

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 Ministre Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 juin 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'ordonnance "portant sur la création du Fonds de refinancement des trésoreries communales", a donné le 22 juin 1992 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 juni 1992 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Exécutieve verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie "houdende oprichting van het Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën", heeft op 22 juni 1992 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au Ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle est justifiée

"... par la nécessité de pourvoir au remboursement à très bref délai d'importantes tranches d'amortissement d'emprunts à charge des communes et par le souci d'éviter pour ces dernières des situations de cessation de paiements".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

En plusieurs de ses dispositions, l'ordonnance en projet prévoit des mécanismes par lesquels l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale intervient dans les relations qui se nouent entre le Fonds créé par le projet d'ordonnance et les communes bruxelloises.

1. Certains de ces mécanismes constituent de véritables procédés tutélaires, bien qu'ils n'apparaissent pas formellement comme tels ni du texte de l'ordonnance en

.../...

projet qui est plus que succinct à cet égard, ni de l'exposé des motifs ou du commentaire des articles qui ne s'expliquent pas sur ce point.

Ainsi en va-t-il :

- de l'article 2, alinéa 10, du projet qui prévoit que "l'Exécutif approuve toutes les conventions conclues entre les communes et le Fonds";
- de l'article 6, II, 1^o, du projet qui prescrit que le plan financier présenté par les communes à l'appui de leur demande d'accès au Fonds doit être "approuvé par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale ayant la tutelle sur les communes dans ses attributions";
- de l'article 6, IV, du projet, qui prévoit la désignation par l'Exécutif d'"un commissaire spécial habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place du collège de la commune défaillante".

2. Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a convenu qu'il s'agissait bien de mécanismes de tutelle, étant donné que le Fonds en création a une personnalité juridique distincte de la Région.

3. En ce qui concerne la compétence de la Région :

A. L'approbation des conventions conclues entre le Fonds que le projet tend à créer et les communes bruxel-

.../...

loises et l'approbation des plans financiers présentés par ces communes ne sont prévues ni par la nouvelle loi communale, ni par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes; ces procédés de tutelle ne constituent, dès lors, pas une forme de la tutelle administrative ordinaire au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

Ils n'ont pas non plus pour objet "les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel" (article 7, alinéa 1er, a, précité).

B. L'article 7 précité (2) confère à la Région la même compétence d'organiser et d'exercer la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes pour les "autres actes" tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents.

(1) Voyez en ce sens, les avis L. 15.644 et 15.692 sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes (Moniteur belge du 7 octobre 1983).

(2) Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

En l'occurrence, le projet règle une matière qui n'est de la compétence ni de l'Etat, ni des Communautés. En effet, les Régions sont désormais compétentes, en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, pour "le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces, à l'exception de la province de Brabant" (3).

La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente pour instituer et exercer des mécanismes de tutelle spécifiques en matière de financement général des communes. Encore faut-il les "organiser".

C. Comme l'indique la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 43/92 du 13 mai 1992, "une organisation efficace de la tutelle administrative suppose que celle-ci soit réglée à tous les stades" (considérant B.6.). Plus précisément, "l'organisation d'une tutelle comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure" (4).

L'organisation de la tutelle administrative doit résulter de l'ordonnance elle-même. La tutelle administrative déroge en effet fondamentalement à l'autonomie commu-

(3) Voyez B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988/3, pp. 248 et 249.

(4) Cour d'arbitrage, arrêt n° 69, du 10 novembre 1988, Moniteur belge du 1er décembre 1988.

nale garantie par les articles 31 et 108 de la Constitution qui réservent au législateur le droit de fixer les limites à cette autonomie (5).

4. En ce qui concerne les mécanismes de tutelle d'approbation institués par le projet.

A. A défaut d'une organisation de la tutelle d'approbation, les articles 2, dernier alinéa, et 6, II, 1^o, de l'ordonnance en projet doivent être revus, au besoin en s'inspirant de la rédaction de l'article 3 de l'arrêté royal n^o 208 du 23 septembre 1983 précité, suggestion sur laquelle le délégué du ministre a marqué son accord (voyez les textes proposés ci-après).

B. D'un autre côté, l'article 6, II, 1^o, du projet désigne comme autorité de tutelle "le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale ayant la tutelle sur les communes dans ses attributions".

Conformément aux articles 68 et 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 36 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il n'appartient pas au Conseil de s'immiscer dans le fonctionnement interne de l'Exécutif qui doit dès

(5) J. DEMBOUR, Droit administratif, Liège, 1978, pp. 134-135.

lors être désigné, dans l'ordonnance en projet, comme autorité de tutelle.

5. En ce qui concerne la tutelle de substitution instituée par le projet.

A. En disposant que l'Exécutif peut "désigner un commissaire spécial habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place du collège de la commune défaillante", l'article 6, IV, du projet institue la tutelle de substitution d'action qui est un procédé de tutelle spéciale auquel il ne peut en principe être recouru que pour contraindre à l'exécution d'obligations limitativement déterminées par le législateur en cas de carence d'une autorité décentralisée par rapport à ses obligations légales (6).

La disposition en projet s'inspire de l'article 3 de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes (7).

(6) Voyez à ce sujet J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, 1955, n°s 133 et s.; J. DEMBOUR, Droit administratif, Liège, 1978, pp. 165 à 174 et 494 à 496.

(7) Moniteur belge du 16 décembre 1983; avis L. 14.958; modifié par l'arrêté royal n° 145 du 30 décembre 1982 (Moniteur belge du 13 janvier 1983; avis L. 15.170).

B. La disposition en projet appelle au moins deux critiques fondamentales :

a) Telle qu'elle est prévue, la tutelle de substitution d'action laisse à l'Exécutif un pouvoir d'appréciation beaucoup trop large qui a pour effet de dénaturer complètement le procédé de tutelle spéciale, et ce, à deux égards.

D'une part, la tutelle de substitution d'action n'est en principe instituée qu'en cas de carence pour l'autorité décentralisée de remplir des obligations déterminées qui lui sont imposées par un texte légal, alors qu'en l'occurrence, la disposition en projet vise le manquement par la commune bruxelloise à des obligations essentiellement conventionnelles, c'est-à-dire celles qui sont déterminées par la convention entre le Fonds et la commune concernée.

D'autre part, les pouvoirs du commissaire spécial sont définis très largement par rapport aux missions en principe reconnues à ce commissaire.

b) La disposition en projet n'"organise" pas la tutelle de substitution d'action qu'elle prévoit et doit dès lors être complétée sur ce point (8).

