

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 35.507/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 35.507/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 mai 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la gestion financière des régies communales non-autonomes", a donné le 9 juillet 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 mei 2003 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "met betrekking tot het financieel beheer van de niet-autonome gemeentebesturen", heeft op 9 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. Le chapitre V du titre VI de la nouvelle loi communale règle la création de régies communales et de régies communales autonomes. Il ne prévoit pas l'organisation de "régies communales non-autonomes". Le présent projet vise les régies communales prévues aux articles 261 à 263 de la nouvelle loi communale. Il faudra utiliser la même terminologie que celle employée dans la nouvelle loi communale et, dès lors, remplacer les mots "régies communales non-autonomes" par les mots "régies communales" partout dans le texte.

2. Selon le rapport au Gouvernement, le présent projet vise essentiellement à "un rajeunissement des normes en vigueur au sein des établissements communaux" en fusionnant des dispositions de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales et de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, en y apportant quelques adaptations.

Le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, prévoyait une série de dispositions concernant la responsabilité du receveur. Dans son avis 19.416/2, donné le 12 mars 1990 sur ce projet d'arrêté royal, le Conseil d'Etat se demandait s'il n'était pas accordé une mission juridictionnelle à des autorités administratives consistant à trancher des contestations ayant pour objet des droits civils, contestations qui relèvent de la compétence exclusive des cours et tribunaux, en vertu de l'article 144 de la Constitution.

A la suite de cet avis, le projet d'arrêté a fait l'objet de modifications et la plupart des dispositions en question ont été omises. Néanmoins, l'arrêté royal du 2 août 1990 contient encore certaines règles applicables au receveur et qui ont été transposées telles quelles aux trésoriers des régies communales dans le présent projet.

Ainsi, les articles 78, alinéa 3, et 81, alinéa 2, du projet disposent qu'en cas de déficit de caisse, une créance du montant du déficit est ouverte en comptabilité générale à charge du trésorier sortant et que, par sa décision d'approuver les comptes (annuels et de fin de gestion), le Ministre donne quitus définitif au trésorier. Si la combinaison de ces deux articles doit s'interpréter non pas comme une simple règle

.../...

comptable provisoire mais bien comme une attribution définitive du déficit de caisse à charge du trésorier sortant, ces articles appellent les mêmes observations que le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 2 août 1990. En effet, elles tendent à régler la responsabilité du trésorier, matière qui ne relève pas de la compétence du Gouvernement.

3. L'article 262, alinéa 5, de la nouvelle loi communale qui habilite le Gouvernement à déterminer "les autres règles propres à la gestion financière des régies" n'autorise pas le Gouvernement à déroger aux autres dispositions de la nouvelle loi communale concernant la gestion des régies communales.

L'article 123, 3°, de la nouvelle loi communale charge le collège des bourgmestre et échevins, de l'administration des établissements communaux, dont les régies communales. Or, il ressort des articles 104 et suivants de la nouvelle loi communale que le collège des bourgmestre et échevins exerce ses attributions de manière collective et qu'il ne peut déléguer ses attributions en tout ou en partie à un ou plusieurs de ses membres.

En prévoyant la création d'un "exécutif de la régie" qui est soit le collège des bourgmestre et échevins, soit celui ou ceux de ses membres délégués dans ses attributions (articles 1^{er}, 4°, et 52 du projet), le projet viole notamment les articles 104 et 123, 3°, de la nouvelle loi communale. Il convient, dès lors, d'adapter le projet sur ce point.

4. Les articles 7, 14, § 1^{er}, alinéa 2, in fine, et 81, alinéa 2, du projet contiennent des règles de tutelle sur les régies communales. Il s'agit de règles complémentaires à l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de l'article 162, alinéa 3, de la Constitution, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sont réglés par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Gouvernement ne dispose, dès lors, d'aucune habilitation en la matière. En conséquence, les dispositions précitées doivent être omises.

Par ailleurs, l'article 13 de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée, qui prévoit une tutelle d'approbation notamment sur le budget des régies communales et leurs modifications ainsi que sur les comptes et les états des recettes et des dépenses des régies communales et le compte de fin de gestion du trésorier des régies communales devra éventuellement être adapté par le Conseil pour tenir compte des modifications à la gestion financière des régies communales prévues par le présent projet. L'article 29, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 qui prévoyait l'établissement d'un état des recettes et des dépenses n'a, par exemple, pas été repris dans le présent projet.

Observations particulières

Préambule

Alinéas 1^{er} et 2

Il convient de remplacer les deux premiers alinéas par les alinéas suivants :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, remplacé par la loi spéciale du 13 juillet 2001;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, notamment l'article 4, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la nouvelle loi communale, notamment l'article 239, remplacé par la loi du 27 mai 1989, et l'article 262, alinéa 5;"

Dispositif

Article 5

Le projet fait référence à des codes économiques particuliers pour définir le terme "service ordinaire" alors qu'il délègue en même temps au Ministre ayant les pouvoirs locaux dans ses attributions le pouvoir de fixer le plan des codes

.../...

