



KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 november 1986 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de werkwijze van, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunale verenigingen", heeft op 3 december 1986 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet beoogt de invoering, voor het Vlaamse Gewest, van een aantal regelingen inzake de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten, in het ontwerp overal intercommunale verenigingen of intercommunales genoemd.

Het Gewest put die bevoegdheid uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ALGEMENE OPMERKING.

De normatieve bevoegdheid waarvan het Gewest met dit ontwerp gebruik wil maken, moet duidelijk worden onderscheiden, enerzijds, van de normatieve bevoegdheid waarover het Rijk nog steeds beschikt inzake verenigingen van gemeenten - die gemakshalve ook in dit advies "intercommunales" zullen worden genoemd - en, anderzijds, van de bevoegdheid van de Gewesten om de wetten en decreten inzake de intercommunales toe te passen.

Het Arbitragehof heeft, in een arrest van 28 juni 1985 (B.S. 6 juli 1985), artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in die zin geïnterpreteerd dat het Vlaamse en het Waalse Gewest inzake intercommunales over de volgende bevoegdheden beschikken :

.../...

- a) een normatieve bevoegdheid (en de daarmee verband houdende uitvoeringsbevoegdheid) wat de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales betreft;
- b) de bevoegdheid om de door de nationale overheid inzake intercommunales uitgevaardigde organieke wetgeving toe te passen.

Ter zake dient bovendien te worden opgemerkt dat de Gewesten de hiervoren vermelde materiële bevoegdheden enkel bezitten ten aanzien van de intercommunales waarvan het ambtsgebied volledig binnen hun grenzen valt.

Inmiddels werd reeds een nieuwe organieke wet betreffende de intercommunales door de beide Wetgevende Kamers goedgekeurd.

Een aantal amendementen die in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden ingediend met het oogmerk het door de Senaat overgezonden ontwerp (St. Kamer, 1140 (1984-1985), nr. 1) in overeenstemming te brengen met het inmiddels door het Arbitragehof, in het reeds vermelde arrest van 28 juni 1985, ingenomen standpunt nopens de respectieve bevoegdheden van het Rijk en de Gewesten inzake intercommunales, werden door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

.../...

In het raam van het onderzoek van die adviesaanvraag - onderzoek dat uiteraard beperkt moest blijven tot de amendementen die het voorwerp van die adviesaanvraag waren en tot de bepalingen van het ontwerp waarop die amendementen betrekking hadden - kwam de Raad van State tot de conclusie dat de artikelen 4, 7°, tweede zinsdeel, 6 en 13, § 2, van het wetsontwerp aangelegenheden betreffen die - voor zover ze natuurlijk betrekking hebben op intercommunales waarvan het ambtsgebied volledig binnen de grenzen van het Vlaamse of van het Waalse Gewest valt - tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, en dat artikel 20 van het wetsontwerp (dat betrekking heeft op het administratief toezicht) grondig moest worden herzien rekening houdend met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen, enerzijds, het toezicht op de handelingen van de gemeenten in verband met intercommunales en, anderzijds, het toezicht op de intercommunales zelf, dat tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort (St. Kamer, 125 (1985-1986) nr. 13).

Het Overlegcomité Nationale Regering-Executieven heeft zich, in een advies van 1 augustus 1985, bij de zienswijze van de Raad van State aangesloten (St. Kamer, 125 (1985-1986) nr. 14).

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft niettemin op 13 november 1985 het door de Senaat overgezonden wetsontwerp ongewijzigd aangenomen (1).

.../...

(1) Voor zover de Raad van State bekend, werd het wetsontwerp nog niet door de Koning bekrachtigd.

Uit de besprekingen die aan het ontwerp werden gewijd, kan echter niet zonder meer worden afgeleid dat de Kamer het met de zienswijze van de Raad van State en het Overlegcomité inzake de artikelen 4, 7°, 6, 13, § 2, en 20 oneens zou zijn, te meer daar het Rijk in al die aangelegenheden bevoegd is gebleven - en een regeling bij wet derhalve zin heeft - voor de intercommunales waarvan het ambtsgebied noch volledig binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest, noch volledig binnen de grenzen van het Waalse Gewest valt. De Minister van Binnenlandse Zaken verklaarde tijdens die bespreking in de Kamer trouwens het volgende : "Après le passage devant le comité de concertation, il fut décidé que l'on respecterait l'avis du Conseil d'Etat, mais que les observations de ce dernier ne gênaient pas le texte de la loi organique que nous traitons maintenant ... Un texte général ne vaut que dans les Régions où il n'est pas contestable" (Hand. Kamer, Plen. verg. 12 november 1986, blz. 190).

