

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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 27 juin 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 20 janvier 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 juni 1996 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 20 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

1. L'ordonnance en projet organise la tutelle administrative sur les communes (1) de la Région de Bruxelles-Capitale.

Comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, ce texte ne règle que la tutelle administrative ordinaire et ne vise donc pas les hypothèses où une tutelle spécifique a été instituée dans la sphère des matières relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale (2). Pour éviter toute équivoque, il serait judicieux que cette précision soit expressément insérée dans le dispositif de l'ordonnance en projet, sous la forme d'une disposition liminaire.

2. C'est dans l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises - que la Région de Bruxelles-Capitale puise la compétence d'organiser la tutelle administrative ordinaire sur les communes.

(1) et non pas la tutelle administrative "des communes", comme l'indique le texte français de l'intitulé.

(2) Voir, en ce sens, le commentaire de l'article 5 que donne l'exposé des motifs, commentaire dont il ressort que "cette disposition ne porte pas préjudice aux transmissions obligatoires prévues par d'autres dispositions légales, comme par exemple l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme".

Compte tenu de l'article 18 du projet qui prévoit, notamment, l'abrogation des dispositions relatives à l'organisation de la tutelle, l'on s'interroge sur l'étendue exacte de la compétence que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions : faut-il entendre le mot "communes", utilisé par cette disposition comme visant l'ensemble des "institutions communales" au sens de l'article 162 de la Constitution, c'est-à-dire non seulement les communes sensu stricto, mais aussi les services publics décentralisés - et donc dotés d'une personnalité juridique propre - qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune (1), ou l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'envisage-t-il que la tutelle sur les communes sensu stricto ?

Cette question n'a, jusqu'à présent, pas reçu de réponse univoque et tranchée.

Ainsi, relevons :

a) qu'en ce qui concerne la tutelle administrative sur les fabriques d'église, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans un avis du 16 avril 1986, estimé que

(1) L'on ne vise toutefois pas les institutions locales dont les règles organiques - et en particulier le régime de tutelle - entrent dans le domaine d'application de dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 autres que l'article 7 : ainsi en va-t-il des centres publics d'aide sociale (article 5, § 1er, II, 2°, de cette loi) et des associations de communes (article 6, § 1er, VIII, 1°, de la même loi). Les développements qui suivent ne concernent donc pas ces institutions.

cette matière échappait à la sphère d'application de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 : selon l'avis, la tutelle exercée sur les fabriques d'église "constitue une matière nettement distincte de la tutelle administrative sur les communes et les autres pouvoirs"; elle "constitue un des éléments de l'organisation du temporel des cultes" (1);

b) que, par contre, la section de législation n'a pas émis d'objection à ce que la Région wallonne abroge les dispositions de l'article 76 de la loi communale instituant une tutelle d'approbation sur les délibérations relatives aux actes de donation et aux legs faits aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique - ce qui vise tout particulièrement les fabriques d'église (2);

c) que, saisie d'un recours en annulation des dispositions fédérales relatives aux agences locales pour l'emploi (3), recours dans lequel les parties requérantes affirmaient que, "par le mécanisme des agences locales pour l'emploi, (...), le législateur fédéral avait fait échapper certains actes des autorités locales à la tutelle des régions, sans instituer une tutelle spécifique dans le

(1) Avis L. 17.136/9, donné sur une proposition de loi relative à l'organisation des fabriques d'église et à la gestion de leurs biens et revenus, Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 194/2.

(2) Doc. C.R.W., sess. 1988-1989, n° 104/1, p. 28.

(3) Voir en particulier l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par la loi du 30 mars 1994.

respect des conditions prévues à l'article 7 de la loi spéciale", la Cour d'arbitrage ne s'est pas prononcée - ou, en tout cas, ne s'est pas prononcée clairement - sur la question si les régions pouvaient, au titre de la tutelle ordinaire sur les communes au sens de l'article 7 précité, régler la tutelle sur lesdites agences (1);

d) que, lorsqu'il a institué le régime juridique des régies communales autonomes, le législateur fédéral

(1) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

Plusieurs parties au litige avaient pourtant clairement posé le problème. Ainsi, le conseil des ministres soutenait que "les actes posés par les agences locales pour l'emploi constituent des actes des autorités communales, entendues au sens large, qui n'échappent dès lors pas à la tutelle des Régions" (considérants A.2.5. et A.15.). En sens inverse, d'autres parties affirmaient que l'article 7 de la loi spéciale ne vise pas l'ensemble des institutions communales, mais seulement les communes (considérant A.21.) et qu'à supposer même que soit retenue une interprétation large de l'article 7, les agences locales pour l'emploi sont non pas des autorités communales, mais des personnes morales de droit privé, et échappent de ce fait au contrôle de tutelle que peuvent exercer les régions (considérants A.4.5. et A.21.).

La Cour d'arbitrage a rejeté le moyen dans les termes suivants :

"Les mesures contestées, qui ne prévoient pas de tutelle spécifique, n'ont ni pour objet ni pour conséquence de faire échapper des institutions communales à la réglementation légale ordinaire en matière de tutelle administrative, pour laquelle les régions sont compétentes. Cette compétence régionale reste intacte.

Le moyen est donc dépourvu de fondement".

(considérant B.11.3.).

Ainsi formulé, l'arrêt ne permet pas d'apercevoir clairement si la Cour d'arbitrage s'est ralliée à l'une ou l'autre des thèses qui viennent d'être évoquées.

.../...

s'est abstenu d'organiser une tutelle sur celles-ci, et ce, de toute évidence, parce qu'il était convaincu que cette matière relevait de la compétence des régions (1).

-
- (1) Lors de la discussion à la Chambre du projet devenu la loi du 28 mars 1995 modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale, il a été demandé au ministre de l'intérieur si une autorité de tutelle pouvait contrôler les actes des régies communales autonomes. Le ministre a répondu que "la réglementation relative à la tutelle administrative (demeurait) inchangée", en précisant que "la compétence en matière d'organisation et d'exercice de la tutelle des communes a été attribuée aux Régions". Le ministre ajoutait toutefois que les communautés et l'autorité fédérale pouvaient toujours instituer une tutelle spécifique dans les matières relevant de leur compétence (Doc. Ch., 1677/4-94/95, p. 5).

On relève encore que, dans son avis sur les textes qui ont abouti à l'adoption de la loi du 28 mars 1995 (Doc. Sén., sess. 1991-1992, n° 349/2), la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas fait d'observation au sujet du fait que les textes qui lui étaient soumis n'organisaient pas la tutelle sur les régies communales autonomes. Si la section de législation avait été d'avis que cette tutelle relevait de la compétence de l'autorité fédérale, elle n'aurait pu manquer d'attirer l'attention sur l'obligation pour celle-ci, de régler cette matière, étant donné que l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution impose au législateur l'obligation d'organiser un contrôle tendant à empêcher que les actes posés par les institutions communales ne violent la loi ou ne blessent l'intérêt général. Le silence de la section de législation sur ce point peut donc difficilement s'interpréter autrement que comme la reconnaissance de la compétence des Régions pour régler la tutelle ordinaire sur les actes des régies communales autonomes.

En ce sens également, lire D. DEOM, "La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public", Droit communal, 1995, pp. 266 et sv., p. 283. A juste titre, cet auteur souligne que la thèse de la compétence fédérale pour régler la tutelle sur les actes des régies communales autonomes aurait pour effet de porter atteinte à l'autonomie régionale : "en créant une institution locale nouvelle, le législateur fédéral se réapproprierait le contrôle de décisions qui, jusqu'alors, relevaient de l'institution communale et donc de la tutelle administrative régionale"; et l'auteur d'ajouter qu'en ce cas, "on perçoit le risque de voir vider de sa portée la compétence régionale".

L'auditeur rapporteur a interrogé les délégués du Gouvernement sur la question évoquée. Des explications fournies au Conseil d'Etat, il ressort que, selon les auteurs du projet, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour organiser, sur la base de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, la tutelle administrative sur les monts-de-piété, sur les fabriques d'église et sur les agences locales pour l'emploi (1).

A notre sens, l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique à toutes les institutions communales, y compris les services publics décentralisés organisés dans le cadre territorial de la commune.

En effet, au littera a de son alinéa 1er, cette disposition précise que la tutelle administrative ordinaire sur les communes, qui est confiée aux régions, "comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale". Or, parmi les dispositions de la loi communale qui sont relatives à la tutelle administrative, il en est qui règlent la tutelle sur les administrations spéciales organisées dans le cadre territorial de la commune (2). Bien plus, les dispositions dont il s'agit s'appliquent en général à la fois et sans différence aux communes sensu stricto et aux services

(1) Cette lettre n'évoque pas expressément d'autres services publics décentralisés, telles les régies communales autonomes.