(8) Si l'article 3 de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 précité n'organise pas non plus une procédure adéquate, c'est pour la raison fondamentale que les Régions étaient seules compétentes pour l'organisation des procédures, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son avis sur cet arrêté.

C. Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a répondu que l'article 6, IV, du projet constitue une forme de redondance par rapport aux dispositions de la nouvelle loi communale.

Dès lors, cette disposition doit être omise.

II. OBSERVATIONS SUR LA FORME.

1. L'arrêté de présentation de l'ordonnance au Conseil fait défaut. Le texte en projet doit être complété par la formule suivante :

"L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale,

ARRETE :

Le Ministre qui a les Pouvoirs locaux dans ses attributions et le Ministre qui a le Budget dans ses attributions sont chargés de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :".

2. Au point de vue légistique, le projet appelle les observations suivantes :

a) Les verbes doivent être mis à l'indicatif présent et non au futur ou au conditionnel présent.

b) La subdivision d'un article doit d'abord se faire en paragraphes, ensuite en 1^o, 2^o, 3^o, etc. et, enfin,

.../...

en a, b, c, etc ... L'observation vaut particulièrement pour les articles 1er et 6 du projet.

c) Lorsqu'il est fait référence à une norme légale ou réglementaire, il y a lieu, lors de la première citation, de reproduire l'intitulé de la norme en entier et, par après, de se référer à la norme "précitée".

Ainsi en va-t-il :

- de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes;
- de l'arrêté royal du 28 janvier 1977 fixant les règles de répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région bruxelloise (9);
- de l'arrêté royal n° 43 du 20 avril 1982 autorisant un emprunt permettant aux communes de la Région bruxelloise de liquider les traitements de leur personnel et les subsides à leur centre public d'aide sociale;
- de la loi du 5 juillet 1983 relative à un emprunt d'assainissement en faveur des pouvoirs subordonnés de la Région bruxelloise;
- de la loi du 13 août 1984 relative à un emprunt destiné à résoudre les problèmes de trésorerie des pouvoirs locaux et subordonnés de la Région bruxelloise.

(9) Sous réserve de l'observation faite ci-après à propos de l'article 1er.

BV.

- 11 -

L. 21.636/2.

.../...

3. A l'article 1er, alinéa 2, 6, et à l'article 8, alinéas 1er et 2, du texte français, il y a lieu d'omettre les mots "de la Région de Bruxelles-Capitale", puisque le texte ne peut évidemment s'appliquer qu'à ces communes.

4. Le texte néerlandais de l'ensemble du projet doit être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

L'intitulé doit reproduire la dénomination complète de l'organisme créé, telle qu'elle résulte de l'article 1er de l'ordonnance en projet, tout en omettant les majuscules inutiles.

Il est proposé d'écrire :

"Ordonnance portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales".

DISPOSITIF.

Ainsi que l'exige l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'ordonnance en projet doit indiquer, dans un

.../...

nouvel article 1er, qu'elle règle une matière visée à l'article 107quater de la Constitution.

La numérotation des articles et les références doivent être adaptées en conséquence.

Article 1er (devenant l'article 2).

1. A l'alinéa 1er, le mot "bruxellois" n'a pas de pendant dans le texte néerlandais.

Au demeurant, l'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Il est créé un Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales, dénommé ci-après le Fonds".

2. Il est recommandé de rédiger la phrase liminaire de l'alinéa 2 comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

3. A l'alinéa 2,1 (devenant 1^o), il y a lieu d'écrire "... loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement ...". Le membre de phrase qui suit est inutile et doit dès lors être omis. En effet, les droits et obligations mis à charge de la Région par l'arrêté royal du 21 septembre 1989 ne portent que sur les créances recouvra-

.../...

bles du "Fonds 208", comme le prévoit d'ailleurs expressément l'article 75, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989; en droit, la précision donnée dans le dispositif est donc superflue, mais elle pourrait figurer utilement dans l'exposé des motifs.

4. A l'alinéa 2,2 (devenant 2°), il y a lieu d'écrire "... à charge de la Région de Bruxelles-Capitale ...".

La référence incomplète aux "arrêtés royaux du 28 janvier 1977" est erronée. En effet, d'une part, si par trois arrêtés ayant la même date, le Roi a fixé les critères de répartition du Fonds des communes, il l'a fait distinctement pour les communes de chaque région; un seul de ces arrêtés concerne donc la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, seul l'article 9 de cet arrêté royal contient des dispositions relatives à des emprunts contractés en faveur des communes bruxelloises. D'autre part, l'arrêté royal du 28 janvier 1977, y compris l'article 9, a été abrogé par l'arrêté royal du 15 décembre 1978 qui contient lui aussi un article 9 similaire à celui qui a été abrogé, lequel a, à son tour, été modifié par l'arrêté royal du 19 février 1980 et remplacé par l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1982 qui a abrogé l'arrêté royal du 15 décembre 1978 dans son ensemble.

Il en résulte que l'autorisation pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale de contracter des emprunts de consolidation repose sur l'article 9, ali-

.../...

nées 1er et 2, des arrêtés royaux des 28 janvier 1977 et 15 décembre 1978 et que les charges qui en résultent pour la Région ont été réglées successivement par l'article 9, alinéa 3, de l'arrêté royal du 28 janvier 1977, par l'article 9, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 décembre 1978, par le même article, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 19 février 1980 et par l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1982.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a convenu que la référence aux "arrêtés royaux des 28 janvier 1977" devait être revue et a marqué son accord sur la rédaction suivante :

"2° d'exercer les droits et obligations mis à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 9 des arrêtés royaux du 28 janvier 1977 et du 15 décembre 1978 fixant les règles de répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région bruxelloise et de l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1982 fixant les règles de répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région bruxelloise et en vertu de l'arrêté royal n° 43 du 20 avril 1982;".

5. Il est proposé de rédiger le 3 (devenant 3°) de l'alinéa 2 comme suit :

.../...

"3° de rembourser les emprunts d'assainissement et de consolidation, accordés aux communes dans le cadre de la loi du 5 juillet 1983 relative à un emprunt d'assainissement en faveur des pouvoirs subordonnés de la Région bruxelloise et de la loi du 13 août 1984 relative à un emprunt destiné à résoudre les problèmes de trésorerie des pouvoirs locaux et subordonnés de la Région bruxelloise selon les conditions prévues à l'article 5;".