Men zou dus kunnen aannemen dat de bepalingen van het wetsontwerp moeten worden gelezen in het licht van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bijgevolg een verschillend toepassingsgebied hebben naar gelang zij betrekking hebben op een aangelegenheid die het Rijk voor alle intercommunales kan regelen, dan wel op een aangelegenheid waarvoor het Rijk slechts ten aanzien van sommige intercommunales bevoegd is gebleven.

Het spreekt echter vanzelf dat, bij ontstentenis van duidelijke voorschriften daaromtrent in de tekst zelf, de toepassing van de ontworpen wet aanleiding zal geven tot moeilijkheden en zelfs tot bevoegdheidsconflicten die door het Arbitragehof zullen moeten worden beslecht.

Zulks vormt voor de Gewesten natuurlijk geen beletsel om de normatieve bevoegdheid uit te oefenen die ze manifest uit artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste zinsdeel, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen putten, wat - zoals reeds gezegd - het oogmerk is dat met het onderhavige ontwerp van decreet wordt nagestreefd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 2.

1. Ten einde er geen twijfel over te laten bestaan dat het decreet niet zal gelden voor intercommunales wier ambtsgebied slechts gedeeltelijk binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt, schrijve men in de eerste volzin: "... waarvan het gehele ambtsgebied binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt".

2. Blijkens artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 oefent de Executieve haar bevoegdheden in beginsel collegiaal uit en komt het alleen aan haar - en dus niet aan de Vlaamse Raad - toe om die bevoegdheden te delegeren.

Het zou juridisch dan ook correcter zijn, en bovendien in feite op hetzelfde neerkomen, indien men in het ontwerp overal "de Vlaamse Executieve" zou schrijven en men de tweede volzin van artikel 2 zou schrappen. Het zou trouwens misleidend zijn de term "toezichthoudende overheid" te reserveren voor de Executieve en de door de Executieve aangewezen Gemeenschapsminister, vermits het ontwerp ook de in de artikelen 9 en 10 bedoelde gewestcommissarissen met toezichtsoopdrachten belast.

Artikel 3.

Deze bepaling betreft de vestigingsplaats van de zetel van de intercommunale. Men kan aannemen dat een dergelijk voorschrift de werkwijze (les modalités de fonctionnement) van de intercommunales betreft en de Gewesten derhalve ter zake bevoegd zijn.

Volgens de ontworpen bepaling wordt de zetel vastgesteld "ter gelegenheid van (de) oprichting" van een intercommunale, wat lijkt te impliceren dat de intercommunale naderhand geen andere vestigingsplaats meer zou kunnen kiezen. Dit zal wel niet in overeenstemming zijn met de bedoeling van de Executieve.

Men stelde de bepaling derhalve beter als volgt :
"De zetel van de intercommunale wordt gevestigd, hetzij ..., hetzij ...".

Artikel 4.

Luidens de tweede volzin kan "een vertegenwoordiger van het personeel mits (lees : met) goedkeuring van de algemene vergadering aan de vergaderingen van de raad van bestuur deelnemen met raadgevende stem".

De vraag rijst of in die bepaling wel voldoende rekening wordt gehouden met de pluraliteit van de werknemersorganisaties.

Er zou tevens moeten worden verduidelijkt op welke manier de algemene vergadering haar instemming zal kunnen be-
tuigen met het feit dat een (of meer) vertegenwoordiger(s) van
het personeel de vergaderingen van de raad van bestuur mogen
bijwonen. Zal zij dat enkel op een algemene wijze moeten doen
of zal zij dat voor een bepaalde termijn kunnen doen of voor
bepaalde vergaderingen ? Zal die beslissing bij gewone meerder-
heid kunnen worden getroffen ? Betreft het hier overigens niet
een aangelegenheid die men in de statuten wil zien regelen ?

Artikel 5.

