

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1980-1981**

14 JANUARI 1981

**Ontwerp van wet tot wijziging van artikel 76
van de gemeentewet****VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR
AMBT UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VAN HERREWEGHE**

Inleiding

In de toelichting bij het wetsvoorstel zoals het bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend, onderstreepten de initiatiefnemers, dat er, naar hun oordeel, in het raam van een verruiming der autonomie van de gemeenten, aanleiding toe bestond om de goedkeuring van de leningen voor de financiering van bepaalde opdrachten, — namelijk die van maximum 600 000 frank voor de niet-ontvoogde gemeente en die van maximum 1 500 000 frank voor de ontvoogde gemeenten, waarvoor de goedkeuring van de toezienende overheid niet meer vereist is —, eveneens aan dat toezicht te onttrekken.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Busieau, voorzitter; Adriaensens, André, Cornelis, De Baere, De Kerpel, Désir, Mevr. D'Hondt-Van Opdenbosch, de heren Dulac, Flagothier, Gerits, Gillet J., Jorissen, Lecoq, Moureaux, Paque, Pede, Vanderborght en Van Herreweghe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Deconinck, Daems en Donnay.

R. A 11841*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

471 (1979-1980) N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1980-1981**

14 JANVIER 1981

**Projet de loi modifiant l'article 76 de
la loi communale****RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE
PAR M. **VAN HERREWEGHE**

Introduction

Dans les développements de la proposition de loi déposée à la Chambre des Représentants, les auteurs de ce texte soulignaient que, à leur avis, il y avait lieu, dans le cadre d'un élargissement de l'autonomie des communes, de soustraire à l'approbation du pouvoir de tutelle les emprunts destinés au financement de certains marchés, à savoir ceux dont le montant n'excède pas 600 000 francs pour les communes non émancipées et 1 500 000 francs pour les communes émancipées pour lesquels aucune autorisation du pouvoir de tutelle n'est plus requise.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Busieau, président; Adriaensens, André, Cornelis, De Baere, De Kerpel, Désir, Mme D'Hondt-Van Opdenbosch, MM. Dulac, Flagothier, Gerits, Gillet J., Jorissen, Lecoq, Moureaux, Paque, Pede, Vanderborght et Van Herreweghe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Deconinck, Daems et Donnay.

R. A 11841*Voir :*

Document du Sénat :

471 (1979-1980) N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Opgemerkt kan worden, dat in het oorspronkelijk wetsvoorstel aanvankelijk geen onderscheid werd gemaakt al naargelang van de instelling waar de leningen zouden worden aangegaan.

Tijdens de procedure in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd door de auteur van het wetsvoorstel nog een amendement ingediend waarmee « aan bepaalde bezwaren » tegemoet werd gekomen en waarbij « een waarborg » werd ingebouwd door de voorwaarden, waaraan de leningen zouden moeten voldoen om voortaan aan de voogdij te ontsnappen, te laten vaststellen door de Koning.

Van Regeringszijde was men toen echter van oordeel dat het nodig was die voorwaarden nu reeds bij wet te laten vastleggen. Vandaar de aan de beraadslaging van de Senaat voorgelegde tekst, waarbij voor de leningen, aangegaan bij de NV « Gemeentekrediet van België » geen goedkeuring meer vereist is evenmin als voor die aangegaan tegen dezelfde of tegen gunstiger voorwaarden. De desbetreffende beslissingen van de gemeenteraad zouden echter aan de gouverneur van de provincie dienen overgemaakt voor nazicht nopens de al dan niet eerbiediging van de in de eerste alinea gestelde voorwaarden.

Bespreking

Bij de aanvang der algemene bespreking in de Commissie gaf de vertegenwoordiger van de Minister van Binnenlandse Zaken lezing van een amendement zoals het door de voorganger van de Minister was voorbereid en door de huidige Minister werd bijgetreden.

Dit amendement luidde als volgt :

« a) Het eerste lid vervangen door volgende tekst :

« Voor de leningen die worden aangegaan ter financiering van de opdrachten als bedoeld in artikel 82bis, § 2, tweede lid, is geen goedkeuring vereist, voor zover de leningen worden aangegaan bij de NV « Gemeentekrediet van België » of bij andere instellingen op dezelfde of op gunstiger voorwaarden. »

b) De tweede volzin van het tweede lid schrappen.