(2) A l'exception des administrations pour lesquelles la tutelle est régie par un corps de règles particulier (tels les centres publics d'aide sociale et les associations de communes).

publics décentralisés organisés dans leur cadre territorial. Ainsi, les articles 86, 87 et 88 de cette loi, qui règlent respectivement la tutelle de suspension, la tutelle d'annulation et l'envoi d'un commissaire spécial s'appliquent aux "autorités communales", notion qui vise, outre les communes sensu stricto, tous les services publics décentralisés organisés dans le cadre territorial de la commune (1). Ou encore l'article 76 de la loi communale organise une tutelle spéciale d'approbation sur les actes de donation et les legs faits aussi bien aux "établissements publics existant dans la commune" qu'à la commune sensu stricto.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, l'on ne peut, en vue de déterminer le niveau de pouvoir compétent pour organiser la tutelle administrative, distinguer les communes sensu stricto et les autres institutions communales. La compétence que détiennent les régions pour organiser la tutelle administrative ordinaire au sens de

(1) C.E., arrêts Dezitter, n° 578 du 21 novembre 1950; Vits, n° 3312 du 14 avril 1954; C.A.P. d'Ypres, n° 4142 du 8 mars 1955; C.A.P. de Bornem, n° 6769 du 29 décembre 1959; C.A.P. d'Orp-le-Grand, n° 8471 du 3 mars 1961; C.A.P. de Baudour, n° 8605 du 26 mai 1961; l'avis de la section d'administration A. 25.007/III-9-725, publié in Rev. communale, 1979, pp. 224 et sv.; l'avis de la section de législation sur une proposition de loi relative à l'organisation des fabriques des églises et à la gestion de leurs biens et revenus, op. cit., p. 2. Lire aussi J. DEMBOUR, "La déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi", R.J.D.A., 1962, pp. 172 et sv., n° 14.

l'article 7, alinéa 1er, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'étend à toutes les institutions communales (1).

Les auteurs du projet doivent réexaminer le texte en projet en veillant, notamment, le cas échéant, à adapter les articles 12 à 16 et 18.

A cette occasion, la Région de Bruxelles-Capitale ne perdra pas de vue que l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution impose au pouvoir législatif l'obligation de

-
- (1) A l'exception, comme on l'a vu, des institutions communales, tels les centres publics d'aide sociale et les associations de communes, dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 autres que l'article 7. Par contre, les institutions qui, dans le cadre de la commune, assurent la gestion du temporel des cultes ne paraissent pas faire exception. Certes, l'avis précité de la section de législation sur une proposition de loi relative à l'organisation des fabriques d'église et à la gestion de leurs biens et revenus n'est pas en ce sens. Mais cet avis, qui fut donné à une époque où la Cour d'arbitrage n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur l'interprétation de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, en particulier à propos des notions de "tutelle ordinaire" et de "tutelle spécifique", fait-il bien la distinction qui s'impose entre la tutelle ordinaire et la tutelle spécifique ? Il est indiscutable que la tutelle administrative sur les fabriques d'église peut être vue, pour reprendre l'expression de cet avis, comme "un des éléments de l'organisation du temporel des cultes" et qu'à cette fin, l'autorité fédérale peut prendre des règles particulières. Mais, si l'on admet que les fabriques d'église sont des autorités communales, elle ne peut le faire qu'en instituant une tutelle spécifique, sur la base de l'article 7, alinéa 1er, b, de la loi spéciale du 8 août 1980. Ceci ne porte pas atteinte à la compétence des régions pour régler la tutelle ordinaire sur ces institutions.

.../...

prévoir l'intervention de l'autorité supérieure pour empêcher que les institutions communales ne méconnaissent la loi ou ne blessent l'intérêt général et qu'il ne se conçoit, dès lors, pas, eu égard à cette disposition constitutionnelle, qu'un acte d'une institution communale puisse ne pas être soumis à un régime de tutelle générale d'annulation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général (1).

3. Deux dispositions de l'ordonnance en projet, l'article 3, § 1er, alinéa 2, et l'article 9, alinéa 3, contiennent des règles particulières à propos de la notification des arrêtés par lesquels le Gouvernement annule l'acte d'une autorité communale qui a été suspendu par le commissaire du Gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, en application de l'article 65, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il résulte du commentaire des articles 3 et 9 que donne l'exposé des motifs que, selon les auteurs du projet, cette disposition des lois coordonnées sur l'emploi des

(1) Voir J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Larcier, 1955, n° 95; l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet devenu la loi du 4 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités provinciales, (Doc. Chambre, sess. 1982-1983, n° 713/1, p. 4, note 1); ainsi que l'avis L. 22.649/2 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux relations entre la région et les communes, pp. 12-13 et 25-26.

langues en matière administrative a fixé à quarante jours suivant la réception au Gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale a pris connaissance de la suspension, le délai dans lequel doit intervenir l'arrêté d'annulation pris par le Gouvernement en pareille occurrence.

Cette manière de voir procède d'une méprise.

L'article 65, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative a pour seul objet d'organiser une tutelle spécifique de suspension des actes auxquels il s'applique. Il ne règle en aucune manière la tutelle d'annulation des actes suspendus; en particulier il ne détermine pas le délai dans lequel l'arrêté d'annulation doit intervenir (1). Cette matière relève de la tutelle ordinaire sur les communes et entre ainsi dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale (2).

Il appartient donc à la Région de Bruxelles-Capitale de déterminer elle-même le délai requis pour exercer cette tutelle d'annulation.

-
- (1) La circonstance que, selon l'alinéa 4 de l'article 65, § 3, précité, "la suspension est levée après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale ... a pris connaissance de la suspension" n'a nullement pour effet, par elle-même, que l'arrêté d'annulation doit nécessairement intervenir avant l'expiration de ce délai.
- (2) Les travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1993, qui a inséré le texte actuel de l'article 65, § 3, dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, confirment que la tutelle d'annulation des actes suspendus en vertu de cette disposition ressortit à la tutelle ordinaire (Doc. Ch., 897/1-92/93, p. 68).

.../...

Observations particulières.

Article 2.

1. Il est proposé d'utiliser le mot "akte" comme pendant néerlandais du mot français "acte". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

2. Il est proposé de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"Art. 2. Pour l'application de la présente ordonnance, l'envoi des actes des autorités communales et des arrêtés du Gouvernement se fait soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, soit par porteur, étant entendu que, dans ce dernier cas, la remise de l'acte ou de l'arrêté a lieu moyennant la délivrance d'un récépissé".

2. L'alinéa 2 habilite le Gouvernement à autoriser une autorité communale à transmettre ses actes par un moyen électronique.

Pour commode qu'il soit, le procédé consistant à transmettre des documents par voie électronique n'offre pas, en cas de contestation, les mêmes garanties que présente la transmission de documents sur lesquels est apposée la signature manuscrite du fonctionnaire public compétent.

.../...

Il est rappelé, à ce sujet, que l'acte revêtu de la signature manuscrite d'un fonctionnaire public agissant dans les limites de ses attributions est, conformément aux articles 1317 et suivants du Code civil, un acte authentique dont l'exactitude ne peut être contestée que par la voie d'une inscription de faux (1). Tel n'est pas le cas d'un document transmis par un procédé électronique.

En l'état actuel des règles du droit commun de la preuve - lesquelles sont contenues dans le Code civil et échappent à la compétence des régions -, les difficultés de preuve qui surgiraient, en cas de litige (2), du fait du recours au mode envisagé de transmission de documents sont telles qu'il est certainement préférable d'y renoncer.

Article 3.

Il est suggéré de rédiger cette disposition comme suit :

"Art. 2. En ce qui concerne les délais qui lui sont impartis, le Gouvernement est tenu par les règles suivantes :

(1) Voir, par exemple, C.E., arrêt Commune de Schaerbeek, n° 40.279 du 9 septembre 1992.

(2) Il convient à cet égard d'insister sur ce que les litiges qui peuvent survenir dans la matière que règle l'ordonnance en projet sont susceptibles de mettre en présence non seulement la région et les institutions communales, mais aussi tous les tiers intéressés aux décisions prises par ces autorités.

- 1° le point de départ du délai est le lendemain du jour de la réception de l'acte de l'autorité communale;
- 2° le jour de l'échéance est compté dans le délai;
- 3° l'envoi de l'arrêté du Gouvernement à l'autorité communale se fait, à peine de nullité de cet arrêté, au plus tard le jour de l'échéance du délai.

Lorsque le jour de l'échéance est un samedi, un dimanche ou un jour férié, l'échéance est reportée au jour ouvrable suivant. On entend par jours fériés, les jours suivants : le 1er janvier, le lundi de Pâques, le 1er mai, l'Ascension, le lundi de Pentecôte, le 21 juillet, le 15 août, les 1er, 2, 11 et 15 novembre, les 25 et 26 décembre, ainsi que les jours déterminés par ordonnance ou par arrêté du Gouvernement".

Dans ce texte, le paragraphe 1er, alinéa 2, en projet n'a pas été repris. En effet, outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 3, on n'aperçoit pas pour quel motif il serait fait exception à la règle établie par le paragraphe 1er, alinéa 1er, en projet, dans le cas qui est visé ici, et cela même si la Région de Bruxelles-Capitale prévoit que l'arrêté par lequel le Gouvernement annule un acte suspendu en application de l'article 65, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative doit intervenir dans le délai de quarante jours dont cette disposition fait état. L'attention est attirée, à cet égard, sur ce que l'alinéa 4 de ladite disposition fait courir le délai de quarante jours à

.../...

partir de "la réception au gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale ... a pris connaissance de la suspension", et ne dépend pas, contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, "de la diligence des services du vice-gouverneur à transmettre ces actes à la région".

Article 4.

La publication au Moniteur belge des arrêtés du Gouvernement est réglée par l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Il n'est pas au pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale de régler à son tour cette matière, fût-ce en confirmant des solutions qui se dégagent de l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

En tout état de cause, en limitant à certaines catégories d'entre eux l'obligation de publier au Moniteur belge les arrêtés par lesquels le Gouvernement exerce la tutelle administrative ordinaire sur les autorités communales, la disposition en projet risque de conduire le Gouvernement à méconnaître l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (1).

