

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1982-1983

7 DECEMBER 1982

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 1 maart 1922 op de
vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen

(Ingediend door de heer Gabriëls)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen, gewijzigd bij de wet van 18 mei 1929 en de koninklijke besluiten van 14 augustus 1933 en 31 maart 1936, heeft aan de basis gelegen van de oprichting van een aanzienlijk aantal intercommunale verenigingen.

Momenteel telt ons land 134 zuivere en 93 gemengde intercommunales. Uit een onderzoek dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd opgezet in 1978 bleek niet alleen een slechte (mede)werking van (wege) een aantal intercommunale verenigingen, maar zijn ook een aantal belangrijke conclusies naar voren gekomen die ruim voldoende aanleiding geven tot een wijziging van de wet van 1 maart 1922.

Immers, men stelt vast dat jaarlijks een bedrag van meer dan 250 miljoen F uitgekeerd wordt aan beheerskosten, d.w.z. presentiegelden, onkosten, jaarvergoedingen, honoraria, reizen, enz. Het uitbetalen van presentiegelden naar rata van 16 000 F per vergadering is een uitwas van de ongecontroleerde manier van handelen van sommige intercommunale verenigingen.

De winstgevende sectoren waarin verenigingen van gemeenten actief zijn, zijn in handen van gemengde intercommunales.

Hierbij gaat het vooral om elektriciteits- en gasdistributie en kabeltelevisie.

De toeziende overheid heeft te weinig mogelijkheden om een afdoende controle op die verenigingen uit te oefenen. Vaak moet men zich beperken tot het toezicht op de ingediende begrotingen, terwijl de rekeningen vanwege een gebrek aan mankracht, maar ook ingevolge de uiteenlopende vormen van boekhouding, aan efficiënte controle ontsnappen.

In de wet van 1 maart 1922 werd duidelijk gesteld dat, bij wijze van uitzondering, een beroep kan gedaan worden op de inbreng van particulieren. Men heeft echter in de

Chambre des Représentants

SESSION 1982-1983

7 DÉCEMBRE 1982

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 1^{er} mars 1922 relative à l'asso-
ciation de communes dans un but d'utilité publique

(Déposée par M. Gabriëls)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 1^{er} mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, modifiée par la loi du 18 mai 1929 et les arrêtés royaux du 14 août 1933 et du 31 mars 1936 a été à la base de la constitution d'un nombre important d'associations intercommunales.

Notre pays compte actuellement 134 intercommunales pures et 93 intercommunales mixtes. Une enquête organisée en 1978 par le Ministère de l'Intérieur a révélé que certaines associations intercommunales fonctionnaient mal ou collaboraient d'une manière insuffisante. Par ailleurs, certaines conclusions de cette enquête justifient à elles seules la modification de la loi du 1^{er} mars 1922.

On constate en effet qu'un montant de 250 millions de F est consacré annuellement aux frais de gestion, c'est-à-dire aux jetons de présence, frais divers, indemnités annuelles, honoraires, voyages, etc. Le paiement de jetons de présence de 16 000 F par réunion constitue un exemple des pratiques incontrôlées de certaines associations intercommunales.

Les secteurs lucratifs dans lesquels les associations de communes exercent des activités sont aux mains d'intercommunales mixtes.

Il s'agit principalement de la distribution de gaz et d'électricité et de la télédistribution.

L'autorité de tutelle n'est pas en mesure d'exercer un contrôle efficace sur ces associations. Elle doit souvent se limiter à vérifier les budgets qui sont déposés, sans pouvoir procéder à une vérification efficace des comptes, et ce, par manque de personnel mais aussi à cause de la disparité des systèmes de comptabilité.

La loi du 1^{er} mars 1922 prévoit que la participation de particuliers peut être autorisée par le Roi. Au cours des années cinquante et soixante, ce type de participation a

vijftiger en zestiger jaren in toenemende mate de inbreng van particulieren vastgesteld op het vlak van de distributie van elektriciteit en gas, en op het vlak van de kabeltelevisie.

