

De Belgische gemeenten in 1989, een hernieuwde autonomie in een nieuwe Staat? *

Yves LEJEUNE

Eén grondwetsherziening, drie bijzondere wetten en vier gewone wetten: de derde staatshervorming sedert 1970 is nog niet helemaal rond, of men stelt zich reeds vragen over de wijzigingen die zij inhoudt voor de staatsstructuur, voor de politieke en administratieve instellingen en hun verantwoordelijkheden en voor de financieringswijze van de overgedragen taken. Men vraagt zich ook af welke weg de gemeentelijke autonomie zal inslaan in een land met een steeds meer uitgesproken federale structuur.

Op institutioneel vlak zorgden de grondwetsherziening van 1988 en de daaropvolgende wetten voor enkele belangrijke innovaties. De bevoegdheden van het Arbitragehof werden aanzienlijk uitgebreid; het derde Gewest van het land, het „Brusselse Hoofdstedelijk Gewest”, kreeg zijn eigen instellingen; de nieuwe – facultatieve of verplichte – samenwerkingsmechanismen tussen de verschillende overheden van het land bieden aan alle politieke verantwoordelijken de middelen om hun wil tot samenleving in een hervormde staat te concretiseren.

De hervorming is echter niet uitsluitend institutioneel. Zij zorgt voor een grondige wijziging in de verdeling van de bevoegdheden onder de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Er werden nieuwe en belangrijke verantwoordelijkheden toegekend aan de Gemeenschappen (het onderwijs) en aan de Gewesten (openbare werken, vervoer, de economische politiek en de financiering van de plaatselijke besturen).

Wat gebeurt er met de gemeentelijke autonomie na deze belangrijke herverdeling van bevoegdheden en financiële middelen? Zal de gemeente er in slagen om op plaatselijk vlak het beleid door te voeren waartoe op hoger niveau werd beslist door overheden die angstvallig hun respectieve „sovereiniteiten” willen behouden? Daarover handelt het debat dat het Instituut Administratie-Universiteit op gang wil brengen ter gelegenheid van zijn algemene vergadering.

I. Een statuut uitgewerkt door de Staat

Het statuut van de gemeenten blijft hoofdzakelijk het werk van de Staat. Het was wel degelijk de nationale overheid die het initiatief nam om de meeste regels van het gemeenterecht te codificeren in de „Nieuwe gemeentewet”. Zoals bekend werd de wet tot bekrachtiging van het Koninklijk Besluit van 24 juni 1988, waarin deze codificatie wordt vastgelegd, afgekondigd op 26 mei 1989. 's Anderendaags bekrachtigde de Koning een wijzigingswet om de invoering van de nieuwe gemeentecomptabiliteit mogelijk te maken en in de codificatie de relevante bepalingen op te nemen van de Franse decreten van 14 december 1789 en 16-24 augustus 1790¹. De Koning, die gemachtigd is de nieuwe gemeentewet te wijzigen teneinde ze in overeenstemming te brengen met de wettelijke bepalingen die ze impliciet zouden wijzigen, vaardigde op 30 mei 1989 een Koninklijk Besluit uit teneinde in de codificatie de wijzigingen op te nemen die werden aangebracht door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 of door de wet van 9 augustus 1988, alsook door de wet van 11 juli 1988 betreffende de woonplaats van het gemeentepersoneel. Via diezelfde procedure kon de nieuwe gemeentewet bovendien worden aangepast aan het arrest nr. 73 waarmee het Arbitragehof op 22 december 1988 gedeeltelijk de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie vernietigde².

* Yves Lejeune gaf deze uiteenzetting op de Vergadering van het Instituut Administratie-Universiteit, Afdeling lokale besturen, die plaatsvond te Namen op 25 april 1989, met als thema „Réforme institutionnelle et pouvoir local”.

¹ B.S., 30 mei 1989, p. 9305 en 9309.

² B.S., 31 mei 1989, p. 9460.

In de codificatie werden alleen de nationale bepalingen opgenomen. De organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de meeste gemeenten worden geregeld door de Gewesten.

In de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales komt ook de bevoegdheid van de Staat in een aanverwant domein tot uiting, nl. de organisatie van de verenigingen van gemeenten.

Het zijn trouwens de grondwetgever en de bijzondere wetgever die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in verband met de ondergeschikte besturen hebben vastgelegd. Het gaat hoofdzakelijk om artikel 108 van de Grondwet, artikel 6, § 1, VIII, en artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980, gewijzigd op 8 augustus 1988. Het gaat ook om de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, die aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden toekent als aan het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest.

Op die manier wordt de autonomie van de Belgische gemeenten in 1989 geregeld door twee gescheiden pakketten van maatregelen. Enerzijds zijn er de wetten en Koninklijke Besluiten, die de fundamentele organisatie van deze overheden vastleggen, en anderzijds zijn er de decreten, de ordonnantiën en de besluiten van de Executieve tot regeling van de financiering en de controle van hun activiteiten.

II. Nieuwe regels inzake samenstelling en werking

Men kan niet over de recente institutionele hervormingen spreken zonder te verwijzen naar de wet van 9 augustus 1988, de zogenaamde „communautaire pacificatiewet”. Om verschillende redenen waarop ik hier niet nader wens in te gaan, maar die vooral te maken hebben met de vermoede talenkennis voor de verkiezing of de benoeming van een gemeentemandataris, en misschien ook met een zeker wantrouwen tegenover de bestendige deputatie van Limburg, heeft de nationale wetgever een reeks regels in verband met de samenstelling en werking van de organen van bepaalde gemeenten met een speciaal taalstatuut gewijzigd.

De nieuwe wet, waarvan de belangrijkste bepalingen van kracht werden op 1 januari 1989, d.w.z. tegelijkertijd met de meeste nieuwe bepalingen uit de Grondwet en de bijzondere wetten tot hervorming van de instellingen, heeft tot doel de netelige problemen op te lossen die het land sedert verscheidene jaren verdelen en betrekking hebben op meerdere gemeenten die grenzen aan een ander taalgebied.

a. De wet bevat enkele regels in verband met de aanstelling van de burgemeester en schepenen in de Brusselse randgemeenten en in de taalgrensgemeenten. Het

territoriaal toepassingsgebied van deze regels varieert. Nu eens worden ze toegepast op alle voormelde gemeenten, dan weer alleen op de randgemeenten en op Komen-Waasten en Voeren; soms gelden ze alleen voor Voeren en Komen.