De verantwoording luidde :

« Zoals de tekst is opgesteld lijkt de goedkeuringsprocedure voor de bij het Gemeentekrediet opgenomen leningen behouden te blijven. Deze dubbelzinnigheid moet alleszins weggewerkt worden. »

Die toelichting werd nog verruimd wat het principe betreft :

« Volgens artikel 76, 1°, van de gemeentewet zijn het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad en de goedkeuring van de Koning vereist voor de besluiten van de gemeenteraad over onder meer de leningen.

Il convient de faire observer que la proposition de loi initiale ne faisait pas de distinction d'après l'institution où les emprunts seraient contractés.

Au cours de la procédure parlementaire à la Chambre des Représentants, l'auteur de la proposition de loi déposa un amendement qui visait à prévenir « certaines objections » et qui prévoyait « une garantie » en permettant au Roi de fixer les conditions auxquelles les emprunts devraient satisfaire pour échapper dorénavant à la tutelle.

Le Gouvernement a cependant estimé à l'époque qu'il était nécessaire que ces conditions soient fixées dès à présent par une loi. C'est cette considération qui a inspiré le texte qui est actuellement soumis aux délibérations du Sénat et aux termes duquel aucune approbation n'est plus requise pour les emprunts contractés auprès de la SA « Crédit communal de Belgique » ni pour ceux contractés aux mêmes conditions ou à des conditions plus favorables. Les délibérations du conseil communal relatives à ces emprunts devraient toutefois être communiquées au gouverneur de la province chargé de vérifier si les conditions prévues au premier alinéa ont été respectées ou non.

Discussion

Au seuil de la discussion générale en Commission, le délégué du Ministre de l'Intérieur a donné lecture d'un amendement préparé par le prédécesseur de ce dernier et repris par le Ministre actuel.

Cet amendement était rédigé comme suit :

« a) Remplacer le premier alinéa par le texte suivant :

« Aucune approbation n'est requise pour les emprunts destinés à financer les marchés visés à l'article 82bis, § 2, alinéa 2, pour autant que les emprunts soient contractés auprès de la SA « Crédit communal de Belgique » ou auprès d'autres organismes aux mêmes conditions ou à des conditions plus favorables. »

b) Supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa.

L'amendement était justifié de la manière suivante :

« Le texte tel qu'il est rédigé semble maintenir l'approbation pour les emprunts contractés auprès du Crédit communal. Il importe de supprimer toute ambiguïté à ce sujet. »

Une plus ample justification a encore été donnée en ce qui concerne le principe :

« L'article 76, 1°, de la loi communale soumet à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi, notamment, les délibérations des conseils communaux ayant pour objet les emprunts.

Het voorstel dat ter discussie staat voorziet in een uitzondering op dit principe. Voor leningen die worden aangegaan ter financiering van de opdrachten als bedoeld in artikel 82bis, § 2, tweede lid, is immers geen goedkeuring vereist op voorwaarde :

— Dat de leningen worden aangegaan op dezelfde voorwaarden als of op gunstiger voorwaarden dan die welke worden gesteld door het Gemeentekrediet.

Wat het tweede lid betreft :

1° Het kan geen uitwerking hebben omdat het eerste lid uit het oog wordt verloren.

De besluiten betreffende zulke leningen kunnen immers worden nietig verklaard of geschorst indien de voorwaarden bedoeld in het eerste lid niet in acht worden genomen.

Maar op grond van het eerste lid moet voor een lening die niet wordt aangegaan bij het Gemeentekrediet of die wordt aangegaan tegen minder gunstige voorwaarden, de regel van de goedkeuring door de toeziende overheid worden gehanteerd omdat niet is voldaan aan de voorwaarde voor goedkeuringsonthouding en niet de regel van de nietigverklaring zoals bepaald is in het tweede lid.

Er is dus flagrante tegenspraak tussen het eerste en het tweede lid.