Het recente voorbeeld van Itergem heeft bovendien duidelijk aangetoond dat er belangrijke verschillen te constateren vallen niet alleen in de winstmarges maar ook in de beheerskosten van de zuivere en van de gemengde intercommunale verenigingen. Uit de studie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is duidelijk vast komen te staan dat er niet alleen een wildgroei is ontstaan inzake prijzen en tarieven, enz. maar dat er ook duidelijke verschillen zijn inzake beheerskosten.

In toenemende mate stelt men bovendien vast dat de samenstelling van de raden van beheer, van de raden van commissarissen, van de directie-comités en de algemene vergaderingen wijst op een sterk overdreven cumulatie van steeds dezelfde gemeentelijke, provinciale of nationale politieke mandatarissen. De vergoedingen die een aantal onder hen uitbetaald krijgen, staan niet in verhouding tot de door hen geleverde prestaties.

Bovendien kan men zich de vraag stellen hoe een groot aantal beheersmandaten, lidmaatschappen van commissies en verenigingen en vaak zware en met veel verantwoordelijkheid beladen functies gecumuleerd kunnen worden door één persoon zonder een efficiënte uitoefening van het mandaat in de weg te slaan.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe aan deze cumulatie een einde te maken. Bovendien is het duidelijk dat cumulatie van het lidmaatschap van de bestendige deputatie en vaak meerdere mandaten in intercommunale verenigingen aanleiding geeft tot een tegengestelde vermenging van functies. Immers, krachtens artikel 1 van de wet van 1 maart 1922 moet de bestendige deputatie advies uitbrengen over winst- en verliesrekeningen, balans, enz. van de verenigingen van gemeenten.

Op het vlak van het beheer, de controle en de werking van de intercommunale verenigingen worden in dit wetsvoorstel maatregelen voorgesteld tot verdere democratisering, met name door :

- de beperking van de cumulatie;
- de openbaarheid van de vergaderingen van de raad van beheer en van de algemene vergadering;
- de opheffing van de intercommunale wanneer er geen gemeentelijk belang meer is;
- de mandaten voor het grootste gedeelte aan de gemeenten toe te vertrouwen;
- de taak van de regeringscommissaris duidelijk en bij koninklijk besluit vast te stellen;
- de consumenten- en leefmilieuverenigingen op het vlak van het beheer van intercommunale verenigingen als evenwaardige partners te behandelen.

J. GABRIELS

WETSVOORSTEL

Artikel 1

In artikel 1 van de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° het tweede lid wordt aangevuld als volgt :

pris des proportions très importantes dans les secteurs de la distribution d'électricité et de gaz et de la télédistribution.

Le cas récent d'Itergem a mis en évidence les différences considérables qui existent entre les intercommunales pures et les intercommunales mixtes, sur le plan des marges bénéficiaires, mais aussi sur celui des frais de gestion. L'étude du Ministère de l'Intérieur a révélé l'anarchie qui s'est développée dans le domaine des prix, de tarifs, etc., ainsi que des différences considérables au niveau des frais de gestion.

Par ailleurs, la composition des conseils d'administration, des collèges de commissaires, des comités de direction et des assemblées générales révèle l'existence de cumuls exagérés dans le chef de certains mandataires politiques communaux, provinciaux ou nationaux, qui perçoivent dans certains cas, des indemnités dont le montant est fortement disproportionné par rapport aux prestations qu'ils fournissent.

On peut se demander en outre comment une même personne parvient à exercer simultanément un grand nombre de mandats d'administrateur, de membre de nombreuses commissions et associations et à assumer de lourdes fonctions comportant de nombreuses responsabilités sans que ce cumul ait la moindre incidence sur la manière dont elle s'acquitte de sa mission.

La présente proposition de loi vise à mettre fin à ces cumuls. Il est en outre évident que la qualité de membre de la députation permanente est incompatible avec l'exercice de mandats divers au sein d'associations intercommunales. L'article 11 de la loi du 1^{er} mars 1922 prévoit en effet que la députation permanente doit émettre un avis sur le compte de profits et pertes, le bilan, etc, des associations de communes.

Notre proposition prévoit également des mesures visant à poursuivre la démocratisation de la gestion, du contrôle et du fonctionnement des associations intercommunales. Ces mesures consistent à :

- limiter le cumul;
- rendre publiques les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale;
- supprimer l'intercommunale lorsque l'intérêt des communes associées n'en justifie plus l'existence;
- attribuer la majorité des mandats aux communes;
- définir la mission du commissaire du gouvernement dans un arrêté royal;
- traiter les associations de consommateurs et les groupements de protection de l'environnement en tant que partenaires à part entière au niveau de la gestion des associations intercommunales.