Etant donné qu'il est d'usage de ne pas interrompre une énumération par une phrase autonome, pour éviter des problèmes de références, le second alinéa devrait constituer une nouvelle subdivision numérotée "4°". Les références doivent être adaptées en conséquence.

6. A l'alinéa 2, 4 (devenant 5°), les mots "par l'octroi de prêts ou par des reprises de charges, à titre de conseiller ou de garant" n'ont pas leur équivalent dans le texte néerlandais.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a indiqué qu'il fallait se référer au texte français. Le texte néerlandais doit être adapté en conséquence.

En outre, le texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 2
(devenant les articles 3 et 4).

1. L'article 2 se présente comme une disposition disparate en ce qu'il tend à régler les différents aspects du statut et du fonctionnement du Fonds.

2. En ce qui concerne l'octroi de la personnalité juridique et la soumission de principe du Fonds aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, il y a lieu d'éviter certaines redondances, comme il sera proposé ci-après.

3. Selon les explications du délégué du Ministre, les dispositions subséquentes de l'article 2 doivent être comprises comme conférant le pouvoir de gestion du Fonds au seul Ministre ayant la tutelle sur les communes dans ses attributions, dérogeant ainsi au pouvoir de décision collégial de l'Exécutif, sous réserve de deux exceptions - le montant des prêts irrécouvrable et l'approbation des conventions conclues entre le Fonds et les communes - pour lesquelles l'Exécutif est à nouveau compétent.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà observé à plusieurs reprises, il n'appartient pas au Conseil de s'immiscer, par le biais de l'ordonnance, dans le fonctionnement interne de l'Exécutif, conformément aux articles 68 et 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

4. L'article 7 de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 restreint la possibilité de déléguer la gestion journalière du Fonds qui ne pouvait être confiée qu'à "une institution publique de crédit".

Suivant le délégué du Ministre, la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose pas d'une telle institution et n'entretient pas ce type de relations avec une institution publique de crédit existante.

La société anonyme BRINFIN mentionnée dans le rapport de l'Inspection des finances est une filiale à 100 p.c. de la Société régionale d'investissements de Bruxelles, spécialisée dans la gestion de fonds de trésorerie.

La délégation dont il s'agit prendrait la forme d'un arrêté de l'Exécutif et non d'une convention.

5. En ce qui concerne le pouvoir d'approbation des conventions conclues entre le Fonds et les communes, outre le fait que la disposition qui y est relative doit être complétée comme il a été dit dans l'observation générale figurant en tête du présent avis, elle devrait figurer dans un article distinct (article 4 du texte proposé ci-après) et être précédée d'une disposition précisant ce que sont ces

.../...

conventions, en s'inspirant pour ce faire de l'article 6, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 et du passage de l'exposé des motifs relatif à l'objet de ces conventions (p. 3).

Le délégué du Ministre a marqué son accord sur cette manière de procéder.

6. Etant donné que le projet prévoit que "le Fonds n'est pas habilité à engager du personnel par contrat d'emploi ou dans le cadre du statut", on peut supposer que l'Exécutif mettra du personnel de ses services à la disposition du Fonds.

7. Pour tenir compte de l'observation générale et des observations 1 à 5 ci-avant, le texte suivant comportant un article 3 et un article 4, est proposé pour l'article 2 du projet :

"Article 3.-

§ 1er. Le Fonds jouit de la personnalité civile.

A l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, catégorie A, sont insérés les mots : "Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales".

.../...

Les dispositions de cette loi lui sont applicables pour autant qu'il n'y soit pas dérogé par la présente ordonnance.

§ 2. Le Fonds est géré par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. Il peut déléguer la gestion journalière du Fonds.

L'Exécutif décide chaque année du montant des prêts, souscrits par les communes, qu'il déclare irrécouvrable.

L'Exécutif fait annuellement rapport au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sur le fonctionnement du Fonds.

§ 3. Le Fonds n'est pas habilité à engager du personnel sous statut ou par contrat de travail.

Article 4.-

Chaque intervention du Fonds fait l'objet d'une convention entre le Fonds et la commune bénéficiaire.

L'Exécutif approuve les conventions conclues entre le Fonds et les communes (10).

(¹ Le mot "notamment", qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans le texte néerlandais, a été omis. ⁰)

Copie de la délibération du conseil communal approuvant la convention conclue avec le Fonds est transmise dans un délai de dix jours à l'Exécutif.

La décision soumise à approbation est exécutoire de plein droit si elle n'a pas été improuvée dans les quarante jours de sa réception. Ce délai peut être prorogé par une décision motivée de l'Exécutif, qui fixe le nouveau délai dans lequel il statuera.

Toute improbation est motivée".

Articles 3 et 4 (devenant l'article 5).

Les articles 3 et 4 du projet énumèrent les sources de financement du Fonds qui sont au nombre de trois :

- une dotation annuelle de la Région (article 3);
- les dotations versées par les communes en application de l'article 5 (article 4, alinéas 1er et 2);
- les emprunts (article 4, dernier alinéa).

En ce qui concerne cette dernière disposition, le délégué du Ministre a indiqué qu'il souhaitait conserver le mot "garanties" plutôt que les mots "sûretés et cautions", étant donné qu'il existe dans les milieux financiers des mécanismes de garantie non prévus par le Code civil. Les "garanties" ne constituent en tout cas pas une source de

.../...

financement pour le Fonds, mais un moyen pour les communes d'avoir accès à des taux d'intérêt plus favorables via la garantie du Fonds. Il y aurait donc lieu de dissocier les garanties des emprunts.

Pour le surplus, de l'accord du délégué du Ministre, il est proposé de fusionner les articles 3 et 4 en un nouvel article 5 rédigé comme suit :

"Article 5.-

§ 1er. La Région de Bruxelles-Capitale assure annuellement une dotation au Fonds ... (la suite comme à l'article 3 du projet).

Le Fonds tient une comptabilité séparée ... (la suite comme à l'article 4, alinéa 1er, du projet, en écrivant toutefois "les interventions financières régionales" dans le texte français).

Le Fonds doit affecter les dotations qu'il reçoit des communes dans le cadre des missions définies à l'article 1er, 3º, au remboursement ... (la suite comme à l'article 4, alinéa 2, du projet).

Le Fonds est autorisé ... (la suite comme à l'article 4, alinéa 5, du projet, en omettant toutefois les mots "et des garanties").

