

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

17 JANUARI 1990

WETSVOORSTEL

**houdende wijziging van de artikelen
15 en 17 en tot opheffing van artikel 18
van de nieuwe gemeentewet**

**(Ingediend door Mevrouw Brepoels en
de heer Gabriëls)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De verwikkelingen die zich in het verleden vaak voordeden rond de verkiezing van schepenen, hebben reeds aanleiding gegeven tot de indiening van onder andere de wetsvoorstellen Stuk n° 98/1 (1985-1986 van de heer Diegenant) en Stuk n° 639/1 (1986-1987 van de heer Tant). Dit laatste voorstel heeft geleid tot ingrijpende veranderingen van de gemeentewet, wat betreft de benoeming van burgemeester en schepenen.

De oogmerken van de indieners waren erop gericht een einde te stellen aan onfrisse praktijken, waarbij verkozen kandidaten hun oorspronkelijke lijstgenoten in de steek lieten om bij andere groepen aan te leunen met dikwijls een bestuursmandaat als beloning en een alternatieve coalitie als gevolg. Door het stelsel in te voeren van de voorafgaande schriftelijke voordrachten, verbonden aan welbepaalde regels, werd een begin van sanering doorgevoerd.

De recente gemeenteraadsverkiezingen hebben echter uitgewezen dat de koppeling van de schriftelijke voordrachten aan een achteraf te houden geheime stemming, alsmede het inbouwen van de mogelijkheid tot het mondeling voordragen van kandidaten tijdens de installatievergadering geen einde heeft gemaakt aan het overlopen en aan andere weinig democratische praktijken.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

17 JANVIER 1990

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les articles 15 et 17 et
abrogeant l'article 18 de la
nouvelle loi communale**

**(Déposée par Mme Brepoels et
M. Gabriëls)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'élection des échevins ayant souvent donné lieu à des incidents, diverses propositions de loi ont déjà été déposées à ce sujet. Nous retiendrons la proposition de M. Diegenant (Doc. n° 98/1, 1985-1986) et celle de M. Tant (Doc. n° 639/1, 1986-1987). Cette dernière proposition fut à l'origine d'une modification fondamentale des dispositions de la loi communale concernant la nomination du bourgmestre et des échevins.

Les auteurs de ces propositions entendaient mettre un terme à une pratique douteuse qui consiste, pour des candidats élus, à abandonner leurs colistiers initiaux pour se rallier à d'autres groupes en se voyant souvent récompensés par un mandat politique et en permettant ainsi l'installation d'une autre coalition. La situation avait été assainie quelque peu par l'instauration du système des présentations écrites préalables soumises à des règles bien déterminées.

Il est toutefois apparu, lors des dernières élections communales, que l'obligation de présenter les candidatures par écrit associée à un scrutin secret, ainsi que la possibilité de présenter des candidats de vive voix au cours de la séance d'installation n'ont permis, ni de dissuader les transfuges, ni de mettre un terme à d'autres pratiques peu démocratiques.

Door het aannemen van het geamendeerd voorstel Tant (zie Stuk n^o 639/1 tot 11, zitting 1986-1987) kregen begrippen als « groep » en « lijst » een verruimde administratiefrechtelijke dimensie die niet meer kan losgekoppeld worden van de relatie met « politieke fractie » en « coalitie ».

Het huidige wetsvoorstel beoogt de kansen tot misbruiken en de beloning van overlopers te verhinderen als volgt :

1. De mogelijkheid tot mondelinge voordracht tijdens de installatievergadering wordt afgeschaft.

2. Indien een kandidaat-schepen door een meerderheid van het totale aantal verkozenen op een geldige wijze schriftelijk wordt voorgedragen, geschiedt de toekenning van het schepenmandaat van ambtswege.

3. De alternatieve coalities worden als het ware onmogelijk door de voorwaarden tot geldige ondertekening uit te breiden : op elke schriftelijke voordracht moeten de handtekeningen voorkomen van de meerderheid der verkozenen op een zelfde lijst, waarthans die meerderheid enkel is opgelegd voor het voordragen van kandidaat-schepenen, verkozen op dezelfde lijst als die van de ondertekenaars.

4. De eventuele stemmingen in de gemeenteraad moeten openbaar in de publieke vergadering gebeuren. De raadsleden kunnen enkel stemmen voor kandidaten die zichzelf of leden van hun groep hebben voorgedragen.

Door het beginsel van de schriftelijke voordracht te aanvaarden is de wetgever reeds afgeweken van de verplichting om over voordrachten enkel en alleen door geheime stemming te beslissen.

De solidariteit tussen leden van éénzelfde groep moet hier terecht belangrijker worden geacht dan het individueel recht van elk raadslid om in delicate personenkwesties tot de geheime stemming zijn toevlucht te nemen.

