

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1984-1985**

23 OKTOBER 1984

**Ontwerp van wet
betreffende de intercommunales****AMENDEMENTEN
VAN DE HEER PAQUE c.s.****ART. 20**

In dit artikel een § 1bis in te voegen, luidende:

« § 1bis. De deelneming van een particuliere persoon in een intercommunale vereniging is onderworpen aan het toezichthoudende gezag. De machtiging moet gegrond zijn op redenen die uitsluitend verband houden met het optreden van de openbare diensten. »

Verantwoording

De deelneming van particulieren aan de uitoefening van een openbare dienst is niet mogelijk op welk niveau van de macht ook.

Dit volgt overigens uit de definitie van de openbare dienst zelf. In uitzonderlijke omstandigheden kan die deelneming van particulieren niettemin van een zeker belang zijn. Men moet zich echter hoeden om deze uitzondering tot een beginsel te laten worden: ze mag trouwens alleen gegrond zijn op het belang van de openbare dienst.

Dit was overigens ook de opvatting van de wetgever toen hij de wet van 1 maart 1922 aannam. Die opvatting behoort ten volle weer tot haar recht te komen.

R. A 12803*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :****529 (1982-1983) :**

N° 1 : Ontwerp van wet.

N° 2 : Verslag.

N° 3 tot 7 : Amendementen.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1984-1985**

23 OCTOBRE 1984

**Projet de loi
relatif aux intercommunales****AMENDEMENTS PROPOSES
PAR M. PAQUE ET CONSORTS****ART. 20**

A cet article, insérer un § 1^{er}bis, rédigé comme suit:

« § 1^{er}bis. La participation de toute personne privée dans une intercommunale est soumise à l'autorité de tutelle. Cette autorisation doit être motivée par des raisons tenant exclusivement à l'action des services publics. »

Justification

La participation de particuliers à l'exercice d'un service public ne constitue une faculté à aucun niveau de pouvoir.

Cela se justifie d'ailleurs par la définition même du service public. Dans certaines circonstances exceptionnelles, la participation de particuliers peut néanmoins receler un intérêt. Il convient toutefois de veiller à ce que cette exception ne devienne pas un principe: elle ne peut d'ailleurs se justifier exclusivement que dans l'intérêt du service public.

Cette conception était d'ailleurs celle du législateur lorsqu'il vota la loi du 1^{er} mars 1922. Il convient de la restaurer pleinement.

R. A 12803*Voir :***Documents du Sénat :****529 (1982-1983) :**

N° 1 : Projet de loi.

N° 2 : Rapport.

N° 3 à 7 : Amendements.

HOOFDSTUK IIIbis (nieuw)

Een hoofdstuk IIIbis (nieuw), bestaande uit de artikelen 20bis tot 20nonies, in te voegen, luidende:

« HOOFDSTUK IIIbis

Rationalisering van de intercommunales
voor de distributie van gas en elektriciteit

ART. 20bis

De gemeente op welker grondgebied de distributie van gas en/of elektriciteit wordt verzorgd, hetzij door verscheidene verenigingen van gemeenten, hetzij gedeeltelijk door een regie en/of een gemeentelijke dienst en gedeeltelijk door een of meer verenigingen van gemeenten, dient haar activiteiten van openbaar nut toe te vertrouwen:

- ofwel aan de of één van de verenigingen van gemeenten waarbij zij is aangesloten;
- ofwel aan een vereniging van gemeenten, uitsluitend samengesteld uit openbare machten, die ten minste één aangrenzende gemeente bedient;
- ofwel aan een bestaande of op te richten regie of gemeentedienst.

Indien de gemeente echter aangesloten is bij een of meer verenigingen van gemeenten die uitsluitend uit openbare machten zijn samengesteld, moet zij de bedoelde openbare activiteiten toevertrouwen:

- ofwel aan deze vereniging of aan een ervan, indien er meer dan een is;
- ofwel aan een bestaande of nog op te richten regie of gemeentedienst.

ART. 20ter

De gemeente op welker grondgebied de distributie van gas en/of elektriciteit verzorgd wordt door een vereniging van gemeenten en particuliere personen, kan haar activiteiten van openbaar nut toevertrouwen aan een vereniging van gemeenten die uitsluitend samengesteld is uit openbare machten en die ten minste een aangrenzende gemeente bedient.