§ 2. Le Fonds peut accorder des garanties à concurrence d'un montant fixé annuellement par l'Exécutif.

.../...

Il bénéficie de la garantie de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 3. Le Fonds gère les moyens financiers mis à sa disposition.

Il ne peut se livrer à des opérations de placements ... (la suite comme à l'article 4, alinéa 3 in fine, du projet).

Article 6 (devenant l'article 7).

1. Les subdivisions I et II doivent faire l'objet d'un paragraphe 1er rédigé comme suit :

"§ 1er. Les communes qui font appel au Fonds agissant dans l'exécution des missions qui lui sont confiées par l'article 2, 5°, 6° et 7°, doivent remplir les conditions suivantes :

- 1° présenter à l'appui de leur demande un plan financier garantissant l'équilibre budgétaire, conformément à l'article 252 de la nouvelle loi communale et approuvé par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale; (11)
- 2° (comme à l'article 6, II, 2°, du projet);

(¹ rédaction qui a reçu l'accord du ¹ délégué ou Ministre.)

.../...

3° (comme à l'article 6, II, 3°, du projet) (12).

Chaque convention conclue avec le Fonds prévoit l'autorisation, pour le Fonds, de prélever d'office auprès du Fonds des communes tout ou partie du montant exigible de sa créance".

2. Le texte figurant sous la subdivision III doit faire l'objet d'un paragraphe 2, sous réserve d'écrire "désigne" au lieu de "désignera" et "à l'article 2, 5°, 6° et 7°" au lieu de "l'article 1, paragraphes 4, 5 et 6".

En outre, le texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Le texte sous IV doit être omis, conformément à l'observation générale.

Les références doivent être adaptées en conséquence.

(12) Le texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 7 (devenant l'article 8).Alinéa 1er.

L'article présente une ambiguïté en ce qu'il semble confondre deux hypothèses distinctes :

- 1° le remboursement par la commune du prêt consenti par le Fonds;
- 2° le remboursement des prêts consentis aux communes par un tiers et garantis par le Fonds.

Le remboursement d'un prêt consenti par le Fonds ne peut avoir pour conséquence de libérer celui-ci des garanties qu'il a accordées à un tiers pour le remboursement d'un autre prêt consenti par ce tiers à une commune. Dès lors, seul le remboursement par la commune de sa dette vis-à-vis du tiers peut libérer le Fonds de la garantie qu'il a accordée relativement à cette dette.

Par conséquent, le texte doit être revu pour distinguer clairement les deux hypothèses.

Alinéa 2.

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Un an au plus tard après leur retrait du Fonds, les communes reçoivent la partie de leur dotation qui n'a pas encore été affectée au remboursement des échéances des

.../...

prêts qui leur ont été accordés en exécution des lois du 5 juillet 1983 et du 13 août 1984 précitées".

Article 8 (devenant l'article 9).

1. Aux alinéas 1er, 2 et 3 de l'article 8 du projet, il y a lieu d'écrire "l'article 2, 3°" au lieu de "l'article 1, paragraphe 3".

Le texte néerlandais de la deuxième phrase doit être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

2. A la fin de l'alinéa 2, il faut écrire "l'article 7, § 1er et § 2" au lieu de "l'article 6, II et III".

3. Dans l'alinéa 3, il faut écrire "prévues à l'article 6".

Article 9 (devenant l'article 10).

En vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, "L'Exécutif fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

.../...

L'exécution de l'ordonnance en projet étant réglée par la loi spéciale précitée - et ne pouvant l'être autrement -, l'article 9 doit être omis.

OBSERVATION FINALE.

Le texte néerlandais de certaines dispositions est susceptible d'amélioration; à titre d'exemple, un certain nombre de propositions de texte ont été faites dans le présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet het verzoek om spoedbehandeling dat het de Minister mogelijk maakt te vragen dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, met bijzondere redenen worden omkleed. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling verantwoord

"... par la nécessité de pourvoir au remboursement à très bref délai d'importantes tranches d'amortissement d'emprunts à charge des communes et par le souci d'éviter pour ces dernières des situations de cessation de paiements".

*

De Raad van State moet zich binnen de korte tijd die hem is toegemeten bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Verscheidene bepalingen van de ontworpen ordonnantie voorzien in mechanismen waarbij de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve ingrijpt in de betrekkingen tussen het bij het ontwerp van ordonnantie opgerichte Fonds en de Brusselse gemeenten.

.../...

1. Sommige van die mechanismen houden werkelijke procédés van toezicht in, ofschoon zij als zodanig niet uitdrukkelijk blijken uit de tekst van de ontworpen ordonantie, die in dat opzicht uitermate bondig is, noch uit de memorie van toelichting of uit de commentaar bij de artikelen, welke daaromtrent geen toelichting verstrekken.

Zulks is het geval met :

- artikel 2, tiende lid, van het ontwerp, dat bepaalt "De Brusselse Hoofdstedelijke Executieve keurt alle overeenkomsten goed gesloten tussen de gemeenten en het Fonds";
- artikel 6, II, 1^o, van het ontwerp, naar luid waarvan het financieel plan dat de gemeenten tot staving van hun aanvraag om toegang tot het Fonds voorleggen, moet worden "goedgekeurd door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve bevoegd voor toezicht op de gemeenten";
- artikel 6, IV, van het ontwerp, dat voorziet in de aanstelling, door de Executieve, van "een bijzondere commissaris (...) die gemachtigd is om alle nuttige maatregelen te nemen in plaats van het college van de in gebreke blijvende gemeente".

2. Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de Minister toegegeven dat het wel degelijk om mechanismen van toezicht gaat, vermits het op te richten Fonds een rechtspersoonlijkheid heeft, onderscheiden van die van het Gewest.

.../...

3. Wat de bevoegdheid van het Gewest betreft :

A. De goedkeuring van de overeenkomsten gesloten tussen het Fonds, dat het ontwerp tot doel heeft op te richten, en de Brusselse gemeenten, alsmede de goedkeuring van de door die gemeenten voorgelegde financiële plannen zijn noch bij de nieuwe gemeentewet voorgeschreven, noch bij de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten; die procédés van toezicht zijn derhalve geen vorm van gewoon administratief toezicht in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (13).

Zij hebben evenmin betrekking op de "begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties" (voornoemd artikel 7, eerste lid, a).