De ontwikkeling van het kiesgedrag heeft de individueel verkozene in de ogen van de kiezer gesitueerd in functie van de lijst, groep of partij waarmee hij aan de verkiezingen heeft deelgenomen.

Een geheime stemming als vluchtweg gebruiken om politiek onfatsoenlijk te kunnen handelen moet onmogelijk worden gemaakt.

Het spanningsveld tussen de verkozen kandidaat als individu en het groepsbegrip wordt weggewerkt door een feitelijke toestand, meer bepaald het bestaan van partijen en politieke strekkingen, een betere wettelijke onderbouw te geven.

Een ander probleem, met name de regeling van de vervanging van een schepen, vraagt eveneens onze aandacht. De artikelen 17 en 18 van de gemeentewet zijn bedoeld om bij ontstentenis of verhinderd van een schepen geen plaats onbezet te laten en het college op te leggen voltallig de gemeentezaken te behartigen.

Hier gaat het dus duidelijk om bezetting van een leegstaande plaats bij afwezigheden van langere duur waardoor vacatures met een meer bestendig karakter

Par suite de l'adoption de la proposition de loi Tant amendée (Doc. Chambre n^o 639/1 à 11, 1986-1987), des notions telles que « groupe » et « liste » ont acquis en droit administratif un sens plus large, qui les rend désormais indissociables des concepts de groupe politique et de coalition.

La présente proposition de loi vise à réduire de la manière suivante les risques d'abus et les possibilités de récompenser les transfuges :

1. La possibilité de présenter oralement des candidats pendant la séance d'installation, est supprimée.

2. Lorsqu'un candidat échevin est présenté valablement par écrit par une majorité du nombre total d'élus, le mandat d'échevin lui est octroyé d'office.

3. Les coalitions alternatives deviennent pour ainsi dire impossibles grâce à l'extension des conditions requises pour signer valablement : sur chaque présentation écrite doivent figurer les signatures de la majorité des élus d'une même liste, alors que cette majorité n'est actuellement requise que pour la présentation de candidats échevins élus sur la même liste que les signataires.

4. Les votes éventuels au sein du conseil communal doivent être publics et se dérouler en séance publique. Les conseillers ne peuvent voter que pour des candidats qu'eux-mêmes ou des membres de leur groupe ont présentés.

En acceptant le principe de la présentation écrite, le législateur a déjà dérogé à l'obligation de ne voter sur les présentations qu'à bulletin secret.

Il est en effet juste que la solidarité entre membres d'un même groupe prime en l'occurrence le droit individuel de chaque conseiller de se réfugier derrière un scrutin secret lorsque se posent de délicates questions de personnes.

L'évolution du comportement électoral a fait que l'électeur situe l'élus individuel en fonction de la liste, du groupe ou du parti avec lequel il a pris part aux élections.

Il convient d'empêcher que le scrutin secret ne puisse constituer un moyen détourné permettant d'agir de façon politiquement indélicate.

En conférant une meilleure assise légale à une situation de fait, à savoir l'existence de partis et de courants politiques, on supprime les tensions existant entre le candidat élu en tant qu'individu et la notion de groupe.

Un autre problème, à savoir les modalités du remplacement d'un échevin, appelle également notre attention. Les articles 17 et 18 de la loi communale visent à éviter toute vacance en cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin et à obliger le collège à être au complet pour traiter les affaires communales.

Il s'agit donc bien, en l'occurrence, du pourvoir à l'occupation d'un poste vacant, lorsque l'absence prolongée de l'échevin entraîne une vacance qui revêt un

ontstaan. De vervanging door een raadslid volgens de plaats op de ranglijst is in dergelijke omstandigheden niet verantwoord. Het is een oplossing die de politieke dosering in het college in gedrang kan brengen.

Het raadslid in kwestie kan behoren tot de oppositie of kan lid zijn van de meerderheid, maar deel uitmaken van een andere fractie dan die van de te vervangen schepen. De kansen op politieke manipulaties en het verstoren van coalities zijn dus groot.

Artikel 15 van de gemeentewet heeft het principe vastgesteld, waarbij de gemeenteraad uit zijn midden de schepenen kiest.

In het geval van afwezigheid wegens vervulling van de militaire dienstplicht huldigt de wetgever dit beginsel eveneens (artikel 18, ingevoegd door artikel 12 van de wet van 29 juni 1970).

Het lijkt verantwoord de definitieve vervanging wegens overlijden, afzetting, ontslag of verlies van het mandaat van gemeenteraadslid, op identieke wijze te regelen.