ART. 20quater

Om zich naar deze wet te kunnen gedragen, mogen de gemeenten uittreden uit de vereniging of verenigingen van gemeenten waarbij zij zijn aangesloten, niettegenstaande enig andersluidend beding.

Onverminderd de artikelen 20sexies en 20octies, kan een zodanige uittreding geen grond opleveren tot schadevergoeding, gelet op het niet-winstgevend karakter van de verenigingen van gemeenten.

ART. 20quinquies

De beslissingen door de gemeenten te nemen met toepassing van de artikelen 20bis en 20ter, moeten afkomen vóór 1 september 1984.

Indien een van de gemeenten bedoeld in artikel 20bis vóór die datum geen keuze heeft gemaakt, kan de beslissing binnen drie maanden worden genomen door de betrokken Executieve of Executieven.

CHAPITRE IIIbis (nouveau)

Insérer un chapitre IIIbis (nouveau), comprenant les articles 20bis à 20nonies, rédigés comme suit:

« CHAPITRE IIIbis

Rationalisation des intercommunales
distribuant de l'électricité et du gaz

ART. 20bis

La commune sur le territoire de laquelle la distribution d'électricité et/ou de gaz est assurée, soit par plusieurs associations de communes, soit en partie par une régie et/ou un service communal et en partie par une ou plusieurs associations de communes, doit confier ces activités d'utilité publique:

- soit à la ou à une des associations de communes à laquelle elle est affiliée;
- soit à une association de communes composée exclusivement de pouvoirs publics et desservant au moins une commune limitrophe;
- soit à une régie ou à un service communal existants ou à créer.

Toutefois, si la commune est affiliée à une ou à des associations de communes composées exclusivement de pouvoirs publics, elle doit confier les activités publiques en cause:

- soit à cette ou à une de ces associations;
- soit à une régie ou à un service communal existants ou à créer.

ART. 20ter

La commune sur le territoire de laquelle la distribution d'électricité et/ou de gaz est assurée par une association de communes composée de pouvoirs publics et de personnes privées, peut confier ces activités d'utilité publique à une association de communes composée exclusivement de pouvoirs publics et desservant au moins une commune limitrophe.

ART. 20quater

En vue de se conformer à la présente loi, les communes sont autorisées à se retirer de la ou des associations de communes auxquelles elles sont affiliées, nonobstant toutes dispositions conventionnelles contraires.

Sans préjudice des articles 20sexies et 20octies, ces retraits ne donnent pas lieu à indemnisation eu égard au caractère non lucratif des associations de communes.

ART. 20quinquies

Les décisions prises par les communes en application des articles 20bis et 20ter doivent intervenir avant le 1^{er} septembre 1984.

Si l'une des communes visées à l'article 20bis n'a pas exercé son choix avant cette date, la décision peut être prise par l'Exécutif concerné ou les Exécutifs concernés dans les trois mois.

ART. 20sexies

§ 1. Wanneer een gemeente besluit uit een vereniging van gemeenten te treden, worden de inrichtingen die zij uitsluitend gebruikt en aan die vereniging toebehoren, van rechtswege aan deze overgedragen. Deze eigendomsoverdracht brengt ook de overdracht mee van de rechten en verplichtingen die aan de overgedragen goederen zijn verbonden.

De waarde van die inrichtingen wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 20octies.

Indien de gemeente besluit de activiteit van openbaar nut aan een andere vereniging van gemeenten toe te vertrouwen, brengt zij die inrichtingen, in eigendom of in gebruiksrecht, bij die andere vereniging in.

§ 2. Voor de inrichtingen die niet uitsluitend bestemd zijn voor haar gebruik, betaalt de gemeente haar aandeel in de financiële verplichtingen die zijn aangegaan door de vereniging van gemeenten waar zij uittreedt.

ART. 20septies

Wanneer een gemeente besluit een einde te maken aan de activiteiten van een regie of van een gemeentedienst om ze aan een vereniging van gemeenten toe te vertrouwen, doet zij bij die vereniging, in eigendom of in gebruik, inbreng van de inrichtingen die bestemd zijn voor de regie of de gemeentedienst.