B. Voornoemd artikel 7 (14) geeft het Gewest dezelfde bevoegdheid om het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten te organiseren en uit te oefenen voor de

(¹ ³)
Zie ter zake de adviezen L. 15.644 en 15.692 betreffende het ontwerp van besluit dat het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten (Belgisch Staatsblad van 7 oktober 1983) is geworden.

(¹ ⁴)
Bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

"overige behandelingen", en preciseert dat die bevoegdheid niet geldt wanneer bij de wet of het gemeenschapsdecreet een specifiek toezicht is georganiseerd met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor respectievelijk de nationale overheid of de Gemeenschap bevoegd is.

In het onderhavige geval regelt het ontwerp een aangelegenheid die noch tot de bevoegdheid van de Staat behoort, noch tot die van de Gemeenschappen. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten immers voortaan bevoegd voor "de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en provincies, met uitzondering van de provincie Brabant" (15).

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is dus bevoegd om specifieke regelingen van toezicht op het stuk van de algemene financiering van de gemeenten in te stellen en uit te voeren. Zij moeten echter ook nog worden "georganiseerd".

C. Het Arbitragehof stelt in zijn arrest nr. 43/92 van 13 mei 1992 dat "een doelmatige organisatie van het gewoon administratief toezicht veronderstelt dat dit in alle stadia ervan wordt geregeld" (considerans B.6.). Meer in het

(¹ Zie B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, ⁵ La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988/3, blz. 248 en 249.)

bijzonder omvat "de organisatie van een specifiek toezicht (...) de bepaling van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichthoudende overheid en van de wezenbestanddelen van de procedure" (16).

De organisatie van het administratief toezicht moet voortvloeien uit de ordonnantie zelf. Het administratief toezicht voorziet immers in een fundamentele afwijking van de gemeentelijke autonomie die is gewaarborgd bij de artikelen 31 en 108 van de Grondwet, welke uitsluitend aan de wetgever het recht toekennen om de grenzen van die autonomie te bepalen (17).

4. Wat de mechanismen van het goedkeuringstoezicht betreft die bij het ontwerp worden ingesteld :

A. Aangezien het goedkeuringstoezicht niet is georganiseerd, moeten de artikelen 2, laatste lid, en 6, II, 1^o, van de ontworpen ordonnantie worden herzien, zo nodig uitgaande van de redactie van artikel 3 van voornoemd koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983; de gemachtigde van de Minister heeft met dat voorstel ingestemd (zie de hierna voorgestelde teksten).

(¹ Arbitragehof, ⁶ arrest nr. 69 van 10 november 1988, Belgisch Staatsblad van 1 december 1988.)

(¹ J. DEMBOUR, ⁷ Droit administratif, Luik, 1978, blz. 134-135.)

B. Daarentegen wijst artikel 6, II, 1^o, van het ontwerp "de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve bevoegd voor toezicht op de gemeenten" aan als toezichthoudende overheid.

Overeenkomstig de artikelen 68 en 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij de artikelen 36 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, behoort de Raad zich niet te mengen in de interne werking van de Executieve, welke derhalve in de ontworpen ordonnantie als de toezichthoudende overheid moet worden aangewezen.

5. Wat het bij het ontwerp ingestelde toezicht met vervangend optreden betreft :

A. Door te bepalen dat de Executieve "een bijzondere commissaris (kan) aanstellen die gemachtigd is om alle nuttige maatregelen te nemen in plaats van het college van de in gebreke blijvende gemeente", voert artikel 6, IV, van het ontwerp het toezicht met vervangend optreden in dat een procédé van speciaal toezicht is dat in beginsel alleen kan worden aangewend om te dwingen tot het uitvoeren van verplichtingen, die de wetgever beperkend heeft vastgesteld, wanneer een gedecentraliseerde overheid verzuimt haar wettelijke verplichtingen na te komen (18).

(¹ ⁸)
Zie in dat verband J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, 1955, nrs. 133 e.v.; J. DEMBOUR, Droit administratif, Luik, 1978, blz. 165

De ontworpen bepaling is ingegeven door artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 110 van 13 december 1982 waarbij het begrotingsevenwicht wordt opgelegd aan de provincies, aan de gemeenten en aan de agglomeraties en federaties van gemeenten (19).

B. Met betrekking tot de ontworpen bepaling kunnen op zijn minst twee bezwaren worden gemaakt :

a) Het toezicht met vervangend optreden verleent, zoals het is bepaald, de Executieve een veel te ruime beoordelingsbevoegdheid, waardoor het procédé van speciaal toezicht in tweeërlei opzicht volkomen vervormd wordt.

Enerzijds wordt het toezicht met vervangend optreden in beginsel alleen ingesteld indien de gedecentraliseerde overheid verzuimt bepaalde verplichtingen na te komen die haar bij een wettekst worden opgelegd; in het onderhavige geval wordt in de ontworpen bepaling echter het geval bedoeld waarin een Brusselse gemeente verzuimt wezenlijk bij overeenkomst bepaalde verplichtingen na te komen, dit wil zeggen die welke zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen het Fonds en de betrokken gemeente.

tot 174 en 494 tot 496.

(¹ ⁹)
Belgisch Staatsblad van 16 december 1983; advies L. 14.958; gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 145 van 30 december 1982 (Belgisch Staatsblad van 13 januari 1983; advies L. 15.170).

.../...

Anderzijds worden de bevoegdheden van de bijzondere commissaris zeer ruim omschreven in vergelijking tot de taken die aan die commissaris in beginsel worden toegekend.

b) De ontworpen bepaling "organiseert" niet het toezicht met vervangend optreden waarin zij voorziet en behoort derhalve op dat punt te worden aangevuld (20).

C. Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de Minister geantwoord dat artikel 6, IV, van het ontwerp een onnodige herhaling is van het bepaalde in de nieuwe gemeentewet.

Derhalve behoort die bepaling te vervallen.

II. OPMERKINGEN OMTRENT DE VORM.

1. Het besluit van indiening van de ordonnantie bij de Raad is onvolledig. De ontworpen tekst behoort als volgt te worden aangevuld :

(2 0)
Artikel 3 van voornoemd koninklijk besluit nr. 110 van
13 december 1982 organiseert evenmin een gepaste
procedure om de wezenlijke reden dat de Gewesten als
enige bevoegd waren voor de organisatie van de procedu-
res, zoals de Raad van State erop wijst in zijn advies
omtrent dat besluit.

"De Brusselse Hoofdstedelijke Executieve,

BESLUIT :

De Minister bevoegd voor de Plaatselijke Besturen en de Minister bevoegd voor de Begroting worden gelast bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :".

