

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

4 MEI 1993

**Voorstel van wet tot wijziging
van de gemeentekieswet**

**Voorstel van wet houdende opheffing
van artikel 73 van de nieuwe gemeentewet**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVR. TYBERGHIE-VANDEBUSSCHE**

1. INLEIDING

De Commissie heeft besloten deze twee wetsvoorstellen samen te bespreken en één verslag aan de openbare vergadering voor te leggen. Beide wetsvoorstellen hebben betrekking op artikel 73 van de nieuwe gemeentewet.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Pede, voorzitter; Bayenet, Cardoen, Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Guillaume, Hermans, mevr. Lieten-Croes, de heren Mouton, Pinoie, Quintelier, Scharff, Tavernier, Van Aperen, Vancrombruggen, Vandenhoute, Van Hooland, Wierinckx en mevr. Tyberghien-Vandenbussche, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren Appeltans, De Roo, Leroy, Van Wambke en mevr. Verhoeven.
3. Andere senatoren: de heren Désir en Peeters.

R. A 15733 en 15856*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****152-1** (B.Z. 1991-1992): Voorstel van wet.**277-1** (B.Z. 1991-1992): Voorstel van wet.**SENAT DE BELGIQUE****SESSION DE 1992-1993**

4 MAI 1993

**Proposition de loi modifiant
la loi électorale communale**

**Proposition de loi abrogeant l'article 73
de la nouvelle loi communale**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE
LA COMMISSION DE L'INTERIEUR
PAR
MME TYBERGHIE-VANDEBUSSCHE**

1. INTRODUCTION

La commission a décidé d'examiner conjointement les deux propositions de loi et de présenter un seul rapport en séance publique. Les propositions de loi concernent toutes deux l'article 73 de la nouvelle loi communale.

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Pede, président; Bayenet, Cardoen, Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Guillaume, Hermans, Mme Lieten-Croes, MM. Mouton, Pinoie, Quintelier, Scharff, Tavernier, Van Aperen, Vancrombruggen, Vandenhoute, Van Hooland, Wierinckx et Mme Tyberghien-Vandenbussche, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. Appeltans, De Roo, Leroy, Van Wambke et Mme Verhoeven.
3. Autres sénateurs: MM. Désir et Peeters.

R. A 15733 et 15856*Voir:***Documents du Sénat:****152-1** (S.E. 1991-1992): Proposition de loi.**277-1** (S.E. 1991-1992): Proposition de loi.

Artikel 73 bepaalt dat bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad of echtgenoten geen lid kunnen zijn van dezelfde gemeenteraad. Ingevolge deze bepaling verliest een verkozene, voor de hele duur van de gemeentelijke legislatuur, het recht om in de gemeenteraad te zetelen, ook al valt de onverenigbaarheid in de loop van de legislatuur weg.

Het eerste voorstel van wet [Gedr. St. Senaat 152-1 (B.Z. 1991-1992)] beoogt de gevolgen van deze bepaling te milderen door de niet tot de gemeenteraad toegelaten verkozenen het statuut van eerste, tweede, ... opvolger te verlenen. Uiteraard geldt deze versoepeling enkel voor de verkozenen die op een zelfde kieslijst staan.

Het tweede voorstel van wet [Gedr. St. Senaat 277-1 (B.Z. 1991-1992)] strekt tot schrapping van deze onverenigbaarheid uit de gemeentewet omdat het oorspronkelijk gevaar, de ongeoorloofde machtsuitoefening door een bepaalde familie, niet langer bestaat en het individuele recht van elke burger om zich kandidaat te stellen voor een publiek mandaat erdoor verhinderd wordt.

2. ALGEMENE BESPREKING

De indiener van het eerste wetsvoorstel vestigt er de aandacht op dat de oorspronkelijke tekst aan het voorstel dient geamendeerd te worden: artikel 69 van de gemeentekieswet werd opgeheven bij artikel 2, 34° van de wet van 26 mei 1989 en de onverenigbaarheid werd opgenomen in artikel 73 van de nieuwe gemeentewet.

Een lid merkt op dat dit voorstel de onbillijkheid slechts gedeeltelijk herstelt omdat het de onverenigbaarheid niet opheft als de betrokken verkozenen op een verschillende kieslijst staan.

Een van de medeïndieners van het tweede voorstel van wet meent dat, als men die onverenigbaarheid niet volledig wenst op te heffen, ze eventueel wel gemilderd kan worden door ze bijvoorbeeld te beperken tot de verwantschap in de eerste of de tweede graad of door enkel bloedverwanten te weren en geen aanverwanten.

Een lid heeft eveneens de overtuiging dat de huidige wetgeving niet meer aangepast is. Ze is zelfs onrechtvaardig in zoverre personen die samenwonen, beiden zitting kunnen nemen terwijl er een onverenigbaarheid bestaat voor gehuwde personen. Hij vraagt zich af of deze onverenigbaarheid niet moet worden afgeschaft. Moet men in plaats daarvan niet het aantal zitting hebbende familieleden beperken?

Een tweede lid vraagt zich af of die onverenigbaarheid nog moet worden gehandhaafd. De oorspronke-

Cet article 73 dispose que les parents ou alliés jusqu'au troisième degré et les conjoints ne peuvent être membres d'un même conseil communal. En vertu de cette disposition, un élu perd le droit de siéger au conseil pour toute la durée de la législature communale, même si l'incompatibilité vient à disparaître en cours de législature.

La première proposition de loi [Doc. Sénat 152-1 (S.E. 1991-1992)] tend à atténuer les conséquences de cette disposition en conférant aux élus non admis à siéger au conseil communal le statut de premier, deuxième, ..., suppléant. Cet assouplissement ne s'applique bien entendu qu'aux élus figurant sur une même liste électorale.

La seconde proposition de loi [Doc. Sénat 277-1 (S.E. 1991-1992)] vise à abroger cette incompatibilité, eu égard au fait que le danger initialement redouté, à savoir l'exercice inadmissible du pouvoir par une famille déterminée, a cessé d'exister et que cette disposition fait obstacle au droit individuel que possède tout citoyen de se porter candidat à un mandat public.

2. DISCUSSION GENERALE

L'auteur de la première proposition attire l'attention sur le fait qu'il y a lieu d'amender le texte initial de celle-ci: l'article 69 de la loi électorale communale a été abrogé par l'article 2, 34°, de la loi du 26 mai 1989 et l'incompatibilité a été inscrite à l'article 73 de la nouvelle loi communale.

Un membre fait remarquer que cette proposition ne remédie que partiellement à l'injustice dénoncée, puisqu'elle ne supprime pas l'incompatibilité lorsque les élus intéressés figurent sur des listes électorales différentes.

L'un des coauteurs de la seconde proposition de loi estime que, si l'on ne souhaite pas supprimer complètement l'incompatibilité, l'on peut, néanmoins, éventuellement, l'atténuer en limitant ses effets, par exemple, au premier ou au second degré ou en la faisant jouer simplement en ce qui concerne des parents et non pas en ce qui concerne des alliés.

Un membre est également convaincu que la législation actuelle n'est plus adaptée. Il y a même une injustice dans la mesure où des gens qui cohabitent peuvent siéger tous les deux alors qu'une incompatibilité existe pour les couples mariés. Il se demande s'il ne faut pas supprimer cette incompatibilité et limiter le nombre de membres d'une même famille qui peuvent siéger.

Un second membre se demande s'il faut encore maintenir cette incompatibilité. La raison invoquée

lijke reden voor de invoering van die onverenigbaarheid speelt vandaag geen enkele rol meer. Hij heeft er dan ook geen enkel probleem mee dat die onverenigbaarheid volledig wordt afgeschaft.

Een derde lid blijft toch van mening dat er een gevaar voor nepotisme bestaat wanneer men toelaat dat verschillende personen van dezelfde familie op eenzelfde lijst opkomen. Maar terzelfdertijd kan men niet beletten dat personen van eenzelfde familie aan politiek doen. Om die redenen stelt hij voor de onverenigbaarheid af te schaffen indien de leden van eenzelfde familie op verschillende lijsten voorkomen en wil hij in de mogelijkheid tot opvolging voorzien voor degenen die op eenzelfde lijst voorkomen.

Een ander lid merkt op dat het eerste voorstel in zijn geheel hem redelijk en beperkt lijkt maar dat in plattelandsgemeenten het gevaar blijft bestaan dat er familielijsten opkomen.

Ook een vijfde spreker is daarvan overtuigd. Hoewel hij geen probleem heeft met het principe van het voorstel dat er alleen toe strekt om de onbillijke gevolgen van de bestaande onverenigbaarheid te beperken kan het, zeker in rurale streken, tot de concentratie van de macht in één familie leiden. Zeker is dat een politiek machtige familie de zetelverdeling in de gemeenteraad kan beïnvloeden en ook via het O.C.M.W. haar machtspositie kan uitspelen.

Een lid meent dat eventueel kan bepaald worden dat de onverenigbaarheid blijft gelden in kleinere gemeentes.

De vijfde spreker merkt op dat als de onverenigbaarheid in zijn geheel wordt afgeschaft, zoals het tweede wetsvoorstel het voorziet, er zeker kan worden gezorgd dat familieleden mee in de gemeenteraad worden opgenomen — mede via de meervoudige stemmogelijkheid.

Voor een andere spreker vormt gewoon het feit dat op eenzelfde lijst verschillende leden van eenzelfde familie voorkomen, in de ogen van het publiek al een probleem.

Hij is van mening dat het door de wetgever voorziene verbod een wijze maatregel is en hij stelt voor deze maatregel onveranderd te behouden.

De Minister meent dat er inzake de onverenigbarheden een onderscheid dient gemaakt te worden al naargelang familieleden worden verkozen op een zelfde lijst of op een verschillende lijst.

Het gevaar waar de vijfde spreker op heeft gewezen lijkt hem reëel: als men familieleden op een zelfde lijst kan plaatsen, wordt het mogelijk dat men zijn eigen opvolging organiseert of zelfs een dynastie creëert.

initialement pour l'instaurer ne joue plus aucun rôle aujourd'hui. Il ne voit donc aucune objection à sa suppression complète.

Un troisième membre reste quand même d'avis qu'il y a un risque de népotisme quand on permet à plusieurs personnes d'une même famille de se placer sur une même liste. Mais, on ne peut pas non plus empêcher des gens d'une même famille de faire de la politique. Pour ces raisons, il propose de supprimer l'incompatibilité si les membres d'une même famille se trouvent sur des listes différentes et de prévoir la possibilité d'être suppléant, pour ceux qui se trouvent sur une même liste.

Un autre membre fait remarquer que, bien que la proposition dans son ensemble lui semble raisonnable et limitée, dans les communes rurales le risque d'avoir des listes « familiales » subsiste.

Un cinquième intervenant partage cette conviction. Il dit n'avoir rien à redire au principe de la proposition, qui tend seulement à limiter les effets injustes de l'incompatibilité existante, mais il souligne qu'elle pourrait conduire à une concentration du pouvoir aux mains d'une seule famille, du moins dans les régions rurales. Il est certain qu'une famille politiquement puissante peut influencer la répartition des sièges au conseil communal et qu'elle peut également user de sa position de force par l'intermédiaire du C.P.A.S.

Un membre estime que l'on pourrait prévoir le maintien de l'incompatibilité dans les petites communes.

Le cinquième intervenant fait remarquer que, si l'incompatibilité était supprimée intégralement, comme prévu par la seconde proposition, il serait certainement possible de faire entrer plusieurs membres d'une même famille au conseil communal, notamment en raison de la possibilité de voter pour plusieurs candidats.

Un autre intervenant fait remarquer qu'aux yeux du public la simple présence sur une même liste de plusieurs membres d'une même famille soulève déjà un problème.

Il est d'avis que l'interdiction prévue par le législateur est une mesure sage et il propose de maintenir telle qu'elle cette mesure.

Le ministre estime qu'en ce qui concerne les incompatibilités, il faut faire une distinction selon que les membres de la famille sont élus sur une même liste ou sur des listes différentes.

Le danger dont a parlé le cinquième intervenant lui paraît réel. Si l'on peut placer plusieurs membres d'une même famille sur une même liste, certains pourraient organiser leur propre succession, voire créer une dynastie.

Voor familieleden op een verschillende lijst rijst dit probleem niet. Een afschaffing van de onverenigbaarheid voor op verschillende lijsten verkozenen kan dan ook overwogen worden.

Ook de Minister is van mening dat de mogelijkheid van het meervoudig stemmen, in combinatie met deze voorstellen, de kans op misbruiken verhoogt. Ingevolge het eerste voorstel immers, komt iemand, die verkozen is maar niet kan zetelen omwille van de bedoelde onverenigbaarheid, voor alle opvolgers in aanmerking om een door een familielid vrijgemaakt mandaat te vervullen. Op gelijk welk ogenblik dat het raadslid verkiest uit de gemeenteraad te treden wordt hij dan opgevolgd door een familielid. Zo wordt het ongetwijfeld mogelijk om een eigen opvolger aan te duiden.