De waarde van die inrichtingen wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 20octies.

ART. 20octies

De waarde van de inrichtingen die overgenomen of ingebracht zijn met toepassing van de artikelen 20sexies en 20septies wordt vastgesteld, naar keuze van de gemeente, door deskundigenonderzoek of op basis van de boekwaarde. Alleen de werkelijke waarde van de roerende en onroerende goederen mag in aanmerking worden genomen.

Het deskundigenonderzoek wordt verricht door een college van twee deskundigen, de een aangewezen door de raad van beheer van de vereniging van gemeenten, zonder dat de vertegenwoordiger of vertegenwoordigers van de gemeente die besluit uit te treden aan die aanwijzing kunnen deelnemen, de ander door de gemeente die besloten heeft uit te treden. Elke partij draagt de lasten van de honoraria van de deskundige die zij heeft aangewezen.

Indien de partijen, binnen een maand na de beslissing van de gemeente om tot een deskundigenonderzoek over te gaan, hun deskundige niet hebben aangewezen, kunnen dezen ambtshalve worden aangewezen, op kosten van de in gebreke gebleven partij, door de betrokken Executieve of Executieven.

Bij gebreke van overeenstemming tussen de deskundigen, wijzen dezen een derde aan en het college van de drie deskundigen spreekt zich uit bij meerderheid van stemmen.

Voor het vervullen van hun opdracht kunnen de deskundigen zonder verplaatsing de rekeningen inzien.

ART. 20sexies

§ 1^{er}. Lorsqu'une commune décide de se retirer d'une association de communes, les installations destinées à son usage exclusif et appartenant à ladite association, lui sont transférées de plein droit. Ce transfert de propriété emporte celui des droits et obligations attachés aux biens transférés.

La valeur de ces installations est fixée conformément à l'article 20octies.

Si la commune décide de confier l'activité d'utilité publique à une autre association de communes, elle fait apport desdites installations, en propriété ou en jouissance, à cette autre association.

§ 2. Pour les installations qui ne sont pas destinées à son usage exclusif, la commune paie sa quote-part dans les obligations financières souscrites par l'association de communes de laquelle elle se retire.

ART. 20septies

Lorsqu'une commune décide de mettre fin aux activités d'une régie ou d'un service communal en vue de les confier à une association de communes, elle fait apport, en propriété ou en jouissance, à ladite association des installations affectées à la régie ou au service communal.

La valeur de ces installations est fixée conformément à l'article 20octies.

ART. 20octies

La valeur des installations reprises ou apportées en application des articles 20sexies et 20septies est fixée au choix de la commune, par expertise ou sur base de la valeur comptable. Seule la valeur réelle des biens meubles et immeubles peut être prise en considération.

L'expertise est faite par un collège de deux experts dont l'un est désigné par le conseil d'administration de l'association de communes, sans que le(s) représentant(s) de la commune qui décide de se retirer puisse(nt) participer à cette désignation, l'autre par la commune qui a décidé de se retirer. Chaque partie prend en charge les honoraires de l'expert qu'elle a désigné.

Si, dans le mois de la décision de la commune de recourir à l'expertise, les parties restent en défaut de désigner leurs experts, ceux-ci peuvent être désignés d'office, aux frais de la partie défaillante, par l'Exécutif ou les Exécutifs concernés.

A défaut d'un accord entre les experts, ces derniers en désignent un troisième et le collège des trois experts se prononce alors à la majorité des voix.

Pour l'accomplissement de leur mission, les experts peuvent consulter, sans déplacement, les documents comptables.

ART. 20nonies

De financiële gevolgen van de vereffeningen die voortvloeien uit het uittreden van een gemeente uit alle verenigingen van gemeenten waarbij zij was aangesloten, moeten geregeld worden binnen twaalf maanden na de beslissing, hetzij van de gemeenteraad, hetzij van de Executieve of Executieven, naargelang van het geval. De nieuwe instelling moet voor de exploitatie zorgen, uiterlijk bij het verstrijken van die termijn. »

Verantwoording

Dit amendement heeft een tweevoudig doel.

