10-06-1986
Vandemeulebroeck

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 et chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 15 mai 1986, d'une demande d'avis sur :

1° "les amendements n°s 8 à 18 de MM. COËME, LAFOSSE et HENRY (doc. n° 1140/4 - 1984-1985)" au projet de loi "relatif aux intercommunales";

2° "l'amendement n° 86 du Gouvernement (doc. n° 125/12 - 1985-1986)" au même projet de loi;

3° l'article 4 dudit projet de loi, tel que modifié par la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des Représentants;

4° l'article 14 de ce projet de loi,

a donné le 21 mai 1986 (deuxième chambre) et le 4 juin 1986 (chambres réunies) l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer en verenigde kamers, op 15 mei 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over :

1° "de amendementen nrs 8 tot 18 van de heren COËME, LAFOSSE en HENRY (Gedr. St. nr. 1140/4 - 1984-1985)" op het wetsontwerp "betreffende de intercommunales";

2° "het amendement nr. 86 van de Regering (Gedr. St. nr. 125/12 - 1985-1986)" op hetzelfde wetsontwerp;

3° artikel 4 van het genoemde wetsontwerp, zoals het gewijzigd is door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

4° artikel 14 van dat wetsontwerp,

heeft op 21 mei 1986 (tweede kamer) en op 4 juni 1986 (verenigde kamers) het volgend advies gegeven :

Invité par le Président de la Chambre des Représentants à donner son avis dans un délai ne dépassant pas huit jours, le Conseil d'Etat, qui n'a d'ailleurs pu respecter ce délai, doit se limiter aux observations suivantes :

I. Amendements présentés par MM. COEME, LAFOSSE et HENRY aux articles 5, 6, 8 (2ème et 3ème alinéas), 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19 et 20 du projet de loi relatif aux intercommunales (Doc. Chambre des Représentants 1140 (1984-1985) n° 4).

A. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les auteurs des amendements estiment que certains articles du projet de loi doivent être modifiés à la suite de l'arrêt prononcé le 28 juin 1985 par la Cour d'arbitrage (1). Se fondant sur l'interprétation donnée par cet arrêt de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ils sont d'avis que ces dispositions règlent des matières qui relèvent de la compétence des Régions et proposent de les remplacer par des dispositions qui se réfèrent aux décrets des Conseils régionaux.

2. Une première remarque s'impose. En supposant que les matières auxquelles se rapportent les dispositions critiquées relèvent effectivement de la compétence normative des Régions, le procédé employé par les auteurs des amendements n'est pas adéquat. En effet, en vertu de l'article 107quater, alinéa 2, de la Constitution, la compétence que la loi spéciale peut accorder à des organes régionaux de régler certaines matières ne peut être exercée que dans le

---

.../...

(1) Moniteur belge du 6 juillet 1985, p. 10.152.

ressort que détermine cette loi et l'article 2 de la loi spéciale a fixé le territoire des Régions wallonne et flamande. Les décrets d'une Région relatifs au fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales ne sont donc pas applicables aux associations de communes dont le ressort s'étend au-delà de cette Région (1). En outre, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale, qui donne une compétence normative aux Régions, ne s'applique pas aux intercommunales dont le ressort ne comprend que des communes de la Région bruxelloise.

Si certaines dispositions du projet de loi traitent de matières qui, aux termes de la loi spéciale du 8 août 1980, relèvent de la compétence des Régions, il ne convient donc pas de prévoir, comme le proposent les auteurs des amendements, que pour ces matières il y a lieu de se référer aux décrets des Conseils régionaux. Il convient, dans cette hypothèse, d'insérer dans le projet de loi, un ensemble d'articles dont les dispositions ne s'appliqueront qu'aux intercommunales dont le ressort s'étend à plus d'une Région ou dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région bruxelloise.

.../...

(1) L'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 a prévu pour les associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région, des décisions prises, "d'un commun accord entre les exécutifs concernés", mais ni la Constitution, ni la loi spéciale ne prévoient l'adoption de normes communes par deux Conseils régionaux.

3. Aux termes de l'article 108, alinéa 4, de la Constitution, "plusieurs provinces ou plusieurs 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".

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne compétence aux Régions pour régler "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".

Dans son arrêt du 28 juin 1985, la Cour d'arbitrage a donné de ce texte l'interprétation suivante :

"Ce texte conduit à distinguer pour les Régions deux types de compétence :

a) une compétence normative (et la compétence d'exécution qui en résulte), en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes;

b) une compétence d'application de la loi organique dans les matières pour lesquelles les Régions ne disposent pas d'une compétence normative.

L'article 6, § 1er, VIII, 1° de la loi spéciale opère donc un partage de compétence normative entre l'Etat et les Régions :

.../...

a) la compétence normative des Régions à l'égard des associations de communes est limitée aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des associations;

b) la compétence normative de l'Etat à l'égard des associations de communes comprend tout autre objet relatif à ces associations, et notamment les conditions d'affiliation à une association intercommunale et les conditions de retrait d'une telle association".