2. Uit wetgevingstechnisch oogpunt moeten met betrekking tot het ontwerp de volgende opmerkingen worden gemaakt :

a) De werkwoorden moeten niet in de toekomstige tijd of de voorwaardelijke wijs worden gesteld, doch in de onvoltooid tegenwoordige tijd.

b) De onderverdeling van een artikel moet eerst in paragrafen geschieden, vervolgens in 1°, 2°, 3°, enz. en ten slotte in a, b, c, enz. Die opmerking geldt inzonderheid voor de artikelen 1 en 6 van het ontwerp.

c) Wanneer naar een wet of een verordening wordt verwezen, moet bij de eerste verwijzing het gehele opschrift van de rechtsregel worden opgegeven, en wordt vervolgens verwezen naar "voornoemde" rechtsregel.

Zulks geldt onder meer voor :

.../...

- het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten;
- het koninklijk besluit van 28 januari 1977 tot vaststelling van de regelen inzake omslag van het deel van het Gemeentefonds dat aan de gemeenten van het Brusselse Gewest toevalt (21);
- het koninklijk besluit nr. 43 van 20 april 1982 houdende machtiging voor een lening die het de gemeenten van het Brusselse Gewest mogelijk maakt de wedden van hun personeelsleden en de subsidies aan hun Openbaar Centrum voor maatschappelijk welzijn te vereffenen;
- de wet van 5 juli 1983 betreffende een saneringslening ten voordele van de ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest;
- de wet van 13 augustus 1984 betreffende een lening om de thesaurieproblemen van de plaatselijke en ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest op te lossen.

3. In artikel 1, tweede lid, 6, en in artikel 8, eerste en tweede lid, moeten in de Franse tekst de woorden "de la Région de Bruxelles-Capitale" vervallen omdat de

(² Onder voorbehoud van de opmerking ¹ hierna met betrekking tot artikel 1.)

tekst uiteraard alleen op die gemeenten van toepassing kan zijn.

4. In heel het ontwerp behoren in de Nederlandse tekst de woorden "Brusselse Hoofdstedelijk Executieve" vervangen te worden door de woorden "Brusselse Hoofdstedelijke Executieve" en de "Brusselse Hoofdstedelijk Raad" door de "Brusselse Hoofdstedelijke Raad".

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

In het opschrift moet de volledige benaming van de opgerichte instelling worden vermeld, zoals is aangegeven in de tekst van artikel 1 van de ontworpen ordonnantie, waarbij de overbodige hoofdletters moeten vervallen.

Voorgesteld wordt te schrijven : "Ordonnantie houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën".

BEPALEND GEDEELTE.

Zoals wordt voorgeschreven bij artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, moet de ontworpen ordonnantie in een nieuw artikel 1 vermelden dat zij een

.../...

aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

De nummering van de artikelen en de verwijzingen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 1 (dat artikel 2 wordt).

1. In het eerste lid van de Nederlandse tekst ontbreekt het woord "Brussels".

Overigens zou het beter zijn het eerste lid als volgt te stellen :

"Er wordt een Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën opgericht, hierna "het Fonds" te noemen".

2. Het verdient aanbeveling de inleidende zin van het tweede lid als volgt te redigeren : "Onder de voorwaarden en binnen de grenzen aangegeven in deze ordonnantie heeft het Fonds tot taak :".

3. In het tweede lid, 1 (dat 1^o wordt), moet worden geschreven :

"1^o het uitoefenen van de rechten en het nakomen van de verplichtingen waarin krachtens het koninklijk besluit

.../...

van 21 september 1989 tot uitvoering van artikel 75, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest treedt".

De erop volgende deelzin moet als overbodig vervallen. De rechten en verplichtingen waarin krachtens het koninklijk besluit van 21 september 1989 het Gewest treedt, betreffen immers alleen de inbare schuldvorderingen van het "Fonds 208", zoals overigens uitdrukkelijk bepaald wordt bij artikel 75, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989; naar recht is de in het bepalend gedeelte vermelde precisering derhalve overbodig, maar het zou nuttig zijn deze in de memorie van toelichting op te nemen.

4. In het tweede lid, 2 (dat 2^o wordt), moet worden geschreven :

"2^o het uitoefenen van de rechten en het nakomen van de verplichtingen waarin krachtens ... het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest treedt;".

De onvolledige verwijzing naar de "koninklijke besluiten van 28 januari 1977" is verkeerd. Ofschoon de Koning bij drie besluiten met dezelfde datum de criteria voor de verdeling van het Gemeentefonds heeft bepaald, heeft Hij zulks afzonderlijk geregeld voor de gemeenten van ieder Gewest; slechts één van die besluiten betreft dus het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Bovendien bevat alleen

.../...

artikel 9 van dat koninklijk besluit bepalingen inzake leningen aangaan ten behoeve van de Brusselse gemeenten. Daarenboven is het koninklijk besluit van 28 januari 1977, daaronder begrepen het artikel 9, opgeheven bij het koninklijk besluit van 15 december 1978, dat eveneens een artikel 9 bevat dat gelijksoortig is aan het opgeheven artikel en dat op zijn beurt gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 19 februari 1980 en vervangen bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 1982, dat het koninklijk besluit van 15 december 1978 in zijn geheel heeft opgeheven.

Daaruit vloeit voort dat de machtiging die aan de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is toegekend om consolidatieleningen aan te gaan, gegrond is op artikel 9, eerste en tweede lid, van de koninklijke besluiten van 28 januari 1977 en 15 december 1978, en dat de lasten die daaruit voortvloeien voor het Gewest achtereenvolgens geregeld zijn bij artikel 9, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 januari 1977, bij artikel 9, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 december 1978, bij hetzelfde artikel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 februari 1980 en bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 1982.

Op vragen hierover heeft de gemachtigde van de Minister geantwoord dat hij het erover eens is dat de verwijzing naar de "koninklijke besluiten van 28 januari 1977" moet worden herzien en hij is het ermee eens dat de tekst als volgt moet worden geredigeerd :

.../...

"2° het uitoefenen van de rechten en het nakomen van de verplichtingen waarin het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest treedt krachtens artikel 9 van de koninklijke besluiten van 28 januari 1977 en 15 december 1978 tot vaststelling van de regelen inzake omslag van het deel van het Gemeentefonds dat aan de gemeenten van het Brusselse Gewest toevalt en artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 1982 tot vaststelling van de regelen inzake omslag van het deel van het Gemeentefonds dat aan de gemeenten van het Brusselse Gewest toevalt en krachtens het koninklijk besluit nr. 43 van 20 april 1982;".

