

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

26 MEI 1970

WETSVOORSTEL

houdende het instellen van de onverenigbaarheid tussen het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van de Commissie van openbare onderstand in een belangrijke gemeente, en een parlementair mandaat.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Vooraf zij aangestipt dat de persoonlijke voorkeur van de auteur van het voorstel gaat naar een cumulatie-verbod tussen een parlementair mandaat en het ambt van burgemeester, schepen en voorzitter van de Commissie van openbare onderstand van een gemeente met meer dan 5 000 inwoners, d.i. van alle ontvoogde gemeenten.

Geen lager cijfer wordt vooropgesteld omdat alle gemeenten beneden de 5 000 inwoners, in het licht van de nieuwe gemeentelijke taken, hopeloos voorbijgestreefd lijken te zijn en dat die gemeenten derhalve in een land, waar thans elkeen progressief wil heten, hoogstdringend het voorwerp dienen uit te maken van een fusie met zoveel aanpalende gemeenten tot zij samen ten minste een nieuwe gemeente vormen van minimum 5 000 inwoners, met name een ontvoogde gemeente.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat dit wetsvoorstel zich zou beperken tot gemeenten met meer dan 20 000 inwoners, enkel en alleen omdat het zich niet te ver wilde verwijderen van de minimum-stelling, die algemeen door de C. V. P. wordt aanvaard.

Ingaande op de suggestie van de medeondertekenaars, werd ten slotte aanvaard het getal 20 000 te vervangen door het getal dat door de C. V. P. zelf als minimum werd gesteld, dit is 30 000. Dit sluit niet uit dat bij de eventuele behandeling van dit of van een ander gelijkaardig voorstel, steeds door de auteur verder zal geijverd worden voor het uitbreiden van een cumulatie-verbod tot alle gemeenten van meer dan 5 000 inwoners. Tot daar het persoonlijk standpunt van de auteur van dit voorstel.

* * *

Mogen wij ook hier reeds de aandacht vragen voor het feit dat het ambt van burgemeester en schepen reeds het onderwerp uitmaakt van een hele reeks van wettelijk vast-

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

26 MAI 1970

PROPOSITION DE LOI

instituant une incompatibilité entre les fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de président de la commission d'assistance publique d'une commune importante, et un mandat parlementaire.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Tout d'abord, il convient de préciser que la préférence de l'auteur de la proposition de loi va vers l'interdiction de cumuler un mandat parlementaire et les fonctions de bourgmestre, d'échevin et de président de la commission d'assistance publique d'une commune de plus de 5 000 habitants, c'est-à-dire de toutes les communes émancipées.

Si un chiffre inférieur n'est pas proposé, c'est parce que, dans l'optique des tâches communales nouvelles, toutes les communes de moins de 5 000 habitants paraissent irrémédiablement vouées au passé et qu'elles doivent donc, dans un pays où chacun se prétend progressiste, faire de toute urgence l'objet d'une fusion avec autant de communes limitrophes qu'il est nécessaire pour constituer ensemble une nouvelle commune de 5 000 habitants au moins, c'est-à-dire une commune émancipée.

A l'origine, l'intention de la présente proposition de loi était de se limiter aux communes de plus de 20 000 habitants, uniquement parce qu'elle n'entendait pas s'écarter par trop de la thèse minimum généralement acceptée par le C. V. P.

Etant donné la suggestion des cosignataires, il a été accepté de remplacer le nombre de 20 000 par celui que le C. V. P. même avait fixé comme minimum, c'est-à-dire 30 000. Cette décision n'exclut pas que, lors de l'examen éventuel de la présente proposition ou d'une autre proposition similaire, les efforts en vue d'étendre l'interdiction de cumul à toutes les communes de plus de 5 000 habitants seront poursuivis par l'auteur. Telle est la position personnelle de l'auteur de la présente proposition de loi.

* * *

Rappelons aussi que les fonctions de bourgmestre et d'échevin font déjà l'objet de toutes une série d'incompatibilités fixées dans la loi. Les articles 67 et 68 de la loi

gelegde onverenigbaarheden. Een vrij lange lijst hiervan vindt men terug in de artikelen 67 en 68 van de gemeentewet; maar een reeks onverenigbaarheden ligt ook verspreid over tal van andere wetten en koninklijke besluiten. Hetzelfde is waar voor de leden van beide Kamers, voor wie het cumulatie-verbod over zowat 30 wetten en koninklijke besluiten verspreid ligt. Hier kunnen wij alleen maar betreuren dat men in ons land nooit klaar gekomen is met een algemene basiswet, houdende regeling van de onverenigbaarheden, zoals voorzien in artikel 139, 8° van de Grondwet.

Cumulatie van een parlementair mandaat met dat van burgemeester houdt een gevaar in voor aftakeling van het Parlement.

Wanneer men de lange lijst van alle reeds vastgelegde onverenigbaarheden nagaat, dan stelt men vast dat vele ervan uit zuiver democratisch standpunt, veel minder duidelijk en veel minder verantwoord zijn, dan de onverenigbaarheid tussen een parlementair mandaat en het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van een Commissie van Openbare Onderstand in een belangrijke gemeente.

Het ontbreken van zulke onverenigbaarheden leidt o.i. fataal naar een zekere ontaarding van het Parlement.

In zijn « Overzicht van het Grondwettelijke Recht » stelt Prof. A. Mast het probleem als volgt :

« Deze cumulatie geeft aanleiding tot ernstige bezwaren.

Vele kwesties van louter gemeentelijk belang waarmede het parlement zich niet zou moeten inlaten, worden in Kamer en Senaat, door burgemeesters of gemeenteraadsleden, breedvoering uiteengezet. De gemeentelijke magistraten, die tevens parlementair zijn, handelen de zaken van hun gemeente rechtstreeks met de ministers af. Aan het gezag van de provinciale deputatie en van de gouverneur wordt hierdoor te kort gedaan.