Het beoogt allereerst bij de gas- en elektriciteitsdistributie geografisch homogene gebieden te vormen, door een einde te maken aan onsamenvangende toestanden die ontstaan zijn uit de samenvoegingen van gemeenten en de wijziging van hun grenzen.

Die toestanden zijn te wijten aan het feit dat, in een aantal gemeenten die uit een samenvoeging zijn ontstaan of waarvan het grondgebied werd gewijzigd als gevolg van een aanhechting of een grenscorrectie, dezelfde dienstverlening van openbaar nut (in dit geval de distributie van gas en elektriciteit) verzorgd wordt door instellingen van verschillende aard: gemeentelijke regies, gemeentelijke diensten die geen regie vormen of verenigingen van gemeenten.

Dergelijke toestanden zijn natuurlijk strijdig met de eisen van een gezond economisch en administratief beleid; zij zijn bovendien discriminerend voor de bevolking.

Derhalve behoort het beheer van die openbare nutsbedrijven eenvoudig te worden gemaakt door de gemeenten te verplichten elke soort van prestatie aan één enkele exploitant toe te vertrouwen en door hun toe te staan, zo nodig, uit een vereniging van gemeenten te treden niettegenstaande enig andersluidend beding.

Het tweede doel is het beginsel van de voorrang van de openbare macht in de sector van de gas- en elektriciteitsdistributie opnieuw te beklemtonen.

Dit beginsel komt duidelijk tot uiting in de grondslagen van de wet van 1 maart 1922 op de intercommunales, van de wet van 10 maart 1925 op de distributie van elektrische energie en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Al die wetten bekrachtigen immers de overheersende rol van de openbare macht bij de openbare dienstverlening, waarbij de tussenkomst van particuliere belangen ter zake beschouwd moet worden als suppletief af aanvullend. Waar de wetgever bepaald heeft dat particuliere personen en maatschappijen kunnen samenwerken met de openbare machten, en in het bijzonder met de plaatselijke besturen, heeft hij zeker niet bedoeld dat die samenwerking de onderneming mag laten ontsnappen aan het gezag en de controle van die openbare machten.

Behoeven wij er bijvoorbeeld op te wijzen dat de promotor van de wet van 1 maart 1922, volksvertegenwoordiger Melckmans, niet voorzien had in de deelneming van particuliere personen en maatschappijen in de verenigingen van gemeenten? Die mogelijkheid is in feite in de wet gekomen via een amendement van de heer Visart de Bocarme, die na een beroep op het feit dat die deelneming zeer nuttig en soms noodzakelijk kon zijn, er onmiddellijk aan toevoegde dat « de verenigingen van gemeenten steeds het openbaar nut ten doel moeten hebben. Daarin ligt hun wezenlijk karakter. Maar nu weten wij zeer goed dat de gemeenten dikwijls verplicht zijn deel te nemen aan ondernemingen die voldoen aan een behoefte op het gebied van het openbaar nut, maar toch een uitgesproken commercieel karakter hebben. Dergelijke instellingen zijn de drinkwatervoorziening, de verlichtingsbedrijven en de distributie van elektrische drijfkracht.

Volgens de beginselen die door de middenafdeling zijn aangenomen, moet het karakter van openbaar nut de bovenhand hebben en mogen de maatschappijen nooit een essentieel, hoofdzakelijk of uitsluitend

ART. 20nonies

Les conséquences financières ainsi que les liquidations consécutives au retrait d'une commune de toute association de communes à laquelle elle était affiliée doivent être réglées dans les douze mois à compter de la décision, soit du conseil communal, soit de l'Exécutif ou des Exécutifs concernés, selon le cas. L'exploitation doit être assurée par le nouvel organisme au plus tard à l'expiration de ce délai. »

Justification

Le présent amendement poursuit deux objectifs.

Il vise tout d'abord à constituer, dans le secteur de la distribution de l'électricité et du gaz, des entités géographiquement homogènes en mettant un terme aux situations incohérentes nées de la fusion des communes et de la modification de leurs limites.

Ces situations sont dues au fait que, dans nombre de communes issues d'une fusion ou dont le territoire a été modifié à la suite d'une annexion ou d'une rectification de limites, la même prestation d'utilité publique, en l'occurrence la distribution d'électricité et/ou de gaz, est assurée par des organismes différents: régies communales, services communaux non constitués en régies ou associations de communes.