économiques. Ce plan sera donc fixé par une norme inférieure au présent projet. Une définition qui fait référence à une classification établie par une norme inférieure à prendre n'a pas d'objet. Il convient donc de modifier l'alinéa 3 de l'article 5 du projet.

Article 12

Les articles 99 et suivants de la nouvelle loi communale règlent la manière dont le conseil communal adopte ses décisions. Il n'appartient pas au Gouvernement de déterminer la manière dont le budget sera voté par le conseil communal. La délégation consentie par le législateur dans l'article 262, alinéa 5, de la nouvelle loi communale ne peut d'ailleurs être interprétée comme conférant ce pouvoir au Gouvernement.

Article 13

De l'accord du délégué du ministre, il convient de remplacer les mots "droits constatés" par les mots "droits à recette".

Articles 23 et 24

L'exécutif de la régie peut contracter un emprunt pour certaines dépenses en respectant les règles relatives à la passation de marchés publics. Les deux articles à l'examen précisent à cet égard qu'après l'autorisation de contracter un emprunt et la fixation des conditions de cet emprunt par le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins "désigne" l'adjudicataire et l'exécutif de la régie contracte l'emprunt.

En ce qui concerne la passation d'un marché public, ces dispositions répètent dès lors des dispositions qui se trouvent déjà dans les articles 234 et 236 de la nouvelle loi communale, à l'exception de la conclusion du contrat faite par l'exécutif de la régie ¹.

⁽¹⁾ Voir également l'observation générale n° 3.

Il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure. Il convient donc de supprimer les mots "et après désignation par le collège des bourgmestre et échevins".

Article 29

A l'alinéa 2, il faut remplacer le mot "Roi" par le mot "Gouvernement".

Article 52

Il est fait référence à l'observation générale n° 3.

Article 68

Il est fait référence à l'observation faite sous l'article 5.

Article 83

Certaines dispositions de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 ne trouvent pas de dispositions correspondantes dans le présent projet alors qu'elles gardent toute leur utilité comme, par exemple, les articles 2 (établissement d'un bilan de départ) et 20 (l'exercice de la fonction de trésorier). L'article 83 du projet abroge cet arrêté. Il convient cependant d'être attentif à inscrire dans le présent projet toutes les dispositions dudit arrêté que l'auteur du projet entend maintenir.

Observations de forme

Le texte néerlandais de certaines dispositions du projet n'a pas été rédigé correctement. C'est à titre d'exemple et sous réserve des observations de fond précédentes que sont faites ci-dessous les propositions de texte ou observations suivantes.

Article 1^{er}

Au 3°, il faudrait écrire : "Elke beslissing ... gemeenteraad genomen wordt na vaststelling ... schrapping of wijziging ... of van een onderdeel ervan;"

Le 4° est mal rédigé du point de vue lexical et grammatical.

Article 2

La deuxième phrase devrait être rédigée comme suit : "Laatstgenoemden worden op eigen verzoek of ... opgeroepen om hun standpunt ... bestuur van het gemeentebedrijf."

Article 3

L'alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"Het bestuur ... ontvanger alle wijzigingen ... gemeentebedrijf, meer bepaald het verlies van ..., het beëindigen van werkzaamheden op bouwplaatsen en de opneming ... begininventaris of die het gemeentebedrijf heeft verkregen ...".

Article 14

A l'alinéa 2, il faudrait écrire "vastgesteld door de gemeenteraad, en, wanneer de wet ...".

Algemene opmerkingen

1. Hoofdstuk V van titel VI van de nieuwe gemeentewet regelt de oprichting van gemeentebedrijven en autonome gemeentebedrijven. Het voorziet niet in de organisatie van "niet-autonome gemeentebedrijven". Het voorliggende ontwerp heeft betrekking op de gemeentebedrijven genoemd in de artikelen 261 tot 263 van de nieuwe gemeentewet. In het ontwerp moet dezelfde terminologie worden gebruikt als die welke gebruikt is in de nieuwe gemeentewet. Bijgevolg moeten overal in de tekst de woorden "niet-autonome gemeentebedrijven" vervangen worden door het woord "gemeentebedrijven".

2. Luidens het verslag aan de Regering strekt het onderhavige ontwerp hoofdzakelijk tot "een herziening van de regels bij de gemeentelijke instellingen", waarbij bepalingen van het besluit van de Regent d.d. 18 juni 1946 betreffende het financieel beheer van de gemeentebedrijven worden samengevoegd met bepalingen van het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, en daarin enkele aanpassingen worden aangebracht.