Door de invoering van de schriftelijke voordrachten werd de verbondenheid van een raadslid met de lijst waarop hij werd verkozen in de wet vastgelegd. Het principe wordt geëerbiedigd voor de oorspronkelijke effectieve aanstelling van burgemeester en schepenen.

Waarom zou er dan in artikel 17 moeten afgeweken worden als het om vervangingen gaat ?

De wet van 30 december 1887 heeft aan de gemeenteraadsleden het recht toevertrouwd om de schepenen te verkiezen.

Deze wet steunt op de basisgedachte dat het noodzakelijk is tegenstellingen, die zouden kunnen optreden tussen de raad als beraadslagend lichaam en het college dat zijn uitvoerende macht is, te vermijden, in geval het college niet de rechtstreekse weergave van de raad mocht zijn (*Parlementaire Handelingen Kamer*, 1887-1888, 22 november 1887, blz. 85).

In een logische gedachtengang ligt het thans voor de hand de nieuwe basisideeën die gelden voor de effectieve mandaten, eveneens toe te passen wanneer het gaat om een tijdelijk lidmaatschap van het college of voor een vervanging in de loop van de legislatuur.

Het is niet verantwoord de vrije keuze ongedaan te maken door het in werking stellen van een automatisme waardoor een raadslid als lid van het college fungeert louter op grond van een op anciënniteit gesteunde rangorde die met de feitelijke politieke machtsverhoudingen geen verband houdt. Mocht bovendien de ontstentenis of verhindering van een schepen leiden tot een tijdelijk verlies van de meerderheid in de raad, dan kan de huidige willekeurige regeling leiden tot allerlei speculatieve operaties en benadeling van fracties die op een regelmatige manier hun plaats in het college hebben verworven.

caractère durable. Le remplacement par un membre du conseil suivant l'ordre du tableau ne se justifie pas en pareil cas, car cette solution peut remettre en question le dosage politique au sein du collège.

Il se peut, en effet, que le conseiller se plaçant en ordre utile appartienne à l'opposition ou que, tout en étant membre de la majorité, il fasse partie d'un autre groupe que celui auquel l'échevin à remplacer appartient, de sorte que les risques de manipulations politiques et de déséquilibre de la coalition en place sont importants.

L'article 15 de la loi communale a établi le principe de l'élection des échevins au sein du conseil communal.

Le législateur a également respecté ce principe pour régler le remplacement de l'échevin appelé à accomplir son service militaire (article 18, inséré par l'article 12 de la loi du 29 juin 1970).

Il conviendrait d'organiser de manière identique le remplacement définitif pour cause de décès, de révocation, de démission ou de perte du mandat de conseiller communal.

En instaurant les actes de présentation, la loi a consacré le principe de l'appartenance du conseiller à la liste sur laquelle il a été élu. Ce principe est respecté dans le cas de la nomination effective initiale des bourgmestre et échevins.

Pourquoi faudrait-il dès lors y déroger à l'article 17, lorsqu'il s'agit de remplacements ?

La loi du 30 décembre 1887 a conféré aux conseillers communaux le droit d'élire les échevins.

Cette loi trouve son fondement dans la nécessité d'éviter les oppositions qui pourraient se faire jour entre le conseil, en tant qu'organe délibérant, et le collège, qui constitue son organe exécutif, si ce dernier n'était pas le reflet direct du conseil (*Annales parlementaires de la Chambre*, 1887-1888, 22 novembre 1887, p. 85).

La logique exige à présent que les nouveaux principes qui régissent l'attribution des mandats effectifs s'appliquent également lorsqu'il s'agit de désigner un membre du collège à titre temporaire ou de procéder à un remplacement dans le courant de la législature.

Rien ne saurait justifier que l'on empêche l'exercice du libre choix en mettant en œuvre un automatisme qui confère à un conseiller la qualité de membre du collège uniquement sur la base d'un ordre de préséance fondé sur la simple ancienneté et ignorant les rapports de force politique. En outre, si l'absence ou l'empêchement d'un échevin devait entraîner une perte temporaire de la majorité au conseil, la réglementation arbitraire actuellement en vigueur risquerait de déclencher toutes sortes de manœuvres spéculatives et de porter atteinte aux intérêts des groupes qui ont acquis leur place au sein du collège en toute régularité.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 15, § 1, van de nieuwe gemeentewet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« § 1. De schepenen worden door de raad uit zijn midden benoemd. De verkozen leden moeten, nadat hun verkiezing geldigheid heeft verkregen en tot uiterlijk drie dagen vóór de vergadering waarop de installatie van de algeheel vernieuwde raad plaats vindt, kandidaten voordragen voor het ambt van schepenen. Om ontvankelijk te zijn moeten de voordrachten afzonderlijk per schepenmandaat en met aanduiding van de rangorde schriftelijk in een gedagtekende akte worden neergelegd in de handen van de voorzitter van de raad.