L'article 4 sera donc omis.

(1) Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, il paraît difficilement compatible avec l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 de ne pas publier au Moniteur belge les arrêtés pris par le Gouvernement sur la base de l'article 14 de l'ordonnance en projet.

Article 5.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

A la demande d'informations complémentaires, il a été répondu dans les termes suivants :

"La liste des décisions du conseil communal comprend aussi les décisions qui, en vertu de l'article 5, doivent être transmises au Gouvernement.

Toutes les décisions des conseils communaux doivent apparaître sur la liste prévue à l'article 6.

La liste offre une possibilité de contrôle à l'autorité de tutelle. Elle permet en effet de vérifier si toutes les décisions qui doivent être transmises l'ont été effectivement".

Ces précisions gagneraient à figurer dans l'exposé des motifs.

Article 8.

1. Le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

2. L'article 3 formule déjà la règle suivant laquelle l'envoi d'un arrêté du Gouvernement à l'autorité communale doit se faire au plus tard le jour de l'échéance du délai.

Au paragraphe 1er, alinéa 2, il suffit donc de déterminer le délai de suspension.

Il est proposé de rédiger cet alinéa comme suit :

"Le délai de suspension est de cinquante jours à partir de la réception de l'acte".

3. Selon la seconde phrase du paragraphe 1er, alinéa 3, au cas où le Gouvernement a suspendu l'exécution d'un de ses actes, l'autorité communale peut non seulement retirer ou justifier celui-ci, mais aussi le modifier.

Donner à l'autorité communale la faculté de modifier un acte suspendu par l'autorité de tutelle n'est pas sans susciter des difficultés.

Ainsi, le Conseil d'Etat s'interroge sur le régime qui serait applicable en pareille hypothèse : par exemple, on se demande quand entre en vigueur la décision modificative prise par l'autorité communale.

Plus fondamentalement, il paraît difficilement concevable de donner à l'autorité communale la faculté de modifier un acte suspendu par l'autorité de tutelle, alors que, dans la mise en oeuvre des pouvoirs qui lui sont reconnus de suspendre ou d'annuler un acte de l'autorité

.../...

communale, l'autorité de tutelle ne peut faire autre chose que de suspendre ou d'annuler cet acte (1) : en effet, sauf à dégénérer en une réformation de l'acte de l'autorité communale et à porter ainsi atteinte au principe de l'autonomie communale, la suspension et l'annulation décidées par l'autorité de tutelle doivent être pures et simples (2) et ne peuvent être partielles.

Mieux vaut donc omettre, dans la seconde phrase du paragraphe 1er, alinéa 3, les mots "ou modifier".

4. La rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 1er, alinéa 4 :

"La suspension est levée après l'expiration d'un délai de cinquante jours à partir de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie l'acte suspendu (3)".

(1) Voir, à ce sujet, J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, op. cit., n° 111; S. GUFFENS, "De la tutelle", in Manuel de droit communal, sous la direction de P. Lambert, Nemesis, 1992, pp. 457 et 484-485.

(2) L'autorité de tutelle ne peut rien ajouter ni retrancher à la décision sur laquelle s'exerce son contrôle. Elle ne peut davantage subordonner sa propre décision à l'arrivée d'une condition suspensive ou d'une condition résolutoire.

(3) Compte tenu de l'observation n° 2, les mots "ou modifier" n'ont pas été repris.

5. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) les délégués du Gouvernement ont marqué leur accord pour remplacer dans le texte français le mot "transmission" par le mot "réception";

b) compte tenu de l'observation n° 2, les mots "justifié ou modifié" seront remplacés par les mots "ou justifié";

c) le texte doit préciser davantage les éléments de la procédure à respecter par le Gouvernement dans l'hypothèse indiquée, en particulier le délai dans lequel peut intervenir une décision d'annulation.

Article 9.

1. Pour un motif analogue à celui exposé dans l'observation n° 1 relative à l'article 8, il est suggéré de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"Le délai d'annulation est de cinquante jours à partir de la réception de l'acte ou, le cas échéant, de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie un acte suspendu" (1).

(1) Compte tenu de l'observation n° 2 relative à l'article 8, les mots "ou modifié" n'ont pas été repris.

2. En ce qui concerne l'alinéa 3, il est fait référence à l'observation générale n° 3.

Article 10.

Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11.

La première phrase du deuxième alinéa de l'article 11 du projet sera rédigée comme suit :

"L'alinéa 1er n'est pas applicable :

- 1° aux actes attribuant les marchés ... (1);
- 2° aux actes attribuant des marchés qui ne doivent pas être transmis au Gouvernement en application de l'article 5".

(1) Les auteurs du projet paraissent ne pas avoir tenu compte de ce que la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services n'est pas totalement en vigueur.
Cette observation vaut aussi pour l'article 12, 11°, b.

Article 12.

1. Mieux vaut remplacer, dans la phrase introductive, le mot "relatifs" par les mots "portant sur les objets suivants", et revoir en conséquence la formulation de l'ensemble de l'article 12.

2. L'article 12, 4°, du projet prévoit que "sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales relatifs aux règlements des pensions du personnel communal".

Il est permis de s'interroger sur la portée de cette disposition et, plus particulièrement, sur celle du terme "règlements".

Il résulte des articles 156 et suivants de la nouvelle loi communale, que l'autonomie des communes en cette matière est de plus en plus réduite.

Si la loi du 25 avril 1933 relative aux pensions du personnel communal se bornait à déterminer les exigences minimales auxquelles devaient satisfaire les pensions des agents communaux, n'interdisant pas aux communes de prévoir, pour ceux-ci un régime de pension plus favorable que le

.../...

système légal, au fil du temps, les interventions du pouvoir central, dans le but d'harmoniser ce régime de pension, se sont multipliées et ont conditionné l'autonomie communale en la matière.

Il convient, cependant, de faire une distinction entre les communes affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (article 161 de la nouvelle loi communale) et celles qui disposent de leur propre caisse de retraite ou qui sont affiliées à une caisse externe.

Dans le premier cas, le mode de financement des pensions est harmonisé de sorte que les communes ne disposent d'aucune liberté de décision (1); par contre, dans la deuxième hypothèse, les communes s'occupent encore elles-mêmes de la gestion des pensions.

Il convient, dès lors, de s'interroger sur la situation des communes bruxelloises et d'aménager la tutelle en fonction de celle-ci.

(1) Cardoen G. "La gestion communale des pensions a-t-elle encore un avenir ?", in "Les pensions du personnel des administrations locales", M.C., n° 4/91 p. 153 et suivantes.

3. En ce qui concerne le 7°, il résulte des informations fournies par le directeur de cabinet du ministre président que les mots "du receveur communal" doivent être remplacés par les mots "du receveur local ou de l'agent spécial visé à l'article 138, § 1er, de la nouvelle loi communale".

4. Au sujet du 10°, le directeur de cabinet du ministre président a apporté les précisions suivantes :

"Le bilan de départ d'une régie "ordinaire" est une décision du conseil communal. Il est soumis à approbation.

Lors de la création d'une régie autonome, le conseil communal ne dresse pas de bilan de départ. Néanmoins, le conseil communal peut décider d'apporter une partie du patrimoine communal à la régie autonome. Dans ce cas, il faut soumettre à l'approbation de la tutelle, non pas le bilan de départ de la régie autonome, mais bien la délibération relative aux apports faits par la commune à la régie autonome".

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 2 à propos de la compétence de la Région sur les actes des régies communales autonomes, le texte sera revu pour tenir compte des précisions apportées par le directeur de cabinet.

5. Le 11° du même article soumet à la tutelle d'approbation les actes des autorités communales relatifs au

.../...

choix du mode de passation et à la fixation des conditions de marchés de travaux, de fournitures et de services. Cependant, cette tutelle spéciale n'intervient pas dans deux hypothèses.

Il est proposé de rédiger cette disposition de la manière suivante :

"11° au choix du mode de passation et à la fixation des conditions des marchés de travaux, de fournitures et de services. L'approbation n'est toutefois pas requise :

a. Lorsque la valeur globale du marché est égale ou inférieure à 8.200.000 francs, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise. Le Gouvernement peut modifier ce montant pour l'adapter à la suite des révisions biennales prévues respectivement par les articles 7 et 5 des directives 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services et 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures. Ce montant ne peut être supérieur à 16.400.000 francs ou inférieur à 4.100.000 francs, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise;

b. ...".

.../...

Article 13.

1. Pour un motif analogue à celui exposé dans l'observation n° 1 relative à l'article 8, il est proposé de rédiger comme suit la première phrase de l'alinéa 1er :

"Les arrêtés pris en vertu de l'article 12 doivent intervenir dans les cinquante jours de la réception de l'acte".

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er, seconde phrase, devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Le deuxième alinéa mérite d'être complété en précisant que la décision de prorogation des délais doit également être notifiée à l'autorité communale. En effet, en vertu du dernier alinéa de l'article 13 du projet, l'acte est réputé approuvé si aucun arrêté n'a été transmis dans les délais prescrits. Il est donc important que la commune sache de quels délais il est question, en cas de prolongation.

3. Il est suggéré de rédiger le dernier alinéa comme suit :

"Si ces délais ne sont pas respectés, l'acte est réputé approuvé".

.../...

Chapitre V.