PROPOSITION DE LOI

Article 1

A l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Le deuxième alinéa est complété par ce qui suit :

« Zij bezitten evenwel niet meer dan 20 % van het kapitaal van deze vereniging. »

2° er wordt een vierde lid toegevoegd, luidend als volgt :

« Zijn uitgesloten van deelneming de maatschappijen die een doel nastreven dat uitsluitend van handels- of industriële aard is. »

Art. 2

Artikel 2, eerste lid, van dezelfde wet, wordt aangevuld als volgt :

« Elke wijziging in de statuten wordt bekendgemaakt in de bijlagen van het *Belgisch Staatsblad*. »

Art. 3

In artikel 5 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het 2° wordt vervangen door de volgende tekst :

« 2° het doel of de limitatieve opgave van de doeleinden van de vereniging; »

2° het 3° wordt aangevuld als volgt :

« Het aandeel van de provincies en van het Rijk bedraagt ten hoogste 20 % van het maatschappelijk kapitaal. »

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel *5bis* ingevoegd, luidend als volgt :

« *Art. 5bis.* — 1° De leden van de raad van beheer, van het college van commissarissen en van het directiecomité van de vereniging kunnen niet terzelfdertijd zijn : lid van de Wetgevende Kamers, van de Gemeenschapsraden, van de Gewestraad, van de bestendige deputatie van de provincieraad, gouverneur of vice-gouverneur van de provincie, burgemeester of schepen van een gemeente met meer dan 20 000 inwoners, rijksambtenaar van het niveau 1 en 2.

Cumulatie van meer dan twee beheersmandaten is niet toegelaten. Men kan niet terzelfdertijd lid zijn van de algemene vergadering en van de raad van beheer.

2° De vergoeding per vergadering van de raad van beheer, van het college van commissarissen en van het directiecomité is vastgesteld op 1 500 F; dit bedrag is gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Art. 5

In dezelfde wet wordt een artikel *5ter* ingevoegd, luidend als volgt :

« *Art. 5ter.* — Elke vereniging heeft een beheerder en een plaatsvervangend beheerder, voorgedragen door de consumentenverenigingen die samenwerken in de verenigde raad van het verbruik en door de groeperingen voor milieubescherming voor zoverre er een inhoudelijke relatie bestaat tussen de vereniging en de werking van de bedoelde groeperingen.

De wijze van voordracht wordt bij koninklijk besluit geregeld. »

« Toutefois, leur part n'excède pas 20 % du capital de cette association. »

2° Il est inséré un quatrième alinéa, libellé comme suit :

« La participation de sociétés dont l'objet est de nature exclusivement commerciale ou industrielle est interdite. »

Art. 2

L'article 2, premier alinéa, de la même loi est complété par ce qui suit :

« Toute modification des statuts est publiée dans les annexes du *Moniteur belge*. »

Art. 3

A l'article 5 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° Le 2° est remplacé par la disposition suivante :

« 2° l'objet ou l'énonciation limitative des objets de l'association; »

2° Le 3° est complété par ce qui suit :

« La part des provinces et de l'Etat ne peut dépasser 20 % du capital social. »

Art. 4

Un article *5bis*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« *Art. 5bis.* — 1° Les membres du conseil d'administration, du collège des commissaires et du comité de direction de l'association ne peuvent être simultanément membre des Chambres législatives, d'un conseil communal, du Conseil régional ou de la députation permanente du conseil provincial, gouverneur ou vice-gouverneur de province, bourgmestre ou échevin d'une commune de plus de 20 000 habitants ou fonctionnaire de niveau 1 ou 2.

Le cumul de plus de deux mandats d'administrateur est interdit. Il est interdit d'être en même temps membre de l'assemblée générale et du conseil d'administration.

2° L'indemnité allouée par réunion du conseil d'administration, du collège des commissaires ou du comité de direction est fixée à 1 500 F; ce montant est lié à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Art. 5

Un article *5ter*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« *Art. 5ter.* — Chaque association a un administrateur et un administrateur suppléant, présentés par les associations de consommateurs qui sont représentées au Conseil de la consommation et par les groupements de protection de l'environnement, dans la mesure où il existe une relation entre l'objet de l'association et l'action de ces groupements.

