

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 juillet 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 20 septembre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 juli 2000 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende regeling van het administratief toezicht op de intercommunales van het Brussels Hoofdstedelijk gewest", heeft op 20 september 2000 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

Il est d'usage lorsqu'il est fait mention du titre d'un ministre disposant de compétences diverses de n'indiquer que celle en vertu de laquelle il agit.

Le ministre-président proposant le présent avant-projet d'ordonnance au regard de ses attributions relatives aux pouvoirs locaux, la mention du titre de ce ministre, tant dans le préambule que dans la signature de l'arrêté de présentation, se fera par l'indication de sa seule compétence concernant les pouvoirs locaux.

Dispositif

Article 1er

Le texte néerlandais doit être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5

Dans le texte français, les mots "non-approbation" seront remplacés par le mot "improbation".

.../...

Article 6

1. Cette disposition détermine les actes qui doivent obligatoirement être transmis au Gouvernement non pas en fonction de leur nature, mais en fonction des organes de l'intercommunale qui en sont les auteurs, à savoir l'assemblée générale, le conseil d'administration et le collège des commissaires. Ces organes sont effectivement ceux qui sont énumérés par l'article 10 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

L'attention de l'auteur du projet est, toutefois, attirée sur le fait que cette loi ne détermine pas quels sont les pouvoirs respectifs de ces organes et qu'elle n'empêche pas que d'autres organes soient créés.

Au cours des travaux préparatoires, le ministre de l'Intérieur fit, en effet, à propos de l'article 10, le commentaire suivant :

"l'article 10 du projet se borne à énoncer les organes absolument nécessaires; outre ces organes imposés par la loi, l'intercommunale est libre de créer ceux qu'elle juge nécessaires." (1).

(1) Doc. parl., Sénat, sess. 1982-1983, n° 529/2, p. 92; extrait cité par J. Vanhaeverbeek, "Les intercommunales", Bruxelles, Nemesis, 1988, p. 122.

Les statuts de l'intercommunale peuvent donc, dans les limites des dispositions légales régissant les formes juridiques qu'elles empruntent, prévoir de doter de pouvoirs importants des organes autres que ceux énumérés à l'article 10 de la loi du 22 décembre 1986.

Afin d'éviter que des actes importants n'échappent en conséquence à l'obligation d'information systématique prévue à l'article 6, alinéa 1er (1), une solution pourrait être celle d'habiliter le Gouvernement à soumettre à la même obligation les autres organes de l'intercommunale qu'il détermine.

2. L'alinéa 2 du texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte de l'observation qui est formulée dans la version néerlandaise du présent avis.

Articles 8 et 9

La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 9 prévoit un délai de cent jours pour l'annulation des comptes annuels par l'autorité de tutelle. Ce délai spécial se

-
- (1) L'absence de transmission pourrait, en outre, déboucher sur des effets indésirés. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que les statuts prévoient de déléguer à un "comité de direction" ou à un "bureau" les attributions de marchés de travaux, de fournitures ou de services. Or, en vertu de l'article 10, alinéa 1er, du projet, certains de ces actes ne sont exécutoires qu'à partir du jour où ils ne sont plus susceptibles d'être suspendus ou annulés. Mais tant que ces actes ne sont pas transmis au Gouvernement, les délais de suspension ou d'annulation prévus par l'article 8, alinéa 2, et 9 alinéa 2, du projet ne commencent pas à courir.

.../...

concilie, toutefois, mal avec les délais prévus à l'article 8 pour la tutelle de suspension, la justification de l'acte suspendu et la levée de la suspension.

Il n'est, en effet, guère logique de prévoir que la suspension d'un acte justifié soit levée avant que le délai d'annulation ouvert à la suite de cette justification soit expiré. Il est d'ailleurs à relever que le délai de cent jours prévu pour les comptes annuels n'est pas justifié dans le commentaire des articles.

Mieux vaut donc prévoir, comme le fait le projet pour les autres actes, une durée identique pour le délai d'annulation, le délai de suspension et le délai à l'expiration duquel la suspension de l'acte justifié est levée.

Article 10

L'alinéa 1er du texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte de l'observation qui est formulée dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11

1. Les "conventions relatives à des fournitures et à des services d'intérêt communal entre les communes entre elles", visées au 3°, ne constituent pas "des actes des intercommunales".

.../...

Il en va de même, à proprement parler, de l'acte constitutif de l'intercommunale.

Mieux vaut, dès lors, diviser la disposition en deux paragraphes distincts rédigés comme suit :

"Art. 11. § 1er. Sont soumis à l'approbation du Gouvernement :

- 1° la constitution de l'intercommunale ... (la suite comme au projet);
- 2° toute modification apportée ... (la suite comme au projet);
- 3° les conventions relatives ... (la suite comme au projet).

§ 2. Sont également soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des intercommunales portant sur les objets suivants :

- 1° le cadre du personnel;
- 2° les conditions de recrutement et d'avancement du personnel;
- 3° ... (la suite comme au projet moyennant adaptation de la numérotation et sous réserve de l'observation ci-dessous).

.../...