Het ontwerp van besluit dat het genoemde koninklijk besluit van 2 augustus 1990 is geworden, voorzagt in een reeks bepalingen over de verantwoordelijkheid van de ontvanger. De Raad van State heeft zich in zijn advies 19.416/2, dat hij op 12 maart 1990 over dat ontwerp van koninklijk besluit heeft uitgebracht, afgevraagd of er geen rechterlijke opdracht werd gegeven aan administratieve overheden, die bestaat in het beslechten van geschillen over burgerlijke rechten, geschillen die krachtens artikel 144 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren.

Als gevolg van dat advies is het ontwerpbesluit gewijzigd en zijn de meeste bepalingen terzake weggelaten. Het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 bevat evenwel nog enkele regels die van toepassing zijn op de ontvanger en die in het onderhavige ontwerp ongewijzigd getransponeerd zijn naar de ontvangers van gemeentebedrijven.

Zo bijvoorbeeld bepalen de artikelen 78, derde lid, en 81, tweede lid, van het ontwerp dat indien een kastekort wordt vastgesteld, een vordering ten belope van het bedrag van het tekort wordt geboekt in de algemene boekhouding ten laste van de

.../...

uittredende bedrijfsontvanger, en dat de Minister, door zijn beslissing tot goedkeuring van de rekeningen (jaarrekeningen en eindrekeningen) definitieve kwijting verleent aan de bedrijfsontvanger. Indien die twee artikelen samen niet geïnterpreteerd moeten worden als een gewoon voorlopig boekhoudkundig voorschrift, maar als een regel waarbij de uittredende ontvanger definitief verantwoordelijk wordt gesteld voor het kastekort, geven die artikelen aanleiding tot dezelfde opmerkingen als het ontwerp van koninklijk besluit dat het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 is geworden. Ze strekken er immers toe de verantwoordelijkheid van de ontvanger te regelen, een materie die niet tot de bevoegdheid van de Regering behoort.

3. Artikel 262, vijfde lid, van de nieuwe gemeentewet, waarbij de Regering gemachtigd wordt "de overige regels, eigen aan het financieel beheer van de gemeentebedrijven" vast te stellen, verleent de Regering geen machtiging om af te wijken van de overige bepalingen van de nieuwe gemeentewet betreffende het beheer van gemeentebedrijven.

Bij artikel 123, 3°, van de nieuwe gemeentewet wordt het college van burgemeester en schepenen belast met het beheer van de gemeentelijke inrichtingen, waaronder de gemeentebedrijven. Uit de artikelen 104 en volgende van de nieuwe gemeentewet blijkt evenwel dat het college van burgemeester en schepenen zijn bevoegdheden gezamenlijk uitoefent en zijn bevoegdheden niet volledig of gedeeltelijk aan één of meer van zijn leden mag overdragen.

Door te bepalen dat "een bestuur van het gemeentebedrijf" wordt opgericht, dat ofwel het college van burgemeester en schepenen is, ofwel één of meer van zijn leden dat (die) daartoe is (zijn) aangewezen (artikelen 1, 4° en 52 van het ontwerp), schendt het ontwerp meer bepaald de artikelen 104 en 123, 3°, van de nieuwe gemeentewet. Het ontwerp moet bijgevolg wat dat betreft worden aangepast.

4. De artikelen 7, 14, § 1, tweede lid, in fine, en 81, tweede lid, van het ontwerp bevatten regels inzake het toezicht op gemeentebedrijven. Het gaat om regels ter aanvulling van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Krachtens artikel 162,

.../...

derde lid, van de Grondwet, worden de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. De Regering heeft terzake dus geen enkele bevoegdheid. De bovengenoemde bepalingen moeten dan ook vervallen.

Bovendien moet artikel 13 van de genoemde ordonnantie van 14 mei 1998, dat meer bepaald voorziet in een goedkeuringstoezicht voor de begroting van gemeentebedrijven en hun wijzigingen en voor de rekeningen en de staat van ontvangsten en uitgaven van gemeentebedrijven en de eindrekening van de bedrijfsontvanger, eventueel door de Raad worden aangepast zodat daarin rekening wordt gehouden met de wijzigingen die bij het onderhavige ontwerp worden aangebracht in het financiële beheer van de gemeentebedrijven waarin het onderhavige ontwerp voorziet. Artikel 29, derde lid, van het besluit van de Regent van 18 juni 1946, dat voorziet in het opmaken van een staat van inkomsten en uitgaven is bijvoorbeeld niet overgenomen in het onderhavige ontwerp.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste en tweede lid

De eerste tweede leden dienen vervangen te worden door de volgende leden :

"Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 6, § 1, VIII, 1°, vervangen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, inzonderheid op artikel 4, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

Gelet op de nieuwe gemeentewet, inzonderheid op artikel 239, vervangen bij de wet van 27 mei 1989, en op artikel 262, vijfde lid;".