Cet arrêt étant postérieur au dépôt du projet de loi relatif aux intercommunales et donnant de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale une interprétation qui diffère de celle du Conseil d'Etat (1), le projet doit être revu à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage (2).

Cet arrêt établit clairement que le législateur national est compétent pour édicter les lois organiques relatives aux associations de communes, ce qui est précisément l'objet du projet de loi soumis actuellement à la Chambre des Représentants. Cet arrêt précise que ces lois organiques peuvent régler tout objet relatif à ces associations à l'exception de ce qui est de la compétence normative de la Région wallonne et de la Région flamande, c'est-à-dire les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort. Il va de soi que ces compétences normatives, les deux Régions auxquelles elles sont attribuées ne peuvent les exercer qu'en respectant les limites de leur compétence territoriale.

.../...

(1) Avis du 16 mars 1983, Doc. Sénat, 529 (1982-1983) n° 1, p. 17.

(2) Par cet arrêt, la Cour d'arbitrage a mis un terme aux hésitations que pouvaient susciter les imperfections du texte de la loi spéciale et les déclarations contradictoires faites au cours des travaux préparatoires de celle-ci.

B. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Les principes d'interprétation étant posés, il y a lieu d'examiner si les matières qui font l'objet des dispositions du projet, que MM. COEME, LAFOSSE et HENRY veulent amender, relèvent comme ceux-ci le pensent, de la compétence des Régions ou si elles continuent à relever de la compétence exclusive du législateur national.

1. Amendement n° 8 à l'article 5 du projet de loi.

Cet article concerne la forme juridique des associations. Celle-ci n'est pas une modalité de fonctionnement. C'est une condition essentielle de la régularité de l'acte de constitution de l'association qui a sa place dans la loi organique qui relève de la compétence du législateur national. Au surplus, cette matière ne relève manifestement ni du contrôle, ni de la fixation du ressort.

2. Amendement n° 9 à l'article 6 du projet de loi.

Les normes relatives à la détermination du siège social de l'association sont des modalités de fonctionnement. La matière traitée par cet article relève donc de la compétence de la Région flamande et de la Région wallonne pour les associations dont le ressort comprend uniquement des communes de l'une ou l'autre de ces Régions.

Certes, l'article 6 contient une disposition semblable à celle de l'article 6 de la loi du 1er mars 1922, relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, mais lorsque cette loi a été adoptée, la compétence du législateur national n'était pas limitée, comme elle l'est actuellement, par l'attribution d'une partie de la matière au législateur régional.

3. Amendement n° 10 à l'article 8, alinéas 2 et 3, du projet de loi.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 8 du projet de loi s'inscrivent dans un article qui concerne tout entier les conditions d'affiliation et de retrait de l'association, matière qui, selon l'arrêt du 28 juin 1985 de la Cour d'arbitrage, relève de la compétence normative de l'Etat.

En revanche, l'amendement organise le règlement de la situation prévue à l'article 8, alinéa 2, "selon les modalités prévues par les Conseils régionaux". Il va de soi que les décisions des conseils communaux devront respecter les décrets qui seraient pris par les Conseils régionaux en vue de la fixation du ressort des intercommunales. Ceux-ci ne pourraient néanmoins prescrire des modes d'affiliation et de retrait.

Ainsi compris, l'amendement est superflu.

4. Amendement n° 11 à l'article 10 du projet de loi.

Selon l'amendement, les organes des intercommunales seraient définis par les Conseils régionaux.

La détermination des organes des intercommunales constitue une règle organique qui est restée de la compétence du législateur national.

5. Amendement n° 12 à l'article 11 du projet de loi.

Selon l' amendement, la représentation des communes au sein de l'intercommunale serait déterminée par les Conseils régionaux.

L'article 11 du projet tend à assurer la prépondérance des communes dans les organes de l'intercommunale.

La représentation des communes au sein de l'intercommunale et singulièrement, la règle qui tend à garantir aux communes associées la majorité dans les différents organes de l'intercommunale n'est pas étrangère au fonctionnement de l'intercommunale. Mais elle constitue cependant un des principes fondamentaux du fonctionnement des intercommunales et, à ce titre, relève des dispositions organiques que le législateur national est habilité à adopter.

6. Amendement n° 13 à l'article 12 du projet de loi.

L'alinéa ler de l'article 12, qui entend affirmer le caractère communal de l'association, n'est pas une modalité de fonctionnement mais exprime un élément essentiel de l'association. Il en est de même de l'alinéa 2. Ces dispositions relèvent donc de la compétence du législateur national.

.../...

7. Amendement n° 14 à l'article 13 du projet de loi.

Selon l'amendement, la désignation des membres du Conseil d'administration s'effectue de la manière décrite par les décrets.

Les règles relatives à la représentation des communes au sein de l'organe de gestion, qui font l'objet du paragraphe 1er de l'article 13 du projet, sont de même nature que les règles de représentation des communes associées à l'assemblée générale. Il s'agit de règles organiques qui relèvent de la compétence du législateur national.