Ce chapitre permet au Gouvernement de prendre d'office diverses catégories de mesures. De telles mesures comportent un danger particulièrement sensible pour l'autonomie communale et il convient, pour éviter de porter atteinte à celle-ci, de prévoir soit une procédure de mise en demeure préalable des autorités communales, soit la possibilité pour celles-ci de faire valoir leurs observations avant l'adoption de la mesure par l'autorité de tutelle.

Article 14.

1. Le directeur de cabinet du ministre président, a fourni les explications suivantes :

"Il entre dans les intentions du Gouvernement d'appliquer pour les régies, les mêmes règles que pour les communes en ce qui concerne les budgets et modifications budgétaires (article 14, § 1), les comptes de résultat et les bilans (article 14, § 3) et le compte de fin de gestion du trésorier de la régie.

Dans le projet, ceci n'est mentionné explicitement qu'en ce qui concerne les états de recettes et de dépenses.

Comme le but est de soumettre les communes et régies aux mêmes règles d'arrêt définitif, le texte devra être précisé".

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

2. Dans chacun des paragraphes que contient l'article 14, il est prévu que le Gouvernement "prescrit la forme et requiert les annexes nécessaires à cet arrêt", ce dernier mot désignant les décisions par lesquelles le Gouvernement arrête définitivement les documents budgétaires et comptables visés par l'article 14.

Cette disposition est imprécise, en ce qu'elle pourrait être interprétée comme habilitant le Gouvernement à régler le budget et les comptes des autorités communales, alors que, en vertu de l'article 162 de la Constitution, cette matière est de la compétence de l'autorité fédérale.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le législateur régional impose aux autorités communales de communiquer à l'autorité de tutelle, à titre purement indicatif, les documents et données nécessaires pour que celle-ci puisse statuer en connaissance de cause. Le texte doit être revu en ce sens.

3. Il résulte du commentaire du paragraphe 1er, alinéa 3, que donne l'exposé des motifs, et il a été confirmé par les délégués du Gouvernement, que le pouvoir attribué au Gouvernement par cet alinéa ne trouvera à s'exercer que dans les cas où le conseil communal est en défaut de satisfaire à l'article 259 de la nouvelle loi communale.

.../...

Aussi, pour éviter toute équivoque, il est proposé de rédiger comme suit ledit alinéa :

"Dans tous les cas où le conseil communal est en défaut de satisfaire à l'article 259 de la nouvelle loi communale, le Gouvernement peut inscrire d'office dans le budget, en la spécifiant, une recette visée par cette disposition".

En outre, le Conseil d'Etat se demande si c'est intentionnellement ou par inadvertance que le texte en projet ne contient pas de disposition analogue à celles prévues par l'article 133, alinéas 3 et 4, de la loi communale.

Le texte néerlandais du paragraphe 2 devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

4. A la question si le paragraphe 3 de l'article 14 vise les dépenses engagées en violation de l'article 247, premier alinéa de la nouvelle loi communale (comme dans le paragraphe 2), il a été répondu ce qui suit :

"En fait, au niveau du compte budgétaire, deux raisons existent pour justifier ce rejet :

- soit un mandat irrégulier a été émis, qui justifie le rejet de l'engagement et de l'imputation concernées;
- soit seul l'engagement a été effectué en violation de l'article 247 précité.

.../...

Au niveau du bilan et du compte de résultat, tous les mandats irréguliers peuvent être rejetés, y compris ceux dont l'irrégularité résulte de la violation de l'article 247 précité".

Ces précisions méritent de figurer dans l'exposé des motifs.

En outre, le texte néerlandais du paragraphe 3 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 15.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 16.

Il y a lieu de se référer à l'observation formulée à propos du chapitre V.

Article 17.

1. Selon le commentaire de cet article que donne l'exposé des motifs, un commissaire spécial peut être désigné "pour assurer l'exécution d'obligations légales",

.../...

sans qu'il faille distinguer selon la source de ces obligations.

Aussi, pour éviter toute difficulté d'interprétation et tout oubli (1), mieux vaut remplacer les mots "les mesures prescrites par les lois, les décrets, les ordonnances et les arrêtés de l'Etat, des Communautés et de la Région" par les mots "une obligation qui s'impose à l'autorité communale".

En outre, le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 18.

1. Certaines des dispositions qu'il est prévu d'abroger ont un objet qui ne relève pas seulement de la tutelle administrative. Ainsi, l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales règle non seulement la tutelle exercée sur le bilan de départ des régies, mais aussi la publication de ce bilan; en ce second objet, cette disposition échappe à la compétence régionale.

(1) Ainsi on se demande si, tel qu'il est rédigé, le texte en projet permet de désigner un commissaire spécial pour assurer l'exécution d'obligations prescrites par une Commission communautaire.

Aussi convient-il, dans la phrase introductive de la disposition en projet, de remplacer les mots "pour autant qu'ils concernent les communes de la Région de Bruxelles-Capitale" par les mots "en tant qu'ils contiennent des dispositions relatives à la tutelle sur les communes (1) de la Région de Bruxelles-Capitale".

2. En vertu de l'article 2, 27°, de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé "Nouvelle loi communale", les seules dispositions de la loi communale qui sont encore en vigueur dans la Région de Bruxelles-Capitale sont celles qui sont relatives à l'organisation de la tutelle administrative.

En conséquence, au 1°, et sous réserve de la manière dont les auteurs du projet donneront suite à l'observation générale n° 2, la Région de Bruxelles-Capitale peut abroger la loi communale sans spécifier sur quelles dispositions porte cette abrogation.

3. Au 3°, il convient d'abroger également l'article 32 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales.

(1) Ou "sur les autorités communales", selon la manière dont la Région de Bruxelles-Capitale donnera suite à l'observation générale n° 2.

4. Au 5^o, on remplacera le terme "modifié" par le terme "remplacé".

Article 19.

De l'accord des délégués du Gouvernement, la rédaction suivante est proposée :

"Art. La présente ordonnance ne s'applique pas aux actes des autorités communales pris avant son entrée en vigueur. Elle ne s'applique pas non plus au contrôle de tutelle relatif à ces actes".

Article 20.

L'article 20 du projet doit être complété en déterminant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Algemene opmerkingen.

1. De ontworpen ordonnantie regelt het administratief toezicht op de gemeenten (1) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Zoals de gemachtigden van de Regering hebben bevestigd, regelt deze tekst alleen het gewoon administratief toezicht en heeft hij dus geen betrekking op de gevallen waarin een specifiek toezicht is ingesteld in de sfeer van de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren (2). Om elke onduidelijkheid te voorkomen, zou het raadzaam zijn die precisering uitdrukkelijk in het dispositief van de ontworpen ordonnantie op te nemen, in de vorm van een inleidende bepaling.

2. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest put de bevoegdheid om het gewoon administratief toezicht op de gemeenten te regelen uit artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

(1) In het Franse opschrift van het ontwerp schrijve men "... la tutelle administrative sur les communes ...".

(2) Zie in die zin de in de memorie van toelichting op artikel 5 gegeven commentaar, waaruit blijkt dat "deze bepaling ... geen afbreuk (doet) aan de verplichte doorzendingen voorgeschreven door andere wettelijke bepalingen, zoals bijvoorbeeld de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw."

Gelet op artikel 18 van het ontwerp, waarbij onder meer wordt gesteld dat de bepalingen betreffende de regeling van het toezicht worden opgeheven, rijst de vraag welke de juiste draagwijdte is van de bevoegdheid die in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt opgedragen : moet men het in die bepaling gebruikte woord "gemeenten" verstaan als de aanduiding van het geheel van de "gemeentelijke instellingen" in de zin van artikel 162 van de Grondwet, dat wil zeggen niet alleen de gemeenten sensu stricto, maar ook de gedecentraliseerde overheidsdiensten - die dus over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikken - die georganiseerd worden op het grondgebied van de gemeente (1), of heeft artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 alleen betrekking op de gemeenten sensu stricto ?

Op die vraag is tot nog toe geen eenduidig en beslist antwoord gegeven.

Zo wordt erop gewezen :

a) dat, wat het administratief toezicht op de kerkfabrieken betreft, de afdeling wetgeving van de Raad van State in een advies van 16 april 1986 geoordeeld heeft dat die aangelegenheid niet tot het toepassingsgebied van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort : volgens het advies "maakt (het toezicht op de

(1) Hier wordt evenwel niet bedoeld op de plaatselijke instellingen waarvan de organieke regels - en in het bijzonder de regeling inzake het toezicht - deel uitmaken van de toepassings sfeer van andere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan artikel 7 : dat is het geval met de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van die wet) en met de verenigingen van gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1°, van dezelfde wet). De uiteenzettingen die hierna volgen hebben op die instellingen dan ook geen betrekking.

kerkfabrieken) ... een aangelegenheid uit die duidelijk te onderscheiden is van het administratief toezicht op de gemeenten en de andere plaatselijke overheden", en "vormt (het) één van de bestanddelen van de inrichting van de temporalien van de erediensten" (1);

b) dat de afdeling wetgeving daarentegen geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen van het Waals Gewest om de bepalingen van artikel 76 van de gemeentewet op te heffen waarbij een goedkeurings-toezicht wordt ingevoerd voor de besluiten betreffende de akten van schenking en de legaten aan de gemeentelijke instellingen die rechtspersoonlijkheid bezitten - waarbij heel in het bijzonder aan de kerkfabrieken wordt gedacht (2);

c) dat het Arbitragehof, toen het geadieerd was ter zake van een beroep tot nietigverklaring van de federale bepalingen betreffende de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (3) waarin de verzoekende partijen stelden dat "door het mechanisme van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen de federale wetgever bepaalde handelingen van lokale autoriteiten (doet) ontsnappen aan de voogdij van de gewesten, zonder dat wordt overgegaan tot het instellen van een specifieke voogdij met respect van de voorwaarden voorzien bij artikel 7 van de bijzondere wet", zich niet - of althans niet duidelijk - heeft uitgesproken over de

(1) Advies L. 17.136/9, gegeven over een voorstel van wet betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten, Gedr. St., Kamer, zitting 1985-1986, nr. 194/2.

