

BELGISCHE SENAAT**—**
BUITENGEWONE ZITTING 1988
—**—**
28 MAART 1988
—

Voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 6, § 1, VIII, en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(Ingediend door
de heren Valkeniers en Meyntjens)

—**TOELICHTING**
—

Dit voorstel beoogt een verruiming van de bevoegdheden van de gewesten t.o.v. de lokale besturen door uitbreiding van het administratief toezicht, de afschaffing van bepaalde uitzonderingsregelingen voor gemeenten met taalfaciliteiten alsmede het toevertrouwen van het benoemingsrecht van de burgemeesters aan de gewestelijke overheidsinstanties.

De wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben een herverdeling van de centrale gezagsuitoefening tot stand gebracht.

Er werd een horizontale herstructurering doorgevoerd door opsplitsing van bevoegdheden op het hoogste beleidsniveau, zonder enige ondergeschiktheid van Raden en Executieven aan de centrale macht.

Dat wij niettemin voortdurend in bevoegdheidsconflicten belanden, spruit niet voort uit het falen van de basisvisie, maar wel uit de gebrekkige toepassing ervan, die tot uiting is gekomen in de halfslachtigheid van de bovenvermelde wetten.

Na de horizontale spreiding van de macht wordt eveneens sterk de noodzaak aan gevoeld tot reorganisatie van het binnenlands bestuur in de verticale structuur, d.w.z. vanaf de gemeenten, via een intermediair niveau, naar de uitgesplitste top.

SENAT DE BELGIQUE**—**
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988
—**—**
28 MARS 1988
—

Proposition de loi modifiant l'article 6, § 1^{er}, VIII, et l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par
MM. Valkeniers et Meyntjens)

—**DEVELOPPEMENTS**
—

La présente proposition de loi vise à étendre les compétences des Régions à l'égard des administrations locales, en élargissant la tutelle administrative, en supprimant certaines exceptions applicables aux communes à facilités linguistiques et en confiant la nomination des bourgmestres aux autorités régionales.

Les lois des 8 août et 9 août 1980 de réformes institutionnelles ont redistribué les compétences en ce qui concerne l'exercice du pouvoir central.

Elles ont réalisé une restructuration horizontale par la scission des compétences au niveau supérieur, sans subordonner aucunement les conseils et les exécutifs au pouvoir central.

Si des conflits de compétence éclatent continuellement, ce n'est pas parce que la conception dont procède cette nouvelle structure serait inadéquate dans son principe, mais parce que sa traduction concrète est très imparfaite, ainsi qu'en témoigne le caractère hybride des lois précitées.

Après cette scission horizontale du pouvoir, la nécessité de réorganiser l'administration interne du pays dans le plan vertical, c'est-à-dire des communes aux différentes instances supérieures en passant par un niveau intermédiaire, se fait aussi fortement sentir.

Er moet worden gestreefd naar een toename van de beslissingsvrijheid aan de basis. Een verantwoorde decentralisatie en een voogdijregeling in functie van een verruimde gemeentelijke autonomie worden gedwarsboomd door de schizofrene situatie op het topniveau, waar onafwendbare en fundamentele ontwikkelingen worden genegeerd, met name :

1. De trend naar verdere federalisering of regionalisering, waardoor de Raden en Executieven streven naar een zo ruim mogelijk toepassingsveld van de hun toegemeten bevoegdheden.

Die trend wordt stelselmatig en systematisch afgeremd door de centralistische en behoudsgezinde kenmerken van het beleid gevoerd door de Regering in het algemeen en het departement van Binnenlandse Zaken in het bijzonder. De betwistingen tussen beide bevoegde departementen verhinderen de modernisering en sanering van het lokaal beleid.

2. De sterke onderlinge verschillen tussen de gemeenten behorend tot het Vlaamse Gewest en die behorend tot het Waalse Gewest.

De financiële toestand van de Vlaamse gemeenten is aanmerkelijk gezonder. In 1982 hadden 458 gemeenten een gezamenlijk begrotingsoverschot van 894 miljoen. Daartegenover stonden echter 138 gemeenten met een totaal tekort van 47 456 miljoen.

Voor de Waalse en de Brusselse gemeenten waren hiervoor verantwoordelijk. De 59 deficitaire Waalse gemeenten hadden samen een tekort van 24,7 miljard, terwijl dit cijfer voor de 63 betrokken Vlaamse gemeenten beperkt bleef tot 8,74 miljard.

Door de onrechtvaardige verdeelsleutel, die de aandelen in het Gemeentefonds bepaalt, wordt Wallonië sterk bevoordeld met het geldend criterium « oppervlakte ». Zo werd voor 1983 per inwoner in Vlaanderen 5 999 frank uitgekeerd, in Wallonië 7 891 frank.

Niettegenstaande deze onweerlegbare gunstregeling slagen de Waalse gemeenten er niet in tot budgettaire en financiële gezondmaking te komen.

In Vlaanderen wordt via saneringsoperaties hard gewerkt aan budgettair herstel en ontstaan op gewestelijk niveau initiatieven om het gemeentebestuur nieuwe impulsen te geven (o.a. invoering van het investeringsfonds dat het procédé van de betoelaging op objectieve grondslagen zal aanpassen).

De afwijkende opvattingen over het gemeentelijk beleid en de grondige verschillen in de aard en omvang van de op te lossen problemen van gewest tot gewest, wettigen niet langer eenvormige maatregelen en uitoefening van voogdijrecht door het centrale gezag.

Gezien hun specifieke betrokkenheid bij het leven van de eigen volksgemeenschap, zijn de gewestelijke overheidsinstanties meer vertrouwd met de mentaliteit, gevoelens en geaard-

Il faut s'efforcer de donner à la base une plus grande liberté sur le plan décisionnel. La mise en œuvre d'une décentralisation et d'un régime de tutelle adapté à une autonomie communale accrue est entravée par la schizophrénie qui existe au niveau supérieur, où l'on ignore des réalités inéluctables et fondamentales, à savoir :

1. La tendance à poursuivre le processus de fédéralisation ou de régionalisation par lequel les conseils et les exécutifs tentent d'étendre au maximum le champ d'application des compétences qui leur ont été accordées.

Cette tendance est systématiquement freinée par la politique centralisée et conservatrice menée par le Gouvernement en général et par le département de l'Intérieur en particulier. Les litiges entre les deux départements compétents font obstacle à la modernisation et à l'assainissement de la gestion locale.

2. Les différences marquées entre les communes appartenant à la Région flamande et celles appartenant à la Région wallonne.

La situation financière des communes flamandes est nettement plus saine que celle des communes wallonnes. En 1982, 458 communes avaient ensemble un excédent budgétaire de 894 millions de francs. Par contre, 138 communes accusaient un déficit global de 47 456 millions de francs.

La responsabilité de ce déficit incombe principalement aux communes wallonnes et bruxelloises. Les 59 communes wallonnes déficitaires accusaient en effet un déficit global de 24,7 milliards, alors que le déficit était seulement de 8,74 milliards pour les 63 communes flamandes concernées.

La clé de répartition inéquitable qui fixe la part des communes dans le Fonds des communes avantage fortement les communes wallonnes du fait qu'elle est basée sur le critère de la « superficie ». C'est ainsi qu'en 1983, la part allouée par le Fonds a été, par habitant, de 5 999 francs pour la Flandre et de 7 891 francs pour la Wallonie.

En dépit de cet incontestable régime de faveur dont elles jouissent, les communes wallonnes ne parviennent pas à assainir leur situation budgétaire et financière.

En Flandre, des efforts considérables sont consentis par les communes, dans le cadre d'opérations d'assainissement, pour retrouver leur équilibre budgétaire et des initiatives sont prises au niveau régional en vue de donner une nouvelle impulsion à la politique communale (par exemple, institution du fonds d'investissement qui adaptera la technique du subventionnement en fonction de critères objectifs).

Les divergences quant à la conception de la politique communale et les différences fondamentales quant à la nature et à l'ampleur des problèmes à résoudre, que l'on constate entre les Régions, rendent désormais injustifiables les mesures uniformes et l'exercice d'une tutelle par le pouvoir central.

Du fait de leur relation spécifique avec la vie de leur propre communauté, les autorités régionales sont plus familiarisées avec la mentalité, la sensibilité et le tempérament

heid van de eigen burgers. Dat is een reden te meer om het administratief toezicht volledig toe te vertrouwen aan de Gewesten.

De betwistingen rond het benoemen van burgemeesters kunnen op een eenvoudige en doeltreffende manier ophouden door dit benoemingsrecht eveneens naar de Gewesten over te hevelen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel beoogt de uitbreiding van de aangelegenheden die bedoeld zijn in artikel 107^{quater} van de Grondwet, door toevoeging aan artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onder de rubriek VIII « Ondergeschikte besturen » van het recht tot het benoemen van de burgemeesters.

Artikel 2

Bij de wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt uitgegaan van de vaststelling dat artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet onvolledig is weerspiegeld in de bepalingen van artikel 7 van de wet van 8 augustus 1980.

Immers in artikel 108 van de Grondwet is er verder sprake van « de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht », terwijl er in het geciteerd artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft, slechts melding wordt gemaakt van « de organisatie van de procedures » (A. Mast, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Story, Gent, 1981, blz. 351).

« Organiseren » is meer dan enkel procedures of rechtspleging bepalen. Tot het organiseren behoren immers ook het omschrijven en het aanduiden van de aan het administratief toezicht onderworpen handelingen, het bepalen van welke aard het toezicht moet zijn en het aanwijzen van de toezichthoudende overheden. Met het oog op de rechtszekerheid wordt de verwijzing sub *a*) in bovenvermeld artikel 7 naar de « begrotingen », de « jaarrekeningen », de « personeelsformaties », weggelaten, vermits het een opsomming van voorbeelden betreft, die niet limitatief is.

In afwachting van de opsplitsing van de provincie Brabant, wordt in de overgangsregeling het administratief toezicht op dit provinciebestuur nog niet aan de Gewesten toegerekend. Er is geen bezwaar dat die bevoegdheid wordt verleend voor de gemeenten, opgesomd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

J. VALKENIERS.

♦♦

de ceux pour qui elles sont appelées à décider. C'est là une raison de plus pour confier l'ensemble de la tutelle administrative aux Régions.

Le transfert aux Régions du pouvoir de nomination des bourgmestres serait un moyen à la fois simple et efficace d'éviter les contestations auxquelles ces nominations donnent parfois lieu.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article vise à étendre les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution en ajoutant à l'article 6, § 1^{er}, VIII (« En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés »), de la loi spéciale du 8 août 1980, le pouvoir de nommer les bourgmestres.

Article 2

La modification que nous entendons apporter à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 est dictée par la constatation que l'article 108, deuxième alinéa, 6°, de la Constitution n'est qu'incomplètement reflété dans les dispositions de l'article 7 de la loi du 8 août 1980.

En effet, il est également question à l'article 108 de la Constitution de « l'organisation et (de) l'exercice de la tutelle administrative », alors qu'à l'article 7 susvisé de la loi spéciale du 8 août 1980, il n'est fait mention, en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, que de « l'organisation des procédures » (A. Mast, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Story, Gand, 1981, p. 351).

Le terme « organisation » a un sens plus large que la simple détermination de procédures. En effet, il implique également la désignation et la description des actes soumis à la tutelle administrative, la définition de la nature de la tutelle et la désignation des autorités de tutelle. En vue de la sécurité juridique, la référence du *a*) de l'article 7 précité aux « budgets », « comptes annuels » et « cadres du personnel » est supprimée, parce qu'il s'agit d'une énumération d'exemples non limitative.

En attendant la scission de la province de Brabant, une disposition transitoire n'attribue pas encore aux Régions la tutelle administrative de cette administration provinciale. Rien ne s'oppose à ce que cette compétence soit attribuée pour les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

♦♦

VOORSTEL VAN WET**ARTIKEL 1**

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aangevuld met een 4°, luidende :

« 4° Het benoemen van de burgemeesters en de toepassing van de tuchtregeling op de burgemeesters. »

ART. 2

Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen als volgt :

« Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten.

De organisatie omvat het bepalen van de administratieve rechtshandelingen die aan toezicht onderworpen zijn, het aanwijzen van de toezichthoudende overheden met de hun toegekende bevoegdheden, het vaststellen van de aard of de vorm van het toezicht en het regelen van de procedures.

De bevoegdheid van de Gewesten geldt :

a) voor het gewoon administratief toezicht, ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971;

b) voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij wet of decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten niet bevoegd voor het administratief toezicht op de handelingen gesteld door het provinciebestuur van Brabant. »

J. VALKENIERS.
O. MEYNTJENS.

PROPOSITION DE LOI**ARTICLE 1^{er}**

L'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est complété par un 4°, libellé comme suit :

« 4° La nomination des bourgmestres et l'application du régime disciplinaire aux bourgmestres. »

ART. 2

L'article 7 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sont de la compétence des Régions l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes.

L'organisation comporte la détermination des actes juridiques soumis à la tutelle, la désignation des autorités de tutelle et des compétences qui leur sont attribuées, la définition de la nature et de la forme de la tutelle et le règlement des procédures.

La compétence des Régions s'applique :

a) à la tutelle administrative ordinaire, instaurée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971;

b) aux autres actes, à l'exception de ceux qui se rapportent à des matières pour lesquelles l'autorité nationale ou l'autorité communautaire est compétente et pour lesquelles une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret.

A titre transitoire, les Régions ne sont pas compétentes pour la tutelle administrative sur les actes accomplis par l'administration provinciale du Brabant. »