En revanche, le paragraphe 2 n'a pas le même caractère et n'est qu'une modalité de fonctionnement qui relève de la compétence normative des Régions, dans la limite de leur compétence territoriale.

8. Amendement n° 15 à l'article 14 du projet de loi.

L'article 14 du projet est relatif au collège des commissaires. Celui-ci exerce une mission de surveillance interne. Il ne semble pas que cette mission relève du contrôle pour lequel la loi spéciale du 8 août 1980 a attribué une compétence normative à la Région.

Il convient toutefois de tenir compte des observations faites ci-après, sous IV, au sujet de la composition du collège des commissaires.

.../...

9. Amendement n° 16 à l'article 17 du projet de loi.

L'article 17 du projet complète l'article 11. Il concrétise l'influence prépondérante des communes dans les organes de l'intercommunale. Il tend, en outre, à garantir la protection des intérêts des associés minoritaires. Il ne fixe pas uniquement des modalités de fonctionnement, mais détermine des éléments essentiels de l'association qui relèvent de la compétence du législateur national.

10. Amendement n° 17 à l'article 19 du projet de loi.

Selon l'amendement, la participation des institutions provinciales au sein des intercommunales est déterminée par les Conseils régionaux.

Les règles concernant la participation des provinces aux intercommunales relèvent directement des mode et conditions d'association, matière réservée au législateur national.

11. Amendement n° 18 à l'article 20 du projet de loi.

En ce qui concerne la tutelle administrative, il y a lieu de distinguer, d'une part, celle qui s'exerce sur des actes

.../...

de l'autorité communale (1) et, d'autre part, celle qui s'exerce sur les actes de l'association intercommunale.

Pour les actes de l'autorité communale, il y a lieu de se référer à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui partage entre la Région et le pouvoir national (2) la compétence normative et l'exercice de la tutelle.

Pour les actes de l'association intercommunale, il y a lieu de se référer, comme le font à bon escient les auteurs de l'amendement, à l'article 6, § ler, VIII, 1°, de la loi spéciale qui, comme l'a dit la Cour d'arbitrage, attribue aux Régions en ce qui concerne le contrôle des associations de communes, une compétence normative qui exclut celle de l'Etat. Or, la tutelle administrative est, par excellence, un procédé de contrôle.

Compte tenu de cette observation, l'article 20 du projet de loi doit être revu fondamentalement.

II. Amendement n° 86 du Gouvernement au projet de loi relatif aux intercommunales (Doc. Chambre des Représentants, 125 (1985-1986) n° 12).

La justification de cet amendement fait valoir que le texte proposé est conforme à l'avis donné par le Conseil d'Etat sur le premier projet de loi. Ainsi qu'il a été exposé sub I A, postérieurement à l'avis du Conseil d'Etat, la Cour

.../...

---

(1) Par exemple, la décision d'affiliation à une intercommunale ou la décision de retrait.

(2) Et aussi la Communauté.

d'arbitrage a rendu son arrêt du 28 juin 1985, et le projet doit actuellement être revu en tenant compte de cet arrêt.

Le législateur national est compétent pour imposer que les statuts contiennent les mentions énoncées aux 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 9°, 10° et 11°. Il peut aussi imposer la mention du siège social prévue au 4°, même si, comme il a été dit sub I B. 2, les normes relatives au siège social relèvent pour certaines intercommunales de la compétence des Régions.

Au 7°, le membre de phrase "ainsi que la possibilité pour ceux-ci de donner procuration à un autre membre du même organe qui sera désigné au sein de la catégorie à laquelle appartient le mandant;", règle une modalité de fonctionnement de l'association, matière qui relève de la compétence de la Région.

.../...

III. Article 4 du projet de loi, tel qu'il a été modifié par la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des Représentants (Doc. Chambre des Représentants, 125 (1985-1986) - N° 11, p. 84).

Dans la première phrase, les termes "les dispositions particulières imposées par la présente loi" doivent être complétés en tenant compte des observations faites sub II relatives aux compétences normatives du législateur national.

La seconde phrase de l'article 4, tel qu'il a été modifié par la Commission, entend réserver la compétence normative des Régions. Ainsi qu'il a été dit sub I A.3, la compétence normative des Régions est limitée aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort. Elle ne s'étend pas à la détermination de la forme des actes constitutifs des associations, matière qui relève de la compétence du législateur national. Toutefois, dans l'exercice de leur compétence, les Régions peuvent édicter les modalités de fonctionnement, les règles de contrôle et les règles relatives au ressort et prescrire que des mentions relatives à ces objets soient inscrites dans les statuts. La référence faite par le législateur national aux décrets peut donc se justifier. Toutefois, la rédaction de la deuxième phrase pourrait faire croire que dans tout statut d'une association intercommunale doivent figurer des mentions imposées par des décrets régionaux, alors que, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus sub I A.2, il existe des intercommunales sur lesquelles aucune Région n'exerce une compétence normative. Les mots "s'il y a lieu" devraient donc être insérés entre les mots "ils reprennent" et les mots "les mentions".

