

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

16 FÉVRIER 1984

PROPOSITION DE LOI

modifiant les articles 6, § 1, 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 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.

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 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 par le Gouvernement

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

16 FEBRUARI 1984

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 en 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 die 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 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.

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 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

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 F. Par contre, 138 communes accusaient un déficit global de 47 456 millions de F.

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 F pour la Flandre et de 7 891 F 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 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.

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 point 4^o concernant le pouvoir de nommer les bourgmestres.

Art. 2

La modification que nous entendons apporter à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 est dictée par la

het beleid gevoerd door de Regering in het algemeen en 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 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 al de Waalse en de Brusselse gemeenten waren hiervoor verantwoordelijk. De 59 deficittaire 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 bevoordeeld met het geldend criterium « oppervlakte ». Zo werd voor 1983 per inwoner in Vlaanderen 5 999 F uitgekeerd, in Wallonië 7 891 F.

Niettegenstaande deze onweerlegbare gunstregeling slaan 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 éénvormige 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 geaardheid 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.

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

Bij de wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt uitgegaan van de vaststelling dat

constatation que l'article 108, troisième alinéa, de la Constitution a une portée plus large que l'article 7 de la loi du 8 août 1980.

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 la Région wallonne et la Région 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.

L'attribution de l'ensemble de la tutelle administrative aux Régions contribuera en outre à améliorer la compréhension entre les communautés.

La référence du littéra a) de l'article 7 visé ci-dessus aux « budgets », « comptes annuels » et « cadres du personnel » est supprimée parce qu'elle est à la fois superflue et trompeuse.

Elle est d'abord superflue, puisqu'il s'agit d'une énumération d'exemples non limitative. La tutelle administrative ordinaire s'exerce en effet sur bien d'autres matières.

Elle est ensuite trompeuse.

En effet, la tutelle administrative sur les budgets et les comptes annuels des communes est exercée dans une très large mesure et souvent quasi exclusivement, par la députation permanente de la province sauf en ce qui concerne les dix-neuf communes et l'agglomération bruxelloise, dont les budgets et les comptes annuels sont soumis à l'approbation du Roi en vertu de la loi du 26 juillet 1971.

Ce n'est qu'en cas de recours qu'il y a intervention du Roi (à présent des Exécutifs). Or, dans la pratique, les recours sont extrêmement rares.

Les modifications proposées visent par conséquent à rationaliser et à clarifier les dispositions existantes en vue d'accroître la sécurité juridique.

Le dernier alinéa de l'article 7 doit être supprimé. Il est inutile d'exclure du nouveau régime de tutelle les communes à facilités faisant partie de la Région wallonne ou de la Région flamande.

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^o La nomination des bourgmestres et l'application du régime disciplinaire aux bourgmestres. »

Art. 2

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

artikel 108, derde lid, 6^o, van de Grondwet ruimer is dan 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 artikel 7, 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 behoort immers ook het omschrijven en het aanduiden van de aan het administratief toezicht onderworpen handelingen.

Daarenboven zal de toewijzing van het administratief toezicht in al zijn aspecten aan de regio's een beter verantwoorde regeling zijn om de verstandhouding tussen de volksgemeenschappen te bevorderen.

De verwijzing sub a) in bovenvermeld artikel 7 naar de « begrotingen », de « jaarrekeningen », de « personeelsformaties », wordt weggelaten omdat het én overbodig én misleidend is.

Ten eerste overbodig, vermits het een opsomming van voorbeelden betreft, die evenwel niet limitatief is. Tal van andere aangelegenheden vallen immers eveneens onder de toepassing van het gewoon administratief toezicht.

Ten tweede omdat de opsomming misleidend werkt.

Zo berust het administratief toezicht over de gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekeningen in zeer aanzienlijke mate, vaak quasi volledig, bij de provinciale bestendige deputatie (uitzondering gemaakt voor de negentien gemeenten en de Brusselse agglomeratie waarvan de begrotingen en de jaarrekeningen, krachtens de wet van 26 juli 1971, aan de goedkeuring van de Koning onderworpen zijn).

Alleen in hoger beroep komt de Koning (thans de Executieven) tussenbeide. In de praktijk zijn deze beroepen uiterst zeldzaam.

Beoogd wordt dus de rationalisatie en klaarheid, met het oog op rechtszekerheid.

Het laatste lid van artikel 7 dient geschrapt. Het is onnodig gemeenten met taalfaciliteiten die tot het Vlaamse of tot het Waalse Gewest behoren, uit te sluiten van de nieuwe toezichtsregeling.

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^o 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 :

« Sont de la compétence des Régions, l'organisation de la tutelle administrative par la détermination des actes juridiques administratifs des provinces, des communes et des agglomérations et fédérations de communes qui y sont soumis, la fixation des procédures qui régissent cette tutelle et l'exercice de celle-ci :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle 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. »

26 janvier 1984.

« Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de organisatie van het administratief toezicht door het bepalen van de aan toezicht onderworpen administratieve rechtshandelingen gesteld door de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, het vaststellen van de procedures die dit toezicht regelen en de uitoefening ervan :

a) wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat, 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 de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd. »

26 januari 1984.

J. DESSEYN
F. BAERT
A. DE BEUL