Le mode de présentation est déterminé par arrêté royal. »

Art. 6

In dezelfde wet wordt een artikel *Squater* ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. *Squater*. — Het aantal mandaten van de aangesloten gemeenten moet ten minste 4/5 bedragen van het totale aantal mandaten in de raad van beheer, in de algemene vergadering, in het directiecomité en in het college van commissarissen. »

Art. 7

In dezelfde wet wordt een artikel *Squinquies* ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. *Squinquies*. — De door de raad van beheer van de vereniging voorgenomen beslissingen in zaken van elementair belang worden voor advies aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd; dit advies wordt uiterlijk binnen twee maanden uitgebracht. »

Art. 8

In dezelfde wet wordt een artikel *Ssexies* ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. *Ssexies*. — De vergaderingen van de raad van beheer en van de algemene vergadering van de vereniging zijn openbaar; hun bijeenroeping geschiedt via de bij de vereniging aangesloten gemeenten. »

Art. 9

In artikel 6, eerste regel, van dezelfde wet, wordt tussen de woorden « De » en « zetel », het woord « maatschappelijke » ingevoegd.

Art. 10

In artikel 8 van dezelfde wet, wordt tussen de woorden « waarin de » en « zetel » het woord « maatschappelijke » ingevoegd.

Art. 11

Artikel 9 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 9. — De vereniging kan, mits machtiging van de Koning, en na goedkeuring door de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten, leningen aangaan op dezelfde wijze en volgens dezelfde modaliteiten als de gemeenten. »

Art. 12

Artikel 10, eerste volzin, van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De vereniging kan van de gemeentelijke, provinciale, gewestelijke en nationale overheden toelagen en schenkingen ontvangen. »

Art. 13

Artikel 11 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

Art. 6

Un article *Squater*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. *Squater*. — Le nombre de mandats détenus par les communes associées doit être au moins égal aux quatre cinquièmes du nombre total des mandats au sein du conseil d'administration, de l'assemblée générale, du comité de direction et du collège des commissaires. »

Art. 7

Un article *Squinquies*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. *Squinquies*. — Les décisions que le conseil d'administration de l'association envisage de prendre concernant des points essentiels sont soumises pour avis aux conseils communaux intéressés; cet avis est rendu au plus tard dans les deux mois. »

Art. 8

Un article *Ssexies*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. *Ssexies*. — Les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale de l'association sont publiques; la convocation de ces organes a lieu à l'intervention des communes associées. »

Art. 9

A l'article 6, première ligne, de la même loi, le mot « siège » est remplacé par les mots « siège social ».

Art. 10

A l'article 8, deuxième phrase, de la même loi, le mot « siège » est remplacé par les mots « siège social ».

Art. 11

L'article 9 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 9. — L'association peut, moyennant l'autorisation du Roi et l'approbation des conseils communaux des communes associées, contracter des emprunts dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les communes. »

Art. 12

L'article 10, première phrase, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« L'association peut recevoir des subsides des autorités communales, provinciales, régionales et nationales, ainsi que des libéralités. »

Art. 13

L'article 11 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 11. — Ieder jaar worden de begrotingen en de rekeningen van de vereniging ter goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde minister. De balans van de winst- en verliesrekening, alsmede de bijlagen, opgemaakt volgens eenzelfde boekhouding principe, worden voorgelegd aan de gouverneur van de provincie voor advies van de bestendige deputatie.

Deze voorlegging gebeurt uiterlijk binnen vijftien dagen na de goedkeuring van de balans en de winst- en verliesrekening door de algemene vergadering.

De bestendige deputatie brengt advies uit binnen veertien dagen vanaf ontvangst der rekeningen.

Als de vereniging haar werkzaamheden in meerdere provincies uitoefent, wordt het advies in al die provincies verspreid.

Gedurende drie weken na goedkeuring van de balans, winst- en verliesrekening en bijhorende bewijsstukken, heeft het publiek recht op inzage daarvan in de maatschappelijke zetel van de vereniging. »

Art. 14

In artikel 11*bis* van dezelfde wet, worden de woorden « Minister van Binnenlandse Zaken » vervangen door de woorden « bevoegde minister ».