(2) Gedr. St. Waalse Gewestraad, zitting 1988-1989, nr. 104/1, blz. 28.

(3) Zie inzonderheid artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij de wet van 30 maart 1994.

vraag of de gewesten het toezicht op de voormelde agentschappen kunnen regelen op basis van het gewone toezicht op de gemeenten in de zin van het voornoemde artikel 7 (1);

d) dat de federale wetgever, toen hij het juridisch stelsel van de autonome gemeentebedrijven heeft vastgesteld, zich ervan onthouden heeft het toezicht op die bedrijven te

-
- (1) Arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995.
Verscheidene partijen in het geding hadden het probleem nochtans duidelijk gesteld. Zo betoogde de ministerraad dat "de door de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen gestelde handelingen ... handelingen van de gemeentelijke overheden (vormen), in ruime zin opgevat, die zich derhalve niet aan het toezicht van de gewesten onttrekken (consideransen A.2.5. en A.15.). Daarentegen betoogden andere partijen dat artikel 7 van de bijzondere wet niet de gezamenlijke gemeentelijke instellingen, maar alleen de gemeenten beoogt (considerans A.21.) en dat, gesteld zelfs dat een ruime interpretatie artikel 7 in aanmerking wordt genomen, ... de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen geen gemeentelijke overheden maar privaatrechtelijke rechtspersonen (zijn), waardoor zij ontsnappen aan het toezicht dat de gewesten kunnen uitoefenen (consideransen A.4.5 en A.21).
Het Arbitragehof heeft dat middel in de volgende bewoordingen verworpen :
"De bestreden maatregelen, die niet in een specifiek toezicht voorzien, hebben noch tot voorwerp, noch tot gevolg, dat gemeentelijke instellingen niet meer onderworpen zouden zijn aan de gewone wettelijke regeling van het bestuurlijk toezicht, waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Die gewestelijke bevoegdheid blijft onverminderd bestaan.
Het middel is dan ook niet gegrond."
(considerans B.11.3.).
Zoals het arrest geformuleerd is, kan op basis daarvan niet duidelijk worden vastgesteld of het Arbitragehof zich bij deze of gene van de zopas aangehaalde stellingen heeft aangesloten.

regelen, kennelijk omdat was overeengekomen dat die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gewesten behoort (1).

-
- (1) Toen in de Kamer het ontwerp werd besproken dat de wet van 28 maart 1995 tot wijziging van titel VI, hoofdstuk V, van de nieuwe gemeentewet is geworden, is aan de minister van binnenlandse zaken gevraagd of een toezichthoudende overheid de handelingen van de autonome gemeentebedrijven kan controleren. De minister heeft geantwoord dat "de regelgeving inzake administratief toezicht ... ongewijzigd (blijft)", erop gewezen dat "de bevoegdheid voor de organisatie en de uitoefening van het toezicht op de gemeenten toegewezen is aan de gewesten", doch daaraan toegevoegd dat "... evenwel steeds een specifiek toezicht (kan) worden georganiseerd door de gemeenschappen en de federale overheid voor aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren" (Gedr. St. Kamer, 1677/4-94/95, blz. 5).
- Voorts wordt erop gewezen dat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over de teksten die tot de aanneming van de wet van 28 maart 1995 hebben geleid (Gedr. St. Senaat, zitting 1991-1992, nr. 349/2), geen opmerking heeft gemaakt over het feit dat de teksten die aan haar waren voorgelegd, het toezicht op de autonome gemeentebedrijven niet regelden. Mocht de afdeling wetgeving hebben geoordeeld dat dat toezicht tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde, zou zij zeker de aandacht hebben gevestigd op de verplichting voor de federale overheid om die aangelegenheid te regelen, aangezien artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet de wetgever verplicht te voorzien in een controle die ertoe strekt te voorkomen dat de gemeentelijke instellingen door de daden die zij stellen de wet schenden of het algemeen belang schaden. Het feit dat de afdeling wetgeving hierover niets heeft gezegd, kan dan ook moeilijk anders worden geïnterpreteerd dan als de erkenning van de bevoegdheid van de Gewesten om het gewoon toezicht op de daden van de autonome gemeentebedrijven te regelen.
- In die zin wordt tevens verwezen naar D. DEOM, "La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public", Droit communal, 1995, blz. 266 e.v., blz. 283. Deze auteur benadrukt terecht dat de stelling dat de federale overheid bevoegd zou zijn om het toezicht op de handelingen van de autonome gemeentebedrijven te regelen de autonomie van de gewesten in het gedrang zou brengen : "door een nieuwe plaatselijke instelling op te richten, zou de federale wetgever zich weer de controle toeëigenen op beslissingen die tot dan toe tot de bevoegdheid van de gemeentelijke instelling behoorden en waarvoor dan ook het administratieve toezicht van het gewest gold"; en de auteur laat daar nog op volgen dat men in dat geval "het gevaar inziet dat de bevoegdheid van de gewesten wordt uitgehold".

De auditeur-rapporteur heeft de gemachtigden van de Regering over de hiervoren ter sprake gebrachte kwestie vragen gesteld. Uit de uitleg die aan de Raad van State is verstrekt, blijkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, volgens de stellers van het ontwerp niet bevoegd is om op basis van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het administratief toezicht te regelen op de bergen van barmhartigheid (dit zijn banken van lening), de kerk-fabrieken en de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (1).

Naar onze mening is artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing op alle gemeentelijke instellingen, met inbegrip van de op het grondgebied van de gemeente georganiseerde gedecentraliseerde openbare diensten.

Het eerste lid, a, van die bepaling preciseert immers dat het gewoon administratief toezicht op de gemeenten, dat aan de gewesten wordt toevertrouwd, "elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet". Sommige bepalingen van de gemeentewet die betrekking hebben op het administratief toezicht, regelen echter het toezicht op de bijzondere, op het grondgebied van de gemeente georganiseerde besturen (2). Meer nog, de bepalingen in kwestie zijn in het algemeen tegelijk en zonder onderscheid van toepassing op de gemeenten sensu stricto én op de op hun grondgebied georganiseerde gedecentraliseerde openbare diensten. Zo zijn

(1) Die brief verwijst niet uitdrukkelijk naar andere gedecentraliseerde openbare diensten, zoals de autonome gemeentebedrijven.

(2) Met uitzondering van de besturen waarvoor het toezicht is geregeld door een specifiek geheel van regels (zoals de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen van gemeenten).

de artikelen 86, 87 en 88 van die wet, die respectievelijk het schorsingstoezicht, het vernietigingstoezicht en het zenden van een bijzondere commissaris regelen, van toepassing op de "gemeenteverhuden", een begrip dat, naast de gemeenten sensu stricto, verwijst naar alle, op het grondgebied van de gemeente georganiseerde gedecentraliseerde openbare diensten (1). Ook artikel 76 van de gemeentewet regelt een bijzonder goedkeuringstoezicht op de akten van schenking en legaten aan zowel "de openbare instellingen die in de gemeente bestaan" als aan de gemeente sensu stricto.

Gelet op wat zopas is gezegd, mag men om na te gaan welk bevoegdheidsniveau bevoegd is om het administratief toezicht te regelen, geen onderscheid maken tussen de gemeenten sensu stricto en de andere gemeentelijke instellingen. De bevoegdheid van de gewesten om het gewoon administratief toezicht te regelen in de zin van artikel 7,

(1) R.v.St., arresten Dezitter, nr. 578 van 21 november 1950; Vits, nr. 3312 van 14 april 1954; C.O.O. van Ieper, nr. 4142 van 8 maart 1955; C.O.O. van Bornem, nr. 6769 van 29 december 1959; C.O.O. van Orp-le-Grand, nr. 8471 van 3 maart 1961; C.O.O. van Baudour, nr. 8605 van 26 mei 1961; het advies van de afdeling administratie A. 25.007/III-9-725, gepubliceerd in Rev. Communale, 1979, blz. 224 e.v.; het advies van de afdeling wetgeving over een voorstel van wet betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten, op. cit., blz. 2. Lees ook J. DEMBOUR, "La déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi", R.J.D.A., 1962, blz. 172 e.v., nr. 14.

eerste lid, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 strekt zich uit tot alle gemeentelijke instellingen (1).

De stellers van het ontwerp moeten de tekst ervan opnieuw onder de loop nemen en inzonderheid nagaan of de artikelen 12 tot 16 en 18 niet behoren te worden aangepast.

