

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 Président de la Chambre des Représentants, le 8 décembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la tutelle en matière d'informatique sur les pouvoirs locaux", a donné le 27 janvier 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 december 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het toezicht op de plaatselijke besturen met betrekking tot de informatieverwerking", heeft op 27 januari 1987 het volgend advies gegeven :

Dans la lettre par laquelle il saisit le Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des Représentants demande l'avis motivé de la section de législation notamment sur la portée réelle de la proposition (1).

+

1. La proposition modifie l'article 34 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975. La disposition précitée est rédigée ainsi qu'il suit :

"Article 34. § 1er. Le présent article est applicable :

- 1° aux administrations et autres services de l'Etat et aux organismes d'intérêt public, soumis ou non à la loi du 16 mars 1954;
- 2° aux provinces, aux communes, aux agglomérations et aux fédérations de communes;
- 3° aux associations de communes et aux établissements publics subordonnés aux provinces et aux communes.

§ 2. Le Roi prend pour chaque catégorie de services publics visés aux § 1er, 1°, 2° et 3°, les mesures de coordination qu'Il juge nécessaires en vue de rationaliser l'utilisation de l'informatique dans les domaines suivants :

- a) les applications de l'informatique qui intéressent plusieurs centres ou plusieurs services et qui nécessitent une conception commune et coordonnée;
- b) l'infrastructure générale informatique, y compris les matériels de traitement de l'information;
- c) les programmes d'application qu'il y a intérêt à voir utiliser par plusieurs centres.

.../...

(1) Chambre, session 1986-1987, doc. n° 671/1.

§ 3. Le Roi fixe les conditions auxquelles sont subordonnées toutes opérations portant sur l'achat, sur la location ou sur la location-financement de matériels de traitement de l'information, sur la fourniture de programmes d'application et de services en ce domaine, effectuée au nom de l'Etat ou d'un organisme d'intérêt public visé au § 1er, 1°.

Les conventions ne remplissant pas les conditions prescrites en application de l'alinéa précédent sont nulles.

§ 4. Sauf exceptions fixées par le Roi, toute opération prévue au § 3 effectuée par les pouvoirs publics visés au § 1er, 2°, est soumise à l'approbation du Roi, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur.

§ 5. Sauf exceptions fixées par le Roi, toute opération prévue au § 3, effectuée par les associations de communes et par les établissements publics visés au § 1er, 3°, est soumise à l'approbation du Roi, sur la proposition du Ministre qui a la tutelle dans ses attributions.

§ 6. Les décisions relatives aux opérations visées aux §§ 4 et 5 sont exécutoires de plein droit si elles n'ont pas été approuvées dans les quarante jours de leur réception par le Ministre compétent.

Ce délai peut être prorogé pour une même période par une décision motivée de l'autorité de tutelle.

§ 7. Les arrêtés royaux d'exécution des §§ 2 et 3 sont délibérés en Conseil des Ministres".

La proposition exclut de ce texte les personnes de droit public visées à l'article 34, § 1er, 2° et 3°, et abroge en conséquence les paragraphes 4, 5 et 6.

2. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a fait éclater le système organisé par l'article 34 de la loi précitée.

a. La tutelle spéciale d'approbation instituée et organisée par l'article 34, §§ 4 et 6, de la loi du 23 décembre 1974 constitue, conformément à l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, en cause la Commune de Sambreville, n° 23.519, du 5 octobre 1983 et à celui de la section de législation, notamment en son

.../...

avis L. 15.933/9 du 9 mai 1984 (1), une tutelle spécifique, organisée par la loi, à l'égard des communes, provinces, agglomérations et fédérations de communes, au sens de l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, pour le motif que le législateur du 23 décembre 1974 a manifesté clairement sa volonté de soumettre les marchés de matériel informatique conclus par les pouvoirs publics énumérés ci-avant, à un contrôle particulier et plus étroit du pouvoir central. Cette tutelle spécifique relève de la compétence du pouvoir national tant au plan normatif, dans son entier, qu'au plan de son exercice.

