

Problemen van administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten

door William LAMBRECHTS,

Gewoon hoogleraar,
Voorzitter van het Departement Rechten
aan de Universitaire Instelling Antwerpen.

★

In dit werkstuk is het de bedoeling enkele juridische vragen te stellen die een invloed kunnen hebben op het administratief toezicht in het algemeen en mogelijk op het administratief toezicht ten aanzien van de gefusioneerde gemeenten in het bijzonder.

I. Het voorstel van nieuwe gemeentewet en het administratief toezicht.

Een initiatief tot het voorstel van een nieuwe gemeentewet ging uit van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten. Een uitvoerige inspraak-procedure werd op het gemeentelijk vlak georganiseerd. Uiteindelijk werd in 1977 het wetsvoorstel van een nieuwe gemeentewet bij de Senaat ingediend (1). Na de parlementsontbinding werd het opnieuw ingediend in 1979 (2) en tenslotte een derde maal na de verkiezingen van 8 oktober 1981 (3).

De verruiming van de gemeentelijke schaal ingevolge de wet van 13 december 1975, waardoor de samenvoegingen van de gemeenten werden bekrachtigd, werd als één van de elementen vermeld die, op dringende wijze, een aanpassing van de werkingsregelen vereist.

Uitdrukkelijk wordt in het wetsvoorstel vermeld dat de voornaamste verbeteringen aan de inhoud van de nieuwe voorgestelde gemeentewet betrekking hebben op het administratief toezicht en op de beheersregelen.

(1) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1977, nr 11/1.

(2) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1979, nr 14/1.

(3) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1.

Wat de uitoefening van het administratief toezicht betreft, wordt erkend dat weliswaar de noodzaak blijft bestaan om te zorgen dat het beleid van de gemeenten blijft passen in het beleid, dat op gewestelijk of op nationaal vlak wordt gevoerd. Dit toezicht mag evenwel niet overmatig hinderend zijn. De regeringsverklaring van 30 april 1974 stelt duidelijk dat het toezicht op de gemeenten op maximale wijze moet verlicht worden door de versnelling van de procedures, door uitschakeling van de tussenniveaus evenals door de beperking van de opportuniteitscontrole. In de bijlage bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977 wordt in dezelfde gedachtengang de versteviging van de autonomie van de gemeenten in het vooruitzicht gesteld, evenals de vereenvoudiging van de reglementeringen en de procedures.

De moeilijkheden beginnen pas wanneer men moet zoeken naar de juiste maatregelen die het evenwicht moeten bewaren tussen doeltreffend gemeentelijk optreden, gesteund op de beginselen van de autonomie, en het doeltreffend en niet overdadig hoger administratief toezicht.

Het voorstel van nieuwe gemeentewet behoudt het onderscheid tussen het algemeen en bijzonder toezicht, maar wil de proceduretechnieken wijzigen om aldus het toezicht te verlichten. Talrijke beslissingen van de gemeentelijke overheden zouden daardoor enkel nog vatbaar zijn voor schorsing en vernietiging. Het nog van toepassing blijvende bijzonder administratief toezicht zou in het kader van het voorstel in overwegende mate toevertrouwd worden aan de bestendige deputatie. Volgens de indieners van het voorstel werd voor de tussenkomst van de bestendige deputatie gekozen omdat dit college zelf onafhankelijk is van de centrale overheid, terwijl de leden politiek verantwoordelijk zijn (4). We hebben enige twijfels, in de huidige stand van zaken, over de reële, juridische politieke verantwoordelijkheid van dit orgaan. Het komt ons voor dat wanneer een politiek orgaan met een motie van wantrouwen niet ter verantwoording kan geroepen worden de politieke verantwoordelijkheid niet reëel is.

Zo de goedkeuring vereist is, is de akte uitvoerbaar binnen de negentig dagen behalve in geval van begrotingen, rekeningen, belastingen, leningen, schenkingen en legaten. Wordt de goedkeuring geweigerd, dan moet dit binnen de negentig dagen ter kennis gebracht worden van de gemeente. In dit geval is er een motiveringsverplichting.

De voorafgaande adviesformaliteit zal afgeschaft worden. Dat zal voor de ambtenaren een arbeids- en tijdsbesparing uitmaken.