-
- (1) Met uitzondering, zoals reeds is opgemerkt, van de gemeentelijke instellingen zoals de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen van gemeenten, waarvan de toezichtsregeling deel uitmaakt van de toepassingssfeer van andere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan artikel 7. Daarentegen lijken de instellingen die in het kader van de gemeente de temporalien van de erediensten beheren, geen uitzondering op de regel. Het voormelde advies van de afdeling wetgeving over een voorstel van wet betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten gaat weliswaar niet in die richting. Maar maakt dat advies, dat werd gegeven toen het Arbitragehof nog niet de gelegenheid had gehad zich uit te spreken over de interpretatie van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in het bijzonder over de begrippen "gewoon toezicht" en "specifiek toezicht", wel het noodzakelijke onderscheid tussen het gewoon toezicht en het specifiek toezicht ? Het lijdt geen twijfel dat het administratief toezicht op de kerkfabrieken - om het met de woorden van dat advies te zeggen - kan worden gezien als "één van de bestanddelen van de inrichting van de temporalien van de erediensten" en dat de federale overheid daartoe bijzondere regels kan uitvaardigen. Daar de kerkfabrieken als gemeente-overheden kunnen worden beschouwd, kan de federale overheid zulke regels echter alleen uitvaardigen door een specifiek toezicht in te stellen op grond van artikel 7, eerste lid, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zulks tast de bevoegdheid van de gewesten om het gewoon toezicht op die instellingen te regelen, niet aan.

.../...

Bij die gelegenheid mag het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet uit het oog verliezen dat artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet aan de wetgevende macht de verplichting oplegt te voorzien in een optreden van de hogere overheid om te beletten dat de gemeentelijke instellingen de wet schenden of het algemeen belang schaden en dat, gelet op die grondwetsbepaling, het dan ook ondenkbaar is dat voor een handeling van een gemeentelijke instelling geen regeling van algemeen vernietigingstoezicht wegens het schenden van de wet of het schaden van het algemeen belang vereist zou zijn (1).

3. Twee bepalingen van de ontworpen ordonnantie, artikel 3, § 1, tweede lid, en artikel 9, derde lid, bevatten specifieke regels betreffende de kennisgeving van de besluiten waarbij de Regering de vernietiging uitspreekt van de akte van een gemeenteoverheid die door de Regerings-commissaris van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, vice-gouverneur, is geschorst met toepassing van artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

(1) Zie J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Larcier, 1955, nr. 95; het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat de wet van 4 december 1984 tot wijziging van de bepalingen betreffende het toezicht op de handelingen van de provincieoverheden is geworden, (Gedr. St. Kamer, zitting 1982-1983, nr. 713/1, blz. 4, noot 1); alsook advies nr. L. 22.649/2 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de betrekkingen tussen het Gewest en de gemeenten, blz. 52-53 en 65-66.

Uit de commentaar die de memorie van toelichting op de artikelen 3 en 9 geeft, blijkt dat volgens de stellers van het ontwerp de termijn waarbinnen de Regering in zulk een geval het vernietigingsbesluit moet uitvaardigen, door die bepaling van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken is vastgesteld op veertig dagen na de ontvangst, door de Regering van de akte waarbij de gemeenteoverheid van de schorsing kennis heeft genomen.

Die zienswijze berust op een vergissing.

Artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken heeft alleen tot doel een specifiek schorsingstoezicht te organiseren op de handelingen waarop het van toepassing is. Het regelt op generlei wijze het vernietigingstoezicht op de geschorste handelingen; inzonderheid bepaalt het niet binnen welke termijn het vernietigingsbesluit moet worden uitgevaardigd (1). Deze aangelegenheid ressorteert onder het gewoon toezicht op de gemeenten en behoort aldus tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2).

(1) De omstandigheid dat het vierde lid van het voormelde artikel 65, § 3, bepaalt dat "(de schorsing is opgeheven) veertig dagen nadat het besluit waaruit blijkt dat de gemeenteoverheid ... kennis heeft genomen van de schorsing, op het gouvernement is toegekomen" heeft op zich geenszins tot gevolg dat het vernietigingsarrest noodzakelijkerwijze vóór het verstrijken van die termijn behoort te worden uitgevaardigd.

(2) De parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juli 1993, waarbij de huidige tekst van artikel 65, § 3, in de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken is ingevoegd, bevestigt dat het vernietigingstoezicht op de krachtens die bepaling geschorste akten onder het gewone toezicht valt (Gedr. St. Kamer, 897/1-92/93, blz. 68).

Het staat dan ook aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om zelf te bepalen binnen welke termijn dat vernietigingstoezicht kan worden uitgeoefend.

Bijzondere opmerkingen.

Artikel 2.

1. Als tegenhanger voor het Franse "acte" schrijven men in de Nederlandse tekst "akte".

Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp.

2. Er wordt voorgesteld het eerste lid als volgt te redigeren :

"Art. 2. Voor de toepassing van deze ordonnantie, worden de akten van de gemeenteoverheden en de besluiten van de Regering verzonden, hetzij bij ter post aangetekende brief met ontvangstmelding, hetzij per bode, met dien verstande dat, in dat laatste geval, de akte of het besluit wordt afgegeven tegen een reçu".

2. Het tweede lid maakt de Regering bevoegd om een gemeenteoverheid te machtigen haar akten elektronisch toe te zenden.

Hoewel het elektronisch verzenden van documenten praktisch is, biedt het, in geval van betwisting, niet dezelfde garanties als die welke worden geboden door het

.../...

overzenden van documenten waarop de eigenhandige handtekening van de bevoegde openbare ambtenaar voorkomt.

In dit verband wordt gememoreerd dat de akte waarop de eigenhandige handtekening voorkomt van een openbaar ambtenaar handelend binnen de perken van zijn bevoegdheid, overeenkomstig de artikelen 1317 en volgende van het Burgerlijk Wetboek een authentieke akte is waarvan de juistheid alleen kan worden betwist door middel van een betichting van valsheid (1). Dat geldt niet voor een document dat elektronisch is toegezonden.

Bij de huidige stand van de gemeenrechtelijke regels inzake bewijskracht - die vervat zijn in het Burgerlijk Wetboek en niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoren -, zou het gebruik van de voorgenomen wijze van toezending van documenten via elektronische weg bij geschillen (2) zulke moeilijkheden inzake bewijslast doen rijzen dat het zeker verkieslijk is daarvan af te zien.

Artikel 3.

Er wordt voorgesteld deze bepaling als volgt te redigeren :

(1) Zie, bijvoorbeeld, R.v.St., arrest Gemeente Schaarbeek, nr. 40.279 van 9 september 1992.

(2) In dit verband behoort te worden benadrukt dat bij de geschillen die in de door de ontworpen ordonnantie geregelde aangelegenheid kunnen rijzen niet alleen het gewest en de gemeentelijke instellingen partij zullen kunnen zijn, maar ook alle derden die bij de door die overheden genomen beslissingen belang hebben.

"Art. 2. Inzake de haar toegemeten termijnen is de Regering aan de volgende regels gehouden :

- 1° de termijn gaat in de dag na die waarop de akte van de gemeenteoverheid ontvangen is;
- 2° de vervalldag wordt gerekend tot de termijn;
- 3° het besluit van de Regering wordt, op straffe van nietigheid, uiterlijk de dag waarop de termijn verstrijkt aan de gemeenteoverheid toegezonden.

Wanneer de vervalldag een zaterdag, een zondag of een feestdag is, wordt de vervalldag op de volgende werkdag gebracht. Onder feestdagen worden de volgende dagen verstaan : 1 januari, paasmaandag, 1 mei, Hemelvaartsdag, pinkstermaandag, 21 juli, 15 augustus, 1, 2, 11 en 15 november, 25 en 26 december, alsmede de bij ordonnantie of bij besluit van de Regering bepaalde dagen."

In deze tekst is de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, niet overgenomen. Omgerekend wat in algemene opmerking nr. 3 is gezegd, ziet men immers niet in om welke reden in het hier bedoelde geval zou worden afgeweken van de regel gesteld in de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, zelfs als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt dat de Regering het besluit waarbij zij een met toepassing van artikel 65, § 3, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken geschorste handeling vernietigt, dient uit te vaardigen binnen de termijn van veertig dagen waarvan die bepaling gewag maakt. In dit verband wordt erop gewezen dat het vierde lid van de voormelde bepaling de termijn van veertig dagen laat ingaan "nadat het besluit

waaruit blijkt dat de gemeenteoverheid ... kennis heeft genomen van de schorsing, op het gouvernement is toegekomen" en in tegenstelling tot wat uit de memorie van toelichting zou kunnen worden afgeleid, niet afhangt "van de spoed waarmee deze beslissingen door de diensten van de vice-gouverneur aan het Gewest worden (toegezonden)".

Artikel 4.

De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de besluiten van de Regering is geregeld bij artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet bevoegd om die aangelegenheid op zijn beurt te regelen, zelfs niet door een bevestiging van de oplossingen vervat in artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

In elk geval dreigt de ontworpen bepaling de Regering ertoe te brengen artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (1) te schenden, doordat het de verplichte bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de besluiten waarbij de Regering het gewoon administratief toezicht op de gemeenteoverheden uitoefent tot bepaalde categorieën van die besluiten beperkt.

(1) Zo lijkt het voornemen om de besluiten die de Regering op basis van artikel 14 van de ontworpen ordonnantie uitvaardigt, niet in het Belgisch Staatsblad bekend te maken, om maar één voorbeeld te geven, moeilijk verenigbaar met artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Artikel 4 behoort dan ook te vervallen.

Artikel 5.

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, vervange men de woorden "overgemaakt" en "over-making" respectievelijk door de woorden "toegezonden" en "toezending".

Ook overal elders in het ontwerp dienen het woord "overmaken" en de afleidingen ervan te worden vervangen door respectievelijk het woord "toezenden" en de afleidingen daarvan.

Bovendien vervange men het woord "modaliteiten" door de woorden "nadere regels".

Artikel 6.