Wat deze laatste twee gemeenten betreft, is het krachtens artikel 2, nieuwe alinea 4 van de gemeentewet (nieuwe gemeentewet, art. 13, al. 3 ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 2) mogelijk de burgemeester buiten de raad te benoemen op overeenkomstig advies van de gouverneur (en niet van de bestendige deputatie), verstrekt op een eensluidend advies van het college van gouverneurs waarvan verder sprake. Krachtens artikel 56, nieuwe alinea 3, van de gemeentewet (nieuwe gemeentewet, art. 83, al. 2, ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 19) kan een schepen slechts wegens grove nalatigheid worden geschorst of afgezet op eensluidend advies van het college van gouverneurs, verstrekt aan de provinciegouverneur. De functie van burgemeester uitoefenen in toepassing van artikel 107 van de gemeentewet, terwijl de Raad van State de benoeming van de betrokkene als burgemeester heeft vernietigd wegens onvoldoende kennis van de taal van het gebied, wordt beschouwd als een grove nalatigheid (gemeentekieswet, art. 68bis, § 5; nieuwe gemeentewet, art. 72bis, § 5, ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 16).

Andere innovaties hebben betrekking op Voeren en Komen, en ook op de zes randgemeenten. In deze gemeenten konden de kiezers vorig jaar rechtstreeks hun schepenen verkiezen, zodat het schepencollege er proportioneel is samengesteld. Dit vloeit voort uit het nieuwe artikel 2bis van de gemeentewet (nieuwe gemeentewet, art. 15, § 2, ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 4). Krachtens artikel 107, nieuwe alinea 2, van dezelfde wet (nieuwe gemeentewet, art. 14, al. 2, ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 3), kan de gemeenteraad bovendien een dienstdoend burgemeester aanwijzen in geval er bij de installatie van de gemeenteraad na een algehele vernieuwing ervan geen burgemeester is benoemd.

Ten slotte moet in elke randgemeente en elke taalgrensgemeente ieder openbaar ambtenaar voor de uitoefening van zijn ambt of dat van burgemeester of schepen, van de taal van het taalgebied waarin de gemeente gelegen is, de kennis hebben die nodig is voor de uitoefening van zijn mandaat. Op grond van artikel 68bis van de gemeentekieswet (nieuwe gemeentewet, art. 72bis, ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 16), dat deze voorwaarde stelt, bestaat voor de burgemeesters die hun mandaat tussen 1983 en 1989 gedurende minstens drie jaar hebben uitgeoefend, alsook voor de gemeenteraadsleden en schepenen die rechtstreeks door het kiezerskorps werden verkozen, het onweerlegbaar vermoeden dat zij een voldoende kennis van deze taal bezitten. Ten aanzien van andere mandatarissen kan dit vermoeden worden weerlegd op verzoek van een gemeenteraadslid.

b. De wet van 9 augustus 1988 voert in de gemeentewet twee nieuwe regels in voor de werking van het college van burgemeester en schepenen. In Voeren, Komen en de randgemeenten, dient het college zijn beslissingen te nemen bij consensus. Bij gebrek aan consensus wordt de kwestie ter beslissing voorgelegd aan de gemeenteraad. Merken wij op dat deze regel van de consensus, vervat in het nieuwe artikel 89bis (nieuwe gemeentewet, art. 107, vervangen bij K.B. 30 mei 1989, art. 21, § 2), verschilt van de regel van de eenparigheid. De regel van de consensus veronderstelt immers niet dat alle leden van het college een positieve stem uitbrengen. Het ontbreken van een consensus veronderstelt daarentegen dat duidelijk wordt uitgedrukt dat men niet akkoord gaat³.

Verder wordt in artikel 89, nieuwe alinea 2, van de gemeentewet (nieuwe gemeentewet, art. 104, al. 3 ingevoegd bij K.B. 30 mei 1989, art. 20) definitief bepaald dat de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen in geen enkele gemeente openbaar zijn; alleen de beslissingen worden opgetekend en kunnen rechtsgevolgen hebben.

*
* *

Het communautaire geschil heeft de wetgever dus verplicht de samenstelling en werking van de plaatselijke instellingen enigszins te herzien, vooral voor sommige gemeenten met een bijzonder taalstatuut. Er zijn echter nog andere nieuwe bijzondere statuten in de gemeentelijke sfeer, namelijk voor de intercommunale verenigingen die in meer dan één Gewest werkzaam zijn. Volgens de Raad van State, maar ook volgens de wetgever van 22 december 1986, zouden deze verenigingen aan elke gewestelijke wetgeving ontsnappen en alleen aan de nationale wetgeving onderworpen zijn. Dit verklaart waarom de wet op de intercommunales bepalingen bevat die ogenschijnlijk niet onder de bevoegdheid van de centrale overheid zouden mogen vallen.

Men kan zich daarbij echter afvragen of deze oplossing niet strijdig is met het principe van de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten inzake werkwijze, controle en vaststelling van het ambtsgebied van deze intercommunales. Het lijkt mij verkieslijk er van uit te gaan dat deze publiekrechtelijke instellingen, die niet beschikken over een grondgebied in de eigenlijke betekenis van het woord, uitsluitend onder de bevoegdheid vallen van het Gewest waar hun maatschappelijke of bedrijfszetel gevestigd is. Niets belet dat de krachtens deze vestiging bevoegde gewestelijke overheid samenwerkt met het Gewest waarvan sommige gemeenten die van de intercommunale deel uitmaken, territoriaal afhangen. Het zou daartoe volstaan dat de betrokken Gewesten een samenwerkingsakkoord afsluiten om op vrijwillige basis hun respectieve bevoegdheden geza-

menlijk uit te oefenen. Dit wordt toegestaan door het nieuwe artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen.

III. De herverdeling van de bevoegdheden onder de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten

Een fundamenteeler probleem dan de organisatie van de gemeenten is de herverdeling van de bevoegdheden onder de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, omdat de communautarisering of regionalisering van een materie een onmiddellijke weerslag heeft op de gemeentelijke taken.

Krachtens art. 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, komt de financiering van opdrachten die door de gemeenten moeten worden uitgevoerd inzake regionale aangelegenheden, toe aan het Gewest, „behalve wanneer de werken betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn”. Men dient er natuurlijk van uit te gaan dat, wanneer de Staat of een Gemeenschap aan de plaatselijke overheden een welbepaalde taak, opdracht of verantwoordelijkheid toevertrouwt, de Staat of de Gemeenschap ook de financiële lasten ervan geheel of gedeeltelijk op zich kan nemen. Maar alvorens in te gaan op de financiering van deze specifieke opdrachten, willen wij eraan herinneren dat de Gemeenschappen en Gewesten krachtens artikel 46 van de gewone wet tot hervorming van de instellingen van 9 augustus 1980, de provinciale en gemeentelijke overheden mogen belasten met de uitvoering van de decreten en verordeningen van deze hogere overheden.

De Belgische gemeenten vervullen talrijke taken op gebieden die aan de Gemeenschappen of Gewesten werden overgedragen. Denken wij aan de waterproductie, -voorziening en -zuivering, de elektriciteits- en gasdistributie en -aanvoer; aan het wegennet, het gemeenschappelijk stadsvervoer, de bescherming van het leefmilieu en het afvalbeleid; aan stedenbouw en ruimtelijke ordening; aan stads- of plattelandsvernieuwing; aan de tewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen – stuk voor stuk taken die aan de Gewesten toekomen. Vermelden wij ook onderwijs, cultuur, volksgezondheid en maatschappelijk hulpbetoon, die tot de Gemeenschappen behoren. In al deze domeinen beschikken de Gewesten of de Gemeenschappen niet enkel over normatieve bevoegdheden, maar ook over een aantal administratieve, budgettaire en andere middelen.

³ Verslag COLLIGNON-ARTS, *Parl. Stukken*, Senaat, buitengewone zitting 1988, nr. 371/2, p. 59.

Indien men deze lijst vergelijkt met de structuur van de lopende uitgaven van de gemeenten in 1986, stelt men vast dat deze laatste gemiddeld 14% van hun begroting gebruiken voor verkeerswegen, 17% voor onderwijs, 8% voor cultuur, 6,5% voor voorzorg en bijstand, 3% voor gezondheidszorg, 2% voor water, 3% voor afval, 3% voor afvalwater... Net als de Staat, kunnen de Gemeenschappen en Gewesten voortaan de gemeentelijke verantwoordelijkheden voor deze aangelegenheden vastleggen, ze reglementeren, een bijzondere taak aan de gemeenten toevertrouwen en de gemeenten zelfs in een rol dringen van zuiver reglementaire of individuele uitvoering.

Wanneer de Gewesten of Gemeenschappen de gemeenten aldus gebruiken voor doeleinden waartoe deze laatste niet hebben beslist, als „bestuurlijke basiscellen”⁴, kan dit optreden ofwel bestaan uit de formulering van aangelegenheden van gemeentelijk belang die als eigen bevoegdheid aan de plaatselijke besturen worden toegekend, ofwel uit de delegatie van functies die moeten worden uitgeoefend in naam van het Gewest of de Gemeenschap. Om zich van de goede uitvoering van deze taken te vergewissen, kunnen laatstgenoemde overheden specifieke controles invoeren en richtlijnen toesturen aan de gemeenten.

IV. De financiële middelen van de gemeenten

Hoewel gemeentelijke autonomie niet altijd vereist dat de gemeentelijke overheid een discretionaire bevoegdheid bezit, is het toch zo dat de „vrijheid van de gemeenten”, die vóór alles een organieke vrijheid is, een zekere financiële autonomie vereist. Deze autonomie uit zich in een eigen fiscale bevoegdheid en in het recht op toelagen die onvoorwaardelijk door de hogere overheid worden toegekend door afhoudingen op de fiscale opbrengsten van de Staat.

In dat verband stellen wij vast dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 de tussenkomst van de Gewesten in de financiering van de zogenaamde ondergeschikte besturen aanzienlijk vergroot. Tot de gewestelijke bevoegdheid behoren voortaan zowel de algemene financiering van deze ondergeschikte besturen als de financiering van de door hen uit te voeren opdrachten, „behalve wanneer de werken betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn”. Dit wordt in de eerste plaats geregeld door artikel 6, § 1, VIII, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd op 8 augustus 1988.

a. De financiering van de opdrachten zoals bedoeld in 3°, „omvat de algemene financieringswijze door middel waarvan de ondergeschikte besturen of sommige van hen gefinancierd worden voor het volbrengen van een

specifieke opdracht of taak. Zij omvat onder meer het subsidiëren van werken. Vandaar dat deze bevoegdheid uitgebreid wordt”, want dezelfde bepaling beoogde voorheen enkel de gesubsidieerde werken⁵.

Hoewel het niet duidelijk uit de wettekst blijkt, kunnen de Gemeenschappen ook subsidies toekennen voor de financiering van welbepaalde opdrachten of taken die zij aan de gemeenten toevertrouwen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het gemeentelijk onderwijs. Hiervoor beliepen de Staatstoelagen in 1986 gemiddeld 13% van de financiële middelen van de gemeenten. Het gaat hier dus om een belangrijke bron van ontvangsten voor de gemeenten.

b. Terwijl de bijzondere wet van 8 augustus 1980 er zich vroeger toe beperkte de Gewesten toelating te geven om de criteria vast te leggen voor de verdeling van de aan de provincies toegekende bedragen en de omslag te bepalen van het aandeel van het Gewest in het Gemeentefonds, wordt nu de algemene financiering van de plaatselijke besturen geregionaliseerd, waardoor de financiële autonomie van de gemeenten in de toekomst herzien zou kunnen worden.

De algemene financiering „omvat de algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten of de provincies gefinancierd worden, volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke taak of opdracht”⁶.

De gebruikte terminologie is dubbelzinnig. Hoewel de gemeentefiscaliteit uiteraard een vorm is van algemene financiering van de gemeenten, valt zij duidelijk niet onder de financiering die werd geregionaliseerd. Krachtens artikel 110, § 4, van de Grondwet komt het immers de wet toe de belastingen van de gemeenten te bepalen. Geen enkel regionaal decreet zou dergelijke belastingen kunnen afschaffen of „afbreuk doen aan het recht van de gemeenten om aanvullende belastingen of opcentiemen te heffen” (B.W. 16 januari 1989, art. 9, § 2). Dit behoort uitsluitend tot de bevoegdheid van de nationale wetgever, onverminderd de toezichthoudende bevoegdheid van de Gewesten⁷.

De toekenning van de algemene financiering van de ondergeschikte besturen aan de Gewesten veronderstelt meer in het bijzonder de regionalisering van het Gemeentefonds, van het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten (Nothomb-Fonds) en van het Fonds der Provinciën, behalve voor de provincie Bra-

⁴ Verslag ANTOINE-UYTTENDAELE, *Parl. Stukken*, Kamer, buitengewone zitting 1988, nr. 516/6, p. 154.

⁵ Memorie van toelichting van het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *Parl. Stukken*, Kamer, buitengewone zitting 1988, nr. 516/1, p. 18.

⁶ Memorie van toelichting, *loc. cit.*

⁷ In die zin, Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47, *B.S.* 17 maart 1988, p. 3824; *J.T.*, 1988, 730; *F.J.F.*, 1989/2, p. 47. *Adde*: Arbitragehof, 2 juni 1988, nr. 56, *A.P.M.*, 1988/7, p. 91.

bant. Deze regionalisering werd doorgevoerd volgens de modaliteiten vervat in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten (B.W.F.).

1. De regionalisering van het Gemeentefonds

Om de regionaliseringsmodaliteiten van het Gemeentefonds te kunnen begrijpen, is het aangewezen om vooraf in het kort het financieringssysteem van de Gewesten te bespreken zoals het wordt bepaald in de B.W.F.

De Gewesten beschikken voor de financiering van hun activiteiten over:

- niet-fiscale ontvangsten verbonden aan de uitoefening van hun bevoegdheden, en met name over een trekkingsrecht op een door de Staat verleende tegemoetkoming ter financiering van de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen (B.W.F., art. 35);
- ontvangsten uit zogenaamde gewestelijke belastingen omdat de Gewesten in dat verband over een zekere normatieve bevoegdheid beschikken (B.W.F., art. 3);
- opcentiemen op de personenbelasting of op de registratierechten (B.W.F., resp. art. 4, § 5, art. 6, § 2 en art. 11);
- een zogenaamde „nationale solidariteitstussenkost” (B.W.F., art. 48);
- leningen;
- en een deel van de opbrengst van de personenbelasting (B.W.F., art. 6, § 2; art. 12 tot 35 en art. 48), met inbegrip van de kredieten die overeenstemmen met het Gemeentefonds en het Fonds der Provinciën.

Het gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting dat aan de Gewesten wordt toegekend, zal tijdens de komende jaren de belangrijkste bron vormen voor de regionale financiering; de verdeling onder de Gewesten zal gebeuren in functie van de lokalisatie van de belastingopbrengst op de plaats waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft gevestigd (B.W.F., art. 7, § 1). Het gaat hier om het principe van de „juste retour” of „principe van de financiële verantwoordelijkheid”, dat erop gericht is een verband te leggen tussen de economische activiteit in een Gewest en de omvang van de toegekende middelen en dus van de uitgaven van het Gewest. Deze onderlinge samenhang wordt gecompenseerd door de invoering van de nationale solidariteits-tussenkost voor het Gewest waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan het nationaal gemiddelde (B.W.F., art. 48).

Verder moeten de lasten die voortvloeien uit de openbare schuld billijk onder de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten verdeeld worden. Dit gebeurt door afhouding van een bepaald percentage van de basisbedragen die normaal gezien aan de Gewesten en Gemeenschappen zouden moeten worden gestort.

Er is gezorgd voor een overgangsmechanisme van 10 jaar voor de overgang van het huidige systeem, gebaseerd op de vastgestelde behoeften, naar het nieuwe systeem, dat gebaseerd is op de lokalisatie van de belastingopbrengst en van toepassing is vanaf het begrotingsjaar 2000. Wij zullen dit overgangsmechanisme hier in het kort beschrijven. Deze overgang zal gebeuren rekening houdend met de grootste regionale behoeften, d.w.z. die van Wallonië, voor het bepalen van wat de Gewesten zullen ontvangen. Dit systeem vloeit voort uit een politieke keuze die erin bestaat geen enkel Gewest de middelen te ontnemen waarover het thans beschikt.

*
* *

De ontvangsten van de personenbelasting bestemd voor de Gewesten bestaan jaarlijks voor elk Gewest uit drie pakketten. Voor de berekening van het tweede pakket wordt uitgegaan van de basisbedragen die overeenstemmen met de huidige nationale bestedingen voor het Gemeentefonds en het Fonds der Provinciën – uitgezonderd voor Brabant – en zulks op basis van de budgettaire voorstellen 1989. Dit bedrag zal de volgende jaren geïndexeerd worden.

In 1989 krijgen de Gewesten slechts 98% van het totaal bedrag⁸; „op die manier wordt ook in het eerste jaar op een evenwaardige mate rekening gehouden met de bijdrage in de schuldenlast”⁹. Vanaf 1990 wordt het geïndexeerd basisbedrag per Gewest opgesplitst in twee gedeelten, een van 85,7% en een van 14,3%. Het eerstvermelde percentage stemt overeen met het deel van de nationale begroting dat in 1988 gefinancierd werd door lopende ontvangsten, terwijl het tweede gedeelte gefinancierd wordt door leningen (B.W.F., art. 22). Voor deze 14,3% bepaalt men jaarlijks de constante annuïteiten die overeenkomen met de aflossing en de interesten van een theoretische lening op negen jaar, aangegaan tegen de rentevoet van de eerste openbare lening die tijdens het betrokken jaar door de Staat werd afgesloten (B.W.F., art. 14). De Staat neemt 85,7% van dit bedrag ten laste en de Gewesten 14,3%. De 85,7% van de basisbedragen en de 85,7% van de annuïteiten worden samengeteld. Dit totaal wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage van de opbrengst van de personenbelasting in het betrokken Gewest. Men behoudt het hoogste percentage van de drie Gewesten (concreet: dat van het Waalse Gewest) en past het toe op de in elk Gewest gelokaliseerde ontvangsten inzake perso-

⁸ Zelfde principe voor het eerste pakket, dat overeenkomt met de nieuwe bevoegdheden. Het derde pakket, dat overeenkomt met de vroegere gewestelijke dotatie, wordt toegekend ten belope van 100%.

⁹ Memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere wet, *Parl. Stukken*, Kamer, zitting 1988-1989, nr. 635/1, p. 16.

nenbelasting om de theoretische toewijzing van het tweede pakket aan elk Gewest te bepalen.

Vanaf 1990 zal men in negen jaar tijd overgaan van een verdeling volgens de huidige uitgaven naar een verdeling volgens de gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting, dank zij een „overgangscorrectie”. Deze correctie bestaat er voor elk Gewest in om van de theoretische toewijzing of „basisbedrag” (B.W.F., art. 24, § 3) de bedragen af te trekken die overeenstemmen met de 85,7% van het basisbedrag (B.W.F., art. 22, § 4, 1°) en van de annuïteiten (B.W.F., art. 23, § 2, 1°). Voor 1990 is de overgangscorrectie gelijk aan 90% van het basisbedrag van de overgangscorrectie; voor de volgende jaren wordt zij jaarlijks met 1/10de verminderd, tot en met het begrotingsjaar 1998 (B.W.F., art. 25).

De 14,3% van de annuïteiten die door de Gewesten ten laste worden genomen, vormen de zogenaamde „schulddeelname” van elk Gewest. De verdeling van deze deelname wordt eveneens jaarlijks gecorrigeerd. Men telt de reële bedragen samen die overeenstemmen met de 14,3% van de annuïteiten ten laste van elk Gewest. Vervolgens verdeelt men dit totaal bedrag onder de drie Gewesten in verhouding tot de in elk Gewest gelokaliseerde ontvangsten van de personenbelasting. Daarna wordt het verschil berekend tussen het voor elk Gewest bekomen resultaat en het basisbedrag van de schulddeelname (B.W.F., art. 26, §§ 1 tot 3).

In feite bestaat het tweede pakket van het aan de Gewesten toegekende deel van de opbrengst van de personenbelasting jaarlijks per Gewest uit het „basisbedrag” (art. 24, § 3), het bedrag van de overgangscorrectie (art. 25, § 2) en het bedrag van de verdelingscorrectie van de schulddeelname (art. 26, § 3).

De bestemming van dit totaal dat op de opbrengst van de personenbelasting wordt ingehouden, is niet vooraf vastgelegd, zodat elk Gewest er vrij over beschikt om zijn uitgavenbegroting samen te stellen. Het Gewest mag de totale bijdrage bepalen die het aan zijn gemeenten wil storten, alsook het aandeel in de dotatie dat aan elke gemeente toekomt.

2. De regionalisering van het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten

Artikel 75, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, regelt de zware problemen van het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, rekening houdend met het feit dat deze laatste hun verplichtingen ten opzichte van het Fonds onmogelijk na kunnen komen. Krachtens dit artikel draagt de Staat de schuld van het Fonds die overeenkomt met de oninbare schuldvorderingen van dit Fonds op de gemeenten en de Brusselse agglomeratie; na overleg met de Gewestexecutieven bepaalt een in ministerraad overlegd Koninklijk Besluit de wijze van berekening en raming van de schuldvorderingen¹⁰.

Voor de schuld die met de inbare schuldvorderingen overeenkomt, bepaalt een in dezelfde omstandigheden uitgevaardigd Koninklijk Besluit de modaliteiten volgens dewelke elk Gewest de verplichtingen van het Fonds ten laste neemt, alsook de modaliteiten inzake overdracht van de rechten aan elk Gewest.

V. Administratief toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden

De politieke en administratieve autonomie van de gemeenten, die versterkt wordt door hun financiële autonomie, is niet onbeperkt. Zij staat onder controle van een toezichthoudende overheid, die het recht dat door de hogere overheden werd in het leven geroepen, moet doen naleven en, voor zover dit recht het voorschrijft, het algemeen belang waarvoor deze besturen verantwoordelijk zijn, moet doen eerbiedigen. Dit administratief toezicht op de plaatselijke besturen, vroeger het erfdeel van de nationale overheid, werd in principe toegewezen aan de Gewesten, terwijl de gemeentelijke organisatie voor het grootste deel onder de bevoegdheid blijft van het nationaal juridisch apparaat. Op 8 augustus 1988 werd deze paradoxale regeling, die nog ingewikkelder werd door het tegenstrijdig optreden van de nationale overheid en de Gemeenschappen bij het bepalen van de opdrachten en bij het toezicht van de gemeenten, nochtans bekrachtigd en beklemtoond door de bijzondere wetgever. De Gewesten mogen voortaan de gehele materie van het gewone toezicht regelen en niet meer alleen de procedures. Door aldus artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, maakte de wetgever van 8 augustus 1988 ten volle gebruik van de bevoegdverklaring die sedert 1980 in artikel 108 van de Grondwet is opgenomen en krachtens dewelke de Raden van de Gemeenschap of het Gewest „de organisatie en de uitoefening” van dit toezicht kunnen regelen.

De organisatie van het gewone toezicht omvat de normatieve bevoegdheid om de procedure te regelen (termijnen vastleggen voor uitspraken, rechtsmiddelen organiseren) en de toezichthoudende overheid aan te wijzen. Bovendien laat zij toe te bepalen welke handelingen onderworpen zijn aan de toezichtsprocedures die door de gemeentewet werden ingevoerd. Dit is de definitie die werd gegeven door de heren Martens en Dehaene toen zij in commissie werden ondervraagd over de betekenis van deze termen, naar aanleiding van de voorbereidende werkzaamheden voor de wet van 9 au-

¹⁰ Over de schuld van de grote steden tegenover het Nothomb-Fonds en de verwezenlijking van een interregionaal evenwicht in de overname van de als oninbaar beschouwde schulden, zie verslag *LEBRUN-DUROY, Parl. Stukken*, Kamer, zitting 1988-1989, nr. 635/18, bespreking van de artikels, p. 639 e.v.

gustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de organieke wet betreffende de Openbare centra voor maatschappij welzijn enz. Zij baseren zich hiervoor op het arrest nr. 37 van het Arbitragehof van 30 juni 1987. In dit arrest verduidelijkt het Hof wat de organisatie bij decreet van een specifiek toezicht inhoudt ¹¹. Merken wij echter op dat de heer Moureaux, die over dit onderwerp eveneens werd ondervraagd tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, de aanstelling van de toezichthoudende overheid niet vermeldt als element van het begrip organisatie van het administratief toezicht ¹².

Gaat de normatieve bevoegdheid van het Gewest zo ver dat het een aldus ingevoerde vorm van toezicht kan doen verdwijnen? Zou een Gewest bij voorbeeld eender welk algemeen vernietigingstoezicht of eender welk bijzonder goedkeuringstoezicht kunnen afschaffen? Neen, want hierdoor zou het de grondslag zelf van zijn bevoegdheid aantasten. Men mag zelfs stellen dat dit niet in het kader van zijn bevoegdheden zou passen.

*
* *

Op basis van het nieuwe artikel 7 kan het toezicht op de gemeenten in het kort als volgt worden beschreven.

1. Bevoegde overheden voor de organisatie van het toezicht

De Staat regelt volledig het gewone toezicht op de Brusselse randgemeenten, de gemeenten van het Duitse taalgebied en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren. De Gewesten regelen volledig het gewone toezicht op de andere gemeenten; zij bepalen dus de handelingen die aan toezicht zijn onderworpen alsook de toezichtsprocedures, reglementeren de procedure en wijzen de toezichthoudende overheden aan.

Wanneer het om specifiek toezicht gaat, wordt dit toezicht volledig geregeld door de overheid die bevoegd is voor de materie waartoe de betrokken handeling behoort.

Men stelt vast dat het onderscheid tussen het gewone en het specifieke toezicht in verband met de omvang van de materiële bevoegdheid van de overheid die belast is met de organisatie van het toezicht, nagenoeg volledig verdwenen is. Voortaan zijn de Gewesten ter zake volledig bevoegd. Het verschil tussen beide soorten toezicht ligt dus hoofdzakelijk in het voorwerp van de norm die de verschillende vormen van toezicht invoerde. Het gewone toezicht zal dus betrekking hebben op de handelingen van de gedecentraliseerde overheden in hun respectieve belangensfeer, zoals werd beslist door het Arbitragehof in zijn arrest nr. 73 van 20 december 1988. Alle wetten die verband houden met het gemeentelijk belang kunnen bepalingen bevatten tot invoering van vormen van gewoon toezicht. Het

specifiek toezicht zal slaan op de andere handelingen. Desnoods zal het de overhand hebben op het gewone toezicht, door toepassing van het principe dat het speciale afwijkt van het algemene.

2. Bevoegde overheden voor de uitoefening van het toezicht

Gewoon toezicht: de nationale overheid oefent het toezicht uit op de Duitstalige gemeenten. Het toezicht op de randgemeenten en op Komen en Voeren wordt uitgeoefend door de gewestelijke organen, die deze bevoegdheid van de nationale wetgever krijgen. Overal elders wordt dit toezicht uitgeoefend door de organen van het Gewest of de door het Gewest aangestelde overheid.

Specifiek toezicht: elke overheid die een specifiek toezicht heeft ingevoerd is met uitsluiting van alle andere bevoegd om de organen aan te stellen die dit toezicht zullen uitoefenen.

Kortom, er is geen scheiding meer tussen de overheden belast met de organisatie van het toezicht en die welke instaan voor de uitoefening ervan, behalve voor de Brusselse randgemeenten en Komen en Voeren. De verdeling van de bevoegdheden inzake het toezicht op deze gemeenten vloeit voort uit het politiek compromis dat leidde tot het ontstaan van de huidige regering en tot de derde staatshervorming.

*
* *

Voor Komen-Waasten en Voeren zijn er dus nieuwe wettelijke bepalingen, die afwijken van de tot nu toe geldende toezichtsregels voor alle gemeenten met een bijzonder taalstatuut. De wetgever van 9 augustus 1988 wijzigde voor deze gemeenten bepaalde procedureregels en stelde bijzondere toezichthoudende overheden aan.

Kortom, wanneer het om het algemeen vernietigings- toezicht gaat, wordt de beslissing enkel door de gouverneur genomen na eensluidend advies van een college van provinciegouverneurs (gemeentewet, art. 87, § 2; nieuwe gemeentewet, art. 265, § 3 vervangen bij K.B. 30 mei 1989, art. 53), met uitzondering van de beslissingen tot vernietiging van een handeling van de gemeente wegens schending van de taalwetgeving. Het college van gouverneurs bestaat uit 10 leden, met inbegrip van de vice-gouverneur van Brabant; het kan slechts geldig beraadslagen indien er zes leden aanwe-

¹¹ *Parl. Stukken*, Senaat, buitengewone zitting 1988, nr. 371/2, p. 64, en Kamer, buitengewone zitting 1988, nr. 529/8, p. 163.

¹² *Parl. Stukken*, Senaat, buitengewone zitting 1988, nr. 405/2, p. 146 en 147.

zig zijn en de taalpariteit is nageleefd (provinciewet, art. 131bis; K.B. 6 september 1988). Na twee voorstellen tot vernietiging gevolgd door een negatief advies, mag de gouverneur niet meer vernietigen. De nieuwe bepaling sluit elke vernietigingsbevoegdheid van de hogere overheid uit, hoewel beide betrokken gemeenten minder dan 20.000 inwoners tellen. Een vernietigingsbesluit van de gouverneur kan daarentegen zelf worden vernietigd door de hogere overheid, conform artikel 87, § 1, alinea 4 van de gemeentewet (nieuwe gemeentewet, art. 265, § 2, al. 4 vervangen bij K.B. 30 mei 1989, art. 53). Daar de uitoefening van het toezicht sedert 1 januari 1989 toekomt aan het Gewest, kan de Gewestexecutieve voortaan instructiebevoegdheid uitoefenen ten opzichte van de gouverneur; zij treedt bovendien in de plaats van de Koning in de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid voor het vernietigingsbesluit van de gouverneur.

De vraag of het Vlaamse Gewest een andere overheid, zoals bij voorbeeld de Vlaamse Executieve zelf, zou kunnen aanwijzen voor het gewone toezicht op de gemeente Voeren of op de zes Brusselse randgemeenten, is niet zonder belang. Dit zou enkel kunnen op voorwaarde dat de nationale bevoegdheid om het toezicht op deze gemeenten te organiseren, niet de normatieve bevoegdheid omvat om de toezichthoudende overheid aan te wijzen en dat het Gewest voor de uitoefening van het toezicht bovendien zelf over een normatieve bevoegdheid beschikt¹³. Het lijkt erop dat na het politiek compromis van vorig jaar de huidige wettelijke bepalingen tot aanstelling van de toezichthoudende overheden en dus de „traditionele” definitie van het begrip organisatie van het toezicht zullen worden nageleefd (door deze definitie wordt de aanstelling van de toezichthoudende overheid uitsluitend in handen gelegd van de organiserende overheid)¹⁴.

Nog een laatste probleem verdient onze aandacht. Zijn de decreten van de Gewesten, die thans de toezichtsprocedure regelen, automatisch van toepassing geworden op de uitoefening van het toezicht op de gemeenten in de streek Malmedy en op die aan de taalgrens, behalve Komen en Voeren? Alles hangt naar mijn mening af van het toepassingsgebied dat ze zich zelf toekennen. Sommige Waalse decreten verduidelijken dat zij niet van toepassing zijn op de gemeenten genoemd in artikel 8 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (bij voorbeeld, het decreet van 2 juli 1987 betreffende artikel 84 van de gemeentewet). Zolang de territoriale toepasbaarheid van een dergelijk decreet niet wordt uitgebreid door een ander gewestelijk decreet, blijven de nationale bepalingen uit de gemeentewet verder van toepassing op het toezicht op deze gemeenten. In de andere gevallen zijn de huidige decreten automatisch van toepassing geworden op alle gemeenten uit de streek Malmedy en op al de gemeenten langs de taalgrens, die vroeger niet binnen het toepassingsgebied van deze decreten vielen.

VI. De rechterlijke controle op de grondwettelijkheid van de wetgevende of administratieve handelingen

Op 15 juli 1988 werden de artikels 17 en 107ter van de Grondwet herzien ten einde de basisprincipes van het schoolpact een grondwettelijk karakter te geven en het Arbitragehof bevoegd te verklaren om elke schending van deze principes te bestraffen door vernietiging van de wetten, ordonnantiën of decreten die er inbreuk op zouden hebben gemaakt. Het nieuwe artikel 107ter breidt de bevoegdheid van het Arbitragehof uit tot het controleren van de conformiteit van de wetten, ordonnantiën en decreten met artikel 17 en ook met de artikels 6 en 6bis, omdat deze aan de basis liggen van een principe dat in artikel 17 vastgelegd is, namelijk de gelijkheid en ideologische en filosofische gelijkberechtiging.

Deze bepalingen zijn voor de gemeenten van dubbel belang. Enerzijds hebben de gemeenten een organiserende bevoegdheid inzake onderwijs; zij hebben er dus belang bij dat de grondwettelijke regels in verband met het onderwijs worden nageleefd. Anderzijds hebben de gemeenten het recht te eisen dat de verschillende wetgevers het principe van de onderlinge gelijkheid van de gemeenten naleven. Vanuit dit dubbel oogpunt kan de gemeente die doet blijken van een voldoende belang, bij de grondwetgevende rechter beroep tot vernietiging instellen, onverminderd haar recht om een prejudicieel geschil aan de orde te stellen in elk geschil dat aan een rechter in rechterlijke of administratieve zaken wordt onderworpen. Het nieuwe artikel 107ter van de Grondwet bepaalt immers: „De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangevoerde overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.”

Merken wij nog op dat de gewone wet houdende diverse institutionele hervormingen van 16 juni 1989, bepaalt dat elke administratieve handeling die krachtens de artikels 6, 6bis en 17 van de Grondwet ongrondwettelijk zou kunnen worden genoemd, prejudicieel voor de algemene vergadering van de afdeling administratie van de Raad van State zal worden gebracht. Wanneer een dergelijke vraag wordt opgeworpen vóór

¹³ Op de vraag of het mogelijk zou zijn dat het Vlaamse Gewest het toezicht op de randgemeenten toekent aan de vice-gouverneur van Brabant, zoals dat in 1985 voor de andere gemeenten van Vlaams Brabant was beslist, antwoordde M. Moureaux: „L'exercice de la tutelle à l'égard de ces communes sera équivalent à celui qui existe actuellement pour les autres communes du Brabant flamand notamment, ce qui permet dès lors de dresser un parfait parallélisme entre les deux” (bespreking van het ontwerp tot wijziging van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, in *Parl. Hand.*, Senaat, vrijdag 5 augustus 1988, p. 1465).

¹⁴ In die zin blijkbaar: artikel 265, § 2, al. 1, 5°, van de nieuwe gemeentewet (K.B. 30 mei 1989, art. 53).

een kamer van de Raad van State naar aanleiding van het onderzoek van een beroep tot vernietiging, moet deze kamer in principe de algemene vergadering verzoeken over deze vraag uitspraak te doen. Bovendien krijgt de Raad van State voor deze materie het recht om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de aangevochten akte te bevelen. Dit is de prijs voor de bescherming van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en van het principe van de gelijkheid tegen de onwettige initiatieven of onhandigheden van de verschillende administratieve overheden.

VII. De Brusselse gemeenten

Wat is het lot van de negentien gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest? Om de vergelijking te vergemakkelijken, zullen wij in het kort terugkomen op elk van de onderwerpen die werden besproken in verband met de gemeenten van het Waalse Gewest.

1. Er werden nieuwe regels aangenomen voor de samenstelling van de gemeentelijke instellingen met het oog op de bevordering van de samenwerking tussen de twee gemeenschappen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 279 van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd door artikel 1 van de gewone wet houdende diverse institutionele hervormingen, laat toe het aantal schepenen, vastgelegd door artikel 16, te verhogen indien het aldus samengestelde college minstens één schepenen van elke taalgroep bevat. Artikel 280 laat toe dat een lid van de raad voor maatschappelijk welzijn dat behoort tot de niet in de gemeenteraad vertegenwoordigde taalgroep, alle akten en stukken betreffende het gemeentebestuur onderzoekt op dezelfde wijze als de raadsleden zelf.

2. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest heeft dezelfde bevoegdheden als de twee andere Gewesten. De Gewestraad kondigt echter geen decreten af maar wel ordonnantiën. Wijzen wij er ook op dat alle leden van de Gewestraad samen een „verenigde vergadering” vormen die ordonnantiën kan uitvaardigen voor persoonsgebonden materies, zowel ten opzichte van tweetalige instellingen als van personen, ongeacht of het gaat om gebruikers van deze instellingen of van eentalige instellingen. Deze bevoegdheid heeft een weerslag op de maatschappelijke instellingen en op de instellingen voor volksgezondheid die onder de Brusselse gemeenten ressorteren.

Vestigen wij er nog de aandacht op dat artikel 46 van de gewone wet tot hervorming van de instellingen, dat voor de Gemeenschappen en Gewesten het recht schept om aan de provincies en gemeenten verplichtingen op te leggen, niet tekstueel van toepassing blijkt op de Brusselse ordonnantiën en besluiten.

3. Het financieringssysteem van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is hetzelfde als voor de twee andere Gewesten van het land. Wat de gewestelijke financie-

ring betreft, wordt Brussel Hoofdstad dus als een „volwaardig” Gewest erkend.

De bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de financiering van bijzondere opdrachten van de gemeenten regelt (art. 6, § 1, VIII, 3°) maakte het mogelijk een nationale financiering in te voeren ten gunste van de stad Brussel en een krediet toe te kennen aan de gemeenten op wier grondgebied zich eigendommen bevinden die vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing (zogenaamd probleem van de dode hand). De bijzondere dotatie die aan onze hoofdstad wordt toegekend, wordt bepaald in artikel 64 van de bijzondere wet betreffende de financiering; artikel 63 van dezelfde wet bepaalt dat het bijzonder krediet tot gedeeltelijke dekking van de niet-geïnde gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing, voor de Brusselse gemeenten rechtstreeks aan het Gewest wordt overgedragen.

4. Wat het administratief toezicht op de negentien gemeenten betreft, treedt de Executieve voor de uitoefening van het toezicht in de plaats van de Koning en kan de Raad ordonnantiën aannemen tot reorganisatie van het administratief toezicht op de Brusselse gemeenten, sedert de eedafleggingen die volgden op de verkiezingen van de Gewestraad van 18 juni 1989.

5. Ten slotte wijzen wij erop dat alleen het Arbitragehof gemachtigd is om de conformiteit van de Brusselse ordonnantiën met de artikels 6, 6bis en 17 van de Grondwet te controleren. Artikel 107ter van de Grondwet vertrouwt aan dit rechtscollège immers de opdracht toe om bij wege van arrest uitspraak te doen over „2° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel – d.w.z. een decreet of een gewestelijke ordonnantie –, van de artikelen 6, 6bis en 17”.

VIII. Besluit

Eerste vaststelling: de Gewesten versterken hun invloed op de plaatselijke besturen, daar zij het administratief toezicht organiseren en uitoefenen en de activiteiten van de gemeenten financieren. De gewestelijke particularismen van het gemeenterecht zullen toemenen, zodat men het statuut van de gemeente voortaan zou kunnen beschrijven als een polyptiek bestaande uit een middendeel, de nieuwe gemeentewet, en drie zijluiken, de drie financierings- en toezichtssystemen voor de plaatselijke besturen.

Tweede vaststelling: de toenemende contacten tussen de gemeenten en de Gewesten gaan gepaard met een intensivering van de contacten met de Gemeenschappen, vooral op het gebied van onderwijs.

Derde vaststelling: hoewel de Staat het grootste deel van zijn bevoegdheid inzake toezicht op de plaatselijke overheden heeft afgestaan, behoudt hij de bevoegdheid om op uniforme wijze de fundamentele organisatie van de gemeenten vast te leggen en om de burgemeesters te

benoemen. Zal men zich mogen blijven tevredenstellen met deze verdeling tussen de organiserende overheid van de gemeenten en de overheden die instaan voor de financiering en het toezicht? Wellicht is het wenselijk naar een radicale vereenvoudiging van het systeem te

streven of op zijn minst naar een systematische coördinatie van de rechtstreekse betrekkingen tussen alle hoge overheden en de gemeente, die voortdurend in contact staat met haar inwoners en altijd beschouwd is geweest als de school van de democratie.



Yves Lejeune behaalde zijn diploma van doctor in de rechten aan de U.C.L. (1983) met een proefschrift over „Les cantons suisses dans les relations internationales. Contribution à l'étude du statut international des Etats fédérés”. Dit proefschrift werd bekroond door de Koninklijke Academie van België en de „Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration Locale” van het C.N.R.S. (Frankrijk) en gepubliceerd onder de titel: „Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse” (Parijs, L.G.D.J., 1984).

Thans is Yves Lejeune docent aan het Institut Libre Marie Haps te Brussel en aan de U.C.L., waar hij tevens secretaris is van het Departement Publiek Recht.

Hij is de auteur van verschillende werken en talrijke andere publikaties over internationaal, grondwettelijk en administratief recht en algemeen staatsrecht.

Résumé – La réforme de l'Etat est toujours en cours. Ses conséquences pour le devenir des communes doivent être appréciées à leur juste mesure. Certes, le statut communal reste, pour l'essentiel, l'œuvre de l'Etat. Mais le législateur belge lui-même a dû aménager des règles de composition et de fonctionnement particulières pour quelques communes à régime linguistique spécial. Par ailleurs, la redistribution des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions se répercute immédiatement sur les tâches communales. L'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les pouvoirs locaux sont également partagés entre les collectivités supérieures, un rôle capital étant désormais dévolu en la matière aux trois Régions. La régionalisation du financement des communes permet de remodeler leur autonomie financière. L'extension de la saisine de la Cour d'arbitrage offre aux autorités communales la possibilité d'exiger des différents législateurs le respect du principe d'égalité et des nouvelles règles constitutionnelles relatives à l'enseignement. Enfin, le règlement de la «problématique bruxelloise» fera disparaître le régime dérogatoire auquel étaient soumises les dix-neuf communes de l'agglomération. En somme, l'influence des Régions sur les pouvoirs locaux se renforce; une dépendance de ceux-ci se fait jour vis-à-vis des Communautés, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Cependant, l'autorité nationale reste maîtresse de l'organisation fondamentale des communes.

Zusammenfassung – Die Staatsreform ist noch immer im Gange. Ihre künftigen Auswirkungen auf die Gemeinden müssen richtig eingeschätzt werden. Sicherlich bleibt der Status der Gemeinde an erster Stelle das Werk des Staates. Der belgische Gesetzgeber hat jedoch selbst besondere Regeln für die Zusammensetzung und das Funktionieren einiger Gemeinden mit besonderem Sprachsystem ausarbeiten müssen. Ausserdem wirkt sich die Neuverteilung der Befugnisse zwischen Staat, Gemeinschaften und Regionen direkt auf die Aufgaben der Gemeinden aus. Die Organisation und die Ausübung der Amtsvormundschaft auf die Lokalverwaltungen sind ebenfalls zwischen den höheren Körperschaften aufgeteilt; die Hauptrolle auf diesem Gebiet fällt von jetzt an den drei Regionen zu. Die Regionalisierung der Gemeindefinanzierung ermöglicht es, die finanzielle Autonomie der Gemeinden wieder neu herzustellen. Die Ausdehnung der Inanspruchnahme des Schiedsgerichtshofes bietet den Gemeindebehörden die Möglichkeit, von den verschiedenen Gesetzgebern den Respekt des Gleichheitsprinzips und der neuen konstitutionellen Regeln bezüglich des Unterrichtswesens zu fordern. Die Lösung der „Brüsseler Problematik“ wird dazu beitragen, dass die Ausnahmeregeln, der die 19 Gemeinden unterworfen waren, ganz verschwindet. Insgesamt verstärkt sich der Einfluss der Regionen auf die Lokalverwaltungen; letztere werden immer abhängiger von den Gemeinschaften, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichtswesens. Dennoch bleiben die nationalen Behörden an erster Stelle verantwortlich für die grundlegende Gestaltung der Gemeinden.

Summary – The reform of the State is still in progress. The consequences for the municipalities must be assessed correctly. Of course, the municipal status is essentially the work of the State. But the Belgian legislator was compelled to provide for particular working and setting-up regulations in several municipalities with a special linguistic system. Moreover, the redistribution of powers between the State, the Communities and the Regions has an immediate influence on the municipalities' mission. The administrative supervision of local authorities is also shared by the higher levels, with the three Regions playing a capital part. The financial autonomy of municipalities is subject to possible changes after the regionalization of the municipalities' financing system. The extended possibility to appeal to the court of arbitration enables local authorities to oblige the various legislators to respect the principle of equality and the new constitutional regulations in the field of education. Finally, the solution to the Brussels problem will mark the end of the derogations system applied to the nineteen municipalities of the Brussels urban area. In short, the influence of the Regions on local authorities becomes stronger; the latter also depend on the Communities for certain matters such as education. Nevertheless, the national authorities remain responsible for the fundamental organization of municipalities.