De telles situations sont évidemment incompatibles avec les impératifs d'une saine gestion économique et administrative: elles sont en outre discriminatoires pour la population.

Il convient dès lors d'unifier le mode de gestion publique, en obligeant les communes concernées à confier chaque type de ces prestations à un seul exploitant et en les autorisant si nécessaire à se retirer d'une association de communes nonobstant toutes dispositions conventionnelles contraires.

Le second objectif est de réaffirmer le principe de la primauté de la puissance publique dans le secteur de la distribution de l'électricité et du gaz.

Ce principe résulte clairement des fondements de la loi du 1^{er} mars 1922 sur les intercommunales, de celle du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique et de celle du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

Toutes ces lois consacrent en effet le rôle primordial de la puissance publique pour l'accomplissement des tâches de services publics, l'intervention des intérêts privés devant être considérée en l'occurrence comme supplétive ou complémentaire. Si le législateur a prévu que les particuliers et les sociétés privées peuvent coopérer avec les pouvoirs publics locaux, il n'a certainement pas envisagé que cette coopération puisse faire échapper l'entreprise à l'autorité et au contrôle desdits pouvoirs publics.

Est-il besoin de rappeler, par exemple, que le promoteur de la loi du 1^{er} mars 1922, le député Melckmans, n'avait pas prévu la participation de personnes et de sociétés privées dans les associations de communes? Cette possibilité ne fut en fait introduite dans la loi que par le biais d'un amendement déposé par M. Visart de Bocarme qui, tout en invoquant le fait que cette participation pouvait être « très utile et quelquefois même nécessaire », s'empressait néanmoins d'ajouter que: « Les associations de communes doivent toujours avoir un but d'utilité publique. C'est là leur caractère essentiel. Nous savons cependant très bien aujourd'hui que les communes sont souvent obligées de participer à des entreprises qui répondent à une nécessité au point de vue de l'intérêt public, mais gardent en même temps un caractère commercial très caractérisé. Tels sont les établissements de distribution d'eau, les entreprises d'éclairage et les distributions de force électrique.

D'après les principes admis par la section centrale, le caractère d'intérêt public doit dominer et les associations ne peuvent jamais avoir un but essentiellement, principalement ou exclusivement commercial ou

commercieel of industrieel doel hebben» (*Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1921, blz. 2435 e.v.).

De wetgever van 1922 heeft de samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector voor openbare nutstaken alleen aanvaard voor zover de openbare macht de aldus gevormde bedrijven onder haar gezag houdt.

De praktijk wijst echter uit dat in een aantal gemengde intercommunales, voornamelijk op energiegebied, het beheer en de beheersing door de openbare dienst in werkelijkheid ontsnappen aan die openbare macht en vooral aan de gemeenten, door de inhoud van de beheerskontrakten en de respectieve vertegenwoordiging van de deelnemende bedrijven binnen de beslissingsorganen van de intercommunales.

De herstructurering van de gas- en elektriciteitsdistributiebedrijven in geografisch homogene eenheden mag niet tot gevolg hebben dat de rol van de openbare machten in die sectoren afneemt, maar is integendeel de geschikte gelegenheid om hun invloed te versterken om aldus tegemoet te komen aan de wens van de wetgever.

In dit licht gezien streeft dit amendement ernaar onder bepaalde voorwaarden:

— De handhaving en de uitbreiding te bevorderen van uitsluitend openbare ondernemingen in gemeenten waar rationaliseringsmaatregelen moeten worden genomen;

— Alle gemeenten waarop dergelijke maatregelen al dan niet worden toegepast, te laten aansluiten bij verenigingen van gemeenten die alleen uit openbare machten zijn samengesteld en ten minste één van de aangrenzende gemeenten bedienen.

Het spreekt vanzelf dat het voor de verwezenlijking van dat tweevoudig doel geboden is een regeling te treffen voor de inrichtingen en het personeel van de betrokken instellingen door middel van de herstructureringsmaatregelen waarin dit voorstel voorziet.