Op een verzoek om nadere uitleg is in de volgende bewoordingen geantwoord :

"La liste des décisions du conseil communal comprend aussi les décisions qui, en vertu de l'article 5, doivent être transmises au Gouvernement.

Toutes les décisions des conseils communaux doivent apparaître sur la liste prévue à l'article 6.

La liste offre une possibilité de contrôle à l'autorité de tutelle. Elle permet en effet de vérifier si toutes les décisions qui doivent être transmises l'ont été effectivement".

.../...

Die preciseringen zouden in de memorie van toelichting moeten voorkomen.

Artikel 8.

1. In paragraaf 1, eerste lid, schrijve men :
"... kan bij besluit de uitvoering schorsen van de beslis-
sing waarbij ...".

2. Reeds in artikel 3 wordt de regel geformuleerd dat een besluit van de Regering uiterlijk de dag waarop de termijn verstrijkt aan de gemeenteoverheid moet worden toegezonden.

In paragraaf 1, tweede lid, kan er dan ook mee worden volstaan de schorsingstermijn te bepalen.

Er wordt voorgesteld dat lid als volgt te redigeren :

"De schorsingstermijn bedraagt vijftig dagen vanaf de ontvangst van de akte.".

3. Volgens de tweede zin van paragraaf 1, derde lid, kan de gemeenteoverheid de akte waarvan de uitvoering door de Regering is geschorst niet alleen intrekken of rechtvaardigen, maar ook wijzigen.

Het feit dat aan de gemeenteoverheid de mogelijkheid wordt geboden een door de toezichthoudende overheid geschorste akte te wijzigen, doet onvermijdelijk moeilijkheden ontstaan.

Zo stelt de Raad van State zich vragen over de regeling die in zulk een geval van toepassing zou zijn : zo vraagt men zich bij voorbeeld af wanneer de door de gemeenteoverheid genomen wijzigingsbeslissing in werking treedt.

Wat meer de grond van de zaak betreft, lijkt men zich moeilijk te kunnen voorstellen dat aan de gemeenteoverheid de mogelijkheid wordt geboden om een door de toezichthoudende overheid geschorste akte te wijzigen, terwijl de toezichthoudende overheid bij de uitvoering van de haar opgedragen bevoegdheid om een akte van een gemeenteoverheid te schorsen of te vernietigen, niets anders kan doen dan die akte schorsen of vernietigen (1) : om te voorkomen dat de schorsing en de vernietiging waartoe de toezichthoudende overheid besluit, verwordt tot een herziening van de akte van de gemeenteoverheid en dat zo het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt geschonden, moet worden gewerkt met schorsing en vernietiging zonder meer (2), die niet gedeeltelijk mogen zijn.

(1) Zie in dit verband J. DEMBOUR, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, op. cit., nr. 111; S. GUFFENS, "De la tutelle", in Manuel de droit communal, onder leiding van P. Lambert, Nemesis, 1992, blz. 457 en 484-485.

(2) De toezichthoudende overheid mag niets toevoegen aan of schrappen in de beslissing waarop zij haar controle uitoefent. Zij mag haar eigen beslissing evenmin laten afhangen van de invoering van een opschortende of ontbindende voorwaarde.

Het is dan ook beter in de tweede zin van paragraaf 1, derde lid, in fine, te schrijven : "... beslissing intrekken of rechtvaardigen."

4. Voor paragraaf 1, vierde lid, wordt de volgende redactie voorgesteld :

"De schorsing is opgeheven na ommekomst van een termijn van vijftig dagen vanaf de ontvangst van de akte waarbij de gemeenteoverheid de geschorste beslissing rechtvaardigt (1).".

5. Paragraaf 2 geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

a) de gemachtigden van de Regering hebben ermee ingestemd dat in de Franse tekst het woord "transmission" door het woord "réception" wordt vervangen; dienovereenkomstig vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "het versturen" door de woorden "het ontvangen";

b) gelet op opmerking nr. 2, vervange men de woorden "ingetrokken, gerechtvaardigd of gewijzigd" door de woorden "ingetrokken of gerechtvaardigd";

c) in de tekst dienen nauwkeuriger de elementen te worden aangegeven van de procedure die de Regering in het aangegeven geval moet naleven, inzonderheid de termijn waarbinnen een beslissing tot vernietiging kan worden genomen.

(1) Gelet op opmerking nr. 2, zijn de woorden "of wijzigd" niet overgenomen.

Artikel 9.

1. Om een soortgelijke reden als die welke is uiteengezet in opmerking nr. 1 betreffende artikel 8, wordt voorgesteld het tweede lid als volgt te redigeren :

"De vernietigingstermijn bedraagt vijftig dagen vanaf de ontvangst van de akte of, in voorkomend geval, vanaf de ontvangst van de akte waarbij de gemeenteverheid een geschorste akte rechtvaardigt (1)".

2. Wat het derde lid betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking nr. 3.

Artikel 10.

In het tweede lid, in fine, schrijve men : "... die met toepassing van artikel 5 aan de Regering moeten worden toegezonden.".

Artikel 11.

De eerste zin van het tweede lid van artikel 11 van het ontwerp dient als volgt te worden gesteld :

"Het eerste lid is niet van toepassing op :

(1) Gelet op opmerking nr. 2 betreffende artikel 8, zijn de woorden "of wijzigt" niet overgenomen.

- 1° de akten waarbij opdrachten worden gegund als bedoeld in artikel ... (1);
- 2° de akten waarbij opdrachten worden gegund die met toepassing van artikel 5 niet aan de Regering behoeven te worden toegezonden".

Artikel 12.

1. In de inleidende zin is het beter te schrijven "De akten van de gemeenteoverheden met betrekking tot de volgende onderwerpen worden ter goedkeuring aan de Regering voorgelegd".

2. Artikel 12, 4°, van het ontwerp bepaalt dat "... aan de goedkeuring van de Regering worden voorgelegd de pensioenreglementen van het gemeentepersoneel".

De draagwijdte van deze bepaling en, inzonderheid, van de term "pensioenreglementen" doet vragen rijzen.

Uit de artikelen 156 en volgende van de nieuwe gemeentewet blijkt dat de autonomie van de gemeenten in deze aangelegenheid steeds meer wordt beperkt.

(1) De stellers van het ontwerp lijken uit het oog te hebben verloren dat de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, niet volledig in werking is getreden.
Deze opmerking geldt tevens voor artikel 12, 11°, b.

Hoewel de wet van 25 april 1933 omtrent de pensioenregeling van het gemeentepersoneel alleen de minimumvereisten vastlegde waaraan de pensioenen van het gemeentepersoneel dienen te voldoen en zij de gemeenten niet verbood voor dat personeel een gunstiger pensioenregeling dan de wettelijke op te stellen, heeft de centrale overheid zich in de loop der jaren steeds vaker met het oog op een harmonisering van dat pensioenstelsel in die aangelegenheid gemengd en de gemeentelijke autonomie in dezen aan voorwaarden gebonden.

Er dient echter een onderscheid te worden gemaakt tussen de gemeenten die aangesloten zijn bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (artikel 161 van de nieuwe gemeentewet) en de gemeenten die over een eigen pensioenkas beschikken of bij een externe kas zijn aangesloten.

In het eerste geval is de financieringswijze van de pensioenen geharmoniseerd, zodat de gemeenten over geen enkele beslissingsvrijheid beschikken (1); in het tweede geval, daarentegen, beheren de gemeenten hun pensioenen nog zelf.

Bijgevolg moet men zich afvragen wat de situatie van de Brusselse gemeenten is en het toezicht op basis daarvan aanpassen.

(1) Cardoen G. "La gestion communale des pensions a-t-elle encore un avenir?", in "Les pensions du personnel des administrations locales", M.C., Nr. 4/91, blz. 153 e.v.

3. Wat onderdeel 7° betreft, blijkt uit de uitleg die de kabinetsdirecteur van de minister-voorzitter heeft verstrekt dat de woorden "van de gemeenteontvanger" moeten worden vervangen door de woorden "van de gemeenteontvanger of van de bijzondere agent bedoeld in artikel 138, § 1, van de nieuwe gemeentewet".

4. Wat onderdeel 10° betreft, heeft de kabinetsdirecteur de volgende verduidelijking gegeven :

"Le bilan de départ d'une régie "ordinaire" est une décision du conseil communal. Il est soumis à approbation.

Lors de la création d'une régie autonome, le conseil communal ne dresse pas de bilan de départ. Néanmoins, le conseil communal peut décider d'apporter une partie du patrimoine communal à la régie autonome. Dans ce cas, il faut soumettre à l'approbation de la tutelle, non pas le bilan de départ de la régie autonome, mais bien la délibération relative aux apports faits par la commune à la régie autonome".

Afgezien van wat in algemene opmerking nr. 2 over de bevoegdheid van het Gewest om toe te zien op de akten van de autonome gemeentebedrijven is gezegd, dient de tekst te worden herzien teneinde rekening te houden met de door de kabinetsdirecteur gegeven verduidelijkingen.

5. In onderdeel 11° van hetzelfde artikel wordt het goedkeuringstoezicht voorgeschreven voor de akten van de gemeenteoverheden betreffende de keuze van de gunningswijze en de vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de

.../...

opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Dat bijzonder toezicht is echter in twee gevallen niet noodzakelijk.