De tweede volzin van dit artikel werd duidelijk ont-
leend aan artikel 4, 7°, van het wetsontwerp betreffende de
intercommunales, waarvan hiervoren reeds sprake was. Het begrip
"behoren tot dezelfde categorie vennoten" zal dus op dezelfde
manier moeten worden verstaan als in het genoemde wetsontwerp.

Artikel 6.

De regeling vervat in dit artikel geeft, vanuit het
oogpunt van de verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk en
de Gewesten inzake intercommunales, geen aanleiding tot kri-
tiek, omdat de bevoegdheden als dusdanig van de organen van
de intercommunale - die alleen door de nationale overheid
kunnen worden bepaald - ongemoeid worden gelaten.

.../...

Artikel 7.

1. Het 3° van het eerste lid van deze bepaling onderwerpt aan de goedkeuring van de Executieve onder meer "de overeenkomsten met betrekking tot leveringen en diensten van een welomschreven gemeentelijk belang gesloten ... tussen gemeenten en intercommunales".

In hoofde van de gemeenten die bij dergelijke overeenkomsten partij zijn, betreft dit een aangelegenheid die niet binnen het toepassingsgebied van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 valt.

De hier besproken bepaling van het ontwerp moet dus zo worden verstaan dat zij enkel een toezicht invoert op de intercommunales die bij een dergelijke overeenkomst partij zijn en uiteraard dan nog enkel voor zover het om intercommunales gaat die binnen het toepassingsgebied van het ontwerp vallen.

Het onderwerpen van de bedoelde overeenkomsten aan een toezicht in zoverre daarbij gemeenten en niet aan het ontwerp onderworpen intercommunales betrokken zijn, is zaak van de nationale wetgever gebleven. De organisatie van de procedure en de uitoefening van dat toezicht, in zoverre het betrekking heeft op gemeenten, zal dan echter eventueel weer zaak zijn van de Gewesten - en dus misschien van dezelfde overheid als degene die belast zal zijn met het toezicht dat artikel 7 van het ontwerp instelt -, doch dan op grond en binnen de grenzen van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2. De eerste volzin van artikel 7, tweede lid, stelle men beter als volgt : "De goedkeuring wordt geweigerd wanneer de beslissing de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten of de statuten schendt of het algemeen belang schaadt".

3. Bij de tweede volzin van artikel 7, tweede lid, moet het volgende worden opgemerkt.

Het opleggen van een motiveringsverplichting is alleen zinvol wanneer de goedkeuring wordt geweigerd. De tekst van het ontwerp zou dus in die zin moeten worden aangepast, tenware er wordt ingegaan op de hiervoren voorgestelde wijziging van de redactie van de eerste volzin van artikel 7, tweede lid.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State, heeft het niet-vervullen van de formaliteiten die in verband met de betekening van een beslissing moeten worden nageleefd, geen weerslag op de geldigheid van de beslissing. Het verdient derhalve aanbeveling alleen maar te eisen dat de beslissing binnen de voorgeschreven termijn zou worden genomen, ongeacht wanneer zij wordt betekend. Het niet-betekenen van een beslissing binnen de gestelde termijn gelijkstellen met een goedkeuring, zou overigens het bijkomend nadeel hebben rechtsonzekerheid te scheppen, wanneer binnen de voorgeschreven termijn een formele beslissing houdende weigering van de goedkeuring werd getroffen maar deze, om een of andere reden, niet binnen de gestelde termijn werd betekend.

.../...

Artikel 8.

1. Deze bepaling onderwerpt aan de algemene controle van de toezichthoudende overheid - wat daaronder te verstaan is, blijkt uit de volgende artikelen van het ontwerp - alle besluiten van de organen van de intercommunale voor zover zij opgenomen zijn in de verslagen van de vergaderingen van die organen, alsmede de jaarrekeningen van de intercommunale. In het tweede lid van de hier besproken bepaling wordt een regeling getroffen die ertoe strekt te waarborgen dat de gewestcommissaris - d.i. de ambtenaar die volgens het ontwerp in de eerste plaats zal instaan voor de controle - van alle beslissingen van de intercommunale kennis zal krijgen.