IV. Article 14 du projet de loi relatif aux intercommunales (Doc. Chambre des Représentants, 1140 (1984-1985), n° 1).

Dans la lettre par laquelle il saisit le Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des Représentants demande que l'avis porte sur la conformité de l'article 14 avec la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du revisorat d'entreprise et qu'il soit tenu compte d'une note d'observations de MM. GALLE et consorts.

Cette note d'observations invoque, à la fois, la loi du 21 février 1985 et les "directives 4 et 8 de la C.E.E. relatives au droit des sociétés".

Le législateur peut adopter pour la composition du collège des commissaires chargé de la surveillance de l'intercommunale des règles qui diffèrent de celles qui sont prévues par le droit applicable aux sociétés commerciales. Il peut, en effet, estimer que le caractère public de l'intercommunale justifie cette différence. Encore devrait-il préciser expressément les dérogations qu'il apporte ainsi aux lois existantes, et notamment à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, modifiée par la loi du 1er juillet 1983, qui, aux termes de son article 1er, 3°, est applicable aux "organismes publics qui exercent une mission statutaire à caractère commercial, financier ou industriel".

Par ailleurs, la loi doit aussi être conforme au droit des Communautés européennes. Il convient donc d'examiner la conformité de l'article 14 aux deux directives invoquées dans la note d'observations.

La quatrième directive du Conseil des Communautés européennes du 25 juillet 1978 (78/660 C.E.E.) (1) concerne les comptes annuels de certaines formes de sociétés. Aux termes de son article ler, alinéa ler, elle s'applique, pour la Belgique, à la société anonyme, à la société en commandite par actions et à la société de personnes à responsabilité limitée.

La huitième directive du Conseil des Communautés européennes du 10 avril 1984 (84/253/C.E.E.) (2) concerne l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables. Elle complète la quatrième directive en ce qui concerne la qualification de ces personnes. Son champ d'application est le même que celui de la quatrième directive.

Ces directives sont prises en application de l'article 54, § 3, g, du Traité instituant la Communauté économique européenne, disposition qui, pour la définition de la société, se réfère à l'article 58, alinéa 2, qui dispose comme suit :

> "Par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif".

.../...

---

(1) J.O.C.E. n° L. 222/11, du 14 août 1978.

(2) J.O.C.E. n° L. 126/20, du 12 mai 1984.

Aux termes de l'article 3 du projet, "les intercommunales sont des personnes morales de droit public. Quels que soient leur forme et leur objet, elles n'ont pas un caractère commercial". L'article 5 leur permet notamment d'adopter la forme juridique d'une société anonyme mais dans ce cas les lois relatives aux sociétés commerciales ne leur sont applicables que "pour autant que les statuts n'y dérogent pas en raison de la nature spéciale de l'association".

Malgré son caractère public et bien qu'elle soit soumise à des règles spéciales qui peuvent déroger aux lois sur les sociétés commerciales, l'association intercommunale est - sauf si elle ne poursuit pas un but lucratif - visée par la définition de la société donnée par le traité. Si l'intercommunale adopte la forme d'une société anonyme, elle est comprise dans le champ d'application de la quatrième et de la huitième directive.

En revanche, si l'intercommunale adopte, comme le permet l'article 5, la forme juridique de l'association sans but lucratif, elle n'entre pas dans le champ d'application de ces directives.

Le critère décisif de l'application, aux intercommunales qui ont la forme de sociétés anonymes, des règles du droit communautaire rappelées ci-dessus réside donc dans le but que celles-ci peuvent poursuivre. Si le législateur admet que les intercommunales qui prennent la forme de sociétés anonymes poursuivent un but lucratif (1), il ne peut pas adopter, en ce qui concerne leur surveillance, des règles qui ne respectent pas la quatrième et la huitième directive.

---

(1) La notion de but lucratif doit être comprise au sens du droit communautaire, qui est plus large que celui du droit interne.

De Raad van State die door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht is zijn advies uit te brengen binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, welke termijn overigens niet kon worden nagekomen, moet zich bepalen tot de volgende opmerkingen :

I. Amendementen die ingediend zijn door de heren COEME, LAFOSSE en HENRY op de artikelen 5, 6, 8 (tweede en derde lid), 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19 en 20 van het wetsontwerp betreffende de intercommunales (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers 1140 (1984-1985) nr. 4).

A. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De indieners van de amendementen zijn van oordeel dat bepaalde artikelen van het wetsontwerp gewijzigd moeten worden ten gevolge van het door het Arbitragehof op 28 juni 1985 gewezen arrest (1). Op basis van de door dat arrest gegeven uitlegging van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn zij van mening dat die bepalingen aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren en stellen zij voor ze te vervangen door bepalingen die aanknopen bij de decreten van de Gewestraden.