.../...

Dispositief

Artikel 5

In het ontwerp wordt verwezen naar welbepaalde economische codes om de term "gewone dienst" te definiëren, terwijl daarin tegelijkertijd aan de Minister die bevoegd is voor de plaatselijke besturen de bevoegdheid wordt overgedragen om het plan van de economische codes vast te stellen. Dat plan zal bijgevolg worden vastgesteld door een regeling die lager is dan het onderhavige ontwerp. Een definitie waarin verwezen wordt naar een rangschikking die opgemaakt wordt in een nog uit te vaardigen lagere regeling, is doelloos. Het derde lid van artikel 5 van het ontwerp moet bijgevolg worden gewijzigd.

Artikel 12

De artikelen 99 en volgende van de nieuwe gemeentewet regelen de wijze waarop de gemeenteraad zijn besluiten neemt. Het is geen aangelegenheid van de Regering te bepalen op welke wijze de gemeenteraad over de begroting stemt. De bevoegdheidsoverdracht die de wetgever in artikel 262, vijfde lid, van de nieuwe gemeentewet doet, kan overigens niet worden uitgelegd alsof daarbij die bevoegdheid aan de Regering wordt toegekend.

Artikel 13

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het woord "ontvangsten" vervangen moet worden door het woord "invorderingsrechten".

Artikelen 23 en 24

Het bestuur van het gemeentebedrijf mag een lening aangaan voor bepaalde uitgaven op voorwaarde dat het de regels met betrekking tot het plaatsen van overheidsopdrachten in acht neemt. In de twee voorliggende artikelen wordt wat dat betreft gepreciseerd dat het college van burgemeester en schepenen, nadat de gemeenteraad toestemming heeft gegeven om een lening aan te gaan en de voorwaarden voor die lening heeft vastgesteld, de aannemer "aanduidt" en het bestuur van het gemeentebedrijf de lening aangaat.

Wat het plaatsen van een overheidsopdracht betreft, worden in deze bepalingen dus bepalingen overgenomen die reeds in de artikelen 234 en 236 van de nieuwe gemeentewet staan, met uitzondering van het afsluiten van de overeenkomst die geschiedt door het bestuur van het gemeentebedrijf ¹.

De bepalingen die slechts een herhaling zijn van een bepaling uit een hogere regeling moeten vervallen. De woorden "en na aanduiding door het college van burgemeester en schepenen" moeten dan ook worden geschrapt.

Artikel 29

In het tweede lid moet het woord "Koning" vervangen worden door het woord "Regering".

Artikel 52

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. 3.

⁽¹⁾ Zie ook algemene opmerking nr. 3.

Artikel 68

Verwezen wordt naar de opmerking gemaakt bij artikel 5.

Artikel 83

Voor sommige bepalingen van het besluit van de Regent van 18 juni 1946 is er geen overeenstemmende bepaling in het onderhavige ontwerp, terwijl ze toch nuttig blijven, bijvoorbeeld artikel 2 (opmaken van een beginbalans) en 20 (uitoefening van het bedrijfsontvangerschap). Het betrokken besluit wordt bij artikel 83 van het ontwerp opgeheven. Er dient evenwel over gewaakt te worden dat alle bepalingen van het genoemde besluit die de steller van het ontwerp wil behouden in het onderhavige ontwerp worden opgenomen.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is niet-correct gesteld. Bij wijze van voorbeeld worden hierna, onder voorbehoud van de bovenstaande inhoudelijke opmerkingen, de volgende tekstvoorstellen gedaan opmerkingen gemaakt.

Artikel 1

In onderdeel 3° schrijve men : "Elke beslissing ... gemeenteraad genomen wordt na vaststelling ... schrapping of wijziging ... of van een onderdeel ervan;".

Onderdeel 4° is lexicaal en grammaticaal slecht gesteld.

Artikel 2

De tweede zin zou als volgt gesteld moeten worden :

"Laatstgenoemden worden op eigen verzoek of ... opgeroepen om hun standpunt ... bestuur van het gemeentebedrijf."

Artikel 3

Het tweede lid zou aldus gesteld moeten worden :

"Het bestuur ... ontvanger alle wijzigingen ... gemeentebedrijf, meer bepaald het verlies van ..., het beëindigen van werkzaamheden op bouwplaatsen en de opneming ... begininventaris of die het gemeentebedrijf heeft verkregen ...".

Artikel 14

In het tweede lid schrijve men "vastgesteld door de gemeenteraad, en, wanneer de wet ...".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

J. KIRKPATRICK,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS