalt :

> "Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt".

De memorie van toelichting verschaft geen enkel beoordelingsgegeven met betrekking tot de moeilijkheid welke artikel 27 zodoende doet rijzen. Zij zegt onder meer niet welke houding de Regering heeft aangenomen ten aanzien van de eventuele toepassing van artikel 93, 3, dat betrekking heeft op de informatie van de commissie omtrent "elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen".

Het is stellig mogelijk dat een aantal intercommunale verenigingen ter wille van hun werkzaamheden buiten het toepassingsgebied van het Verdrag blijven. Het is echter voldoende dat sommige van hun daar wel onder vallen

opdat het noodzakelijk zij de Wetgevende Kamers voor te lichten omtrent de geldigheid, ten aanzien van het Europese recht, van de wetsbepaling die hun ter aanneming wordt voorgelegd.

Artikel 31 (dat artikel 30 wordt).

Paragraaf 2 bepaalt :

"De voogdijoverheid spreekt de ontbinding uit van elke vereniging van gemeenten die, binnen de gestelde termijnen, haar gewijzigde statuten niet ter goedkeuring zal hebben voorgelegd".

Uit de tekst zelf van deze bepaling en uit de uitleg die de gemachtigde van de Regering heeft verstrekt, blijkt dat de toezichthoudende overheid over geen enkele beoordelingsbevoegdheid zou beschikken omtrent de vraag of het opportuun is de ontbinding uit te spreken en meer bepaald of die maatregel in verhouding is tot de ernst van de tekortkoming die aan de vereniging van gemeenten kan worden verweten.

Het lijkt voor zulk een automatisch uit te spreken sanctie dan ook niet dienstig te zijn met het begrip "voogdij" te werken en de "voogdijoverheid" aan te wijzen. De bevoegdheid van die overheid is immers uit kracht van de ontwerptekst volkomen gebonden.

.../...

Artikel 32 (dat artikel 31 wordt).

In de tekst onder 5. van deze bepaling moet worden gelezen "24 februari 1959" en niet "24 juni 1959".

Om de redenen die zijn opgegeven in de algemene opmerking II ligt het niet in de bevoegdheid van de nationale wetgever het koninklijk besluit van 24 februari 1959 op te heffen, aangezien dat besluit betrekking heeft op de controle van de intercommunale verenigingen zoals die controle in de genoemde opmerking is omschreven.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : P. TAPIE,		président de chambre,
de Heren :		kamervoorzitter,
H. ROUSSEAU,		conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN,		staatsraden,
P. DE VISSCHER,		assesseurs de la section de législation,
L. MATRAY,		assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame : M. VAN GERREWEY,		greffier assumé.
Mevrouw :		toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

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. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.