2. Een eerste opmerking is geboden. In de onderstelling dat de aangelegenheden waarop de gewraakte bepalingen betrekking hebben, werkelijk tot de normatieve bevoegdheid van de Gewesten behoren, is de door de indieners van de amendemen-

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 6 juli 1985, blz. 10.154.

ten aangewende werkwijze niet adequaat. Immers, krachtens artikel 107quater, tweede lid, van de Grondwet kan de bevoegdheid die de bijzondere wet voor het regelen van bepaalde aangelegenheden aan gewestelijke organen vermag te verlenen, slechts binnen het door die wet vastgestelde gebied worden uitgeoefend en artikel 2 van de bijzondere wet heeft het grondgebied van het Waalse en het Vlaamse Gewest bepaald. De decreten van een Gewest betreffende de werking, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales vinden dus geen toepassing op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich buiten dat Gewest uitstrekt (1). Bovendien is artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet, dat aan de Gewesten normatieve bevoegdheid verleent, niet toepasselijk op de intercommunales waarvan het ambtsgebied slechts gemeenten van het Brusselse Gewest omvat.

Als sommige bepalingen van het wetsontwerp handelen over aangelegenheden die, naar luid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, behoeft men dus niet te bepalen, zoals de indieners van de amendementen voorstellen, dat wat die aangelegenheden betreft naar de decreten van de Gewestraden moet worden teruggegrepen. In dat geval behoort in het wetsontwerp een samenstel van artikelen te worden ingevoegd waarvan de bepalingen slechts toepasselijk zullen zijn op de intercommunales waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt of waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Brusselse Gewest niet overschrijdt.

.../...

---

(1) Artikel 6, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft ten aanzien van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, voorzien in beslissingen die "in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Executieven" genomen worden, maar noch de Grondwet noch de bijzondere wet schrijven het aannemen van gemeenschappelijke normen door twee Gewestraden voor.

3. Naar luid van artikel 108, vierde lid, van de Grondwet "(mogen) verscheidene provincies of verscheidene gemeenten 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".

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt de Gewesten bevoegd voor het regelen van "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".

Het Arbitragehof heeft in zijn arrest van 28 juni 1985 die tekst op de volgende wijze uitgelegd :

"Die tekst behelst een onderscheid tussen tweeërlei bevoegdheden voor de Gewesten :

a) een normatieve bevoegdheid (en de uitvoeringsbevoegdheid die eruit voortvloeit) inzake de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten;

b) een bevoegdheid om de organieke wet toe te passen in materies waarvoor de Gewesten geen normatieve bevoegdheid bezitten.

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet maakt dus een verdeling van normatieve bevoegdheden tussen Staat en Gewesten :

a) de normatieve bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de verenigingen van gemeenten wordt beperkt tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van die verenigingen;

.../...

b) de normatieve bevoegdheid van de Staat ten aanzien van verenigingen van gemeenten omvat iedere andere aangelegenheid in verband met die verenigingen, en met name de voorwaarden voor toetreding tot, of terugtrekking uit, intercommunale verenigingen".

Aangezien dit arrest van na de indiening van het wetsontwerp betreffende de intercommunales dateert en artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet anders uitlegt dan de Raad van State (1), moet het ontwerp in het licht van het arrest van het Arbitragehof worden herzien (2).

Dat arrest stelt duidelijk dat de nationale wetgever bevoegd is voor het uitvaardigen van de organieke wetten betreffende de verenigingen van gemeenten, wat precies het doel is van het thans aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegde wetsontwerp. Het arrest preciseert dat die organieke wetten elke aangelegenheid in verband met die verenigingen kunnen regelen, met uitzondering van wat tot de normatieve bevoegdheid van het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest behoort, dit wil zeggen de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied. Het behoeft geen betoog dat de twee Gewesten waaraan die normatieve bevoegdheden verleend zijn, deze slechts met inachtneming van hun territoriale bevoegdheid kunnen uitoefenen.

.../...

---

(1) Advies van 16 maart 1983, Gedr. St. Senaat, 529 (1982-1983) nr. 1, blz. 17.

(2) Met dat arrest heeft het Arbitragehof een einde gemaakt aan de twijfels die konden ontstaan door de onvolkomenheden van de tekst van de bijzondere wet en door de tegenstrijdige verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding ervan werden afgelegd.

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Nu vastgesteld is welke beginselen bij de interpretatie moeten gelden, moet worden onderzocht of de aangelegenheden die behandeld worden in het ontwerp dat de heren COEME, LAFOSSE en HENRY bedoelen te amenderen, tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, zoals zij menen, dan wel of daarvoor uitsluitend de nationale wetgever bevoegd is gebleven.

1. Amendement nr. 8 bij artikel 5 van het wetsontwerp.

Dit artikel heeft betrekking op de rechtsvorm van de verenigingen. De rechtsvorm is geen werkwijze. Het is een fundamenteel vereiste voor de regelmatigheid van de oprichtingsakte van de vereniging, dat thuishoort in de organieke wet, welke tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. Het is ook duidelijk dat die aangelegenheid niets te maken heeft met de controle noch met de vaststelling van het ambtsgebied.