De opvolgers zullen bovendien altijd voorrang moeten verlenen aan een verkozen familielid als op een gegeven moment de onverenigbaarheid ophoudt te bestaan.

Ingevolge het tweede voorstel, waardoor het artikel 73 van de nieuwe gemeentewet volledig wordt afgeschaft, kan een gebeurlijke machtspositie nog eenvoudiger worden bestendigd.

De minister geeft evenwel toe dat beide voorstellen daarentegen wel een oplossing bieden voor het probleem dat iemand niet aan politiek kan doen omdat er toevallig iemand van zijn familie al aan politiek doet.

Het loont echter de moeite om na te gaan hoe de regeling die in het eerste voorstel wordt voorzien in concreto zal verlopen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen kunnen de effectieven putten uit de lijststemmen om de nodige stemmen te verzamelen om verkozen te worden. Bij de opvolgers daarentegen wordt de rangorde bepaald door het aantal voorkeurstemmen. Ingevolge het voorstel echter krijgt een effectief verkozen voorrang op een opvolger, zelfs als deze laatste meer voorkeurstemmen kreeg. De vraag dient gesteld te worden of men, door een gebeurlijke onbillijkheid op te heffen, er geen andere doet ontstaan.

Een lid merkt op dat de onbillijkheid t.a.v. de opvolger kan worden opgelost door, voor het aanduiden van de plaatsvervangers, de mogelijkheid om uit de lijfstemmen te putten af te schaffen.

Een ander lid wijst erop dat dit een wijziging van de kieswetgeving vergt omdat nu voorzien is dat ook de opvolgers van de lijststemmen profiteren.

De indiener van het eerste wetsvoorstel wijst nogmaals op het beperkte opzet van wat hij voorstelt. Ingevolge de huidige regeling kan een effectief verkozen niet zetelen, zelfs als in de loop van de legislatuur de onverenigbaarheid ophoudt te bestaan, terwijl dezelfde persoon, als hij niet verkozen is maar op de lijst

Mais si plusieurs membres d'une même famille sont placés sur des listes différentes, c'est impossible. On peut donc envisager de supprimer l'incompatibilité pour des élus inscrits sur des listes différentes.

Le ministre estime lui aussi que l'amalgame de la possibilité de voter pour plusieurs personnes et des dispositions de cette proposition accroît le risque d'abus. En effet, selon la première proposition, l'élu qui ne peut pas siéger en raison de l'incompatibilité visée, est en première ligne pour achever le mandat libéré par un membre de sa famille et vient donc avant tous les autres suppléants. Quel que ce soit le moment où le conseiller choisit de quitter le conseil communal, c'est un membre de sa famille qui lui succède. Il devient dès lors incontestablement possible de désigner son propre successeur.

En outre, les suppléants devraient toujours céder la priorité à un membre élu de la famille, au cas où l'incompatibilité venait à cesser.

La seconde proposition, qui abroge totalement l'article 73 de la nouvelle loi communale, permet plus simplement encore de perpétuer une éventuelle position de force.

Le ministre n'en reconnaît pas moins que les deux propositions résolvent le problème que rencontre celui qui veut faire de la politique, mais qui en est empêché, parce que le hasard a voulu qu'un membre de sa famille en fasse déjà.

Cependant, il vaudrait la peine d'examiner comment le système prévu par la première proposition fonctionnerait concrètement. A l'issue des élections communales, les candidats effectifs peuvent puiser dans les votes émis en tête de liste pour réunir les voix nécessaires à leur élection. Par contre, pour ce qui est des suppléants, l'ordre d'élection dépend du nombre de voix de préférence. Mais, selon la proposition, un élu effectif aurait priorité sur un suppléant, même au cas où ce dernier aurait obtenu davantage de voix de préférence. Il y a donc lieu de se demander si, en supprimant une injustice éventuelle, l'on ne va pas en créer une nouvelle.

Un membre fait remarquer qu'il est possible de lever cette injustice en défaveur du suppléant en supprimant la possibilité de puiser parmi les votes émis en tête de liste pour la désignation des suppléants.

Un autre membre fait remarquer qu'il faudrait, pour cela, modifier la loi électorale, étant donné que celle-ci accorde aussi actuellement le bénéfice des votes émis en tête de liste aux suppléants.