b. Les associations de communes dont le ressort se limite soit au territoire de la Région wallonne soit au territoire de la Région flamande, ne relèvent pas de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 mais de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de cette loi. Cette disposition a attribué, sans réserve, aux Régions, le "contrôle" des actes des associations de communes. L'on sait que, conformément à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 28 juin 1985 (2), la compétence des Régions en matière de "contrôle" des associations de communes, singulièrement en matière de tutelle, doit s'entendre tant de la compétence normative complète que de la compétence d'exercice de la tutelle. Dans l'état actuel de la législation, l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation instituée et organisée par l'article 34, § 5 et § 6, de la loi du 23 décembre 1974, est à l'égard de ces associations de communes, de la compétence de l'Exécutif régional. Un décret du Conseil régional pourrait également, au titre de la compétence normative complète de la Région en la matière, supprimer la tutelle instituée par la disposition précitée, instituer un autre mode de tutelle ou en organiser autrement la procédure.

.../...

(1) Chambre, session 1984-1985, n° 1009/1, pp. 12 à 28.

(2) Moniteur belge du 6 juillet 1985, p. 10.152; voyez aussi l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, des 21 mai et 4 juin 1986 - doc. Chambre, session 1985-1986, n° 125/13.

Quant aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région ou se limite à la Région bruxelloise, elles relèvent du pouvoir national, sous réserve de l'application de l'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce qui concerne l'exercice de la tutelle à l'égard des associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région.

c. Les centres publics d'aide sociale ne sont pas visés par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Selon l'article 5, § 1er, II, 2°, a, de la loi spéciale, les règles organiques des centres publics d'aide sociale relèvent de la compétence du législateur national. Le rapport fait à la Chambre sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles précise que les Communautés sont compétentes pour "l'application des dispositions légales organiques relatives aux centres publics d'aide sociale", mais non "pour les règles organiques des centres publics d'aide sociale, notamment pour la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale" (Chambre, session 1979-1980, n° 434-2, p. 125-126).

En matière de tutelle à l'égard des centres publics d'aide sociale, les Communautés ne sont compétentes que pour l'exercice de la tutelle, qui appartient à leurs Exécutifs, le pouvoir national étant demeuré compétent pour les centres publics d'aide sociale établis dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Tant les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 que l'article 34, §§ 5 et 6, qui instituent et organisent différents modes de tutelle sur les actes des centres publics d'aide sociale sont à considérer comme relevant des dispositions organiques des centres publics d'aide sociale.

.../...

3.a. Il est de la compétence du législateur national de supprimer une tutelle spécifique qu'il a instituée et organisée à l'égard des personnes de droit public visées à l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale, s'il estime qu'elle ne se justifie plus. Cette tutelle supprimée, les actes qui y étaient soumis relèveront de la tutelle ordinaire des Régions, telle qu'elle est organisée à l'égard des marchés de ces personnes de droit public, conformément à l'article 7, alinéa 1er, a), de la loi spéciale, sous réserve :

- des personnes de droit public que l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale excepte de la compétence des Régions en ce qui concerne la tutelle ordinaire, à savoir la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative, qui continueront à relever du pouvoir national;
- des personnes de droit public auxquelles s'applique la loi du 20 juillet 1979 créant des institutions communautaires et régionales provisoires, à savoir les communes de la Région bruxelloise et l'agglomération bruxelloise qui relèvent, à l'intervention de l'Exécutif de la Région bruxelloise, de la compétence du pouvoir national, et la Ville de Bruxelles qui relève directement de ce même pouvoir.

b. Le législateur national peut supprimer la tutelle spéciale d'approbation instituée par l'article 34, §§ 5 et 6, de la loi du 23 décembre 1974 à l'égard des associations de communes, étant entendu qu'en ce qui concerne les associations de communes qui dépendent de la Région wallonne ou de la Région flamande, un décret du Conseil régional pourrait instituer et organiser une tutelle spéciale.