2° Zelfs indien voor de nietigverklaring een sluitende regeling aanwezig is, kan de wetgever de gronden van nietigverklaring wegens schending van de wet niet beperken. Maar dat is wat hier gebeurt aangezien alleen het niet-naleven van de voorwaarden gesteld in het eerste lid de nietigverklaring tot gevolg kan hebben en, *a contrario*, de schending van andere bepalingen van de gemeentewet, of zelfs van andere wetten, geen grond kan opleveren voor nietigverklaring, wat ondenkbaar is. Een dergelijke bepaling zou erop neerkomen dat de wetgever kan toestaan dat een administratieve handeling ongestraft in strijd is met alle wetten behalve met een bijzondere bepaling van een bepaalde wet.

Deze opmerking is slechts van bijkomstige aard aangezien hierboven al is aangetoond dat zodra de voorwaarden tot nietigverklaring van het besluit aanwezig zijn, de goedkeuring is vereist overeenkomstig het eerste lid van de tekst die ter discussie staat. »

Uitgaande van de vaststelling dat het ontwerp van wet, zoals het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd, in feite een regeringstekst is, waren verscheidene commissarissen van oordeel dat bovengenoemd amendement alsmede twee nieuwe regeringsamendementen die tekst opnieuw fundamenteel wijzigen. Zij beperkten het door de vorige regering zelf in de Kamer ingediende en goedgekeurde amendement nog sterker.

Over de strekking ten gronde van de amendementen tekenden zich tijdens de bespreking twee sterk uiteenlopende standpunten af. Sommige commissarissen verzetten zich tegen een al te absoluut monopolie — of zij het privilege — van het

Le texte de la proposition en examen prévoit une exception à ce principe. En effet, aucune approbation n'est requise pour les emprunts destinés à financer les marchés visés à l'article 82bis, § 2, alinéa 2, moyennant le respect de la condition suivante :

— Que les emprunts soient contractés aux mêmes conditions ou à des conditions plus favorables que celles consenties par le Crédit communal.

En ce qui concerne le deuxième alinéa :

Il se ruine lui-même en tant qu'il perd de vue l'alinéa 1^{er}.

En effet, les délibérations relatives aux emprunts de l'espèce sont annulables ou peuvent être suspendues si les conditions prévues à l'alinéa 1^{er} ne sont pas respectées.

Or, si l'on se reporte à l'alinéa 1^{er}, on est bien obligé de constater que si l'emprunt n'est pas contracté au Crédit communal et s'il est contracté à des conditions moins favorables, c'est l'approbation de tutelle qu'il y a lieu d'appliquer, vu que la condition prévue pour l'absence d'approbation fait défaut, et non pas l'annulation, comme le prévoit l'alinéa 2.

Il y a donc une contradiction flagrante entre les deux alinéas.

2° Même si le système de l'annulation était cohérent, il faudrait observer que le législateur ne peut limiter les motifs d'annulation pour violation de la loi. Or, c'est ce qui se passe ici puisque seul le non-respect des conditions visées à l'alinéa 1^{er} pourrait entraîner l'annulation et que, *a contrario*, la violation d'autres dispositions de la loi communale, voire d'autres lois ne pourrait donner lieu à annulation, ce qui ne se conçoit pas; en décider autrement reviendrait à dire que le législateur peut permettre qu'un acte administratif méconnaisse, sans risque d'être censuré, toutes les lois, sauf une disposition spéciale de telle loi.

Cette remarque n'est que subsidiaire étant donné que, comme il est démontré plus haut, dès l'instant où les conditions de l'annulation seront réunies, c'est à l'approbation qu'il faudra recourir vu l'alinéa 1^{er} du texte en examen. »

Constatant que le projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des Représentants est en fait un texte gouvernemental, plusieurs commissaires ont estimé que l'amendement précité ainsi que les deux nouveaux amendements gouvernementaux modifient une nouvelle fois et fondamentalement le texte. Ils limitent encore plus strictement l'amendement que le Gouvernement précédent avait déposé à la Chambre et que celle-ci a adopté.