5. Er wordt voorgesteld punt 3 (dat 3° wordt) van het tweede lid als volgt te redigeren :

"3° het terugbetalen van de sanerings- en consolidatieleningen die in het kader van de wet van 5 juli 1983 betreffende een saneringslening ten voordele van de ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest en de wet van 13 augustus 1984 betreffende een lening om de thesaurieproblemen van de plaatselijke en ondergeschikte besturen van het Brusselse Gewest op te lossen, aan de gemeenten zijn verleend volgens de voorwaarden gesteld in artikel 5;".

Het is gebruikelijk dat een nummering niet wordt onderbroken door een losse zin. Wil men voorkomen dat er problemen rijzen in verband met verwijzingen, dan zou het tweede lid een nieuwe onderverdeling met nummer "4°" moeten

.../...

worden. De verwijzingen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

6. In de Nederlandse tekst van het tweede lid, 4 (dat 5^o wordt) is geen tegenhanger te vinden voor de woorden "par l'octroi de prêts ou par des reprises de charges, à titre de conseiller ou de garant".

Op vragen hierover heeft de gemachtigde van de Minister erop gewezen dat men zich dient te baseren op de Franse tekst. De Nederlandse tekst behoort daarmee in overeenstemming te worden gebracht.

Bovendien schrijfve men "het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" in plaats van "het Brusselse Gewest".

Artikel 2

(dat de artikelen 3 en 4 wordt).

1. Artikel 2 is geen homogene bepaling in zoverre ze ertoe strekt de uiteenlopende aspecten van het statuut en van de werking van het Fonds te regelen.

2. In verband met de toekenning van rechtspersoonlijkheid en de principiële onderwerping van het Fonds aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut moeten een

.../...

aantal nodeloze herhalingen worden vermeden zoals hierna wordt voorgesteld.

3. Volgens de uitleg van de gemachtigde van de Minister moeten de opeenvolgende bepalingen van artikel 2 zo worden opgevat dat zij de bevoegdheid om het Fonds te beheren alleen toevertrouwen aan de Minister tot wiens bevoegdheid het toezicht op de gemeenten behoort, waardoor wordt afgeweken van de bevoegdheid van de Executieve om collegiaal te beslissen en waarop twee uitzonderingen worden gemaakt - het oninvorderbare bedrag van de leningen en de goedkeuring van de overeenkomsten tussen het Fonds en de gemeenten - waarvoor de Executieve opnieuw bevoegd is.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, heeft de Raad overeenkomstig de artikelen 68 en 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet het recht zich via de ordonnantie te mengen in de interne werking van de Executieve.

4. Artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 beperkt de mogelijkheid om het dagelijks beheer van het Fonds, dat slechts aan een "openbare kredietinstelling" mocht worden toevertrouwd, te delegeren.

Volgens de gemachtigde van de Minister beschikt het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet over een zodanige instelling en onderhoudt het geen zodanige relaties met een bestaande openbare kredietinstelling.

.../...

De naamloze vennootschap BRINFIN, waarvan melding wordt gemaakt in het verslag van de inspectie van financiën, is een dochteronderneming die volledig in handen is van de Gewestelijke investeringsmaatschappij voor Brussel, die gespecialiseerd is in het beheren van thesauriefondsen.

De delegatie waarvan sprake zou de vorm aannemen van een besluit van de Executieve en niet van een overeenkomst.

5. In verband met de bevoegdheid om overeenkomsten tussen het Fonds en de gemeenten goed te keuren, zij gezegd dat de bepaling die erop betrekking heeft moet worden aangevuld, zoals eerder is gezegd in de algemene opmerking die aan het begin van het advies is gemaakt en dat zij in een onderscheiden artikel (artikel 4 van de hierna voorgestelde tekst) zou moeten worden opgenomen, voorafgegaan door een bepaling waarin wordt gepreciseerd wat die overeenkomsten zijn. Hiervoor zouden artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 en de passage uit de memorie van toelichting die aan het onderwerp van die overeenkomsten is gewijd (blz. 3), model moeten staan.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat aldus tewerk wordt gegaan.

6. Aangezien in het ontwerp wordt bepaald dat "het Fonds ... niet gemachtigd (is) personeel aan te werven bij

.../...

middel van een arbeidsovereenkomst of in het statutaire kader", kan worden verondersteld dat de Executieve personeel van haar diensten ter beschikking van het Fonds zal stellen.

7. Wil men met de algemene opmerking en de vorenstaande opmerkingen 1 tot 5 rekening houden, dan wordt de volgende tekst met een artikel 3 en een artikel 4 voorgesteld voor artikel 2 van het ontwerp :

"Artikel 3.-

§ 1. Het Fonds heeft rechtspersoonlijkheid.

In artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, categorie A, worden de volgende woorden ingevoegd : "Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën".

De bepalingen van deze wet zijn erop van toepassing voor zover daarvan niet wordt afgeweken door deze ordonnantie.

§ 2. Het Fonds wordt beheerd door de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve. Zij kan het dagelijks beheer van het Fonds delegeren.

De Executieve beslist telkenjare welke bedragen van de leningen, die de gemeenten hebben aangegaan, oninvorderbaar worden verklaard.

.../...

De Executieve brengt jaarlijks bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verslag uit over de werking van het Fonds.

§ 3. Het Fonds is niet gemachtigd statutair personeel of personeel met een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen.

Artikel 4.-

Voor elke bijdrage van het Fonds wordt een overeenkomst gesloten tussen het Fonds en de begunstigde gemeente.

De Executieve keurt de overeenkomsten tussen het Fonds en de gemeenten goed (22).

Van het besluit van de gemeenteraad tot goedkeuring van de overeenkomst met het Fonds wordt binnen tien dagen een afschrift gezonden aan de Executieve.

Het besluit dat ter goedkeuring is voorgelegd, is van rechtswege uitvoerbaar indien er aan dat besluit binnen veertig dagen na ontvangst geen goedkeuring is onthouden. Die termijn kan worden verlengd bij een met redenen omkleed besluit van de Executieve, die de nieuwe termijn vaststelt binnen welke zij een beslissing zal nemen.

Iedere niet-goedkeuring wordt met redenen omkleed".