Wat de waarde van de inrichtingen betreft, mag gelet op het niet-winstgevend en openbaar nutskarakter van de verenigingen van gemeenten alleen de werkelijke waarde in aanmerking worden genomen die bepaald is door deskundigen of op basis van de boekwaarde, zonder dat rekening mag worden gehouden met het verwachte rendement of de winstderving.

Voor het personeel bekrachtigt dit amendement het beginsel van de instandhouding van de rechten van de ambtenaren van de instellingen en diensten die de weerslag ondervinden van de beslissingen van de gemeentelijke overheden, met dien verstande dat die rechten worden geregeld volgens de voorwaarden en op de wijze door de wet vastgesteld.

De indiener verklaart dat zijn amendement uitgaat van de aanhouden-de zorg voor een groeiende democratisering van de intercommunales, zodat zij duidelijke verantwoordelijkheden dragen waarbij de doorzichtigheid van de intercommunale verrichtingen beter wordt gewaarborgd, evenals de deelneming van de gemeenteraden en hun leden en per slot van rekening ook van de burgers.

ART. 21

In het eerste lid van dit artikel de woorden « twee derde » te vervangen door de woorden « de meerderheid ».

Verantwoording

Men ziet niet in waarom het beginsel van het meerderheidsbeheer van de activiteiten van gemeentelijk belang hier een uitzondering zou moeten lijden.

industriel» (*Annales parlementaires*, Chambre des représentants, 1921, pp. 2435 et suivantes).

Ainsi donc, la législature de 1922 n'a admis la coopération du secteur public et du secteur privé pour accomplir des prestations d'utilité publique que pour autant que l'autorité publique garde la maîtrise des entreprises ainsi constituées.

Or la pratique révèle que dans nombre d'intercommunales mixtes, particulièrement dans le domaine de l'énergie, la gestion et la maîtrise du service public échappent en fait, de par le contenu des contrats de gestion et la représentation respective des associés au sein des organes de décision des intercommunales, auxdits pouvoirs publics, et notamment aux communes.

La restructuration des entreprises de distribution d'électricité et de gaz en unités géographiquement homogènes ne peut entraîner un amoindrissement du rôle des pouvoirs publics dans ces secteurs, mais au contraire constitue l'occasion propice pour accroître leur influence de manière à répondre ainsi au vœu même du législateur.

C'est dans cette optique que le présent amendement tend, sous certaines conditions:

— A favoriser le maintien et l'extension des entreprises exclusivement publiques dans les communes où des mesures de rationalisation doivent être prises;

— A autoriser toutes les communes, qu'elles fassent ou non l'objet de telles mesures, à s'affilier à des associations de communes composées exclusivement de pouvoirs publics et desservant au moins une des communes limitrophes.

Il va de soi que la réalisation des deux objectifs définis ci-avant impose que soit réglé le sort des installations et du personnel des organismes touchés par les mesures de restructuration prévues dans la présente proposition.

En ce qui concerne la valeur des installations, il convient, eu égard au caractère d'intérêt public et non lucratif des associations de communes, de ne prendre en considération que la valeur réelle déterminée par expertise ou sur base de la valeur comptable, sans qu'il puisse être tenu compte, à titre d'indemnité, du rendement espéré ou du manque à gagner.

Pour ce qui est du personnel, le présent amendement consacre le principe du respect des droits des agents des organismes et services affectés par les décisions des autorités communales, étant entendu que ces droits seront réglés selon les conditions et modalités fixées par la loi.

L'auteur de l'amendement précise en outre que celui-ci s'inscrit dans un souci permanent de procéder à une démocratisation croissante des intercommunales, de façon à leur donner des responsabilités claires en assurant davantage la transparence des opérations intercommunales et la participation des conseils communaux et de leurs membres, donc en fin de compte la participation des citoyens.

ART. 21

Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots « des deux tiers » par les mots « de la majorité ».

Justification

On ne voit pas pourquoi le principe de la gestion majoritaire des activités d'intérêt communal devrait subir ici une exception.

G. PAQUE.
F. DELMOTTE.
F. HUBIN.
A. GROSJEAN.
Th. TOUSSAINT.
J. WYNINCKX.
W. GELDOLF.
A. DE BAERE.
J. DE BREMAEKER.