De minister van Binnenlandse Zaken zelf mist het nodige gezag tegenover de burgemeesters der grote steden vooral wanneer die tevens parlamentslid, minister van Staat, of oud-minister zijn. Het toezicht van het Centraal Rijksbestuur komt hierdoor niet meer tot zijn recht. Aan degenen over wie hij toezicht houdt, moet de minister van Binnenlandse Zaken verantwoording verschaffen over de wijze waarop hij dit toezicht heeft uitgeoefend. Ten slotte verhindert de aanwezigheid in het Parlement van talrijke gemeentelijke magistraten, die op het behoud van de bestaande toestand aansturen, de noodzakelijk geworden hervorming van de gemeentelijke instellingen. Zo is b.v. de wetgever niet bij machte gebleken het vraagstuk van de eenmaking van de grote agglomeraties op te lossen. » (1)

Hierbij stelt zich nog een andere vraag : zou de oorzaak van het getreuzel en het immobilisme m.b.t. het probleem van de fusie van gemeenten niet gedeeltelijk in dezelfde richting dienen te worden gezocht.

De aanwezigheid in het Parlement van tal van gemeentelijke mandatarissen is niet nieuw. Zo waren er in 1936, op de 202 volksvertegenwoordigers, 111 gemeentelijke mandatarissen. In 1948 waren er 92 volksvertegenwoordigers die een gemeentelijk mandaat uitoefenden.

(1) Dr. A. Mast, « Overzicht van het Grondwettelijke Recht », 1966, pp. 105, 106.

électorale communale en donnent une assez longue liste, mais beaucoup d'autres sont éparses dans quantités d'autres lois et arrêtés royaux. Il en va de même en ce qui concerne les interdictions de cumul qui s'appliquent aux membres des deux Chambres et que l'on retrouve éparses dans quelque 30 lois et arrêtés royaux. A cet égard nous ne pouvons que déplorer de n'être jamais parvenus, dans notre pays, à élaborer une loi générale de base réglant les incompatibilités, comme le prévoit l'article 139, 8°, de la Constitution.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de bourgmestre crée un risque d'affaiblissement du Parlement.

En parcourant la longue liste de toutes les incompatibilités déjà édictées, on constate que, d'un point de vue purement démocratique, nombre d'entre elles s'imposent beaucoup moins impérieusement et sont beaucoup moins justifiées que l'incompatibilité entre un mandat parlementaire et la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président d'une commission d'assistance publique d'une commune importante.

L'absence de cette incompatibilité mène, à notre avis, fatalement à un certain affaiblissement du Parlement.

Dans son « Aperçu du droit constitutionnel », le professeur Mast pose le problème dans les termes suivants :

« Ce cumul appelle des objections sérieuses.

De nombreuses questions d'intérêt purement communal, dont le Parlement ne devrait pas s'occuper, sont exposées longuement à la Chambre et au Sénat par des bourgmestres ou des conseillers communaux. Les magistrats communaux qui sont en même temps parlementaires traitent les affaires de leur commune directement avec les ministres. L'autorité de la députation provinciale et du gouverneur s'en trouve lésée.

Le Ministre de l'Intérieur même ne jouit pas de l'autorité requise à l'égard des bourgmestres des grandes villes, surtout lorsque ceux-ci sont en même temps membres du Parlement, ministres d'Etat ou anciens ministres. Le contrôle de l'Administration centrale de l'Etat s'en trouve affaibli. A ceux qu'il contrôle, le Ministre de l'Intérieur doit justifier la manière dont il a exercé ce contrôle. Enfin, la présence au Parlement de nombreux magistrats communaux, qui défendent le maintien de la situation existante, empêche la réforme nécessaire des institutions communales. Ainsi, le législateur a été incapable de résoudre le problème de l'unification des grandes agglomérations. » (1)

Une autre question se pose à cet égard : la cause des atteroiements et de l'immobilisme en ce qui concerne le problème de la fusion de communes ne devrait-elle pas être recherchée en partie dans la même direction ?

La présence de nombreux mandataires communaux au Parlement n'est pas nouvelle. Ainsi, en 1936, sur 202 députés, il y avait 111 mandataires communaux. En 1948, 92 députés exerçaient un mandat communal.

(1) Dr. A. Mast « Overzicht van het Grondwettelijke Recht », 1966, pp. 105-106.

Thans telt de Kamer alleen onder haar 212 leden, 152 gemeentelijke mandatarissen, onder wie 58 burgemeesters en 23 schepenen.

In de Senaat zijn er onder de 178 senatoren, 113 gemeentemandatarissen, van wie 43 burgemeesters, 20 schepenen en 50 raadsleden.

Voor het gehele Parlement bekomen wij aldus, op 390 leden, 265 gemeentemandatarissen, onder wie 101 burgemeesters en 43 schepenen (1).

Samenvattend mag worden beweerd dat het parlement momenteel de grootste intercommunale is van het gehele land.

Hoe zou het in zulke omstandigheden anders kunnen dan dat, ingevolge de naderende gemeenteverkiezingen, het ganse parlement machteloos verzinkt in een moeras van louter gemeentelijk electoralisme en zodoende in de psychologische onmogelijkheid wordt gebracht om zich verder voor echte nationale problemen in te zetten.

Terwijl men in dit land steeds de mond vol heeft met prachtige theorieën over decentralisatie en gemeentelijke autonomie, zou o.i. in het parlement permanent de zorg moeten aanwezig zijn om, wat de gemeenten eigen is, naar de gemeenten te verwijzen, met inbegrip van het mandaat van burgemeester of schepen, opdat het parlement zelf zich volledig zou kunnen wijden aan de specifieke nationale taken. Meestal echter is het omgekeerde waar. En, zodoende, sukkelen wij steeds verder op de weg van de aftakeling van onze parlementaire instellingen.