In verband met het algemeen toezicht kan de gouverneur schorsen binnen 40 dagen en zal hij zijn beslissing moeten meedelen binnen de 10 dagen. De gemeenteraad neemt er kennis van en deelt op zijn beurt de genomen beslissing mee binnen de 10 dagen nadat ze genomen werd.

(4) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1, blz. 9-10.

Nieuw is het voorstel van mededelingsplicht, binnen de 10 dagen, aan de provinciegouverneur, van 6 reeksen beslissingen die slechts uitvoerbaar zouden worden na het verstrijken van de termijn van het algemeen toezicht. Het gaat over :

- huurakten,
- verandering van het genot van braakliggende gronden en aan het bosbeheer onderworpen bossen,
- verandering in het genot van de gemeentegoederen,
- presentiegeld van de gemeenteraadsleden,
- vaststelling van de personeelsformaties,
- bepaling van het geldelijk statuut en de weddebarema's.

Op 30 september 1980 werd het lijvig verslag namens de Sub-Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt neergelegd (5). Uit dit verslag blijkt dat geen definitieve uitspraak werd gedaan over de artikelen die betrekking hebben op het hoger administratief toezicht gelet op de wetten van de staatshervorming die een nieuwe studie van de beoogde regeling noodzakelijk maken.

II. Institutionele vragen rond het administratief toezicht na de staatshervorming van 1980.

De onmiddellijke fase van de staatshervorming hield in dat het bestuurlijk toezicht op de plaatselijke besturen door de gewestelijke executieven zal worden uitgeoefend : die eerste fase werd door de wet van 5 juli 1979 uitgevoerd (6).

Artikel 108 van de Grondwet, zoals het gewijzigd werd op 17 juli 1980, bepaalt dat in uitvoering van een wet die aangenomen wordt met een gekwalificeerde meerderheid, de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld kan worden door de Raden van de Gemeenschap of van het Gewest.

Artikel 7 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (7) stelt dat tot de bevoegdheid van het Vlaamse en het Waalse Gewest behoren de organisatie van de procedures, alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en de federaties van de gemeenten.

(5) Parlementaire Stukken, Senaat, 1981-1982, nr 57/1 bijlage.

(6) Wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979 ; *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 1979.

Deze wet is nog steeds van toepassing voor het Brusselse Gewest.

(7) *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980.

Bij overgangsmaatregel zijn de gewesten niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de taalgrensgemeenten.

Artikel 7 van de Bijzondere Wet heeft twee nieuwe begrippen ingevoerd: het gewoon administratief toezicht en het specifiek administratief toezicht.

Het gewoon administratief toezicht omvat elke vorm van toezicht georganiseerd door de provinciewet, de gemeentewet of de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en de federaties van de gemeenten.

Het toezicht dat zal georganiseerd worden door alle andere wetten wordt onder de hoofding specifiek administratief toezicht ondergebracht.

In beide gevallen blijven de traditionele begrippen van algemeen toezicht, bijzonder toezicht en dwangtoezicht onverminderd bestaan.

De draagwijdte van artikel 108, 3^e lid van de Grondwet is ruimer dan artikel 7 van de Wet van 8 augustus 1980. Inderdaad, in artikel 108, 3^e lid van de Grondwet is er sprake van « de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht », daar waar in artikel 7 van de Wet van 8 augustus 1980, wat het Vlaamse en het Waalse Gewest betreft, enkel melding wordt gemaakt van de « organisatie van de procedures » en « de uitoefening van het administratief toezicht ». Voortaan kan het parlement de bepalingen van de gemeentewet die betrekking hebben op de organisatie van de procedures voor de gemeenten, die aan het algemeen stelsel onderworpen zijn, noch afschaffen, noch wijzigen. Deze problemen zijn uitvoerig aan de orde gekomen naar aanleiding van de bespreking in de Senaat van het wetsontwerp tot wijziging van artikel 76 van de gemeentewet (8). Lezenswaard zijn de bijlagen bij het aanvullend verslag en de verdere parlementaire besprekingen in de Senaat (9). Sindsdien sluimert dit wetsontwerp in de Kamer (10).

De bevoegdheden van het parlement blijven beperkt tot het bepalen welke de handelingen zijn die aan het preventief, het repressief en het dwingend toezicht onderworpen zijn. Voor het overige zijn enkel de gewestraden bevoegd. Zij kunnen bij decreet de procedures regelen, d.w.z. alle vormen die betrekking hebben op de aanwijzing van de toezichthoudende overheden en de gehele procedure in verband met de uitoefening van het toezicht, zoals bijvoorbeeld de termijnen. De wijze waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend kan dus van gewest tot gewest gaan verschillen voor eenzelfde gecontroleerde handeling.

(8) Parlementaire Stukken, Senaat, 1979-1980, nr 471/1.

(9) Parlementaire Stukken, Senaat, 1979-1980, nr 471/3 met in bijlage de nota van 14 januari 1981 van de Minister van Binnenlandse Zaken, de handelingen van de Senaat van 4 maart 1981 en het tweede aanvullend verslag nr 4.

(10) Parlementaire Stukken, Kamer, B.Z. 1979, nr 85/7.

Artikel 108 is niet meer voor herziening vatbaar in verband met het administratief toezicht, wel in verband met de mogelijke wijziging van de regelen in verband met de provincies. Alleen daarvoor hield de constituanten zich expliciet het recht voor (11). Het opportuniteitstoezicht zal blijven bestaan en de uitoefening van de autonomie zal moeten geschieden in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State. « Gemeentebesturen mogen autonoom worden genoemd in de mate dat zij de materies die zij van gemeentelijk belang achten op eigen initiatief naar eigen beste inzicht mogen regelen. De wetgever kan evenwel die autonomie ruimer of enger uitmeten ondermeer door de wijze waarop hij het toezicht organiseert op het gebruik dat het gemeentebestuur van zijn bevoegdheid maakt. Wanneer de wetgever een bijzonder toezicht, in de vorm van toezicht bij goedkeuring instelt, moet door de toezienende overheid niet alleen worden nagegaan of de wet overtreden of het algemeen belang geschonden is, maar ook of wat de gemeenteoverheid heeft gedaan de toetsing kan doorstaan aan de algemene criteria van goed bestuur, zoals redelijkheid, zuinigheid, efficiëntie. In werkelijkheid komt dit erop neer dat de beoordelingsbevoegdheid van een toezienende overheid belast met het toezicht tot goedkeuring, evenredig is met de discretionaire bevoegdheid van het aan toezicht onderworpen bestuur » (12).

Deze duidelijke uitspraak van de Raad van State is gegeven in overeenstemming met wat de nauwkeurige ontleding van artikel 108 van de Grondwet biedt (13). Versoepeling of het volledig ombuigen van toezicht blijkt op zichzelf de gemeentelijke autonomie niet te herstellen of te versterken. Het ombuigen, waar mogelijk, van het repressief toezicht naar het begeleidend toezicht, is een interessant hulpmiddel, maar kan niet als een essentiële hervorming worden beschouwd. Gemeentelijke autonomie veronderstelt financiële draagkracht. Financiële hulp van hogerhand brengt afhankelijkheid in mindere of meerdere mate met zich mee. In dat verband zal het interessant zijn te zien hoe in Frankrijk de plaatselijke besturen zullen evolueren onder de nieuwe decentralisatiewet. Het recent karakter van die wet rechtvaardigt zeker een korte bespreking ervan.

(11) Parlementaire Stukken, Senaat, B.Z. 1979, nr 100/28, blz. 3. In het verslag van 1 oktober 1981 is niets bijzonders vermeld, maar vermits het om een ontslagnemende regering ging, kon het ontwerp van verklaring alleen de bestaande verklaring tot herziening van de grondwet overnemen, met uitzondering voor de reeds herziene artikelen (Parlementaire Stukken, Kamer, 1980-1981, nr 924/3, blz. 5 en blz. 1-2).

(12) Raad van State, Berghmans nr 20.840 van 6 januari 1981.

(13) BORRET J. De tekst van de grondwet en het hoger administratief toezicht op de gemeenten. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 1977, blz. 325-329.

III. De Franse decentralisatie en het administratief toezicht.

De Franse decentralisatiewet van 2 maart 1982 vormt het eerste luik van de decentralisatiepolitiek die door de Franse regering wordt beoogd (14). De wet bevat voorschriften betreffende de overheveling van bevoegdheden naar de executieven van de departementen en de gewesten, de omschakeling van het gewest als adviserend orgaan naar het gewest als territoriale eenheid, de uitbreiding van de mogelijkheden tot tussenkomst van de plaatselijke besturen in economische aangelegenheden en tenslotte de opheffing van het opportuniteitstoezicht en van elke controle a priori op de handelingen van de gemeentelijke, departementale en gewestelijke overheden.

De controle behelst voortaan enkel het wettigheidstoezicht, geen opportuniteitstoezicht. Het wettigheidstoezicht wordt uitsluitend a posteriori uitgeoefend en de rechtshandelingen van de gemeenten, de departementen en de gewesten zijn van rechtswege uitvoerbaar : hun uitvoering hangt in genedele af van een besluit tot goedkeuring uitgaande van de prefect of van de minister.

De wettigheidscontrole doet de vertegenwoordiger van de Staat, voorlopig nog de prefect, tussenkomen, de administratieve rechter en voor de budgettaire handelingen een nieuwe jurisdictie : de gewestelijke rekenkamer. Doch enkel de administratieve rechter is bevoegd om de vernietiging van de bestreden handelingen uit te spreken.

Een bijzondere controle is weliswaar voorzien op de budgettaire akten in de aangelegenheden die nauwkeurig in de wet zijn opgesomd met name : afwezigheid van een stemming over een begroting binnen de wettelijke termijn, de afwezigheid van een werkelijk evenwicht in de begroting, de afwezigheid van inschrijving van een verplichte uitgave en het bestaan van een deficit in de administratieve rekening. De budgettaire controle houdt de tussenkomst in van de gewestelijke rekenkamer die de vertegenwoordiger van de Staat moet voorlichten en een procedure van voorafgaande bemiddeling moet inrichten. De wet van 2 maart 1982 bevat de bepalingen over de voorwaarden waarin de administratieve rechtshandelingen van de plaatselijke overheden uitvoerbaar zijn, de rol van de vertegenwoordiger van de Staat inzake de wettigheidscontrole en de modaliteiten om de administratieve rechter te vatten. De wet biedt ook de nodige aanwijzingen in verband met de budgettaire controle en de tussenkomst van de gewestelijke rekenkamer.

(14) Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; *J.O.*, 3 mars 1982.

IV. Besluit.

Het is hier niet de plaats om deze procedure verder te analyseren. Wel rijst de vraag of de verandering zo revolutionair is als zij op het eerste gezicht wordt aangekondigd. In België zal de toezichthoudende overheid het opportuniteitstoezicht uitoefenen indien de besluiten de gemeentelijke financiën op onevenredige wijze belasten. Zal het anders zijn in Frankrijk met het toezicht van de regionale rekenkamer? Weliswaar gebeurt de controle a posteriori maar zodra beroep wordt gedaan op de administratieve rechter kan de schorsing van de tenuitvoerlegging bevolen worden en de administratieve rechter is verplicht deze schorsing uit te spreken zodra op het eerste gezicht het beroep van het toezichthoudende orgaan gegrond voorkomt.

Summary : Problems of administrative control of merged municipalities.

This brief study is to examine whether some legal questions do influence the administrative control in general and more particularly the administrative control of merged municipalities. First are analysed the propositions aiming the administrative control in the new local government act as proposed by the Association of Belgian Towns and Villages. It says that administrative control must not be excessively hindering. It would rather change the control philosophy and procedures in order to relieve the administrative control. The two important State Reform Acts of 8 and 9 august 1980 present in fact major institutional changes concerning the administrative control. The Flemish and the Walloon regions obtain the competence to organise the procedures and to exercise the administrative control with regard to provinces, towns, villages and agglomerations. After revision of article 108 of the Constitution in 1980 opportunity-control of administrative acts is maintained and the exercise of the autonomy of action must take place in harmony with the jurisprudence of the « Council of State ». Finally, comparison between the French Act of March 2nd, 1982 about decentralisation of administrative control in France and the opportunity-control in Belgium is made.