2. A l'alinéa 1er, 8°, le projet prévoit que les démissions d'office et les révocations du personnel, soumises à approbation, sont exécutées provisoirement.

En principe "L'approbation de tutelle est l'acte par lequel une autorité supérieure déclare qu'une décision émanant d'un corps administratif autonome peut sortir ses effets parce qu'elle ne viole aucune règle de droit et ne blesse pas l'intérêt général" (1).

Si l'on souhaite qu'un acte puisse sortir ses effets, même provisoirement, avant l'intervention d'une autorité de tutelle, mieux vaut, pour plus de sécurité juridique (2), prévoir une tutelle d'annulation (3) et, éventuellement, l'aménager en prévoyant des délais plus brefs.

Article 12

La deuxième phrase de l'article 12 doit être complétée en précisant que la décision de prorogation du délai, visé à la première phrase, doit être notifiée aux intercommunales avant l'expiration de ce délai initial. En

(1) J. Dembour, "Les actes de la tutelle administrative en droit belge", Bruxelles, Larcier, 1995, p. 98.

(2) L'improbation anéantit les effets que l'acte aurait pu avoir (C.E, arrêt n^{os} 78.109 et 78.110 du 13 janvier 1999), mais laisse subsister l'acte lui-même.

(3) Dans le même sens, voir C. Molitor et A. Falys, "La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale", C.D.P.K., 2000, p. 92.

effet, en vertu de la dernière phrase de l'article 12 du projet, l'acte est réputé approuvé si aucun arrêté n'a été transmis dans les délais prescrits. Il est donc important que les intercommunales connaissent la durée des délais au cours desquels la décision d'approbation ou d'improbation peut intervenir.

Article 16

Si la présente ordonnance ne comporte aucune disposition précisant la date de son entrée en vigueur, celle-ci entrera en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge. Dès lors que l'auteur du texte entend prévoir une autre date pour l'entrée en vigueur, il y aura lieu de compléter l'article 16 en projet à cette fin.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Wanneer wordt verwezen naar een minister die verscheidene bevoegdheden heeft, wordt van diens titel in de regel alleen die bevoegdheid vermeld krachtens welke hij optreedt.

Aangezien de minister-voorzitter dit voorontwerp van ordonnantie voorstelt op basis van zijn bevoegdheden inzake plaatselijke besturen, dient de titel van deze minister, zowel in de aanhef als in het ondertekeningsformulier van het indieningsbesluit, te worden vermeld onder loutere opgaaf van zijn bevoegdheid inzake plaatselijke besturen.

Dispositief

Artikel 1

Men schrijve : "Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet".

Artikel 5

In de Franse tekst dient het woord "non-approbation" te worden vervangen door het woord "improbation".

.../...

Artikel 6

1. In deze bepaling worden de akten opgesomd die aan de Regering moeten worden toegezonden, niet op grond van de aard van die akten, maar op grond van de organen van de intercommunale die deze akte hebben opgesteld, namelijk de algemene vergadering, de raad van bestuur en het college van commissarissen. Die organen zijn inderdaad die welke worden opgesomd in artikel 10 van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt er echter op gevestigd dat die wet niet bepaalt welke de onderscheiden bevoegdheden van die organen zijn en dat die wet er niet aan in de weg staat dat andere organen worden opgericht.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van die wet heeft de minister van Binnenlandse Zaken immers aan artikel 10 de volgende commentaar gewijd :

"... artikel 10 van het ontwerp (heeft) slechts tot doel minimaal noodzakelijke organen op te sommen; naast deze wettelijke organen kan de intercommunale zelf voorzien in wat het nodig acht." (1).

Binnen de perken van de wettelijke bepalingen tot regeling van de rechtsvormen die de intercommunales kunnen aannemen, kan dan ook in de statuten van een intercommunale

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1982-1983, nr. 529/2, blz. 92; passage geciteerd door J. Vanhaeverbeek, "Les intercommunales", Brussel, Nemesis, 1988, blz. 122.

worden bepaald dat aan andere organen dan die welke in artikel 10 van de wet van 22 december 1986 worden opgesomd belangrijke bevoegdheden worden opgedragen.

Teneinde te voorkomen dat de verplichting tot systematische toezending vervat in artikel 6, eerste lid, bijgevolg niet zou gelden voor bepaalde belangrijke akten, zou aan de Regering de bevoegdheid kunnen worden opgedragen diezelfde verplichting op te leggen aan de andere organen van de intercommunale die zij bepaalt (1).

2. In het tweede lid schrijve men "... kan te allen tijde door de Regering worden gevraagd."

Artikelen 8 en 9

In de tweede zin van artikel 9, tweede lid, wordt bepaald dat de toezichthoudende overheid over een termijn van honderd dagen beschikt om de jaarrekeningen te

(1) Wanneer bepaalde belangrijke akten niet worden toegestuurd, zou dat immers ongewenste gevolgen kunnen hebben. Er bestaat immers geen enkel beletsel om in de statuten te bepalen dat de bevoegdheid voor het gunnen van opdrachten van werken, leveringen of diensten aan een "directiecomité" of aan een "bureau" wordt opgedragen. Krachtens artikel 10, eerste lid, van het ontwerp kunnen sommige van die akten echter pas worden uitgevoerd zodra ze niet meer geschorst of vernietigd kunnen worden. Zolang die akten niet aan de Regering zijn toegezonden, gaan de schorsingstermijn en vernietigingstermijn, bepaald in artikel 8, tweede lid, en artikel 9, tweede lid, niet in.

vernietigen. Die bijzondere termijn gaat evenwel niet goed samen met de termijnen gesteld in artikel 8, voor het schorsingstoezicht, de rechtvaardiging van de geschorste akte en de opheffing van de schorsing.