.../...

A l'égard des associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région, la tutelle sera exercée, en application de la loi sur les intercommunales, conformément à l'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale, à savoir de "commun accord entre les Exécutifs concernés". A l'égard des associations de communes dont le ressort se limite à la Région bruxelloise, la tutelle sera exercée, en application de la loi sur les intercommunales, par le Gouvernement.

A l'égard des associations de communes dont le ressort se limite à la Région wallonne ou à la Région flamande, la tutelle sera exercée, en application de décrets du Conseil régional wallon et du Conseil flamand, par l'Exécutif régional wallon et par l'Exécutif flamand.

c. Le législateur national est compétent pour supprimer la tutelle spéciale d'approbation instituée et organisée par l'article 34, §§ 5 et 6, de la loi du 23 décembre 1974 à l'égard des établissements publics subordonnés aux provinces et aux communes.

En ce qui concerne les centres publics d'aide sociale, notamment, leurs décisions en matière de marchés de matériel informatique relèveront de l'article 84 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Conformément à la disposition précitée, la tutelle d'approbation sera exercée par le gouverneur.

*

.../...

L'article unique appelle les observations de forme suivantes :

Dans le texte français du 1, il faut écrire "§ 1er" et non "§ 1".

Au 2, il y a lieu de supprimer les mots "alinéa 1er".

In de brief waarbij de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsvoorstel aan de Raad van State voorlegt, vraagt hij het gemotiveerde advies van de afdeling wetgeving, meer bepaald wat de werkelijke draagwijdte van het voorstel betreft (1).

+

1. Het voorstel wijzigt artikel 34 van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975. Die bepaling luidt aldus :

"Artikel 34. § 1. Dit artikel is toepasselijk :

- 1° op de besturen en andere rijksdiensten en op de instellingen van openbaar nut, al of niet onderworpen aan de wet van 16 maart 1954;
- 2° op de provincies, op de gemeenten, op de agglomeraties en op de federaties van gemeenten;
- 3° op de verenigingen van gemeenten en op de openbare instellingen ondergeschikt aan de provincies en aan de gemeenten.

§ 2. De Koning neemt, voor iedere categorie van de bij § 1, 1°, 2° en 3°, bedoelde openbare diensten, de coördinatiemaatregelen die Hij nodig acht om het gebruik van de informatica op de volgende gebieden te rationaliseren :

- a) de toepassingen van de informatica die meerdere centra of diensten aangaan en die een gemeenschappelijke en gecoördineerde conceptie vergen;

.../...

(1) Kamer, zitt. 1986-1987, Gedr. St. nr. 671/1.

- b) het algemene infrastructuur van de informatica met inbegrip van het materieel voor informatieverwerking;
- c) de toepassingsprogramma's waarvan het gebruik door meerdere centra van belang zou kunnen zijn.

§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan alle verrichtingen betreffende de aankoop, de huur of de financieringshuur van materieel voor informatieverwerking, de levering van toepassingsmaterieel voor informatieverwerking, de levering van toepassingsprogramma's en van diensten op dat gebied, uitgevoerd voor rekening van de Staat of van een instelling van openbaar nut, waarvan sprake in § 1, 1°, onderworpen zijn.

De overeenkomsten die niet voldoen aan de in toepassing van voorgaand lid bepaalde voorwaarden, zijn nietig.

§ 4. Behoudens de door de Koning bepaalde uitzonderingen, wordt iedere verrichting bedoeld onder § 3 en uitgevoerd door de openbare besturen bedoeld onder § 1, 2°, aan 's Konings goedkeuring onderworpen, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken.

§ 5. Behoudens de door de Koning bepaalde uitzonderingen, wordt iedere verrichting bedoeld onder § 3, en uitgevoerd door de verenigingen van gemeenten en door de openbare instellingen bedoeld onder § 1, 3°, aan 's Konings goedkeuring onderworpen, op voordracht van de Minister onder wiens toezicht die instellingen zijn geplaatst.