Quant au fond, deux points de vue très divergents se sont manifestés au cours de la discussion. Certains commissaires se sont opposés à un monopole trop absolu — ou faut-il parler de privilège ? — du Crédit communal. Leur préféren-

Gemeentekrediet. Zij opteerden meer in de richting van een verruiming der autonomie van de gemeenten door ook de leningen geplaatst bij andere financiële instellingen — weliswaar tegen dezelfde of gunstiger voorwaarden — aan de voogdij te onttrekken. Verscheidene andere leden, uitgaande van het feit dat quasi 98 pct. van de gemeenten hun leningen opnemen bij het Gemeentekrediet, dat toch geroepen is om in de toekomst als het ware nog meer de aangewezen financiële instelling-bij-uitstek voor de gemeenten te blijven, verdedigden het standpunt dat, wat de versoepeling van de voogdij betreft, het Gemeentekrediet inderdaad voorrang verdient.

Alhoewel enkele commissarissen wensten te weten of het wel opportuun zou zijn om de gemeenten toe te laten gelden te ontfangen bij andere instellingen — wat zou betekenen dat zij zich eventueel ook tot buitenlandse instellingen zouden kunnen wenden waardoor de taak van de voogdijoverheid fel bemoeilijkt zou worden — waren de meesten toch van oordeel dat, onder voorbehoud van een in de tijd beperkt toezicht, de mogelijkheid tot ontfanging bij andere instellingen nog mogelijk moet blijven.

Uit vragen welke door enkele commissarissen werden gesteld in verband met de juridische omschrijving van bepalingen als « andere instellingen », « gunstiger voorwaarden » e.a. werd van regeringszijde gewezen op de verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de uitoefening van hun autonomie en op de opportuniteit van een toezicht, zij het dan meer beperkt, betreffende een gerechtvaardigde toepassing van deze mogelijkheid tot ontfanging bij andere instellingen dan het Gemeentekrediet om na te gaan of het algemeen belang niet geschaad werd.

Tot nog toe was de expliciete vermelding van het Gemeentekrediet in de gemeentewet onbestaande; de vertegenwoordiger van de Minister stelde echter vast dat in het voorstel van tekst van nieuwe gemeentewet, zoals die intussen door de Commissie in bespreking werd gebracht, deze vermelding wel voorkomt zodat huidig wetsontwerp ook de geest van deze nieuwe gemeentewet eerbiedigt.

Het voorstel om een termijn van goedkeuring voor leningen, aangegaan bij andere instellingen dan het Gemeentekrediet, te beperken tot veertig dagen, werd algemeen aanvaard. Ook werd ingegaan op het voorstel tot inversie van de tekst van het amendement om duidelijkheid te scheppen in welke gevallen géén en in welke gevallen wel een voorwaardelijke voogdij dient uitgeoefend te worden.

Op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken werd de tekst van het enig artikel als volgt herschreven :

« Artikel 76, 1^o, van de gemeentewet word aangevuld als volgt :

« Er is geen goedkeuring vereist voor de leningen aangegaan ter financiering van de opdrachten als bedoeld in artikel 82bis, § 2, tweede lid, indien de leningen worden aangegaan bij de NV « Gemeentekrediet van België ».

ce va plutôt dans le sens de l'élargissement de l'autonomie communale, en soustrayant également à la tutelle les emprunts contractés auprès d'autres organismes financiers, pour autant que ce soit aux mêmes conditions ou à des conditions plus favorables. Plusieurs autres membres, arguant du fait que près de 98 p.c. des communes empruntent auprès du Crédit communal, qui est appelé à rester et à devenir davantage encore à l'avenir l'organisme financier par excellence des communes, ont défendu le point de vue qu'en ce qui concerne l'assouplissement de la tutelle, le Crédit communal mérite effectivement la priorité.

Alors que quelques commissaires posent la question de savoir s'il était vraiment opportun de permettre aux communes d'emprunter auprès d'autres organismes — ce qui signifierait qu'elles pourraient éventuellement s'adresser également à des organismes étrangers, ce procédé étant de nature à compliquer sensiblement la tâche de l'autorité de tutelle —, la plupart des membres de la Commission ont cependant estimé que, sous réserve d'un contrôle limité dans le temps, la faculté d'emprunter auprès d'autres organismes devait être maintenue.

