

LV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L 1
17-10-1988 <i>Sandemeulebroek</i>
Transmis à M. Gedeponeerd aan de H.

L. 18.743/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 september 1988 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende invoering voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest van een meerjarig financieel beleidsplan", heeft op 5 oktober 1988 het volgend advies gegeven :

Het ontwerp heeft tot doel de gemeenten van het Vlaamse Gewest te verplichten om jaarlijks een beleidsplan op te stellen ten einde inzicht te verschaffen in de geplande ontwikkeling van hun begrotingscijfers voor de drie volgende dienstjaren of voor het geheel van de lopende ambtstermijn zo die nog meer dan drie jaar omvat.

Het beleidsplan, waarvan het model bij het ontwerp is gevoegd, zou als bijlage bij de gemeentebegroting moeten worden gevoegd en, luidens artikel 3 van het ontwerp, ook deel uitmaken van de stukken die overeenkomstig artikel 70 van de gemeentewet aan de gemeenteraadsleden moeten worden bezorgd.

+

Artikel 108 van de Grondwet luidt als volgt :

"De ... gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

...;

2° de bevoegdheid ... van de gemeenteraden voor alles wat ... van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;

...;

6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de Gemeenschap of het Gewest.

...".

.../...

Luidens die Grondwetsbepaling is alleen de nationale wetgever bevoegd om de gemeentelijke instellingen te regelen, behoudens wat de aan de Gemeenschappen of de Gewesten overgedragen bevoegdheden inzake het administratief toezicht op de gemeenten betreft.

Van de door artikel 108, derde lid, van de Grondwet geboden mogelijkheid van bevoegdheidsoverdracht werd gebruik gemaakt in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welke bepaling als volgt luidt :

"Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

- 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; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties;
- b) voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschaps-overheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

.../...

Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966" (1).

Het komt er dus op aan uit te maken of het voor advies voorgelegde ontwerp kan worden ingepast in de aan de Gewesten toegekende bevoegdheid die door het voornoemde artikel 7 omschreven wordt als "de organisatie van de procedures en de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten".

Uit de parlementaire voorbereiding van die wetsbepaling blijkt dat met "uitoefening van het administratief toezicht" individuele uitvoeringshandelingen bedoeld worden, terwijl "organisatie van de procedures" op een normerende bevoegdheid wijst (St. Senaat, 261 (BZ 1979), nr. 1, pp. 149-151, en Bijlage I, pp. 27 en 28).

Daar het voor advies voorgelegde ontwerp het invoeren van een normatieve regeling tot voorwerp heeft, kan het dus geen rechtsgrond vinden in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zoverre die bepaling de uitoefening van het administratief toezicht aan de Gewesten opdraagt.

.../...

- (1) Artikel 6 van de wet van 8 augustus 1988 heeft de door artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten verleende bevoegdheid verruimd doordat het in de laatstgenoemde wetsbepaling de woorden "van de procedures" heeft geschrapt en het inzake het administratief toezicht aan de Gewesten nu ook bepaalde bevoegdheden heeft toegekend ten aanzien van de gemeenten opgesomd in de artikelen 7 en 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Die wijzigingen, die overigens pas op 1 januari 1989 in werking treden, zijn echter zonder invloed op het in dit advies aan de orde zijnde probleem.

Blijft dan nog de vraag of de ontworpen regeling niet kan worden beschouwd als behorend tot "de organisatie (van de procedures) van het administratief toezicht".

Onder "administratief toezicht" moet volgens A. MAST worden verstaan "het geheel van de middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt, hetzij om de organen van de gedecentraliseerde diensten te verplichten de wet na te leven en het algemeen belang te eerbiedigen, hetzij om hun onwilligheid te breken" (Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Gent, 1981, nr. 78). De ontworpen regeling heeft echter niet tot doel aan de toezichthoudende overheid bevoegdheden toe te kennen. Zij legt integendeel een nieuwe verplichting op aan de gemeenten.

Het opleggen van verplichtingen aan de gemeenten binnen het raam van "de organisatie (van de procedures) van het administratief toezicht" is in se niet ondenkbaar. In een zekere mate is zulks wellicht zelfs wenselijk, zoniet noodzakelijk. De ontworpen regeling reikt evenwel verder dan het organiseren van het administratief toezicht : ze betreft immers de werkwijze van de gemeentelijke instellingen en is als dusdanig een aangelegenheid die, overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet, enkel door de nationale wetgever kan worden geregeld.

Het ontwerp gaat derhalve de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
de Heren	: J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	: J. VERMEIRE,	
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	: J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.