

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1980-1981

8 APRIL 1981

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 2 van de gemeentewet
betreffende de verkiezing van de schepenen

(Ingediend door de heer Bourgeois)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In het vierde en vijfde lid van artikel 2 van de gemeentewet van 30 maart 1836, zoals het gewijzigd werd door de wet van 30 december 1887, wordt de wijze van verkiezing van de schepenen bepaald :

« De schepenen worden door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen. De verkiezing geschiedt bij geheime stemming en bij volstrekte meerderheid, door zoveel afzonderlijke stemmingen als er schepenen te kiezen zijn; de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de stemmingen.

Indien na twee stemmingen geen kandidaat de meerderheid heeft verkregen, geschiedt herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald; staken de stemmen bij de herstemming, dan is de oudste in jaren gekozen. De verkiezing van de schepenen heeft plaats in de installatievergadering die volgt op de vernieuwing van de raad. In elk ander geval moet de verkiezing geschieden binnen drie maanden na het openvallen van de plaats. »

Het voorstel strekt ertoe het vierde lid van artikel 2 te wijzigen en aan te vullen ten einde :

- 1) de verkiezing van de schepenen door de gemeenteraad in openbare zitting te laten gebeuren,
- 2) bij niet geheime stemming,
- 3) en alleen tussen de raadsleden die voor een bepaald schepenampt worden voorgedragen.

* * *

Na elke gemeenteraadsverkiezing wordt de publieke opinie steeds weer in grote mate geërgerd door de vele moeilijkheden die zich in vele gemeenten voordoen naar aanleiding van de samenstelling der schepencolleges en de verkiezing van de schepenen.

Chambre des Représentants

SESSION 1980-1981

8 AVRIL 1981

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 2 de la loi communale
relative à l'élection des échevins

(Déposée par M. Bourgeois)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 2 de la loi communale du 30 mars 1836, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 30 décembre 1887, déterminent le mode d'élection des échevins :

« Les échevins sont élus par le conseil communal, parmi ses membres. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; au ballottage, en cas de parité, le plus âgé l'emporte. L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance. »

La présente proposition tend à modifier et à compléter le quatrième alinéa de l'article 2, afin que :

- 1) l'élection des échevins par le conseil communal ait lieu en séance publique,
- 2) par vote non secret,
- 3) et uniquement parmi les conseillers qui sont présentés à une fonction d'échevin déterminée.

* * *

A l'issue de chaque élection communale, l'opinion publique s'indique chaque fois des nombreuses difficultés auxquelles donnent lieu dans de nombreuses communes la composition des collèges échevinaux et l'élection des échevins.

Artikel 2 van de gemeentewet bepaalt inderdaad dat de verkiezing van de schepenen bij geheime stemming dient te gebeuren en er is geen enkele procedure voorzien voor de voordracht van de kandidaturen voor dit belangrijk openbaar ambt.

De feitelijke aanduiding van de kandidaten gebeurt meestal voorafgaandelijk in besprekingen tussen de verkozenen van de nieuwe meerderheidsgroep in de gemeenteraad. Soms lopen deze besprekingen tussen de verkozenen van eenzelfde partij, wanneer deze de absolute meerderheid in de raad behaalde. Wanneer dit niet het geval is, onderhandelen de verkozenen van de verschillende partijen, die besloten een meerderheidscoalitie te vormen, over de samenstelling van het college en de toewijzing van de schepenmandaten.

Zodoende groeide het gebruik dat tussen de gemeenteraadsleden schriftelijke overeenkomsten worden afgesloten over de samenstelling van de nieuwe colleges en over de namen van de nog te verkiezen schepenen. Deze akkoorden krijgen meestal grote bekendheid lange tijd vóór de vergadering van de gemeenteraad waarop tot de verkiezing moet worden overgegaan.

Dergelijke besprekingen en het afsluiten van voorafgaandelijke akkoorden behoren sinds onheugelijke tijden tot de politieke traditie op gemeentelijk vlak. Ze zijn ten andere vanzelfsprekend en onontbeerlijk om te kunnen komen tot de vorming van stevige bestuursmeerderheden en een goede taakverdeling in de nieuwe colleges.

De stemmingen in de gemeenteraad hebben dan ook vooral tot doel om de afgesloten overeenkomsten uit te voeren door de verkiezing van de aangeduide kandidaten voor de schepencolleges volgens de modaliteiten van artikel 2 van de gemeentewet.

De huidige regeling van artikel 2 is echter een grote hindernis voor de effectieve uitvoering van de afgesloten akkoorden.

De uitvoering van een meestal « openbaar » politiek akkoord moet immers gerealiseerd worden bij « geheime » stemming. Dit geheime karakter van de stemming is er de oorzaak van dat elk gemeenteraadslid in de mogelijkheid gesteld wordt om afgesloten akkoorden, zijn gegeven woord en zelfs zijn schriftelijke verbintenissen in het geheim te verbreken zonder voor die belangrijke politieke daad openlijk te moeten uitkomen en zonder er ook de politieke verantwoordelijkheid te moeten voor opnemen.

Het geheim karakter bevordert aldus op ergerlijke wijze alle mogelijke vormen van woordbreuk, van omkoperij en het najaan van louter persoonlijk belang. Dit alles tot grote ernis van de bevolking, tot grote ontluistering van onze democratische instellingen en met zware nadelige gevolgen voor de goede bestuurbaarheid van de gemeenten.

* * *

Het meest eenvoudige middel om dergelijke mislaatste praktijken te voorkomen is de openbaarheid van de stemming bij de verkiezing van de schepenen.

Wie niet akkoord gaat met ter zake afgesloten akkoorden, ofschoon hij die zelf goedkeurde en ondertekende, zou in dit geval persoonlijk en openbaar voor de publieke opinie de verantwoordelijkheid voor zijn stemming dienen op te nemen.

De openbaarheid van de stemmingen is in een gemeenteraad de normale wijze van werken. Alleen de stemming over voordrachten van kandidaten en de benoemingen tot ambten is geheim (art. 66 gemeentewet). Het betreft dan echter de benoeming en niet de verkiezing van ambtenaren, personeelsleden enz., dus medewerkers van het ganse bestuur.

De verkiezing van een schepen is helemaal niet gelijk te stellen met de benoemingsprocedure van een personeelslid. Het schepenambt is een « openbaar mandaat » en de ver-

L'article 2 de la loi communale dispose, en effet, que l'élection des échevins doit avoir lieu au scrutin secret mais aucune procédure n'est prévue quant à la présentation des candidatures à cette importante fonction publique.

La désignation de fait des candidats se fait, le plus souvent, lors de négociations préalables entre élus de la nouvelle majorité au sein du conseil communal. Il arrive que ces négociations aient lieu entre élus d'un même parti, lorsque ce dernier a recueilli la majorité absolue au conseil. S'il n'en est pas ainsi, les élus des différents partis qui ont décidé de constituer une coalition majoritaire négocient la composition du collège et l'attribution des mandats échevinaux.

Ainsi est-il devenu de pratique courante que les conseillers communaux concluent des accords écrits concernant la composition des nouveaux collèges et les noms des échevins à élire. En général, ces accords sont largement connus bien longtemps avant la séance du conseil communal au cours de laquelle il sera procédé à l'élection des échevins.

De telles négociations et la conclusion d'accords préalables sont, depuis des temps immémoriaux, entrées dans les mœurs politiques sur le plan communal. Cette « procédure » est d'ailleurs tout à fait normale et indispensable à la formation de solides majorités de gestion et à une bonne répartition des tâches au sein des nouveaux collèges.

Les votes au conseil communal visent dès lors à exécuter les accords conclus et à élire les candidats désignés pour les collèges échevinaux, suivant les modalités prévues à l'article 2 de la loi communale.

Le régime actuel tel qu'il est prévu à l'article 2 constitue toutefois un obstacle majeur à l'exécution effective des accords conclus.

En effet, l'exécution d'un accord politique, qui est le plus souvent « public », doit être réalisée au scrutin « secret ». Le caractère secret du scrutin permet à tout conseiller communal de rompre des accords conclus, de manquer à la parole donnée, voire même de violer secrètement ses engagements écrits sans pour autant devoir assumer ouvertement cet important acte politique ni prendre des responsabilités politiques.

Ainsi le secret favorise-t-il scandaleusement toutes les formes possibles de manquements à la parole donnée, de corruption et de poursuite d'intérêts purement personnels. De telles pratiques scandalisent les citoyens, ternissent considérablement nos institutions démocratiques et font obstacle à une bonne gestion des communes.

* * *

Le moyen le plus simple de prévenir ces pratiques incorrectes est de rendre public le scrutin pour l'élection des échevins.

Celui qui ne respecte pas les accords conclus, qu'il a lui-même approuvés et signés, devrait assumer personnellement et publiquement la responsabilité de son vote.

La publicité du scrutin est la procédure normale au conseil communal. Seules les présentations de candidats et les nominations aux emplois se font au scrutin secret (art. 66 de la loi communale). En l'occurrence, il s'agit cependant de la nomination et non pas de l'élection de fonctionnaires, de membres du personnel, etc., donc de collaborateurs de l'ensemble de l'administration.

Or, l'élection d'un échevin ne peut, en aucune manière, être assimilée à la procédure de nomination d'un membre du personnel. La fonction d'échevin est un « mandat pu-

kiezing van een persoon tot schepen is het roepen van die persoon tot de uitoefening van een openbare functie. Robert Wilkin zegt daarover : « Le choix d'un échevin est un acte public, exclusif de tout intérêt privé ». De verkiezing van een schepen is inderdaad een « daad met openbaar karakter ». In een democratisch bestel heeft de bevolking het recht over die handeling van haar verkozenen verantwoording te krijgen. Het geheim karakter van de stemming neutraliseert echter volledig het openbaar en politiek karakter ervan.

* * *

Men kan zich ten andere afvragen hoe de formule van de geheime stemming voor de verkiezing van de schepenen in de gemeentewet terecht kwam. In de *Parlementaire Handelingen* is daaromtrent geen enkele nadere toelichting te vinden. Dit essentieel gegeven werd klaarblijkelijk niet eens besproken.

De huidige regeling dateert van de wet van 30 december 1887. Voordien, en sedert de gemeentewet van 30 maart 1836, werden de schepenen, zoals de burgemeester, door de Koning benoemd.

In een korte periode na de onafhankelijkheid, tussen 1830 en 1836, werden de plaatselijke autoriteiten echter rechtstreeks verkozen.

Het besluit van het Voorlopig Bewind van 8 oktober 1830 regelde de « nouvelles élections pour la recomposition des régences ». In artikel 2 werd bepaald : « Dans toutes les villes et communes, les notables seront immédiatement convoqués pour procéder à l'élection du bourgmestre, des échevins ou assesseurs et des conseillers de régence au nombre déterminé par le ci-devant gouvernement ». De verkiezing van burgemeester en schepenen gebeurde dus bij rechtstreekse verkiezingen door zogenaamde notabelen. Deze verkiezingen gebeurden « bij geheime stemming », daar het om rechtstreekse verkiezingen ging. De procedure van de geheime stemming vindt naar alle waarschijnlijkheid haar oorsprong in dit precedent.

De huidige procedure voor de verkiezing van de schepenen heeft echter niets meer te zien met een rechtstreekse verkiezing; ze is op zichzelf reeds een bestuursdaad van de gemeenteraad.

Ze kan ook niet op gelijke voet gesteld worden met de procedure voor de andere benoemingen, die door de gemeenteraad gedaan worden. Het gaat dan niet om verkiezingen voor politieke mandaten, maar om benoemingen van personeelsleden, die bij geheime stemming dienen te gebeuren, ten einde de onafhankelijkheid van deze ambtenaren als medewerkers van het ganse gemeentebestuur te vrijwaren.

* * *

De niet-geheime stemming bij de verkiezing van de schepenen moet ook geen bijzondere praktische moeilijkheden medebrengen. De bestaande wettelijke regelingen blijven gelden. De stemming zelf kan mondeling gebeuren zoals bij andere stemmingen in de raad. Ze kan ook schriftelijk gebeuren, maar dan in het openbaar en op stembiljetten op naam van elk der raadsleden.

* * *

Omtrent de voordracht van de kandidaat-schepenen heeft de gemeentewet geen enkele regeling getroffen. Kandidaten kunnen dus mondeling en schriftelijk voorgedragen worden. De stemming zelf is echter niet beperkt tot de voorgedragen kandidaten, want elk raadslid kan op geldige wijze ten gunste van elk ander lid van de raad zijn stem uitbrengen.

De verkiezing zou in grote mate vereenvoudigd en verduidelijkt worden, indien vanaf de eerste stemming alleen voor de werkelijk voorgedragen kandidaten zou mogen gestemd worden.

blic » et l'élection d'un échevin est un acte par lequel celui qui est élu à exercer une fonction publique. Robert Wilkin dit à ce sujet : « Le choix d'un échevin est un acte public, exclusif de tout intérêt privé ». L'élection d'un échevin constitue en effet un « acte à caractère public ». Dans un régime démocratique, les citoyens ont le droit de réclamer la justification de cet acte posé par leurs élus. Le caractère secret du scrutin neutralise toutefois complètement son caractère public et politique.

* * *

Au demeurant, il est permis de se demander comment la formule du scrutin secret pour l'élection des échevins a été reprise dans la loi communale. Les *Annales parlementaires* ne fournissent aucune précision sur cet élément essentiel, qui n'a manifestement même pas été abordé.

Les dispositions actuelles remontent à la loi du 30 décembre 1887. Auparavant, et notamment depuis la loi communale du 30 mars 1836, les échevins de même que le bourgmestre étaient nommés par le Roi.

Pendant une brève période postérieure à l'indépendance, à savoir de 1830 à 1836, les autorités locales ont cependant été élues au suffrage direct.

L'arrêté du 8 octobre 1830 du Gouvernement provisoire régla les « nouvelles élections pour la recomposition des régences ». L'article 2 de cet arrêté disposait que : « Dans toutes les villes et communes, les notables seront immédiatement convoqués pour procéder à l'élection du bourgmestre, des échevins ou assesseurs et des conseillers de régence au nombre déterminé par le ci-devant gouvernement ». L'élection du bourgmestre et des échevins se fit donc au suffrage direct par les « notables ». Ces élections eurent lieu « au scrutin secret », dès lors qu'il s'agissait d'élections directes. La procédure du vote au scrutin secret trouve très probablement son origine dans ce précédent.

Toutefois, la procédure actuelle d'élection des échevins n'a plus rien de commun avec une élection directe; elle constitue déjà par elle-même un acte administratif du conseil communal.

D'autre part, elle ne peut être assimilée à la procédure relative aux autres nominations auxquelles le conseil communal doit procéder. Il ne s'agit pas alors d'élections à des mandats politiques, mais bien de nominations de membres du personnel, nominations qui doivent se faire au scrutin secret afin de sauvegarder l'indépendance de ces agents en tant que collaborateurs de l'ensemble de l'administration communale.

* * *

Le scrutin public pour l'élection des échevins ne devrait pas davantage poser de difficultés pratiques particulières. Les dispositions légales en vigueur restent d'application. Le vote lui-même peut se faire à haute voix, comme pour d'autres votes au sein du conseil. Il peut également être fait par écrit, mais en séance publique et au moyen de bulletins de vote au nom de chacun des conseillers communaux.

* * *

La loi communale n'a rien prévu en ce qui concerne la présentation des candidats-échevins. Ceux-ci peuvent donc être présentés verbalement ou par écrit. Le vote ne se limite toutefois pas aux candidats qui ont été présentés, car tout conseiller peut émettre valablement un vote en faveur de tout autre membre du conseil.

L'élection pourrait dans une large mesure être simplifiée et clarifiée si, dès le premier scrutin, les voix ne pouvaient se porter que sur les seuls candidats réellement présentés.

Deze voordracht gebeurt best door de kandidaten zelf. Zo krijgt elk gemeenteraadslid de kans om in aanmerking te komen voor de verkiezing van de verschillende schepenambten. Deze procedure geeft meteen ook zekerheid over het aanvaarden van de voordracht door de kandidaat zelf en sluit de mogelijkheid uit van verwarring, die zou kunnen ontstaan wanneer andere gemeenteraadsliden iemand als kandidaat-schepen voordragen ofschoon deze daarmee niet akkoord gaat.

* * *

De verkiezingshandeling gebeurt nu volgens aloude traditie in openbare zitting. Dit is echter geen wettelijk voorschrift. De wet van 30 december 1887 legt die openbaarheid niet op. Wel is het steeds het gebruik geweest de verkiezing van de schepenen in openbare zitting te laten doorgaan. Dit is vooral het gevolg van de onderrichtingen van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 13 januari 1888. Het is zeker wenselijk dit voorschrift met zoveel woorden in de tekst zelf van artikel 2 op te nemen.

* * *

Tenslotte worden ook enkele technische wijzigingen voorgesteld aan de bestaande tekst van artikel 2.

Nu worden de termen « verkiezing » en « stemming » door elkaar gebruikt. Er is aldus sprake van « verkiezing door zoveel afzonderlijke stemmen als er schepenen te kiezen zijn ». Maar uit het artikel blijkt dat er voor de verkiezing van een enkele schepen twee stemmen en een herstemming kunnen nodig zijn.

Wanneer er sprake is van de verkiezing van een schepen wordt daarmee uiteraard het geheel van de stemmen bedoeld nodig voor de verkiezing van deze schepen.

Derhalve dienen volgende teksten aangepast te worden :

1) « door zoveel afzonderlijke stemmen als er schepenen te kiezen zijn » wordt « door zoveel afzonderlijke verkiezingen als er schepenen te kiezen zijn »;

2) « de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de stemmen » wordt « de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de verkiezingen ».

A. BOURGEOIS

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Artikel 2, vierde lid, van de gemeentewet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De schepenen worden door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen. De verkiezing geschiedt in openbare zitting, bij openbare stemming en bij volstreekte meerderheid, door zoveel afzonderlijke verkiezingen als er schepenen te kiezen zijn; bij elke afzonderlijke verkiezing kan slechts geldig gestemd worden op de naam van de leden die zich voor de betreffende verkiezing en vóór het begin van de stemmen op schriftelijke wijze bij de voorzitter kandidaat hebben gesteld; de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de verkiezing. »

10 maart 1981.

A. BOURGEOIS

Les candidats pourraient très bien se présenter eux-mêmes. Ainsi, tout membre du conseil communal aurait la possibilité d'être retenu pour l'élection aux fonctions d'échevin. Cette procédure permet en même temps d'avoir la certitude que l'intéressé a accepté la présentation de sa candidature et exclut toute possibilité de confusion au cas où d'autres conseillers communaux présenteraient un candidat-échevin qui n'aurait pas marqué son accord sur cette présentation.

* * *

Actuellement et conformément à une très vieille tradition, l'élection a lieu en séance publique. Il ne s'agit pourtant pas d'un prescrit légal. La loi du 30 décembre 1887 n'impose pas cette publicité. Mais, selon la coutume, l'élection des échevins s'est toujours déroulée en séance publique. Cet usage découle des instructions du Ministre de l'Intérieur du 13 janvier 1888. Il est certes souhaitable de faire figurer ce prescrit en toutes lettres dans le texte de l'article 2.

* * *

Enfin, quelques modifications d'ordre technique sont proposées au texte actuel de l'article 2.

Actuellement, les termes « élection » et « scrutin » sont utilisés indifféremment. C'est ainsi qu'il est question de « l'élection qui a lieu... par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire ». Mais il ressort de l'article que l'élection d'un seul échevin peut rendre nécessaire deux scrutins et un ballottage.

Lorsqu'il est question de l'élection d'un seul échevin, cette disposition vise évidemment l'ensemble des scrutins nécessaires à son élection.

Il convient, dès lors, d'adapter les textes suivants :

1) la disposition « par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire » est remplacée par « par autant d'élections séparées qu'il y a d'échevins à élire »;

2) « le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins » est remplacé par « le rang des échevins est déterminé par l'ordre des élections ».

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 2, quatrième alinéa, de la loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« Les échevins sont élus par le conseil communal, parmi ses membres. L'élection a lieu en séance publique, au scrutin public et à la majorité absolue, par autant d'élections séparées qu'il y a d'échevins à élire; à chaque élection séparée, il ne peut être voté valablement que sur les noms des membres qui, avant le début des votes, se sont, par écrit, portés candidats à l'élection en question auprès du président; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des élections. »

10 mars 1981.