Art. 15

In artikel 12 van dezelfde wet, wordt tussen het eerste en het tweede lid, een lid ingevoegd, luidend als volgt :

« Die controle wordt uitgevoerd door één of meer regeringscommissarissen per provincie.

Het statuut en de taak van de regeringscommissarissen worden bij koninklijk besluit vastgesteld. »

Art. 16

In artikel 12*bis*, 1^o en 2^o, van dezelfde wet, worden de woorden « Minister van Binnenlandse Zaken » telkens vervangen door de woorden « bevoegde minister ».

Art. 17

In artikel 12*ter*, van dezelfde wet, wordt het woord « kan » vervangen door het woord « moet ».

Art. 18

Artikel 13 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 13. — Wanneer de statutair bepaalde termijn verstreken is, wordt de vereniging voor een zelfde termijn verlengd en krijgt elke gemeente die uit de vereniging wenst te treden, de gelegenheid dit te doen. In geen geval kan een meerderheid der aangesloten gemeenten een uittredende gemeente verhinderen een einde te maken aan haar deelname aan de vereniging. »

Art. 19

In artikel 14 van dezelfde wet, worden de woorden « van al de betrokken » vervangen door de woorden « van de meerderheid van de aangesloten ».

« Art. 11. — Chaque année, les budgets et les comptes de l'association sont soumis à l'approbation du ministre compétent. Le bilan, le compte de profits et pertes, ainsi que les annexes, établis suivant un même principe comptable, sont transmis au gouverneur de la province, pour avis de la députation permanente.

La communication de ces documents a lieu dans les quinze jours de l'approbation du bilan et du compte de profits et pertes par l'assemblée générale.

La députation permanente émet ses avis dans les quatorze jours de la réception des comptes.

Lorsque l'association exerce ses activités dans plusieurs provinces, ces avis sont diffusés dans chacune de ces provinces.

Durant trois semaines à compter de l'approbation du bilan, du compte de profits et pertes et des pièces justificatives y annexées, le public a le droit de consulter ces documents au siège social de l'association. »

Art. 14

A l'article 11*bis* de la même loi, les mots « le Ministre de l'Intérieur » sont remplacés par les mots « le ministre compétent ».

Art. 15

Dans l'article 12 de la même loi, un alinéa, libellé comme suite, est inséré entre le premier et le deuxième alinéas :

« Ce contrôle est effectué, dans chaque province, par un ou plusieurs commissaires du gouvernement.

Le statut et la mission des commissaires du gouvernement sont déterminés par arrêté royal. »

Art. 16

A l'article 12*bis*, 1^o et 2^o, de la même loi, les mots « Ministre de l'Intérieur » sont remplacés par les mots « ministre compétent ».

Art. 17

A l'article 12*ter* de la même loi, les mots « pourra prononcer » sont remplacés par le mot « prononcera ».

Art. 18

L'article 13 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 13. — A l'expiration du terme fixé, l'association est prorogée pour le même terme et toute commune qui ne souhaite plus faire partie de l'association peut se retirer. La majorité des communes associées ne peut faire obstacle à ce retrait.

Art. 19

A l'article 14 de la même loi, les mots « de toutes les communes et provinces intéressées » sont remplacés par les mots « de la majorité des communes et provinces associées ».

Art. 20

Artikel 15 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« *Art. 15.* — Bij ontbinding van de vereniging heeft iedere gemeente het recht om het onroerend patrimonium, gelegen op haar grondgebied, terug te nemen volgens schatting van deskundigen.

De voorwaarden van terugneming worden in de statuten bepaald. »

Art. 21

Artikel 16 van dezelfde wet wordt opgeheven.

5 mei 1982.

J. GABRIELS
P. VAN GREMBERGEN
W. KUIJPERS

Art. 20

L'article 15 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« *Art. 15.* — Chaque commune a le droit, en cas de dissolution, de reprendre, à dire d'expert, de patrimoine immobilier situé sur son territoire.

Les statuts fixent les conditions de cette reprise. »

Art. 21

L'article 16 de la même loi est supprimé.

5 mai 1982.