2. Amendement nr. 9 bij artikel 6 van het wetsontwerp.

De regels met betrekking tot de vaststelling van de maatschappelijke zetel van de vereniging behoren wel tot de werkwijze. De in dit artikel behandelde aangelegenheid ligt dan ook in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest onderscheidenlijk het Waalse Gewest, ten aanzien van de verenigingen waarvan het ambtsgebied alleen gemeenten van één van die beide Gewesten bestrijkt.

.../...

Artikel 6 van het wetsontwerp bevat weliswaar een soortgelijke bepaling als voorkwam in artikel 6 van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, maar toen die wet werd aangenomen was de bevoegdheid van de nationale wetgever nog niet beperkt, zoals nu door de gedeeltelijke overgang van de materie naar de gewestelijke wetgever.

3. Amendement nr. 10 bij artikel 8, tweede en derde lid, van het wetsontwerp.

Het tweede en het derde lid van artikel 8 van het wetsontwerp zitten in een artikel dat geheel gewijd is aan de voorwaarden inzake aansluiting bij of uittreding uit de vereniging, een aangelegenheid welke luidens het arrest van het Arbitragehof van 28 juni 1985 tot de normatieve bevoegdheid van de Staat behoort.

Het amendement daarentegen bepaalt dat de in artikel 8, tweede lid, beschreven situatie geregeld wordt "op de wijze bepaald door de Gewestraden". Het spreekt vanzelf dat de gemeenteraden zich in hun besluiten zullen moeten gedragen naar de decreten die de Gewestraden eventueel zouden uitvaardigen ter vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales. Die decreten zouden echter niet kunnen voorschrijven hoe de aansluiting of de uittreding geschiedt.

Zo verstaan, is het amendement overbodig.

.../...

4. Amendement nr. 11 bij artikel 10 van het wetsontwerp.

Volgens het amendement zouden de organen van de intercommunales door de Gewestraden worden bepaald.

Het bepalen van die organen is een organieke regel waarvoor de nationale wetgever bevoegd is gebleven.

5. Amendement nr. 12 bij artikel 11 van het wetsontwerp.

Volgens het amendement zou de vertegenwoordiging van de gemeenten in de intercommunale worden bepaald door de Gewestraden.

Artikel 11 van het ontwerp bedoelt het overwicht van de gemeenten in de organen van de intercommunale te verzekeren.

De vertegenwoordiging van de gemeenten in de intercommunale en in het bijzonder de regel waarmee men de verenigde gemeenten in de verschillende organen van de intercommunale de meerderheid wil waarborgen, staat niet buiten verband met de werking van de intercommunale. Zij is echter één van de grondbeginselen van die werking en als dusdanig behoort zij tot de organieke bepalingen die de nationale wetgever vermag aan te nemen.

6. Amendement nr. 13 bij artikel 12 van het wetsontwerp.

Het eerste lid van artikel 12 wil het gemeentelijk karakter van de vereniging bevestigen; het geeft geen werkwijze

.../...

maar een fundamenteel bestanddeel van de vereniging aan. Dat geldt ook voor het tweede lid. Deze bepalingen behoren dan ook tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

7. Amendement nr. 14 bij artikel 13 van het wetsontwerp.

Volgens het amendement worden de leden van de raad van bestuur benoemd op de wijze waarin voorzien is bij de decreten.

De in paragraaf 1 van artikel 13 van het ontwerp vervatte regels met betrekking tot de vertegenwoordiging van de gemeenten in het beheersorgaan, zijn van dezelfde aard als de regels aangaande de vertegenwoordiging van de aangesloten gemeenten in de algemene vergadering. Het gaat hier om organieke regels die behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Paragraaf 2 daarentegen is van een andere aard en geeft alleen een werkwijze aan waarvoor de Gewesten, binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid, normatieve bevoegdheid hebben.

8. Amendement nr. 15 bij artikel 14 van het wetsontwerp.

Artikel 14 van het ontwerp heeft betrekking op het college van commissarissen, dat een taak van intern toezicht uitoefent. Die taak lijkt geen verband te houden met de controle waarvoor de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een normatieve bevoegdheid aan het Gewest heeft verleend.

.../...

Niettemin dient rekening te worden gehouden met de opmerkingen die hierna, sub IV, zullen worden gemaakt met betrekking tot de samenstelling van het college van commissarissen.

9. Amendement nr. 16 bij artikel 17 van het wetsontwerp.

Artikel 17 van het ontwerp is een aanvulling op artikel 11. Het geeft aan de overwegende invloed van de gemeenten in de organen van de intercommunale een concrete vorm. Het wil bovendien garanderen dat de belangen van de aangeslotenen die in een minderheidspositie verkeren, beschermd worden. Het geeft niet alleen maar een werkwijze aan maar stelt fundamentele kenmerken van de vereniging vast, welker bepaling tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

10. Amendement nr. 17 bij artikel 19 van het wetsontwerp.

Volgens dit amendement wordt de deelname van de provinciale instellingen in de intercommunales bepaald door de Gewestraden.