(² Het woord "notamment", dat overigens geen equivalent heeft in de Nederlandse tekst, is weggelaten. ²)

De artikelen 3 en 4
(die artikel 5 worden).

In de artikelen 3 en 4 van het ontwerp worden de drie financieringsbronnen van het Fonds vermeld. Deze zijn :

- een jaarlijkse dotatie van het Gewest (artikel 3);
- de dotaties die door de gemeenten worden gestort met toepassing van artikel 5 (artikel 4, eerste en tweede lid);
- de leningen (artikel 4, laatste lid).

Met betrekking tot deze laatste bepaling heeft de gemachtigde van de Minister erop gewezen dat hij liever het woord "waarborgen" behoudt in plaats van "zekerheden en borgen" te moeten schrijven, omdat er in financiële kringen waarborgregelingen bestaan die niet in het Burgerlijk Wetboek te vinden zijn. De "waarborgen" vormen hoe dan ook geen financieringsbron voor het Fonds, doch een middel voor de gemeenten om via de waarborg van het Fonds een lagere rente te verkrijgen. De waarborgen dienen dus te worden losgekoppeld van de leningen.

Voorts is de gemachtigde van de Minister het ermee eens dat de artikelen 3 en 4 worden samengevoegd tot een nieuw artikel 5, luidende :

.../...

"Artikel 5.-

§ 1. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kent aan het Fonds jaarlijks een dotatie toe ... (voorts zoals in artikel 3 van het ontwerp).

Het Fonds voert een afzonderlijke boekhouding ... (voorts zoals in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp. In het Frans schrijve men evenwel "les interventions financières régionales").

Het Fonds moet de dotaties die het van de gemeenten ontvangt in het kader van de in artikel 1, 3°, omschreven taken, gebruiken voor de terugbetaling ... ter uitvoering van de wetten van 5 juli 1983 en 19 augustus 1984.

Het Fonds mag ... (voorts zoals in artikel 4, vijfde lid van het ontwerp, met dien verstande dat de woorden "en waarborgen toekennen" evenwel vervallen).

§ 2. Het Fonds kan waarborgen geven voor een jaarlijks, door de Executieve te bepalen bedrag.

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest staat borg voor het Fonds.

§ 3. Het Fonds beheert de financiële middelen die het ter beschikking krijgt.

.../...

Het mag slechts de beleggingen doen en andere beheersdaden stellen die strikt noodzakelijk zijn in het kader van zijn wettelijke taken".

Artikel 6 (dat artikel 7 wordt).

1. De onderverdelingen in I en II moeten een paragraaf 1 vormen, luidende :

"§ 1. De gemeenten die een beroep doen op het Fonds handelend ter uitvoering van de taken die het opgedragen krijgt door artikel 2, 5°, 6° en 7°, moeten aan de volgende voorwaarden voldoen :

- 1° tot staving van hun aanvraag een financieel plan voorleggen dat overeenkomstig artikel 252 van de nieuwe gemeentewet een sluitende begroting waarborgt en door de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve is goedgekeurd (23);
- 2° (zoals in artikel 6, II, 2°, van het ontwerp);
- 3° (zoals in artikel 6, II, 3°, van het ontwerp, met dien verstande dat "toestemming" dient te worden geschreven in plaats van "toelating" en "zodra" in plaats van "van zodra")".

(² Redactie waarmede de gemachtigde van de Minister heeft ingestemd. ³)

.../...

In elke overeenkomst die met het Fonds wordt gesloten wordt bepaald dat het Fonds het opeisbare bedrag van zijn schuldvordering van ambtswege geheel of gedeeltelijk mag opnemen bij het Gemeentefonds".

2. De tekst die voorkomt in onderverdeling III moet een paragraaf 2 vormen, met dien verstande dat in plaats van "zal ... afvaardigen" "vaardigt ...af" wordt geschreven en in plaats van "artikel 1, § 4, 5 en 6" "artikel 2, 5°, 6° en 7°" wordt geschreven.

Voorts schrijve men "de gemeente die ..." in plaats van "de gemeente dat ...".

3. De tekst onder IV moet overeenkomstig de algemene opmerking vervallen.

De verwijzingen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 7 (dat artikel 8 wordt).

Eerste lid.

Het artikel is dubbelzinnig gesteld in zoverre daarin twee onderscheiden gevallen lijken te worden verward :

.../...

- 1° de terugbetaling van de door het Fonds verleende lening door de gemeente;
- 2° de terugbetaling van de leningen die door een derde aan de gemeenten zijn verstrekt en door het Fonds zijn gewaarborgd.

De terugbetaling van een door het Fonds toegestane lening kan niet ten gevolge hebben dat het Fonds wordt bevrijd van de waarborgen die het aan een derde heeft gegeven voor de terugbetaling van een andere lening die deze derde aan een gemeente heeft toegestaan. Derhalve kan alleen de aflossing, door de gemeente, van haar schuld aan die derde het Fonds bevrijden van de waarborg die het voor die schuld heeft verstrekt.

Bijgevolg moet de tekst worden herzien om een duidelijk onderscheid te maken tussen de twee gevallen.

Tweede lid.

Het zou beter zijn het tweede lid als volgt te redigeren :

"Uiterlijk een jaar nadat de gemeenten zijn uitgetreden uit het Fonds, ontvangen zij het gedeelte van hun dotatie dat nog niet is gebruikt voor de afbetaling van de vervallen termijnen van de leningen die hen met toepassing van de eerdergenoemde wetten van 5 juli 1983 en 13 augustus 1984 zijn toegestaan".

.../...

Artikel 8 (dat artikel 9 wordt).

1. In het eerste, het tweede en het derde lid van artikel 8 van het ontwerp schrijve men "artikel 2, 3°" in plaats van "artikel 1, § 3".

In de tweede volzin schrijve men : "De dotatie ... dient ... te worden verleend".

2. Aan het slot van het tweede lid schrijve men "artikel 7, § 1 en § 2" in plaats van "artikel 6, II en III".

3. In het derde lid schrijve men "vermeld in artikel 6".

Artikel 9 (dat artikel 10 wordt).

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, luidt : "De Executieve maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen".

.../...

Aangezien de uitvoering van de ontworpen ordonnantie bij de eerdergenoemde bijzondere wet wordt geregeld en zulks niet anders kan, moet artikel 9 vervallen.

SLOTOPMERKING.

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen is voor verbetering vatbaar; in het advies zijn bij wijze van voorbeeld een aantal tekstvoorstellen gedaan.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.