De cumulatie van een parlementair mandaat met dat van een bezoldigd burgemeester is ongrondwettelijk.

Hier zouden wij ook heel even de volle aandacht willen vragen van de specialisten in grondwettelijk recht. Is het niet zo dat, sinds het ambt van burgemeester, schepen en voorzitter van de Commissie van openbare onderstand een bezoldigd ambt is geworden, met de daarbij horende pensioenregeling ten laste van een openbaar bestuur, de cumulatie hiervan met een parlementair mandaat formeel ongrondwettelijk is geworden?

Om deze stelling kracht bij te zetten verwijzen wij naar artikel 36 van de Grondwet, dat luidt als volgt :

« Het lid van een van beide Kamers, dat door de Regering benoemd wordt tot een ander bezoldigd ambt dan dat van minister, en dat de benoeming aanneemt, houdt onmiddellijk op zitting te hebben en treedt niet verder in functie dan krachtens een nieuwe functie ».

Men kan o.i. slechts volhouden dat er geen formeel grondwettelijk cumulatie-verbod was, zolang het ambt van burgemeester geen bezoldigd ambt was.

Trouwens, het debat dat over het huidige artikel 36 in de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening werd gevoerd laat hieromtrent geen enkele twijfel bestaan. Volgens de notulen van de vergadering van de Commissie van de Senaat van 4 december 1969 heeft de heer Vranckx, Minister van Justitie, het volgende verklaard : « Wij leven in een periode van ongrondwettelijkheid. De Koning benoemt de burgemeesters. Zij ontvangen niet alleen een vergoeding, maar een echte wedde met pensioen. Op het ogenblik waarop de burgemeester parlementair wordt, zou hij ontslag moeten nemen ».

Wij stellen dat hetzelfde waar is, wanneer een parlementair burgemeester wordt.

(1) Het Nationaal Congres van 1830 telde, onder zijn leden, 13 burgemeesters en schepenen.

Actuellement, la Chambre seule compte, parmi ses 212 membres, 152 mandataires communaux, dont 58 bourgmestres et 23 échevins.

Au Sénat, sur les 178 sénateurs, il y a 113 mandataires communaux, dont 43 bourgmestres, 20 échevins et 50 conseillers.

Pour l'ensemble du Parlement, nous obtenons donc, sur 390 membres, 265 mandataires communaux, dont 101 bourgmestres et 43 échevins (1).

En résumé, il est permis d'affirmer qu'actuellement le Parlement est la plus grande intercommunale du pays.

Dans ces conditions, comment s'étonner qu'à l'approche des élections communales, le Parlement tout entier s'enlise dans un marais d'electoralisme purement communal et se voie dans l'impossibilité psychologique de s'atteler plus avant à la solution des véritables problèmes nationaux.

Alors que, dans ce pays, on ne cesse de formuler de magnifiques théories sur la décentralisation et l'autonomie communale, le souci principal du Parlement devrait, à notre avis, consister en permanence à renvoyer aux communes ce qui leur est propre, à l'inclusion du mandat de bourgmestre ou d'échevin, afin de pouvoir se consacrer entièrement aux tâches spécifiquement nationales. Or, la plupart du temps, c'est le contraire qui est vrai. Et, de cette façon, nous nous engageons toujours davantage sur la voie de l'affaiblissement de nos institutions parlementaires.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de bourgmestre rémunéré est inconstitutionnel.

Sur ce point, nous aimerions également attirer toute l'attention de nos spécialistes du droit constitutionnel. N'est-il pas vrai que, depuis que la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président d'une commission d'assistance publique est devenue une fonction rémunérée, assortie d'une pension à charge d'une administration publique, son cumul avec un mandat parlementaire est devenu formellement inconstitutionnel?

A l'appui de cette interprétation, nous nous référons à l'article 36 de la Constitution, qui est libellé comme suit :

« Le membre de l'une des deux Chambres, nommé par le Gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection ».

Nous estimons qu'on pourrait soutenir tout au plus qu'il n'y avait pas, dans la Constitution, d'interdiction formelle de cumul tant que la fonction de bourgmestre n'était pas rémunérée.

D'ailleurs, le débat qui a eu lieu concernant l'actuel article 36 en Commission de la Revision de la Constitution du Sénat, ne laisse subsister aucun doute à cet égard. Selon le procès-verbal de la réunion du 4 décembre 1969 de la Commission sénatoriale, M. Vranckx, Ministre de la Justice, a déclaré : « Nous vivons dans une période d'inconstitutionnalité. Le Roi nomme les bourgmestres. Ils touchent non seulement une indemnité mais un vrai traitement avec pension. Au moment où le bourgmestre devient parlementaire, il devrait donner sa démission ».

Nous supposons qu'il en va de même lorsqu'un parlementaire devient bourgmestre.

(1) Le Congrès national de 1830 comptait, parmi ses membres, 13 bourgmestres et échevins.

De heer Struye voegde er onmiddellijk aan toe : « Indien men artikel 36 strikt interpreteert, moet dit duidelijk in die zin gebeuren. »

Hier past het wellicht te noteren, dat de opheffing van het grondwettelijk cumulatieverbod met het ambt van Minister bevestigd werd door de wet van 6 augustus 1931. Maar voor het ambt van burgemeester of schepen was er zelfs nooit zulke wet. Derhalve blijft o.i. het grondwetsartikel ter zake volledig van kracht.

* * *

Om aan deze ongrondwettelijke toestand een einde te maken, heeft de grondwetgevende vergadering van de Senaat gemeend dat er maar één oplossing mogelijk was nl. het schrappen van het grondwettelijk verbod. Daartoe werd, een eerste maal op 24 juni 1969, een uitzonderingsclausule aan de algemene vergadering voorgelegd.

Alsdan werd voorgesteld aan art. 36 een § 2 toe te voegen, die zou luiden als volgt :

« § 2. Onverminderd de toepassing van de artikelen 52 en 57 (houdende regeling van de parlementaire vergoeding) mogen zij (de leden van beide Kamers) geen bezoldiging of vergoeding ontvangen ten bezware van de openbare besturen of instellingen van openbaar nut, met uitzondering van die welke verbonden zijn aan het ambt van minister, burgemeester, schepen en gemeenteraadslid. »

Ingevolge de indiening van een paar amendementen in openbare zitting, werd art. 36 opnieuw naar de commissie verzonden. Een voorstel om de uitzondering tot het ambt van minister te beperken, werd niet weerhouden. Men heeft er zich wellicht rekenschap van gegeven dat het onmogelijk zou zijn voor een dergelijke beperking een grondwettelijke meerderheid te vinden in een vergadering die voor 2/3 uit gemeentemandatarissen bestaat (cfr de notulen van de vergadering van 4 december 1969, p. 20).

Anderzijds vreesde men dat het inschrijven « *expressis verbis* » in de Grondwet van een dergelijke toelating tot cumul, door een groot deel van de publieke opinie slecht zou kunnen worden onthaald.

Op 30 april 1970 stemde de Senaat een, naar de vorm, minder kwetsende tekst. Hiertoe verving men de term « bezoldigd ambt » door « administratieve functie ». Aldus hoefde men geen enkele uitzondering meer te vernoemen, daar noch ministers noch burgemeesters konden begrepen worden onder de nieuwe term.

De definitief door de Senaat goedgekeurde tekst, en die op 4 mei 1970, ter goedkeuring aan de Kamer werd overgezonden, luidt dan ook als volgt : « Een lid van beide Kamers mag *geen administratieve functie* uitoefenen, waaraan een bezoldiging is verbonden ten laste van... »

* * *

Al deze hierboven vermelde feiten en interpretaties waren de onmiddellijke aanleiding tot het indienen van dit voorstel.

Wij gingen er o.a. van uit dat, zolang het nieuw art. 36 door de Kamer niet is goedgekeurd, voortaan elke benoeming van een parlementair tot burgemeester kennelijk ongrondwettelijk zou zijn bij ontstentenis van een regeling, zoals dit het geval is voor de cumul met het ambt van minister.

M. Struye ajoutait d'ailleurs immédiatement : « si on interprète strictement l'article 36, c'est clair ».

Il conviendrait peut-être de noter ici que la suppression de l'interdiction constitutionnelle du cumul avec les fonctions de ministre a été confirmée par la loi du 6 août 1931. Mais les fonctions de bourgmestre ou d'échevin ne sont visées par aucune loi de ce genre. C'est la raison pour laquelle il nous apparaît que l'article de la Constitution s'applique pleinement en l'occurrence.

* * *

Pour mettre un terme à cette situation inconstitutionnelle, l'Assemblée constituante du Sénat a estimé qu'il n'y avait qu'une solution : supprimer l'interdiction constitutionnelle. A cette fin, une disposition d'exception a été soumise une première fois à l'Assemblée plénière le 24 juin 1969.

Il y a été proposé d'ajouter à l'article 36 un § 2, libellé comme suit :

« § 2. Sans préjudice de l'application des articles 52 et 57 (relatifs à l'indemnité parlementaire) ils (les membres des deux Chambres) ne peuvent recevoir aucune rémunération ou indemnité à charge des pouvoirs publics ou d'organismes d'intérêt public, à l'exception de celles afférentes aux fonctions de ministre, de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal ».

Par suite du dépôt de quelques amendements en séance publique, l'article 36 a été renvoyé en Commission. Une proposition tendant à limiter l'exception aux fonctions de ministre n'a pas été retenue. On s'est probablement rendu compte qu'il serait impossible de trouver une majorité constitutionnelle favorable à cette limitation dans une Assemblée qui se compose pour les 2/3 de membres de conseils communaux (cfr. le procès-verbal de la réunion du 4 décembre 1969, page 20).

Par ailleurs, on a craint que l'inscription *expressis verbis* de cette autorisation de cumul dans la Constitution pourrait être mal accueillie par une grande partie de l'opinion publique.

Le 30 avril 1970, le Sénat a adopté un texte moins choquant dans sa forme. Les mots « fonction rémunérée » ont été remplacés par les mots « fonction administrative ». De ce fait il n'était plus nécessaire de mentionner aucune exception, car ni les ministres, ni les bourgmestres ne sont compris sous ce nouveau terme.

Le texte adopté définitivement par le Sénat et transmis en date du 4 mai 1970 à la Chambre est libellé comme suit : « Un membre d'une des Chambres ne peut exercer une fonction administrative à laquelle est attachée une rémunération à charge... ».

* * *

Les faits et interprétations exposés ci-dessus sont la cause directe du dépôt de la présente proposition de loi.

Nous sommes notamment partis du principe selon lequel, aussi longtemps que le nouvel article 36 n'a pas été adopté par les Chambres, toute nomination d'un parlementaire en qualité de bourgmestre est manifestement anticonstitutionnelle à défaut de dispositions légales, comme c'est le cas en ce qui concerne le cumul avec les fonctions de ministre.

Indien evenwel het nieuwe artikel 36 toch door de Kamers zou worden aangenomen en aldus het grondwettelijk verbod zou worden opgeheven, kwam het gepast voor onmiddellijk een wettelijk cumulatieverbod in de plaats te stellen.

Het zal wel niemand ontgaan zijn dat wij ons bij de redactie van onderhavig wetsvoorstel hebben laten leiden door de formulering van artikel 36 van de Grondwet, waarin wij zelfs het automatisme van de opschorting van de andere functie konden terugvinden.