§ 6. De beslissingen betreffende de verrichtingen vermeld onder §§ 4 en 5 zijn van rechtswege uitvoerbaar, zo zij niet werden goedgekeurd binnen de veertig dagen na hun ontvangst door de bevoegde minister.

Die termijn kan voor dezelfde duur verlengd worden bij een met redenen omklede beslissing van de toezichthoudende overheid.

§ 7. De koninklijke besluiten tot uitvoering van §§ 2 en 3 worden in Ministerraad overlegd".

.../...

Het voorstel verwijderd uit deze tekst van artikel 34 de in paragraaf 1, 2° en 3°, bedoelde publiekrechtelijke personen en heft dienovereenkomstig de paragrafen 4, 5 en 6 op.

2. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft de bij artikel 34 van de voormelde wet ingestelde regeling doen uiteenvallen.

a. Het bij artikel 34, §§ 4 en 6, van de wet van 23 december 1974 ingestelde en georganiseerde speciaal goedkeuringstoezicht vormt overeenkomstig de lering van het arrest van de Raad van State, afdeling administratie, in zake de gemeente Sambreville, nr. 23.519, van 5 oktober 1983, en die van de afdeling wetgeving, inzonderheid in het advies L. 15.933/9 van 9 mei 1984 (1), een specifiek toezicht dat in de zin van artikel 7, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ten aanzien van de gemeenten, de provincies, de agglomeraties en de federaties van gemeenten bij de wet georganiseerd is, om reden dat de wetgever van 23 december 1974 duidelijk de wil te kennen heeft gegeven om de door de hiervoren opgenoemde openbare overheden gegunde opdrachten inzake informatieverwerkingsmaterieel aan een bijzondere en striktere controle van de centrale overheid te onderwerpen. Dit specifieke toezicht behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid, zowel in normatief opzicht, in zijn geheel, als op het gebied van de uitoefening ervan.

.../...

(1) Kamer, zitt. 1984-1985, nr. 1009/1, blz. 12 tot 28.

b. De verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied beperkt is tot het grondgebied van het Waalse Gewest of tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest, vallen niet onder artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar onder artikel 6, § 1, VIII, 1°, van die wet. Deze bepaling heeft de "controle" op de handelingen van de verenigingen van gemeenten zonder enig voorbehoud aan de Gewesten toevertrouwd. Het is bekend dat onder de bevoegdheid van de Gewesten inzake "controle" op de verenigingen van gemeenten, in het bijzonder inzake toezicht, overeenkomstig het arrest van het Arbitragehof van 28 juni 1985 (1), zowel de volledige normatieve bevoegdheid als de bevoegdheid om het toezicht uit te oefenen moet worden verstaan. In de huidige stand van de wetgeving behoort de uitoefening van het bij artikel 34, §§ 5 en 6, van de wet van 23 december 1974 ingestelde en georganiseerde speciaal goedkeuringstoezicht, wat die verenigingen van gemeenten betreft, tot de bevoegdheid van de Gewestexecutieve. Een decreet van de Gewestraad zou eveneens in overeenstemming met de volledige normatieve bevoegdheid die het Gewest op dat gebied bezit, het bij de voormelde bepaling ingestelde toezicht kunnen opheffen, een andere wijze van toezicht kunnen instellen of de procedure ervoor anders kunnen regelen.

Wat betreft de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt of beperkt is tot het Brusselse Gewest, deze ressorteren onder

.../...

(1) Belgisch Staatsblad van 6 juli 1985, blz. 10.154; zie ook het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 21 mei en 4 juni 1986 - Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 125/13.

de nationale overheid, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 6, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ten aanzien van de uitoefening van het toezicht op de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt.

c. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden niet bedoeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Volgens artikel 5, § 1, II, 2°, a, van de bijzondere wet behoren de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn tot de bevoegdheid van de nationale wetgever. In het aan de Kamer uitgebrachte verslag over het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen wordt duidelijk gemaakt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor "de toepassing van de organieke wetsbepalingen betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", maar niet "voor de regelingen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, namelijk de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" (Kamer, zitt. 1979-1980, nr. 434-2, blz. 125-126).