De regels betreffende de deelname van de provincies in de intercommunales houden rechtstreeks verband met de wijze en de voorwaarden van vereniging, welke aangelegenheid is weggelegd voor de nationale wetgever.

.../...

11. Amendement nr. 18 bij artikel 20 van het wetsontwerp.

Wat het administratief toezicht betreft, dient men een onderscheid te maken tussen het toezicht op de handelingen van de gemeenteoverheid (1) en het toezicht op de handelingen van een intercommunale vereniging.

Voor de handelingen van de gemeenteoverheid moet worden voortgegaan op artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de normatieve bevoegdheid voor en de uitoefening van het toezicht verdeelt over de Gewesten en de nationale overheid (2).

Voor de handelingen van een intercommunale vereniging moet, zoals de stellers van het amendement terecht hebben gedaan, worden verwezen naar artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet, dat, zoals het Arbitragehof heeft gesteld, inzake de controle op de verenigingen van gemeenten, aan de Gewesten een normatieve bevoegdheid toekent, welke die van de Staat uitsluit. Welnu, het administratief toezicht is bij uitstek een controleprocédé.

Gelet op deze opmerking, moet artikel 20 van het wetsontwerp grondig worden herzien.

.../...

---

(1) Bijvoorbeeld : de beslissing tot aansluiting bij een intercommunale of de beslissing tot uittreding.

(2) En ook over de Gemeenschappen.

II. Amendement nr. 86 van de Regering bij het wetsontwerp betreffende de intercommunales (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 125 (1985-1986) nr. 12).

In de verantwoording bij dit amendement wordt aangevoerd dat de voorgestelde tekst in overweging is met het advies van de Raad van State over het eerste ontwerp van wet. Zoals is uiteengezet onder I A, is er na het advies van de Raad van State het op 28 juni 1985 gewezen arrest van het Arbitragehof gekomen en moet het ontwerp thans herzien worden, rekening houdend met dat arrest.

De nationale wetgever is bevoegd om voor te schrijven dat de statuten de vermeldingen moeten bevatten die zijn opgesomd in 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 9°, 10° en 11°. Hij kan ook de vermelding opleggen van de maatschappelijke zetel, bedoeld in 4°, ook al behoren de regels betreffende de maatschappelijke zetel voor sommige intercommunales, zoals gezegd is onder I B.2, tot de bevoegdheid van de Gewesten.

In de tekst onder 7° regelt het zinsdeel "evenals de mogelijkheid voor dezen om volmacht te geven aan een ander lid van hetzelfde orgaan dat zal worden aangewezen binnen de categorie waartoe de volmachtgever behoort;", een aspect van de werkwijze van de vereniging, welke aangelegenheid tot de bevoegdheid van het Gewest behoort.

.../...

III. Artikel 4 van het wetsontwerp, zoals het is gewijzigd door de Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 125 (1985-1986), nr. 11, blz. 84).

In de eerste volzin moeten de termen "de bijzondere vermeldingen (...), opgelegd door deze wet" aangevuld worden, met inachtneming van de onder II gemaakte opmerkingen betreffende de normatieve bevoegdheden van de nationale wetgever.

De tweede volzin van artikel 4, zoals dit door de Commissie is gewijzigd, beoogt de normatieve bevoegdheid van de Gewesten te vrijwaren. Zoals is gezegd onder I A.3, is de normatieve bevoegdheid van de Gewesten beperkt tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied. Zij reikt niet zover dat zij mede de vaststelling omvat van de vorm waarin de oprichtingsakten van de verenigingen moeten worden gesteld. Dit is een aangelegenheid die in de be-

.../...

voegdheid van de nationale wetgever ligt. De Gewesten kunnen echter, in de uitoefening van hun bevoegdheid, de werkwijze, de controleregels en de regels betreffende het ambtsgebied bepalen en voorschrijven dat sommige, op die zaken betrekking hebbende vermeldingen in de statuten worden opgenomen. De verwijzing door de nationale wetgever naar de decreten is dan ook te verantwoorden. De redactie van de tweede volzin zou echter de indruk kunnen wekken dat in alle statuten van intercommunale verenigingen vermeldingen moeten voorkomen die opgelegd worden door gewestdecreten, terwijl er, zoals hierboven is uiteengezet onder I A.2, intercommunales zijn ten aanzien waarvan geen enkel Gewest enige normatieve bevoegdheid uitoefent. Bijgevolg zou tussen de woorden "nemen zij" en de woorden "de vermeldingen over" de uitdrukking "indien daartoe grond bestaat" ingevoegd moeten worden.

IV. Artikel 14 van het wetsontwerp betreffende de intercommunales (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1140 (1984-1985), nr. 1).