En réponse à des questions posées par des commissaires au sujet de la portée juridique de certains termes tels que « autres organismes », « conditions plus favorables » et autres, le Gouvernement a insisté sur la responsabilité qui incombe aux communes dans l'exercice de leur autonomie ainsi que sur l'opportunité de prévoir un contrôle, fût-il plus limité, de l'application judicieuse de cette faculté d'emprunter auprès d'organismes autres que le Crédit communal, de manière à vérifier si l'intérêt général n'est pas lésé.

Jusqu'à présent, le texte de la loi communale ne contient pas la mention explicite du Crédit communal; le représentant du Ministre a toutefois constaté que cette mention figure effectivement dans le projet de texte de nouvelle loi communale, tel qu'il a été soumis entre-temps à l'examen de la Commission, de sorte que le projet de loi en discussion respecte l'esprit de ladite nouvelle loi communale.

La proposition visant à limiter à quarante jours le délai d'approbation pour les emprunts contractés auprès d'organismes autres que le Crédit communal a été adoptée à l'unanimité. La Commission a également fait droit à la proposition tendant à inverser le texte de l'amendement afin d'établir clairement dans quels cas la tutelle conditionnelle doit être exercée et dans quels cas il ne le faut pas.

Sur proposition du Ministre de l'Intérieur, le texte de l'article unique est rédigé comme suit :

« L'article 76, 1^o, de la loi communale est complété par la disposition suivante :

« Aucune approbation n'est requise pour les emprunts destinés à financer les marchés visés à l'article 82bis, § 2, deuxième alinéa, pour autant que les emprunts soient contractés auprès de la SA « Crédit communal de Belgique ».

Indien de leningen worden aangegaan bij andere kredietinstellingen, worden de desbetreffende beslissingen medege-deeld hetzij aan de gouverneur, hetzij aan de Koning indien het een gemeente betreft die tot een agglomeratie behoort. Deze voogdijoverheden beschikken over een termijn van 40 dagen om ze goed te keuren. »

Het geamendeerde ontwerp werd aangenomen met 11 stemmen bij twee onthoudingen.

Dit verslag is eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

De Verslaggever,
M. VAN HERREWEGHE.

De Voorzitter,
M. BUSIEAU.

Si ces emprunts sont contractés auprès d'autres organismes de crédit, les délibérations qui les constatent sont communiquées, soit au gouverneur, soit au Roi s'il s'agit d'une commune qui fait partie d'une agglomération. Ces autorités de tutelle disposent d'un délai de 40 jours pour les approuver. »

Le projet amendé a été adopté par 11 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
M. VAN HERREWEGHE.

Le Président,
M. BUSIEAU.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

ENIG ARTIKEL

Artikel 76, 1°, van de gemeentewet wordt aangevuld als volgt :

« Er is geen goedkeuring vereist voor de leningen aangegaan ter financiering van de opdrachten als bedoeld in artikel 82bis, § 2, tweede lid, indien de leningen worden aangegaan bij de NV « Gemeentekrediet van België ».

Indien de leningen worden aangegaan bij andere kredietinstellingen, worden de desbetreffende beslissingen medege-deeld hetzij aan de gouverneur, hetzij aan de Koning indien het een gemeente betreft die tot een agglomeratie behoort. Deze voogdijoverheden beschikken over een termijn van 40 dagen om ze goed te keuren. »

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

L'article 76, 1°, de la loi communale est complété par la disposition suivante :

« Aucune approbation n'est requise pour les emprunts destinés à financer les marchés visés à l'article 82bis, § 2, deuxième alinéa, pour autant que les emprunts soient contractés auprès de la SA « Crédit communal de Belgique ».

Si ces emprunts sont contractés auprès d'autres organismes de crédit, les délibérations qui les constatent sont communiquées, soit au gouverneur, soit au Roi s'il s'agit d'une commune qui fait partie d'une agglomération. Ces autorités de tutelle disposent d'un délai de 40 jours pour les approuver. »