De concrete verwijzing naar de eed voorzien in het decreet van 20 juli 1831, ontleenden wij aan de wet van 6 augustus 1931.

De cumulatie van een parlementair mandaat met dat van burgemeester is een gevaar voor de democratie.

Buiten het risico voor aftakeling van het parlement en onafgezien van alle grondwettelijke overwegingen, menen wij nog een derde argument tegen de cumulatie te ontdekken in een louter democratische zorg, met name om te voorkomen dat de politieke verantwoordelijkheid eerlang in enkele handen zou geconcentreerd worden. Dit gevaar is niet denkbeeldig, wanneer men vaststelt dat men in ons land, inzake fusie van gemeenten, moeilijk de politieke moed kan opbrengen om ook hier tot een normale schaalvergroting van de lokale bestuursseenheden te komen. Indien wij hierbij het voorbeeld van Nederland of van Denemarken zouden kunnen volgen, zonder te spreken van landen zoals Joegoslavië waarmee moeilijk een vergelijking kan worden gemaakt, dan zou het aantal gemeenten van 2 585 kunnen teruggebracht worden op 500 à 600.

Wij behoren tot degenen die geloven dat de versplintering van ons land over talloze mini-gemeenten met enkele tientallen inwoners, alle getheoretiseerd over gemeentelijke autonomie tot een bespottelijke karikatuur herleidt. Gemeentelijke autonomie : om wat te doen ? Hier geldt alleen het antwoord van senator Allard « A l'heure actuelle, l'autonomie communale pour les petites communes, c'est uniquement la liberté de ne rien faire ! ». Overal waar de gemeentelijke versplintering zich voordoet is zij o.i. een faktor van achteruitgang of stagnatie geworden.

Wij geloven dat « *mutatis mutandis* » voor ons land geldt, wat in een studie van de « Club Jean Moulin — Les Citoyens au Pouvoir, 12 Régions — 2 000 Communes » over Frankrijk wordt gezegd, n.l. « Une France de 2 000 communes responsables sera plus entreprenante qu'une France de 38 000 cellules villageoises passives ».

Wij geloven dat een België met 500 bestuurskrachtige gemeenten, die over de nodige ruimte, de nodige bevolking, de nodige financiële middelen en autonomie beschikken, eveneens meer ondernemend en vooruitstrevend zou zijn, dan een België dat verder zou versplinterd blijven over 2 585 leefbare en minder leefbare gemeenten.

* * *

Maar als wij die weg opgaan, houdt dit o.i. in, dat wij meer dan ooit oog moeten hebben voor het nog grotere cumulatiegevaar.

Inderdaad, als wij in deze 500 à 600 gemeenten nog toelaten dat 390 parlementairen een gemeentelijk mandaat met een parlementair mandaat cumuleren, stelt zich de vraag of de massa van niet-parlementairen nog kans heeft om deel te nemen aan het beleid.

Waarom dan niet meteen het cumulatie-verbod opheffen van een parlementair mandaat met dat van provinciaal raadslid en bestendig afgevaardigde ?

Toutefois, il a semblé indiqué que si le nouvel article 36 devait être adopté par les Chambres et qu'ainsi l'interdiction constitutionnelle se trouvait levée, il convenait de prévoir à la place, une interdiction légale de cumul.

Il n'échappera à personne qu'en rédigeant la présente proposition de loi, nous nous sommes inspirés de la formulation de l'article 36 de la Constitution, dans lequel nous avons même pu retrouver l'automatisme de la suspension de l'autre fonction.

Nous avons emprunté à la loi du 6 août 1931 la référence au serment prévu par le décret du 20 juillet 1831.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de bourgmestre constitue un danger pour la démocratie.

Outre le risque d'affaiblissement du Parlement, et abstraction faite de toute considération constitutionnelle, nous pensons avoir découvert un troisième argument à l'encontre du cumul dans le souci purement démocratique d'éviter que la responsabilité politique ne se concentre, à la longue, dans les mains de quelques-uns. Ce danger n'est nullement imaginaire, quand on constate que dans notre pays, en matière de fusion de communes, il est difficile de réunir le courage politique nécessaire pour agrandir normalement l'échelle des unités administratives locales. A cet égard, si nous pouvions suivre l'exemple des Pays-Bas ou du Danemark, sans parler de la Yougoslavie, avec laquelle il est difficile de faire une comparaison, le nombre de communes pourrait être ramené de 2 585 à 500 ou 600.

Nous sommes de ceux qui croient que le morcellement de notre pays en d'innombrables mini-communes de quelques dizaines d'habitants ramène toute théorie relative à l'autonomie communale à une ridicule caricature. Autonomie communale : pour quoi faire ? La seule réponse, en l'occurrence, est celle du sénateur Allard : « A l'heure actuelle, l'autonomie communale pour les petites communes, c'est uniquement la liberté de ne rien faire ! ». Partout où le morcellement communal se présente, il s'est révélé, à notre avis, un facteur de régression ou de stagnation.

Nous croyons que nous pouvons appliquer à notre pays, *mutatis mutandis*, la constatation faite pour la France dans une étude du « Club Jean Moulin », intitulée « Les Citoyens au Pouvoir, 12 Régions — 2 000 Communes », à savoir : « Une France de 2 000 communes responsables sera plus entreprenante qu'une France de 38 000 cellules villageoises passives ».

Nous croyons qu'une Belgique de 500 communes dynamiques, disposant de l'espace nécessaire, de la population nécessaire, des ressources et de l'autonomie financières nécessaires, sera également plus entreprenante et plus progressiste qu'une Belgique qui resterait morcelée en 2 585 communes viables et moins viables.

* * *

Mais si nous nous engageons dans cette voie, il convient, à notre avis, de nous garder plus que jamais du danger accru que représente le cumul.

En effet, si, dans ces 500 à 600 communes, nous devons permettre que 390 parlementaires cumulent un mandat communal avec leur mandat parlementaire, il est permis de se demander si la masse des non-parlementaires aura encore l'occasion de participer à la gestion politique ?

Pourquoi alors ne pas lever en même temps l'interdiction de cumul d'un mandat parlementaire avec celui de conseiller provincial ou de député permanent ?

Waarom niet? Dan zou eenzelfde persoon ineens gemeenteraadslid, provincieraadslid en parlementair, burgemeester, bestendig afgevaardigde en minister kunnen zijn.

Het komt ons voor dat een louter democratisch reflex alleen zich moet verzetten tegen elk systeem dat het ook maar enigszins mogelijk zou maken, dat de politieke macht het monopolie zou kunnen worden van zowat vierhonderd mandatarissen, die zich alle gezag zouden kunnen toeëigenen op het nationaal, regionaal en lokaal vlak.

O. i. is het vermengen van politieke mandaten in handen van dezelfde persoon, van democratisch standpunt uit, al even gevaarlijk en al even verwerpelijk als de vermenging van de Machten.

Trouwens de geschiedenis leert ons dat de vermenging van de politieke mandaten, evengoed als de vermenging van de Machten, een der bijzonderste kenmerken is van autoritaire en diktatoriale regimes. In een democratie was de vermenging steeds een gevaarlijk drukings- of corruptiemiddel. Derhalve was de strijd voor meer democratie, ook in ons land, meestal opnieuw een strijd tegen de cumulatie.

Spijtig genoeg moesten wij ook vaststellen dat men meestal op revolutionaire of quasi-revolutionaire situaties moest wachten om een stap vooruit te geraken. Dit was het geval in 1830, in 1848 en in 1893.

In de meeste gevallen bleef de zuivere rede machteloos om de knoop door te hakken. Zo volgde de belangrijkste anti-cumulatie-wet, die ooit in ons land gestemd werd, zeer dicht de Franse februari-revolutie van 1848. Door onze anti-cumulatie-wet van 28 mei 1848, werden met name 40 parlementsleden getroffen op een totaal van 108 Kamerleden en 54 Senatoren. Het gold hier het cumulatie-verbod tussen een parlementair mandaat en een administratief en gerechtelijk ambt.

Er zij genoteerd dat terzelfdertijd ook de politieke willekeur bij benoemingen tot burgemeester werd beperkt.

* * *

Uit een zeker contact tussen de studie-bureaus van de drie traditionele partijen bleek dat het verzet tegen een kennelijke evolutie naar politieke monopolies thans niet alleen aanwezig is bij een groot deel van de publieke opinie, vooral bij de jongeren, maar tevens te vinden is bij tal van personen die op nationaal vlak politieke verantwoordelijkheid dragen.

Ook daarom dachten wij dat de meest veilige manier om aan het bovenbedoelde gevaar te ontkomen, erin bestaat het cumulatieverbod in een wet vast te leggen. Zulke wet is trouwens de beste, zoniet de enige bescherming voor zeer veel parlementairen, die willens nillens in de cumulatie-beweging worden meegesleurd, onder de druk van een bepaalde lokale publieke opinie en mede omwille van lokale partij-politieke berekeningen. Immers, het is nu eenmaal zo, dat de algemene publieke opinie niet steeds terug te vinden is in al haar geledingen.

Het excuus van de ervaring waarmee de burgemeester of schepen het parlement zou verrijken, gaat o.i. al evenmin op. Immers, op grond van ditzelfde argument, zou men tal van andere reeds erkende onverenigbaarheden kunnen aanvechten, des te meer daar in vele andere gevallen de verrijking veelzijdiger en groter kan zijn.

Trouwens, ons voorstel belet niet dat burgemeesters, hun kandidatuur voor het parlementair mandaat zouden stellen en vice-versa. Het wil alleen voorkomen dat de beide mandaten worden gecumuleerd.

* * *

Pourquoi pas? Ainsi, une seule et même personne pourrait être simultanément conseiller communal, conseiller provincial et parlementaire, bourgmestre, député permanent et ministre.

Il nous semble qu'un réflexe purement démocratique doit s'opposer à tout système qui permettrait au pouvoir politique de devenir le monopole de quelque quatre cents mandataires, lesquels pourraient s'approprier toute l'autorité sur les plans national, régional et local.

A notre avis, la réunion de mandats politiques entre les mains d'une même personne est, d'un point de vue démocratique, tout aussi dangereuse et tout aussi condamnable que la confusion des Pouvoirs.

D'ailleurs, l'histoire nous enseigne que la confusion des mandats politiques est, tout autant que la confusion des Pouvoirs, une des principales caractéristiques des régimes autoritaires et dictatoriaux. Dans une démocratie, la confusion a toujours constitué un dangereux moyen de pression ou de corruption. En conséquence, la lutte pour plus de démocratie s'est généralement confondue, dans notre pays aussi, avec la lutte contre le cumul.

Malheureusement, nous devons également constater qu'il a chaque fois fallu attendre des situations révolutionnaires ou quasi révolutionnaires pour faire un pas en avant. Ce fut le cas en 1830, en 1848 et en 1893.

Généralement, la simple raison est demeurée impuissante à trancher la difficulté. Ainsi, la principale loi anti-cumul votée dans notre pays a suivi de très près la révolution française de février 1848. Notre loi anti-cumul du 28 mai 1848 frappa 40 parlementaires sur un total de 108 députés et 54 sénateurs. Il s'agissait en l'occurrence de l'interdiction de cumul entre un mandat parlementaire et une fonction administrative ou judiciaire.

Il y a lieu de noter que cette même loi limita également l'arbitraire politique lors de la nomination des bourgmestres.

* * *

Certains contacts entre les services d'étude des trois partis traditionnels ont toutefois montré que l'opposition à une évolution manifeste vers des monopoles politiques ne se rencontre pas seulement, à l'heure actuelle, dans une grande partie de l'opinion publique, surtout parmi les jeunes, mais se retrouve également parmi de nombreuses personnes qui, sur le plan national, détiennent une responsabilité politique.

C'est la raison pour laquelle nous avons estimé que le moyen le plus sûr de prévenir ce danger consiste à inscrire dans une loi l'interdiction du cumul. Cette loi est d'ailleurs la protection la meilleure, sinon la seule, pour de très nombreux parlementaires qui, bon gré mal gré, sont entraînés à pratiquer le cumul sous la pression d'une certaine opinion publique locale ainsi qu'en raison de calculs inspirés par une politique locale de parti. En effet, l'ensemble de l'opinion publique est loin de se retrouver toujours dans tous les éléments qui la composent.

L'excuse de l'expérience dont le bourgmestre ou l'échevin enrichissent le Parlement n'est guère pertinente à notre avis. En effet, ce même argument permettrait de mettre en cause de nombreuses autres incompatibilités déjà admises, et ce d'autant plus que dans beaucoup d'autre cas l'enrichissement pourrait être plus diversifié et plus important.

Notre proposition n'empêche d'ailleurs nullement les bourgmestres de poser leur candidature à un mandat parlementaire, et vice versa. Elle vise uniquement à prévenir le cumul des deux mandats.

* * *

De cumulatie van een parlementair mandaat met dit van burgemeester in een belangrijke gemeente, heeft tot gevolg dat één van beide mandaten wordt verwaarloosd.

Er is nog een vierde argument dat pleit voor een dringend cumulatieveverbod.

Elkeen die zich gewetensvol en tenvolle voor de uitoefening van een parlementair mandaat wil inzetten, heeft hiermee alleen reeds meer dan de handen vol.

Wanneer wij eveneens oog hebben voor de evolutie, voor de enorme toename van de taken, waarvoor een lokaal bestuur zich geplaatst ziet, dan wordt ook van de burgemeester en de schepenen van een min of meer belangrijke gemeente, méér dan de volle inzet gevergd.

Welnu, hoe meer de onderscheiden politieke mandaten een aanzienlijker deel van het prestatievermogen opeisen, des te meer is het onredelijk dat zij door één en dezelfde persoon worden uitgeoefend. Op de duur moet de cumulatieve hier toch voor gevolg hebben dat men een van de beide mandaten gaat verwaarlozen.

Het ontgaat ons echter ook niet dat, in meer dan één geval, een gemeentelijk mandaat er kan toe bijdragen om aan de parlementaire de administratieve en allerlei andere hulpmiddelen te verschaffen, die hem als louter parlementair, bij gebreke van een volwaardig parlementair statuut, worden ontzegd. En het ontgaat ons evenmin dat de cumulatie met een parlementair mandaat aan de burgemeester bepaalde beleidsmiddelen en een invloed verschaft, die hij, normaal gesproken, vanwege leen onvolwaardige gemeentelijke autonomie moet ontberen.

Maar al bij al staan wij hier voor een mistoestand die op het eigen specifieke terrein moet worden verholpen. Deze operatie wordt evenwel, omwille van de cumulatie, gemakkelijk uitgesteld. Aldus is het probleem gesteld van de dringende herwaardering en modernisering van het politiek mandaat. Dit geldt, onzes inziens, zowel voor het burgemeesterschap en het schepenenambt, als voor het parlementair mandaat.

Pas wanneer wij het probleem van het volwaardig statuut voor alle publieke mandaten zullen hebben opgelost, kunnen wij en moeten wij o.i. nog verder gaan op de weg van het cumulatieveverbod zo wij ook in de toekomst volledig de onafhankelijkheid, de integriteit en het aanzien van de politieke mandatarissen willen verzekeren. Immers, naast het probleem van de cumulatie van louter politieke mandaten, naast het probleem van de scheiding der Machten, is er ook nog het cumulatieveprobleem gezien van economisch standpunt uit, en mede het probleem van de onverenigbaarheid van het politiek mandaat met zekere functies in de privé-sektor. De andere vormen van cumulatie dienen echter veel eerder geregeld in het kader van artikel 36 van de Grondwet of van andere wetten en niet door de gemeentekieswet.

De cumulatie van een parlementair mandaat met het ambt van burgemeester verbreekt de harmonie tussen de gemeenten en verstoort het evenwicht.

Bij al wat voorafgaat, willen wij ook nog even verwijzen naar een argument dat door de heer Pierre Wigny wordt aangehaald. Hij is van oordeel dat de cumul van politieke mandaten niet alleen principieel ten zeerste aanvechtbaar is, maar dat deze nog talrijke andere bezwaren met zich brengt; zo verbreekt dergelijke cumul het gezagsevenwicht tussen de gemeenten in de zin dat er een vermoeden bestaat dat de gemeenten waarvan de burgemeester ook parlementair is, voordelen zouden kunnen bekomen die ons inziens aan andere worden geweigerd.

Aldus wordt in talloze gemeenten het vertrouwen en het geloof in de authenticiteit van een zuiver gemeentelijk

Le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de bourgmestre d'une commune importante conduit son titulaire à négliger l'un des deux mandats.

Un quatrième argument plaide encore en faveur d'une interdiction urgente du cumul.

Celui qui entend se consacrer consciencieusement et à part entière à l'exercice d'un mandat parlementaire a déjà plus de travail qu'il n'en faut.

D'autre part, si l'on tient compte de l'évolution, de l'augmentation considérable des tâches qui incombent à une administration locale, le bourgmestre et l'échevin d'une commune plus ou moins importante doivent également faire face à une besogne écrasante.

Or, plus grande est la part de présence et d'activité qu'exige les divers mandats politiques, plus il est irraisonnable de les confier à une seule et même personne. A la longue, le cumul doit avoir pour conséquence que l'un des deux mandats sera négligé.

Il ne nous échappe d'ailleurs pas que, dans plusieurs cas, un mandat communal peut contribuer à donner au parlementaire l'assistance administrative et autre qui, à défaut de statut parlementaire à part entière, lui est déniée en sa qualité de simple parlementaire. Il ne nous échappe pas non plus que le cumul de son mandat avec un mandat parlementaire fournit au bourgmestre certains moyens et une certaine influence en matière de gestion, qui lui font actuellement défaut par suite d'une autonomie communale déficiente.

Mais, tout compte fait, nous nous trouvons ici en présence d'une situation anormale qui doit être corrigée là même où elle existe. En raison même du cumul, cette correction est facilement ajournée. C'est tout le problème que pose l'urgence de la revalorisation et de la modernisation du mandat politique. Pour nous, cela s'applique aussi bien aux mandats de bourgmestre et d'échevin qu'au mandat parlementaire.

Ce n'est que lorsque nous aurons résolu le problème du statut à part entière de tous les mandats publics que nous pourrons, et qu'à notre avis nous devons, aller plus loin dans la voie de l'interdiction du cumul, si nous entendons assurer pleinement dans l'avenir l'indépendance, l'intégrité et le crédit des mandataires politiques. En effet, parallèlement au problème du cumul des mandats purement politiques, au problème de la séparation des pouvoirs, se pose aussi le problème du cumul du point de vue économique, et notamment celui de l'incompatibilité entre un mandat politique et certaines fonctions du secteur privé. Les autres formes de cumul doivent cependant plutôt être réglées par la Constitution ou par d'autres lois, et non par la loi électorale communale.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec la fonction de bourgmestre rompt l'harmonie entre les communes et perturbe l'équilibre.

Nous entendons, indépendamment de toutes les considérations qui précèdent, nous référer également à un argument cité par M. Pierre Wigny. M. Wigny estime que le cumul de mandats politiques, non seulement est extrêmement contestable en principe, mais entraîne également un grand nombre d'autres inconvénients : il rompt notamment l'équilibre entre les communes sur le plan de l'autorité, en ce sens qu'il existe une présomption que les communes dont le bourgmestre est également parlementaire pourront obtenir des avantages refusés aux autres communes.

Dans de nombreuses communes, la confiance dans l'authenticité d'un mandat purement communal ainsi que la foi

mandaat en het geloof in de gelijkberechtiging van de gemeenten geschokt. Voorts wordt het gezag van alle niet-parlementaire burgemeesters en schepenen op gevaarlijke wijze gediscrediteerd en in het gedrang gebracht door het systeem zelf. (1)

dans l'égalité en droits des communes s'en trouvent ébranlées. L'autorité de tous les bourgmestres et échevins non parlementaires est, en outre, dangereusement discréditée et mise en cause par ce système lui-même (1).

J. VERROKEN.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

In de gemeentekieswet wordt een artikel 68bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

« Art. 68bis. — De leden van een van beide Wetgevende Kamers, mogen noch burgemeester, noch schepen, noch voorzitter van de commissie van openbare onderstand zijn, in een gemeente met meer dan 30 000 inwoners.

Wanneer een burgemeester, een schepen of een voorzitter van de commissie van openbare onderstand van een gemeente met meer dan 30 000 inwoners verkozen wordt als lid van één van beide Wetgevende Kamers, dan wordt een einde gesteld aan zijn ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van de commissie van openbare onderstand, op het ogenblik dat hij de bij artikel 1 van het decreet van 20 juli 1831 voorgeschreven eed aflegt.

Wanneer een lid van één van beide Wetgevende Kamers zich kandidaat stelt voor het ambt van burgemeester, schepen of voorzitter van de commissie van openbare onderstand in een gemeente met meer dan 30 000 inwoners, dan vervalt zijn parlementair mandaat zodra hij als burgemeester, schepen of voorzitter van de commissie van openbare onderstand, de bij artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831 voorgeschreven eed aflegt.

14 mei 1970.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Dans la loi électorale communale est inséré un article 68bis, libellé comme suit :

« Art. 68bis. — Les membres d'une des deux Chambres législatives ne peuvent être ni bourgmestre, ni échevin, ni président de la commission d'assistance publique d'une commune de plus de 30 000 habitants.

Lorsqu'un bourgmestre, un échevin ou un président de la commission d'assistance publique d'une commune de plus de 30 000 habitants est élu en qualité de membre d'une des deux Chambres législatives, il est mis fin à ses fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de président de la commission d'assistance publique dès le moment où il prête le serment prescrit à l'article premier du décret du 20 juillet 1831.

Lorsqu'un membre d'une des deux Chambres législatives pose sa candidature aux fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de président de la commission d'assistance publique d'une commune de plus de 30 000 habitants, son mandat parlementaire échoit dès le moment où il prête, en qualité de bourgmestre, d'échevin ou de président de la commission d'assistance publique, le serment prescrit à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831.

14 mai 1970.

J. VERROKEN,
R. VAN ELSLANDE,
A. DE GRUYSE,
K. BLANCKAERT,
G. DEVOS,
F. TANGHE.

(1) Zie ook :

a) de rede uitgesproken bij de opening van de parlementaire zitting 1933-1934 door de heer Poncelet Kamervoorzitter.

b) Baron Holvoet, verslag over de grote stedelijke agglomeratie, 1957.

(1) Voir aussi :

a) le discours prononcé par M. Poncelet, Président de la Chambre, lors de l'ouverture de la session parlementaire 1933-1934;

b) Baron Holvoet, rapport sur les grandes agglomérations urbaines, 1957.