In de brief waarbij hij de Raad van State om advies verzoekt, vraagt de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat dit advies zou slaan op de "conformiteit" van artikel 14 met de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat en dat rekening zou worden gehouden met een nota met opmerkingen van de heer GALLE c.s.

.../...

Die nota met opmerkingen beroept zich tegelijk op de wet van 21 februari 1985 en op "de vierde en achtste E.E.G.-richtlijnen inzake vennootschapsrecht".

Voor de samenstelling van het college van commissarissen dat belast wordt met het toezicht op de intercommunale, kan de wetgever regels aannemen die verschillen van die welke voorgeschreven worden door het voor de handelsvennootschappen geldende recht. Hij kan immers van oordeel zijn dat het openbaar karakter van de intercommunale zulk een verschil wettigt. Maar dan zou hij wel uitdrukkelijk de afwijkingen moeten aangeven die hij zodoende aanbrengt in de bestaande wetten, inzonderheid in de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen, gewijzigd bij de wet van 1 juli 1983, die, luidens artikel 1, 3°, van toepassing is op "de openbare instellingen die een statutaire opdracht vervullen van commerciële, financiële of industriële aard".

Bovendien moet de wet ook stroken met het recht van de Europese Gemeenschappen. Er behoort dus te worden onderzocht of artikel 14 wel in overeenstemming is met de twee richtlijnen die in de nota met opmerkingen worden aangehaald.

De vierde richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1978 (78/660 E.E.G.) (1) heeft betrekking op de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen. Luidens artikel 1, eerste lid, is zij in België van toepassing op de naamloze vennootschap, op de commanditaire vennootschap op aandelen en op de personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

.../...

(1) PB.E.G., nr. L. 222/11, van 14 augustus 1978.

De achtste richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 april 1984 (84/253/E.E.G.) (1) heeft betrekking op de toelating van personen, belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden. Zij vult de vierde richtlijn aan wat betreft de vakbekwaamheid van die personen. Haar toepassingsgebied is hetzelfde als dat van de vierde richtlijn.

Die richtlijnen zijn uitgevaardigd op de grondslag van artikel 54, § 3, g, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, welke bepaling voor de omschrijving van de vennootschap verwijst naar artikel 58, tweede lid, dat als volgt luidt :

> "Onder vennootschappen worden verstaan maatschappen naar burgerlijk recht of handelsrecht, de coöperatieve verenigingen of vennootschappen daaronder begrepen, en de overige rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht, met uitzondering van vennootschappen welke geen winst beogen".

Artikel 3 van het ontwerp luidt als volgt : "De intercommunales zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. Ongeacht hun vorm en hun doel, hebben zij geen handelskarakter". Artikel 5 staat hun toe onder meer de rechtsvorm van een naamloze vennootschap aan te nemen, maar dan zijn de wetten betreffende de handelsvennootschappen op hen slechts van toepassing "voor zover de statuten er niet van afwijken wegens de bijzondere aard van de vereniging".

Ondanks haar openbaar karakter en hoewel zij onderworpen is aan bijzondere regels die kunnen afwijken van de wetten op de handelsvennootschappen, valt de intercommunale vereniging - behalve wanneer ze geen winstoogmerk nastreeft - onder de begripsomschrijving van de vennootschap, zoals die door

---

.../...

(1) PB.E.G., nr. L.126/20, van 12 mei 1984.

dat verdrag wordt gegeven. Neemt de intercommunale de vorm aan van een naamloze vennootschap, dan valt zij binnen de werkingssfeer van de vierde en de achtste richtlijn.

Neemt de intercommunale - zoals artikel 5 mogelijk maakt - daarentegen de rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk aan, dan valt zij buiten de werkingssfeer van de richtlijnen.

Beslissend voor de toepasselijkheid van de hierboven in herinnering gebrachte regels van het communautaire recht op de intercommunale verenigingen is dus het doel dat deze intercommunales kunnen nastreven. Neemt de wetgever aan dat de intercommunales die de rechtsvorm van een naamloze vennootschap aannemen, een winstoogmerk (1) nastreven, dan kan hij, wat hun toezicht betreft, geen regels vaststellen die de vierde en de achtste richtlijn niet in acht nemen.

---

(1) Het begrip winstoogmerk moet hier worden opgevat in de zin van het communautaire recht, die ruimer is dan in het interne recht.

La deuxième chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De tweede kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS, staatsraad.

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

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : P. VERMEULEN, président,

J. LIGOT, président de chambre,

J. NIMMEGEERS,
P. FINCOEUR,
W. DEROOVER,
P. MARTENS, conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER,
C. DESCHAMPS,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mesdames : M. VAN GERREWEY,
Mevrouwen : F. LIEVENS, greffiers.

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

Les rapports ont été présentés par Mme M.-L. THOMAS, auditeur, et M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

voorzitter,

kamervoorzitter,

staatsraden,

assessoren van de afdeling wetgeving,

griffiers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur, en de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. VERMEULEN.