Het is immers niet erg logisch te bepalen dat de schorsing van een gerechtvaardigde akte wordt opgeheven wanneer de vernietigingstermijn die naar aanleiding van die rechtvaardiging is ingegaan, nog niet verstreken is. Er wordt overigens op gewezen dat voor de termijn van honderd dagen waarin voorzien wordt voor de jaarrekeningen geen verantwoording wordt opgegeven in de artikelsgewijze bespreking.

Bijgevolg verdient het aanbeveling om, zoals elders in het ontwerp voor de andere akten, eenzelfde duur te bepalen voor de vernietigingstermijn, de schorsingstermijn en de termijn na afloop waarvan de schorsing van de gerechtvaardigde akte wordt opgeheven.

Artikel 10

In het eerste lid behoort te worden geschreven :
"... , zijn eerst uitvoerbaar vanaf de dag dat zij niet meer ...".

.../...

Artikel 11

1. De "overeenkomsten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang, afgesloten tussen gemeenten" waarvan in onderdeel 3° sprake is, zijn geen "akte van intercommunales".

Hetzelfde geldt, strikt genomen, voor de akte waarbij een intercommunale wordt opgericht.

Bijgevolg is het beter deze bepaling in twee als volgt gestelde paragrafen op te delen :

"Art. 11. § 1. Aan de Regering worden ter goedkeuring voorgelegd :

- 1° de oprichting van de intercommunale ... (voorts als in het ontwerp);
- 2° iedere wijziging die wordt aangebracht in de statuten ... (voorts als in het ontwerp);
- 3° de overeenkomsten met betrekking tot welbepaalde ... (voorts als in het ontwerp).

§ 2. Aan de Regering worden eveneens ter goedkeuring voorgelegd de akten van de intercommunales met betrekking tot de volgende onderwerpen :

- 1° de personeelsformatie;

.../...

- 2° de voorwaarden voor de aanwerving en de bevordering van het personeel;
- 3° ... (voorts als in het ontwerp, met aanpassing van de nummering en onder voorbehoud van de hierna volgende opmerking).

2. In het eerste lid, onderdeel 8°, van het ontwerp wordt bepaald dat de ontslagen van ambtswege en de afzettingen van personeelsleden bij voorraad ten uitvoer worden gelegd.

In de rechtsleer lezen we daaromtrent het volgende : "L'approbation de tutelle est l'acte par lequel une autorité supérieure déclare qu'une décision émanant d'un corps administratif autonome peut sortir ses effets parce qu'elle ne viole aucune règle de droit et ne blesse pas l'intérêt général" (1).

Als het de bedoeling is een handeling, zelfs bij voorraad, effect te laten sorteren voordat de toezichthoudende overheid optreedt, is het, met het oog op meer rechtszekerheid (2), beter te voorzien in een vernietigings-toezicht (3) en, dat toezicht eventueel aan te passen door kortere termijnen te bepalen.

(1) J. Dembour, "Les actes de la tutelle administrative en droit belge", Brussel, Larcier, 1995, blz. 98.

(2) Door de niet-goedkeuring worden de gevolgen die de handeling zou kunnen hebben gehad teniet gedaan (R.v.St., arresten nrs. 78.109 en 78.110 van 13 januari 1999), maar blijft de handeling zelf bestaan.

(3) Zie in dezelfde zin C. Molitor en A. Falys, "La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale", C.D.P.K., 2000, blz. 92.

Artikel 12

De tweede zin van artikel 12 behoort te worden aangevuld met de precisering dat de beslissing tot verlenging van de termijn waarvan in de eerste zin sprake is, ter kennis van de intercommunales moet worden gebracht vóór het verstrijken van die oorspronkelijke termijn. Krachtens de laatste zin van artikel 12 van het ontwerp wordt de handeling immers geacht te zijn goedgekeurd wanneer binnen de gestelde termijnen geen besluit is overgezonden. De intercommunales moeten dan ook weten hoe lang de termijnen zijn waarbinnen een beslissing houdende goedkeuring of niet-goedkeuring kan vallen.

Artikel 16

Wanneer deze ordonnantie geen enkele bepaling bevat waarbij wordt vastgesteld wanneer ze in werking treedt, treedt ze in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Staatsblad. Aangezien de steller van de tekst een andere datum van inwerkingtreding wil bepalen, behoort het ontworpen artikel 16 te worden aangevuld.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren
Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,
F. DELPEREE,

premier président,
eerste voorzitter,
conseillers d'Etat,
staatsraden,
assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H. L. DETROUX,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. Y. HOUYET,
adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS