

PARLEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2005-2006

8 MARS 2006

PROPOSITION D'ORDONNANCE

complétant l'article 120 de la Nouvelle Loi Communale

(déposée par M. Jacques SIMONET (F),
Mmes Marion LEMESRE (F) et
Souad RAZZOUK (F))

Développements

Le nombre et la complexité sans cesse croissante des activités des communes a conduit celles-ci à diversifier leurs services, à renforcer leurs structures administratives et même à créer des organes spécifiques et mieux adaptés aux contraintes modernes de la gestion dans de multiples domaines.

Les procédés de droit administratif que constituent la déconcentration et la décentralisation présentent sans doute d'indéniables avantages sur le plan de l'efficacité tant au niveau des prestations fournies à la collectivité qu'à celui du fonctionnement interne, dans la mesure où ils permettent de réduire ou de supprimer nombre de contraintes légales et réglementaires qui s'imposent aux services communaux traditionnels, mais il n'est pas contestable que l'autonomie découlant de la mise en œuvre des procédés précités doit être assortie d'un contrôle adéquat et performant ainsi que d'une responsabilisation des organes de gestion des associations ou organismes décentralisés.

L'efficacité d'un tel contrôle doit dès lors reposer sur deux conditions essentielles.

D'une part, il importe de ne pas instituer des mécanismes de surveillance qui engendrent à leur tour de nouvelles activités administratives susceptibles d'interférer dans celles des services décentralisés.

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

GEWONE ZITTING 2005-2006

8 MAART 2006

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot aanvulling van artikel 120 van de Nieuwe Gemeentewet

(ingediend door de heer Jacques SIMONET (F),
mevrouw Marion LEMESRE (F) en
mevrouw Souad RAZZOUK (F))

Toelichting

De activiteiten van de gemeenten nemen in aantal toe en worden alomteerengewikkelder. Daardoor moeten de gemeenten hun diensten diversifiëren, hun administratieve structuren uitbreiden en zelfs specifieke organen oprichten die beter voldoen aan de moderne eisen van het beheer in tal van velden.

Deconcentratie en decentralisatie op het vlak van het administratief recht bieden zonder twijfel ontegensprekelijke voordelen voor de efficiëntie van de dienstverlening aan de gemeenschap en van de interne werking omdat vele wettelijke en reglementaire verplichtingen voor de traditionele gemeentelijke diensten kunnen worden verminderd of afgeschaft. Het staat echter buiten kijf dat de autonomie die voortvloeit uit voormelde deconcentratie en decentralisatie gepaard moet gaan met een gepaste en performante controle en een responsabilisering van de beheersorganen van de gedecentraliseerde verenigingen of organen.

Voor een doeltreffende controle, moet bijgevolg aan twee essentiële voorwaarden voldaan worden.

Eenzijds, mogen er geen controleregelingen worden ingevoerd die op hun beurt leiden tot nieuwe administratieve activiteiten die het werk van de gedecentraliseerde diensten zouden kunnen doorkruisen.

D'autre part, les principes de transparence et de bonne gouvernance impliquent que le contrôle soit démocratique, c'est-à-dire émane des élus qui composent le conseil communal. Alors même que les deux principes énoncés ci-dessus sont concrétisés dans l'arsenal législatif et administratif de la Région et des communes, il apparaît que les associations locales échappent la plupart du temps à tout contrôle du pouvoir qui est pourtant à l'origine de leur création et qui assure leur subsistance en affectant des moyens financiers, matériels et parfois humains à cet effet.

Il apparaît évident qu'à la lumière de l'évolution constatée au cours des deux dernières décennies, les bénéficiaires de derniers publics doivent rendre compte de leur gestion à la collectivité en général et à ses représentants élus en particulier. Cette exigence est encore renforcée par le fait que les associations ou organismes précités exécutent des missions d'intérêt général qui constituent des volets entiers des activités relevant de l'intérêt communal. Ces transferts de compétence s'accompagnent le plus souvent de celui des crédits budgétaires y afférents dans le budget des communes.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de véritable contrôle sur les associations locales. Les conseillers communaux ne sont en effet pas habilités à pratiquer des investigations dans des personnes morales autonomes par rapport à la commune, même si celles-ci sont financées par elle.

En ce qui concerne les subventions, la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions institue bien un mécanisme de surveillance, mais celle-ci ne vise pas l'ensemble des subventions et se résume fréquemment à un examen relatif à la régularité des opérations sur le plan comptable. Sauf cas exceptionnels, il ne concerne pas la gestion des fonds octroyés. En outre, dans l'hypothèse de subventions communales à des associations locales, le dispensateur des subventions se retrouve le plus souvent aussi directement ou indirectement parmi les bénéficiaires, si bien qu'il apparaît à la fois comme juge et partie.

Tous les autres aspects de la gestion, à savoir les ressources humaines, la logistique ou la maintenance des infrastructures échappent à tout contrôle effectif du conseil communal et d'une manière générale à celui de l'autorité subsidiaire.

C'est pourquoi il s'impose, dans un souci de renforcement du contrôle démocratique, de transparence et de bonne gouvernance, de permettre au conseil communal de remplir pleinement sa mission de surveillance des organes qui remplissent des missions d'intérêt communal et de l'utilisation des fonds provenant de la commune.

Cependant, dans un but d'efficacité et en vue de ne pas perturber l'activité des services concernés, il n'est pas souhaitable que plusieurs conseillers communaux puissent agir

Anderzijds, houden transparantie en goed bestuur een democratische controle in, uitgaande van de gekozenen van de gemeenteraad. Hoewel de twee hiervoren geschetste principes concreet gestalte krijgen in het wetgevend en administratief instrumentarium van het Gewest en de gemeenten, blijkt dat de lokale verenigingen meestal ontsnappen aan elke controle van de overheid die ze nochtans heeft opgericht en die hun voortbestaan verzekert door ze te dien einde financiële, materiële en soms personele middelen te verschaffen.

In het licht van de tijdens de laatste twee decennia geconstateerde evolutie, lijkt het evident dat degenen die van de overheid geld krijgen, rekenschap moeten geven van hun beheer aan de gemeenschap in het algemeen en aan de gekozen vertegenwoordigers in het bijzonder. Die eis wordt nog versterkt door het feit dat de voormelde verenigingen of organen taken van algemeen belang verrichten die geheel deel uitmaken van de activiteiten die van gemeentelijk belang zijn. Die bevoegdheidsoverdrachten gaan meestal hand in hand met overdrachten van begrotingskredieten daartoe vastgelegd in de begroting van de gemeenten.

Op dit moment, bestaat er geen echte controle van de lokale verenigingen. De gemeenteraadsleden mogen immers geen onderzoek verrichten in rechtspersonen die onafhankelijk zijn van de gemeente, zelfs als ze door die gemeente worden gefinancierd.

Inzake de subsidies, bevat de wet van 14 november 1983 betreffende de controle op de toekenning en de aanwending van sommige toelagen wel degelijk een controleregeling, maar die geldt echter niet voor alle subsidies en wordt vaak beperkt tot een onderzoek van de regelmatigheid van de verrichtingen op boekhoudkundig vlak. Behoudens uitzonderlijke gevallen, slaat ze niet op het beheer van de toegekende gelden. En in geval van gemeentelijke subsidies aan lokale verenigingen, is degene die subsidies geeft vaak direct of indirect een van de begunstigden en dus rechter in eigen zaak.

Alle andere aspecten van het beheer, te weten personeelsbeleid, logistiek of onderhoud van de infrastructuur, ontsnappen aan elke effectieve controle van de gemeenteraad en, in het algemeen, van de subsidiërende overheid.

Daarom moet de gemeenteraad, ter wille van de betere democratische controle, de transparantie en het goed bestuur, zijn taak inzake controle van de organen die taken van gemeentelijk belang vervullen en van het gebruik van het geld van de gemeente ten volle kunnen uitoefenen.

Met het oog op de doeltreffendheid en om de werkzaamheden van de betrokken diensten niet te storen, is het echter niet wenselijk dat verschillende gemeenteraadsleden

de manière dispersée. En raison d'ordres du jour chargés, les conseils communaux ne disposent pas du temps suffisant pour débattre de problèmes de gestion d'associations locales. Aussi, il paraît opportun de confier des missions de surveillance et d'audit à une commission composée de conseillers communaux faisant partie de la majorité et de l'opposition. La présente proposition ne vise donc pas à créer un organe administratif supplémentaire, mais bien à doter une structure existante de pouvoirs d'investigation adéquats pour atteindre les finalités exposées ci-avant.

En ce qui concerne le contrôle sur les personnes morales subventionnées par la commune ou auxquelles des missions d'intérêt général sont confiées, il importe toutefois de souligner qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de la création d'un mécanisme de tutelle administrative pour les motifs suivants :

D'abord, aux termes de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur ordonnantiel n'est pas compétent pour organiser une tutelle sur des associations de droit privé.

Ensuite, la notion même de tutelle suppose l'existence d'un lien hiérarchique entre une autorité supérieure et un pouvoir subordonné, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence puisque les associations en tant que telles ne constituent pas des pouvoirs subordonnés de la commune.

Enfin, il est de règle que l'autorité de tutelle dispose d'un pouvoir de contrainte à l'égard du pouvoir subordonné en vue de faire observer la loi et de faire respecter l'intérêt général.

La présente ordonnance n'institue par un système de contrôle externe direct sur les personnes morales précitées et ne les soumet pas à une obligation quelconque au sens juridique du terme envers une autorité extérieure, à savoir une commission du conseil communal.

Elle organise et précise par contre les rapports entre le mandant, c'est-à-dire le conseil communal, et ses mandataires dans des personnes morales, dans le cadre de l'application de l'obligation absolue de reddition des comptes du mandataire à son mandant.

Pour le surplus, il convient aussi de renforcer le contrôle des services communaux en dotant les conseillers élus démocratiquement des instruments juridiques adéquats de contrôle.

Jacques SIMONET (F)
Marion LEMESRE (F)
Souad RAZZOUK (F)

afzonderlijk optreden. Wegens volle agenda's, beschikken de gemeenteraden niet over voldoende tijd om over beheersproblemen van lokale verenigingen te debatteren. Het lijkt dan ook opportuun om controle en doorlichting toe te vertrouwen aan een commissie bestaande uit gemeenteraadsleden die deel uitmaken van de meerderheid en de oppositie. Dit voorstel beoogt dus geen bijkomend administratief orgaan in het leven te roepen, maar een bestaande structuur gepaste onderzoeksbevoegdheid te verlenen om de hiervoren geschetste doelstellingen te verwezenlijken.

Wat betreft de controle op de rechtspersonen die door de gemeente gesubsidieerd worden of waaraan taken van algemeen belang toevertrouwd zijn, dient er evenwel te worden onderstreept dat het in dit geval niet gaat om de invoering van een regeling inzake administratief toezicht, en wel om de volgende redenen:

In de eerste plaats, is de ordonnantiegever, krachtens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, niet bevoegd om toezicht op privaatrechtelijke verenigingen te organiseren.

Vervolgens, veronderstelt het begrip « toezicht » het bestaan van een hiërarchische band tussen een hogere overheid en een ondergeschikte overheid, wat hier niet het geval is, aangezien verenigingen als dusdanig geen ondergeschikte besturen van de gemeente zijn.

Ten slotte, moet de toezichthoudende overheid over dwangbevoegdheid jegens de ondergeschikte overheid beschikken om de wet te doen naleven en het algemeen belang te laten dienen.

Deze ordonnantie voert geen rechtstreekse externe controleregeling met betrekking tot de voornoemde rechtspersonen in en onderwerpt hen niet aan een verplichting in de juridische betekenis van het woord jegens een externe overheid, te weten een commissie van de gemeenteraad.

De ordonnantie regelt en preciseert daarentegen de betrekkingen tussen de lastgever, zijnde de gemeenteraad, en zijn lasthebbers in rechtspersonen in het kader van de toepassing van de absolute verplichting van de lasthebber om rekenschap te geven aan de lastgever.

Voor het overige, dient ook de controle van de gemeentelijke diensten te worden versterkt door de democratisch gekozen gemeenteraadsleden adequate juridische controle-middelen ter beschikking te stellen.

PROPOSITION D'ORDONNANCE**complétant l'article 120
de la Nouvelle Loi
Communale***Article 1^{er}*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'article 120 de la Nouvelle Loi Communale est complété par un § 3 et un § 4 libellés comme suit :

« § 3. – Le conseil communal peut instituer une commission chargée du contrôle interne et externe de tous les services communaux.

A cette fin, la commission précitée peut consulter tous les documents utiles, interroger toute personne susceptible de fournir des explications ou informations au sujet des dossiers traités et prescrire toutes autres mesures d'investigation qu'elle estime opportunes. Elle établit ensuite un rapport qu'elle transmet sans délai au conseil communal qui doit en délibérer au cours de sa plus prochaine séance.

La commission est valablement saisie soit par le collège, soit à la demande d'un tiers des membres du conseil en fonction. Les fonctionnaires communaux sont tenus d'exécuter loyalement les missions qu'elle leur confie, sous peine de poursuites disciplinaires. Le règlement interne détermine le mode de fonctionnement de la commission.

§ 4. – En ce qui concerne les personnes morales dont la commune finance en totalité ou en partie les activités et dans les organes de gestion desquelles elle a désigné des représentants, la commission peut contraindre ces représentants, sous peine de déchéance de leur mandat, d'une part, à procéder à toutes mesures d'investigation qu'elle prescrit en vue de contrôler la gestion par les organes compétents des personnes morales des missions que la commune leur confie ou qu'elle subventionne, et d'autre part à lui fournir les renseignements ainsi recueillis. ».

Jacques SIMONET (F)
Marion LEMESRE (F)
Souad RAZZOUK (F)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**tot aanvulling
van artikel 120 van
de Nieuwe Gemeentewet***Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 120 van de Nieuwe Gemeentewet wordt aangevuld met een derde en vierde paragraaf, luidend :

« § 3. – De gemeenteraad kan een commissie instellen belast met de interne en externe controle van alle gemeentelijke diensten.

Te dien einde, kan de voormelde commissie alle nuttige documenten inkijken, iedere persoon ondervragen die uitleg of informatie kan verschaffen over de dossiers die worden behandeld en alle andere onderzoeksmaatregelen voorschrijven die zij opportuun acht. Ze stelt daarna een verslag op dat zij onverwijld bezorgt aan de gemeenteraad, die daarover tijdens de eerstvolgende vergadering moet beraadslagen.

De commissie wordt geldig geadieerd door het college of op verzoek van een derde van de leden van de raad in functie. De gemeentelijke ambtenaren moeten de taken die zij hun opdraagt loyaal uitvoeren, op straffe van disciplinaire vervolgingen. Het huishoudelijk reglement bepaalt de werkwijze van de commissie.

§ 4. – Wat betreft de rechtspersonen wier activiteiten geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden door de gemeente en in wier beheersorganen de gemeente vertegenwoordigers heeft aangewezen, kan de commissie die vertegenwoordigers, op straffe van verval van hun mandaat, er enerzijds toe verplichten alle onderzoeksdaden die zij voorschrijft te stellen, teneinde controle uit te oefenen op de uitvoering, door de bevoegde organen van de rechtspersonen, van de taken waarmee ze belast zijn door de gemeente of die door haar gesubsidieerd worden, en hen er anderzijds toe te verplichten haar de aldus ingewonnen inlichtingen te verstrekken. ».