2. Door het feit dat in het eerste lid van artikel 8 naast de besluiten van de organen van de intercommunale de jaarrekeningen worden vermeld, en er in het tweede lid van artikel 8 en in de bepalingen van artikel 9 sprake is van "de inhoud van het stuk of het besluit" of van "het stuk of besluit", zou er onzekerheid kunnen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte van de diverse bevoegdheden welke door die bepalingen aan de toezichthoudende overheden werden toegekend.

Het ligt voor de hand dat het recht van de gewestcommissaris om zich te "verzetten tegen de uitvoering van de vermelde besluiten of de inhoud der bedoelde stukken" (artikel 9, § 2, tweede lid) en het recht van de Executieve om "bedoeld verzet te bevestigen of te verwerpen" (artikel 9, § 4, tweede lid) slechts beslissingen van de organen van de intercommunale tot voorwerp kunnen hebben, daarin begrepen de goedkeuringen van jaarrekeningen. Even vanzelfsprekend is het, dat "de bevoegdheid (van de gewestcommissaris) tot

het instellen van onderzoek en het verrichten van de nodige algemene controle" (artikel 9, § 2, eerste lid) uiteraard op alle bescheiden van de intercommunale betrekking kan hebben.

Om ter zake meer duidelijkheid te scheppen ware het wenselijk, enerzijds, in de bepalingen die de algemene controlebevoegdheid betreffen te spreken over alle stukken van de intercommunale en, anderzijds, in de bepalingen waar men het "verzet" of de "bevestiging of verwerping van het verzet" op het oog heeft te spreken van de beslissingen van de organen van de intercommunale, daarbij - zo nodig - preciserend dat onder beslissingen ook moet worden verstaan de goedkeuring van de jaarrekening door het bevoegde orgaan van de intercommunale.

De verplichte kennisgeving opgelegd door artikel 8, tweede lid, is blijkbaar alleen nodig met het oog op het "verzet" bedoeld in artikel 9, § 2, tweede lid. De redactie van de eerstgenoemde bepaling zou bovendien ook nog op een ander punt moeten worden verbeterd, vermits het uiteraard niet juist is te stellen dat de controle plaatsvindt door de in die bepaling geregelde kennisgeving, maar men blijkbaar alleen wil zeggen - en trouwens niet expliciet hoeft te zeggen - dat de kennisgeving gebeurt met het oog op de uitoefening van de controle.

Artikel 9.

1. De voorschriften van dit artikel werden klaarblijkelijk geïnspireerd door de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 februari 1959 betreffende de controle op de verenigingen van gemeenten waarop de wet van 1 maart 1922 toepassing vindt (B.S. 9-10 maart 1959) : de ambtenaar die aan het hoofd staat van de Administratie voor Provincies en Gemeenten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is van rechtswege

.../...

gewestcommissaris over al de verenigingen van gemeenten die onder de toepassing van het decreet vallen (artikel 9, § 1, eerste lid); de gewestcommissaris beschikt over de nodige bevoegdheden tot het instellen van onderzoeken en het verrichten van controle op alle stukken en besluiten van de verenigingen (artikel 9, § 2, eerste lid); de gewestcommissaris kan zich "verzetten" tegen de uitvoering van de besluiten van de verenigingen die strijdig zijn met de wetten, de decreten, de statuten of het algemeen belang (artikel 9, § 2, tweede lid); het verzet van de gewestcommissaris "schorst de uitvoering" van het betrokken besluit, maar bij ontstentenis van een besluit van de toezichthoudende overheid binnen een bepaalde termijn wordt het besluit uitvoerbaar (artikel 9, § 4, eerste en tweede lid); het besluit van de toezichthoudende overheid houdende "bevestiging van het verzet", "vernietigt" het betrokken besluit (artikel 9, § 4, derde lid); de gewestcommissaris kan zijn bevoegdheden overdragen aan de ambtenaren van niveau 1 die hij in zijn bestuur aanwijst (artikel 9, § 1, tweede lid)

2. Het instellen van een ambt van gewestcommissaris die, in eerste instantie, toezicht uitoefent op al de intercommunales die onder de toepassing van het decreet vallen, werd blijkbaar ingegeven door de algemene idee die men heeft van het ambt van de provinciegouverneur, die trouwens in artikel 1 van de provinciewet "commissaris van de regering" wordt genoemd.