Inzake toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn de Gemeenschappen slechts bevoegd voor de uitoefening van het toezicht, die bij hun Executieven berust en is de nationale overheid bevoegd gebleven voor

.../...

de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn gevestigd. Zowel de bepalingen van de wet van 8 juli 1976 als artikel 34, §§ 5 en 6, die verschillende wijzen van toezicht op de handelingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn instellen en organiseren, moeten worden geacht deel uit te maken van de organieke bepalingen betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

3.a. Het ligt in de bevoegdheid van de nationale wetgever om een specifiek toezicht dat hij ten aanzien van de in artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet bedoelde publiekrechtelijke personen ingesteld en georganiseerd heeft, op te heffen als hij meent dat dit toezicht niet langer verantwoord is. Na opheffing van dat toezicht zullen de handelingen die er onderworpen aan waren, onder het gewone toezicht van de Gewesten vallen, zoals dat ten aanzien van de opdrachten van die publiekrechtelijke personen geregeld is, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, a) van de bijzondere wet, behoudens wat betreft :

- de publiekrechtelijke personen welke artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet wat het gewone toezicht betreft buiten de bevoegdheid van de Gewesten houdt, namelijk de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, die verder onder de nationale overheid zullen ressorteren;

.../...

- de publiekrechtelijke personen op wie de wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen toepasselijk is, te weten de gemeenten van het Brusselse Gewest en de Brusselse agglomeratie, die via de Executieve van het Brusselse Gewest tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren en de stad Brussel, die rechtstreeks onder diezelfde overheid ressorteert.

b. De nationale wetgever kan het speciaal goedkeuringstoezicht dat bij artikel 34, §§ 5 en 6, van de wet van 23 december 1974 ten aanzien van de verenigingen van gemeenten ingesteld is, opheffen, wel verstaan zijnde dat wat betreft de verenigingen van gemeenten die onder het Waalse of onder het Vlaamse Gewest vallen, een decreet van de Gewestraad een speciaal toezicht zou kunnen instellen en organiseren.

Ten aanzien van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, zal het toezicht op grond van de wet op de intercommunale verenigingen worden uitgeoefend overeenkomstig artikel 6, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet, te weten "in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken Executieven". Ten aanzien van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied beperkt is tot het Brusselse Gewest, zal het toezicht ingevolge de wet op de intercommunale verenigingen door de Regering worden uitgeoefend.

Ten aanzien van de verenigingen van gemeenten waarvan het ambtsgebied beperkt is tot het Waalse Gewest of tot het Vlaamse Gewest, zal het toezicht ingevolge decreten van de Waalse Gewestraad en van de Vlaamse Raad, door de Waalse Gewestexecutieve en door de Vlaamse Executieve worden uitgeoefend.

c. De nationale wetgever is bevoegd voor het opheffen van het speciale goedkeuringstoezicht dat ten aanzien van de openbare instellingen die van de provincies en de gemeenten afhankelijk zijn, ingesteld en georganiseerd is bij artikel 34, §§ 5 en 6, van de wet van 23 december 1974.

Wat inzonderheid de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft, zullen de beslissingen inzake opdrachten voor informatieverwerkingsmaterieel, onder toepassing vallen van artikel 84 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Overeenkomstig de voormelde bepaling zal het goedkeuringstoezicht worden uitgeoefend door de gouverneur.

+

Bij het enige artikel zijn de volgende vormopmerkingen te maken :

In de Franse tekst van 1 schrijve men "§ 1er" en niet "§ 1".

In 2 dienen de woorden "het eerste lid van" te vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la section
de législation,
assessoren van de afdeling
wetgeving,

greffier,
griffier.

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

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.