Er wordt voorgesteld die bepaling als volgt te redigeren :

"11° de keuze van de gunningswijze en de vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. De goedkeuring is echter niet vereist :

a. Wanneer de totale waarde van de opdracht gelijk is aan of lager dan 8.200.000 frank, exclusief belasting over de toegevoegde waarde. De Regering kan dat bedrag wijzigen om het aan te passen ten gevolge van de tweejaarlijkse herzieningen respectievelijk voorgeschreven bij artikel 7 van richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening en artikel 5 van richtlijn 93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen. Dat bedrag mag niet hoger zijn dan 16.400.000 frank of lager dan 4.100.000 frank, exclusief belasting over de toegevoegde waarde;

b. ...".

.../...

Artikel 13.

1. Om een soortgelijke reden als die welke is uiteengezet in opmerking nr. 1 betreffende artikel 8, wordt voorgesteld de eerste zin van het eerste lid als volgt te redigeren :

"De besluiten genomen krachtens artikel 12 worden uitgevaardigd binnen vijftig dagen na ontvangst van de akte".

De tweede volzin zou aldus gesteld moeten worden :
"Die termijn wordt op honderd vijftig dagen gebracht voor de gemeenterekeningen, de rekeningen en de staat van ontvangsten en uitgaven van de gemeentebedrijven en de eindrekeningen van de gemeenteontvangsten en van de penningmeester van de gemeentebedrijven".

2. Het tweede lid behoort te worden aangevuld met de vermelding dat de beslissing tot verlenging van de termijnen ook ter kennis van de gemeenteoverheid moet worden gebracht. Krachtens het laatste lid van artikel 13 van het ontwerp wordt de akte immers geacht te zijn goedgekeurd indien binnen de voorgeschreven termijnen geen besluit is overgezonden. De gemeente dient dan ook te weten van welke termijnen er in geval van verlenging sprake is.

3. Voorgesteld wordt het laatste lid te redigeren als volgt :

.../...

"Als die termijnen niet worden nageleefd, wordt de akte geacht te zijn goedgekeurd".

Hoofdstuk V.

Dit hoofdstuk stelt de Regering in staat van ambtswege verscheidene categorieën maatregelen te nemen. Zulke maatregelen houden voor de gemeentelijke autonomie een uiterst groot gevaar in en, om te voorkomen dat de gemeentelijke autonomie in het gedrang komt, dient te worden voorzien in hetzij een procedure van voorafgaande aanmaning van de gemeenteoverheden, hetzij in de mogelijkheid voor die gemeenteoverheden hun opmerkingen te maken vóór de toezichthoudende overheid de maatregel aanneemt.

Artikel 14.

1. De kabinetschef van de minister-voorzitter heeft de volgende uitleg verstrekt :

"Il entre dans les intentions du Gouvernement d'appliquer pour les régies, les mêmes règles que pour les communes en ce qui concerne les budgets et modifications budgétaires (article 14, § 1), les comptes de résultat et les bilans (article 14, § 3) et le compte de fin de gestion du trésorier de la régie.

Dans le projet, ceci n'est mentionné explicitement qu'en ce qui concerne les états de recettes et de dépenses.

Comme le but est de soumettre les communes et régies aux mêmes règles d'arrêt définitif, le texte devra être précisé".

.../...

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

2. In elke paragraaf van artikel 14 wordt bepaald dat de Regering "de vorm voor(schrijft) en ... de bijlagen (bepaalt) die vereist zijn voor deze vaststelling", waarbij dat laatste woord de beslissingen aangeeft waarbij de Regering de budgettaire en de boekhoudkundige documenten bedoeld in artikel 14 definitief vaststelt.

Die bepaling is onduidelijk, doordat zij zou kunnen worden geïnterpreteerd als een machtiging voor de Regering om de begroting en de rekeningen van de gemeenteoverheden te regelen, terwijl die aangelegenheid, krachtens artikel 162 van de Grondwet, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Daarentegen staat niets eraan in de weg dat de gewestwetgever de gemeenteoverheden verplicht om als loutere inlichting aan de toezichthoudende overheid de noodzakelijke documenten en gegevens mee te delen opdat deze met kennis van zaken kan oordelen. De tekst behoort in die zin te worden herzien.

3. Uit de commentaar die de memorie van uitleg bij paragraaf 1, derde lid, geeft, blijkt en door de gemachtigden van de Regering is bevestigd dat de in dat lid aan de Regering opgedragen bevoegdheid alleen zal moeten worden uitgeoefend als de gemeenteraad artikel 259 van de nieuwe gemeentewet niet naleeft.

Teneinde elke onduidelijkheid te voorkomen, wordt dan ook voorgesteld dit lid als volgt te redigeren :

"In alle gevallen waarin de gemeenteraad artikel 259 van de nieuwe gemeentewet niet naleeft, kan de Regering van ambtswege een in die bepaling bedoelde ontvangst op de begroting inschrijven, mits zij de ontvangst specificeert".

Bovendien vraagt de Raad van State zich af of met opzet of uit onachtzaamheid verzuimd is om in de ontworpen tekst een bepaling op te nemen in de zin van artikel 133, derde en vierde lid, van de gemeentewet.

In paragraaf 2 schrijve men "uitgavenstaten" alsook "vastgelegd zijn" en "betaald zijn".

4. Op de vraag of paragraaf 3 van artikel 14 betrekking heeft op de uitgaven gedaan met schending van artikel 247, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet (zoals in paragraaf 2), is het volgende geantwoord :

"En fait, au niveau du compte budgétaire, deux raisons existent pour justifier ce rejet :

- soit un mandat irrégulier a été émis, qui justifie le rejet de l'engagement et de l'imputation concernées;
- soit seul l'engagement a été effectué en violation de l'article 247 précité.

Au niveau du bilan et du compte de résultat, tous les mandats irréguliers peuvent être rejetés, y compris ceux dont l'irrégularité résulte de la violation de l'article 247 précité".

.../...

Die verduidelijkingen zouden in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

Bovendien schrijve men in paragraaf 3 "betaald zijn" in plaats van "betaald werden".

Artikel 15.

Men schrijve "alle" in plaats van "allen".

Artikel 16.

Er wordt verwezen naar de opmerking die over hoofdstuk V is gemaakt.

Artikel 17.

1. Volgens de commentaar die de memorie van toelichting bij dit artikel geeft, kan een bijzondere commissaris worden aangewezen "om de naleving van wettelijke verplichtingen te verzekeren", zonder dat een onderscheid naar gelang van de oorsprong van die verplichtingen behoeft te worden gemaakt.

Teneinde elke moeilijkheid bij de interpretatie en elke onachtzaamheid (1) te voorkomen, is het dan ook beter

(1) Zo rijst de vraag of de ontworpen tekst, zoals hij gesteld is, het mogelijk maakt een bijzondere commissaris aan te wijzen om de uitvoering van door een gemeenschapscommissie voorgeschreven verplichtingen te garanderen.

de woorden "de maatregelen ... die zijn voorgeschreven bij de wetten, decreten, ordonnanties en besluiten van de Staat, de Gemeenschappen en het Gewest" te vervangen door de woorden "een op de gemeenteoverheid rustende verplichting".

Aan het slot van het artikel schrijve men dus :
"... teneinde de gevraagde inlichtingen of opmerkingen in te zamelen of een op de gemeenteoverheid rustende verplichting na te komen".

Bovendien schrijve men, naar analogie van de tekst die voor artikel 2 wordt voorgesteld, "ontvangstmelding" in plaats van "ontvangstbewijs" (Fr. "accusé de réception") alsook "reçu" in plaats van "ontvangstbewijs" (Fr. "récépissé").

Artikel 18.

1. Sommige van de bepalingen die men overweegt op te heffen, hebben betrekking op een zaak die niet alleen onder het administratief toezicht ressorteert. Zo regelt artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Regent van 18 juni 1946 betreffende het financieel beheer van de gemeentebedrijven niet alleen het toezicht uitgeoefend op de beginbalans van de gemeentebedrijven, maar ook de bekendmaking van die balans; het tweede onderwerp van die bepaling behoort niet tot de bevoegdheid van het Gewest.

Daarom dienen in de inleidende zin van de ontworpen bepaling de woorden "inzoverre zij betrekking hebben op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" te worden vervangen door de woorden "inzoverre zij bepalingen bevatten

.../...

omtrent het toezicht op de gemeenten (1) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

2. Krachtens artikel 2, 27°, van de wet van 26 mei 1989 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe gemeentewet", zijn de enige bepalingen van de gemeentewet die nog in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelden die betreffende de organisatie van het administratief toezicht.

Bijgevolg kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in onderdeel 1° en onder voorbehoud van de wijze waarop de stellers van het ontwerp aan algemene opmerking nr. 2 gevolg zullen geven, de gemeentewet opheffen zonder te specificeren op welke bepalingen die opheffing betrekking heeft.

3. In onderdeel 3° behoort ook artikel 32 van het besluit van de Regent van 18 juni 1946 betreffende het financieel beheer van de gemeentebedrijven te worden opgeheven.

4. In onderdeel 5° vervange men het woord "gewijzigd" door het woord "vervangen".

(1) Of "op de gemeenteoverheden", volgens de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevolg zal geven aan algemene opmerking nr. 2.

Artikel 19.

Met instemming van de gemachtigden van de Regering wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Art. Deze ordonnantie is niet van toepassing op de akten van de gemeenteoverheden gesteld voor de inwerking-treding van de ordonnantie. Ze is evenmin van toepassing op het toezicht op die akten.".

Artikel 20.

Artikel 20 van het ontwerp behoort te worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop de ordonnantie in werking treedt.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. HANSE,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme P. VANDERNACHT, référendaire
adjoint.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. B. JADOT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-
referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.