De Vlaamse Raad is ongetwijfeld bevoegd om een dergelijk ambt in te stellen. Het is tevens niet meer dan normaal, dat de Raad wegens de belangrijkheid van dat ambt, ter zake bepaalde eisen inzake bekwaamheid en onafhankelijkheid stelt.

Het komt de Vlaamse Raad evenwel niet toe zelf een titularis van een bepaald ambt in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap met die taak te belasten, daar de ambtenaren van dat Ministerie, overeenkomstig artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, uitsluitend onder het gezag van de Vlaamse Executieve ressorteren.

3. Luidens artikel 9, § 1, tweede lid, kan de gewestcommissaris zijn bevoegdheden overdragen aan de ambtenaren van niveau 1 die hij in zijn bestuur aanwijst.

Evenmin als de Vlaamse Raad bevoegd is om aan een ambtenaar van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de taak van gewestcommissaris op te dragen, kan hij ook niet bepalen aan welke ambtenaren van dat Ministerie hij zijn bevoegdheden kan overdragen.

Bovendien zou de mogelijkheid van delegatie moeten worden uitgesloten voor de belangrijkste opdrachten van de gewestcommissarissen, zoals de uitoefening van het schorsingsrecht en het bijwonen van de vergaderingen van de organen van de intercommunales.

4. Luidens artikel 9, § 2, beschikt de gewestcommissaris over de nodige bevoegdheid tot het instellen van onderzoeken en het verrichten van de nodige algemene controle inzake de in artikel 8 bedoelde stukken en besluiten. Blijkbaar wordt daarmee bedoeld, dat de gewestcommissaris, met het oog op het treffen van de maatregelen bedoeld in artikel 9, §§ 2 (tweede lid), 3 en 4, en artikel 10, het recht zal hebben om

inzage te nemen van alle stukken en deze zelfs op te vragen. Om alle discussie daaromtrent te voorkomen, zou de tekst nauwkeuriger moeten bepalen welke onderzoeksverrichtingen worden bedoeld.

5. Waar er in de paragrafen 2 en 4 wordt bepaald dat de gewestcommissaris "zich kan verzetten tegen de uitvoering van de besluiten (van de intercommunale)" en dat "de toezichthoudende overheid (lees : de Executieve of de Gemeenschapsminister die daartoe delegatie heeft gekregen) ... bedoeld verzet (kan) bevestigen of verwerpen", worden blijkbaar de klassieke rechtsfiguren van de schorsing en de vernietiging van beslissingen van autonome lagere administratieve overheden door de toezichthoudende overheid bedoeld, zoals de rechtspraak van de Raad van State en de doctrine daaraan inhoud hebben gegeven. Het verdient derhalve aanbeveling in dit ontwerp dezelfde begrippen en termen te hantieren.

6. Naar analogie met het tekstvoorstel dat in verband met artikel 7, tweede lid, werd geformuleerd, wordt voorgesteld ook in artikel 9, § 2, tweede lid, te schrijven : "de wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten, de statuten ...".

.../...

7. De voorschriften van het ontwerp betreffende de wijze waarop respectievelijk het schorsings- en het vernietigingsrecht zullen kunnen worden gehanteerd, zijn moeilijk overeen te brengen met de zin van die beide procédés van toezicht : de schorsing is een bewarende maatregel waarbij de toezichthoudende overheid de uitvoerbaarheid van een beslissing voor een beperkte tijd opschort in afwachting van een grondiger onderzoek; de vernietiging is daarentegen een maatregel waarbij de toezichthoudende overheid de beslissing van het onder toezicht staande bestuur definitief en met terugwerkende kracht ongedaan maakt. Het wekt derhalve verwondering dat de gewestcommissaris zijn schorsingsbeslissing omstandig moet motiveren en hij over 30 of, inzake jaarrekeningen, zelfs over 120 dagen beschikt om die beslissing te nemen (artikel 9, § 3), terwijl de Executieve slechts over een supplementaire termijn van 15 dagen beschikt om van haar vernietigingsrecht gebruik te maken.

Ongewoon is ook dat de mogelijkheid om een beslissing te vernietigen, afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande schorsing : artikel 9, § 4, verleent immers aan de Executieve (of de Gemeenschapsminister) enkel het recht om "het verzet" van de gewestcommissaris "te bevestigen of te verwerpen".

