

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

22 MAI 1986

PROPOSITION DE LOI

modifiant les articles 6, § 1^{er}, VIII, et 7
de la loi spéciale du 8 août 1980
de réformes institutionnelles

(Déposée par M. Desseyn)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

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 prévues pour les communes à facilités et en confiant la nomination des bourgmestres aux autorités régionales.

Les lois des 8 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.

Il faut s'efforcer de donner à la base une plus grande liberté sur le plan décisionnel. La mise en œuvre d'une décentralisation judicieuse et d'un régime de tutelle adapté à une autonomie communale accrue est entravée par la

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

22 MEI 1986

WETSVOORSTEL

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 heer Desseyn)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

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 aangevoeld tot reorganisatie van het binnenlandse bestuur in de verticale structuur, d.w.z. vanaf de gemeenten, via een intermediair niveau, naar de uitgesplitste top.

Er dient 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 schizo-

schizophrénie qui prévaut au niveau supérieur, où l'on ignore les 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 jusqu'à présent 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.

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.

Le Conseil flamand a déjà procédé à d'importantes réformes par le biais du décret du 28 juin 1985, qui a établi pour la Région flamande de nouvelles règles concernant l'organisation des procédures et l'exercice de la tutelle administrative sur les communes.

Le constituant a exprimé sa volonté à l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, qui a une portée plus large que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le législateur n'a encore utilisé que partiellement la possibilité de transfert de compétences prévue lors de la révision de la Constitution.

Il conviendrait pourtant d'étendre les compétences des Régions afin qu'elles puissent désigner les actes administratifs soumis à la tutelle et déterminer la nature de la tutelle administrative.

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

Les communes à facilités ne peuvent plus être exclues du nouveau régime de tutelle.

Le transfert aux Régions de la compétence en matière 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 un 4^e concernant le pouvoir de nommer les bourgmestres.

frene 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 de politiek tot heden gevoerd door de Regering in het algemeen en door het departement van Binnenlandse Zaken in het bijzonder. De betwistingen tussen de 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 deze behorend tot het Waalse Gewest.

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

De Vlaamse Raad heeft reeds ingrijpende wijzigingen doorgevoerd en bij decreet van 28 juni 1985 voor het Vlaamse Gewest nieuwe regelen vastgelegd betreffende de organisatie van de procedures en de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten.

De wil van de grondwetgever wordt uitgedrukt in het artikel 108, derde lid, dat een ruimere draagwijdte heeft dan het artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De bevoegdheidsoverdracht die door de herziening van de grondwet werd mogelijk gemaakt, is tot op heden slechts gedeeltelijk door de wetgever benut.

Het is aangewezen dat de aanduiding van de administratieve rechtshandelingen die aan toezicht zijn onderworpen en het bepalen van de aard van het administratief toezicht eveneens binnen de bevoegdheidssfeer van de Gewesten worden gebracht.

Gezien hun specifieke betrokkenheid bij het leven van de eigen volksgemeenschap, kennen de gewestelijke overheidsinstanties beter de mentaliteit, de gevoelens en de geaardheid van de eigen burgers. Dat is een reden te meer om het administratief toezicht in al zijn aspecten aan de gewesten toe te vertrouwen.

De gemeenten met taalfaciliteiten mogen niet meer worden uitgesloten van de nieuwe toezichtsregeling.

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.

Ontleding van de artikelen

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.

Art. 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 troisième alinéa, de la Constitution a une portée plus large que ledit article 7.

En effet, il est 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 de la loi spéciale du 8 août 1980, il n'est fait mention, en ce qui concerne les Régions wallonne et flamande, que de « l'organisation des procédures » (Mast, A., *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 détermination de la nature de cette tutelle et la désignation des autorités de tutelle.

Dans un souci de sécurité juridique, la référence aux « budgets », « comptes annuels » et « cadres du personnel », figurant au littéra a) de l'article 7 visé ci-dessus, est supprimée parce qu'il ne s'agit que d'une énumération d'exemples non limitative.

Il est en outre prévu, à titre transitoire et en attendant la scission de la province de Brabant, que les Régions ne sont pas compétentes pour la tutelle administrative en ce qui concerne cette province.

Rien ne s'oppose toutefois à ce que cette compétence leur soit attribuée en ce qui concerne les communes visées aux articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

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 le point suivant :

« 4° La nomination des bourgmestres et l'application des mesures disciplinaires aux bourgmestres. »

Art. 2

L'article 7 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 7. — Sont de la compétence des Régions, l'organisation ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes.

L'organisation comprend la détermination des actes administratifs soumis à la tutelle, la désignation des autorités de tutelle et la définition de leurs compétences, la détermi-

Art. 2

Bij de wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt uitgegaan van de vaststelling dat artikel 108, derde 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 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 » (Mast, A. : « 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 toegekend.

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. DESSEYN

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aangevuld als volgt :

« 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 door volgende tekst :

« Art. 7. — Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de organisatie alsook de uitoefening van de 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

nation de la nature ou de la forme de la tutelle et l'organisation des procédures.

Les Régions sont compétentes :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971;

b) pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique.

A titre transitoire, les Régions ne sont toutefois pas compétentes pour la tutelle administrative en ce qui concerne les actes de l'administration provinciale du Brabant. »

29 avril 1986.

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 gemeenteraad, 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. »

29 april 1986.

J. DESSEYN
V. ANCIAUX