Elke akte van voordracht moet ondertekend zijn door ten minste een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat en moet vergezeld zijn van het akkoord van de voorgedragen kandidaat.

Ingeval de lijst waarop de kandidaat-schepenen voorkomt slechts twee verkozenen telt, volstaat de handtekening van één onder hen.

Behoudens in geval van overlijden van of afstand van het mandaat van gemeenteraadslid door een voorgedragen kandidaat kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor hetzelfde schepenmandaat.

De kandidaat-schepenen van wie de voordrachtsakte ondertekend is door een aantal verkozenen dat minstens gelijk is aan de helft plus één van het aantal leden waaruit de gemeenteraad is samengesteld, worden op de installatievergadering van de raad door de voorzitter ambtshalve als schepenen benoemd verklaard in de rang waarin zij werden voorgedragen.

Onverminderd hetgeen bepaald is in de artikelen 94 en 100, wordt desgevallend voor de overige schepenmandaten door een mondelinge stemming met naamafroeping in de openbare vergadering gestemd door zoveel afzonderlijke stemmen als er nog schepenen te kiezen zijn. Op straf van nietigheid moet de stemming gebeuren onder de kandidaten die reeds schriftelijk voor het betreffende schepenmandaat werden voorgedragen.

De raadsleden kunnen enkel een geldige stem uitbrengen op kandidaat-schepenen waarvoor een voordrachtsakte geldig werd ondertekend door henzelf of door verkozenen behorend tot hun lijst.

Per stembeurt is de kandidaat verkozen die de meeste stemmen heeft bekomen. Bij staking van stemmen wordt de jongste in jaren als schepenen aangewezen. »

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 15, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Les échevins sont nommés par le conseil, en son sein. Après la validation de leur élection et au plus tard trois jours avant la séance d'installation du conseil entièrement renouvelé, les élus doivent présenter des candidats au poste d'échevin. Pour être recevable, les candidatures doivent être présentées par mandat d'échevin, mentionner le rang et être présentées, dans un acte daté, entre les mains du président du conseil.

Tout acte de présentation doit être signé au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté et être accompagné de l'accord de celui-ci.

Si la liste sur laquelle figure le candidat échevin ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit.

Sauf en cas de décès d'un candidat présenté ou de renonciation au mandat de conseiller communal par un tel candidat, nul ne peut signer plus d'un acte de présentation pour un même mandat d'échevin.

Les candidats échevins dont l'acte de présentation est signé par un nombre d'élus au moins égal à la moitié plus un du nombre de membres que compte le conseil communal, sont déclarés élus d'office par le président lors de la séance d'installation du conseil, et ce dans l'ordre selon lequel ils ont été présentés.

Sans préjudice des dispositions des articles 94 et 100, il est procédé, le cas échéant, pour les autres mandats d'échevin à un vote oral avec appel nominal au cours de la séance publique par autant de scrutins qu'il reste d'échevins à élire. Sous peine de nullité, le scrutin doit avoir lieu parmi les candidats qui ont déjà été présentés par écrit au mandat d'échevin à conférer.

Les membres du conseil ne peuvent émettre un vote valable que sur des candidats échevins pour lesquels un acte de présentation a été dûment signé par eux-mêmes ou par des élus de leur liste.

Lors de chaque scrutin est élu le candidat qui a obtenu le plus de voix. En cas de partage des voix, c'est le moins âgé qui est désigné comme échevin. »

Art. 2

Artikel 17 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 17. — Bij overlijden of definitief verlies van de hoedanigheid van schepen, bij ontstentenis of verhindering van een schepen, alsmede tijdens de periode waarin een schepen als dienstplichtige zijn militaire dienst vervult, wordt hij vervangen of wordt zijn ambt waargenomen door een raadslid aangewezen door de gemeenteraad, behoudens de onverenigbaarheden vermeld in artikel 72.

De aanwijzing van deze vervanger of waarnemer gebeurt op de wijze bepaald in artikel 15, § 1. »

9 januari 1990.

F. BREPOELS
J. GABRIELS

Art. 2

L'Article 17 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 17. — En cas de décès ou de perte définitive de la qualité d'échevin, en cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin ainsi que pendant la période où un échevin effectue son service militaire, en tant que milicien, un conseiller désigné par le conseil communal le remplace ou exerce sa fonction, sauf toutefois les incompatibilités mentionnées à l'article 72.

La désignation de ce remplaçant ou de ce suppléant se fait conformément aux dispositions de l'article 15, § 1^{er}. »

9 janvier 1990.