Wat het voorschrift betreft luidens hetwelk de geldigheid van het schorsingsbesluit afhankelijk wordt gemaakt van de datum waarop dat besluit wordt betekend (artikel 9, § 3), geldt dezelfde opmerking als die welke werd gemaakt in verband met de analoge bepaling m.b.t. de bij artikel 7 voorgeschreven goedkeuring. Die opmerking is hier des te meer op haar plaats, daar artikel 9, § 4, voor de geldigheid van "het bevestigen of het verwerpen van het verzet" ook het treffen van de beslissing als criterium hanteert, en niet het betekenen ervan binnen een bepaalde termijn.

8. In fine van artikel 9, § 3, volstaat het te schrijven : "vanaf de datum waarop de gewestcommissaris overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van de beslissing kennis heeft gekregen".

.../...

Artikel 10.

1. Luidens dit artikel zou de Executieve het recht hebben om een bijzondere gewestcommissaris aan te stellen : 1° wanneer de intercommunale zich in een financieel deficiëtaire toestand bevindt en nalaat de Executieve daarvan in te lichten op de voorgeschreven wijze; 2° wanneer naar het oordeel van de Executieve de voorgelegde maatregelen van het saneringsplan opgelegd door artikel 6 van het ontwerp of de uitvoering van dat plan niet voldoen; en 3° wanneer een intercommunale haar verplichtingen tegenover derden niet nakomt (§ 2). Die bijzondere gewestcommissaris zou tegelijk bekleed zijn met de bevoegdheden van de gewestcommissaris (§ 1) en de bevoegdheid hebben om, binnen de grenzen van het mandaat dat hem door de Executieve werd verleend, al de nodige maatregelen te nemen in de plaats van de organen van de intercommunale (§ 3).

2. De vraag rijst in hoever bij decreet in de mogelijkheid kan worden voorzien om aan een bijzondere gewestcommissaris de bevoegdheid te verlenen maatregelen te nemen in de plaats van de organen van de intercommunale.

Luidens artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, strekt de bevoegdheid van de Gewesten inzake intercommunales zich immers enkel uit tot "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 creëren van de mogelijkheid om een bijzondere commissaris te laten optreden in de plaats van de organen van de intercommunale wanneer deze in gebreke blijven hun wettelijke verplichtingen na te leven, is duidelijk een controleprocédé dat kan worden ingepast in de bevoegdheden die bij het genoemde artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten werden overgedragen.

Hetzelfde kan niet worden gezegd, wanneer het gaat om het treffen van beslissingen die aan de appreciatie van de organen van de intercommunale zijn overgelaten. Het voorzien in de mogelijkheid voor de gewestcommissaris om in de plaats van de organen van de intercommunale niet-gebonden bevoegdheden uit te oefenen, gaat duidelijk de bevoegdheid van de Gewesten te buiten, en zou dus een inmenging betekenen in de bevoegdheid van de nationale overheid om de organieke wetgeving van de intercommunales vast te stellen.

Het sturen van een bijzondere gewestcommissaris wanneer een intercommunale zich in een financieel deficitaire toestand bevindt en nalaat de Executieve daarvan in te lichten op de voorgeschreven wijze, zou derhalve slechts mogelijk zijn voor zover het decreet een dergelijke informatieverplichting zou opleggen. Bovendien zou de opdracht van de bijzondere gewestcommissaris in die hypothese moeten beperkt blijven tot het inwinnen van die informatie en het doorsturen ervan aan de Executieve.

Wat betreft het opstellen van een saneringsplan zoals bedoeld in artikel 6, kan een bijzondere gewestcommissaris er enkel mee worden belast de door dat artikel met dat doel opgelegde maatregelen te treffen die de normaal bevoegde organen van de intercommunale zouden nalaten te nemen.

Daartegenover staat dat de mogelijkheid om een bijzondere gewestcommissaris de bevoegdheden van de organen van een intercommunale te laten uitoefenen, niet noodzakelijk dient te worden beperkt tot de gevallen waarin een intercommunale haar verplichtingen niet nakomt tegenover derden. Die mogelijkheid kan worden uitgebreid tot de niet-naleving van om het even welke verplichting die door een wet, een decreet, een verordening of de statuten wordt opgelegd.

Artikel 11.

1. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt dat, waar wordt bepaald dat de toezichthoudende overheid het ambtsgebied van de intercommunale vaststelt, het enkel de bedoeling is dat de Executieve zich, met het oog op de goedkeuring van de oprichting van of de toetreding tot een intercommunale, inzake het ambtsgebied een bepaalde gedragslijn zou opleggen, die echter het recht van de gemeenten om zich te verenigen principieel onverkort zou laten. Het betreft hier dus enkel een streefdoel zonder enig juridisch bindend karakter.

Een dergelijke bepaling hoort niet thuis in een normatieve tekst, wat evenwel niet uitsluit dat de bevoegde overheid haar opvattingen terzake ter kennis van de betrokken besturen kan brengen.

.../...

2. Wel normatief is daarentegen de bij het tweede lid opgelegde verplichting om de uitgestrektheid van het ambtsgebied speciaal te verantwoorden wanneer de oprichting van een intercommunale aan de toezichthoudende overheid ter goedkeuring wordt voorgelegd.

3. Het voorschrift vervat in de tweede volzin van artikel 11, eerste lid, is een nutteloze herhaling van het voorschrift van artikel 7, eerste lid, 1°.

4. Luidens artikel 4, 6°, van het reeds eerder genoemd ontwerp van wet betreffende de intercommunales dat reeds door de beide Wetgevende Kamers werd aangenomen, zullen de statuten van de intercommunales "de nauwkeurige aanwijzing van de vennoten, van hun inbrengen en van hun verbintenissen" moeten bevatten. Iedere toetreding van een gemeente tot een bestaande intercommunale (en ook iedere uittreding) zal dus een wijziging van de statuten vergen en derhalve, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, 2°, van het onderhavig ontwerp door de Executieve moeten worden goedgekeurd.

De bepaling van artikel 11, derde lid - die trouwens strijdig is met artikel 7, eerste lid, 2°, vermits zij de toetreding van een intercommunale niet aan goedkeuring onderwerpt maar enkel vatbaar verklaart voor verzet (lees : schorsing) en vernietiging - dient derhalve te worden geschrapt.

Artikel 12.

Zoals reeds werd aangestipt bij de bespreking van artikel 7 (punt 1), vallen overeenkomsten tussen gemeenten die niet de oprichting van een intercommunale tot voorwerp hebben doch enkel leveringen of diensten van een welomschreven gemeentelijk belang, buiten de bevoegdheid die bij artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten werd overgedragen.

Het feit dat m.b.t. dat soort overeenkomsten in de wet van 1 maart 1922 op de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen een bepaling voorkomt (nl. artikel 18) is ter zake niet determinerend. De bedoelde bepaling werd in de wet van 1 maart 1922 enkel opgenomen om een einde te maken aan de controverse of het in overeenstemming met de Grondwet kan worden geacht dat gemeenten met elkaar overeenkomsten over aangelegenheden van gemeentelijk belang sluiten zonder een uitdrukkelijke machtiging van de wetgever (P. Hautphenne, De verenigingen van gemeenten in België, 1966, blz. 151).

Het komt derhalve de Gewesten niet toe de hier bedoelde overeenkomsten aan een bepaald procédé van toezicht te onderwerpen. Artikel 12 dient dan ook te worden geschrapt.

Artikel 13.

De verwijzing naar de regelingen betreffende de overeenkomsten tussen gemeenten dient te worden geschrapt om de reden vermeld bij de bespreking van de artikelen 7 en 12.

Voor het overige redigere men de bepaling beter als volgt : "Opgeheven worden, wat het Vlaamse Gewest betreft, de bij de inwerkingtreding van dit decreet geldende wetten en verordeningen betreffende de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de inter-communales".

Artikel 14.

Het ware normaler de bij dit artikel ingestelde overgangsregeling te laten ingaan op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad of op de datum van inwerkingtreding van het decreet eerder dan op "de datum van (het) decreet" (d.i. de datum van bekrachtiging van het decreet door de Executieve), omdat het pas door zijn bekendmaking en zijn inwerkingtreding is dat een decreet in het eigenlijke rechtsverkeer wordt opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	P. VERMEULEN,	voorzitter,
		J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
		W. DEROOVER,	
		J. GIJSSELS,	assessoren van de
		J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.