L'auteur de la première proposition de loi attire une nouvelle fois l'attention sur la portée limitée de son texte. La réglementation actuelle n'autorise pas les élus effectifs à siéger, même si les incompatibilités en question prennent fin dans le courant de la législature, mais autorise bel et bien ceux qui ne sont pas des

van de opvolgers wordt geplaatst wel kan zetelen als de onverenigbaarheid op een bepaald moment wegvalt. Hij vraagt zich af of dit systeem democratischer en eerlijker is dan wat hij voorstelt.

Een lid merkt op dat het enige probleem is of dat wat wordt voorgesteld niet een aantal misbruiken mogelijk maakt. Volgens hem wordt het in elk geval mogelijk dat men op die manier zijn opvolging organiseert.

De indiener van het voorstel gaat er van uit dat een lijst door verschillende mensen op een democratische manier wordt samengesteld en dat het praktisch onmogelijk is dat een familie de zetelverdeling op haar eentje kan bepalen.

Een ander lid is van mening dat de fundamentele moeilijkheid er in bestaat dat de volgorde voor de opvolging op de gemeentelijsten niet van tevoren vastligt. In de opvolging wordt automatisch voorzien volgens de regels die van toepassing zijn op de kandidaat-raadsleden. Om die reden is het heel moeilijk het voorstel aan te nemen aangezien er van tevoren geen lijst van opvolgers wordt opgesteld.

De Minister citeert in dit verband artikel 58 van de gemeentekieswet:

« Wanneer een of meer kandidaten van een lijst gekozen zijn, worden de niet gekozen kandidaten van de lijst die de meeste stemmen hebben behaald, eerste, tweede, derde opvolger, enz. verklaard.

Voordat die aanwijzing plaats heeft en nadat het hoofdstembureau de gemeenteraadsleden heeft aangewezen, gaat het over tot een nieuwe individuele toekenning van de lijststemmen die ten gunste van de orde van voordracht zijn uitgebracht, en zulks op dezelfde wijze als bij de vorige toekenning, maar te beginnen met de eerste van de niet gekozen kandidaten naar de orde van voordracht. »

Een derde spreker verwijst naar de opmerking van de minister dat het evenmin rechtvaardig zou zijn dat een persoon die geen zitting kan nemen, opnieuw terecht komt in de reserve van de opvolgers en daar een plaats in de rangschikking inneemt voor personen die meer stemmen hebben gehaald dan hij.

Hij is van mening dat dit wetsvoorstel geamendeerd moet worden zodat de persoon die zo terecht komt in de reserve van de opvolgers, gerangschikt wordt naar gelang van zijn voorkeurstemmen, om te verhinderen dat hij mensen voorbijstreeft die een beter resultaat hebben behaald.

Een vierde lid meent dat er minstens nog een tweede wijziging dient te worden aangebracht. Door de

élus effectifs, mais qui figurent sur la liste des suppléants, à siéger, eux, dès que l'incompatibilité qui les concerne disparaît. Il se demande si ce système-là est plus démocratique et plus honnête que celui qu'il propose.

Un membre fait observer que la seule question à se poser est de savoir si ce qui est proposé n'ouvrira pas la porte à certains abus. Il estime qu'il devient en tout cas possible, dans le contexte décrit, d'organiser sa succession.

L'auteur de la proposition déclare qu'en principe une liste est composée démocratiquement par diverses personnes et qu'il est pratiquement exclus qu'une famille puisse organiser seule la répartition des sièges.

Un autre membre est d'avis que la difficulté fondamentale est que, sur les listes municipales, l'ordre des suppléances n'est pas établi à l'avance. Les suppléances se créent automatiquement selon les règles applicables aux effectifs. Pour cette raison, il est très difficile d'adopter la proposition, puisqu'il n'y a pas de liste de suppléances établie à l'avance.

Le ministre cite à ce propos l'article 58 de la loi électorale communale:

« Dans chaque liste, dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ou, en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription du bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant, etc.

Préalablement à cette désignation, le bureau, ayant désigné les titulaires, procède à une nouvelle attribution individuelle des votes de liste à l'ordre de présentation, cette attribution se faisant de la même façon que la précédente (= l'attribution des effectifs) mais en commençant par le premier des candidats non élus dans l'ordre de présentation. »

Un troisième intervenant se réfère à la remarque du ministre sur le fait qu'il ne serait pas équitable non plus qu'une personne qui, ne pouvant pas siéger, retombe dans la réserve des suppléants et se classe avant des gens qui ont obtenu plus de voix que lui.

Il est d'avis que cette proposition de loi devrait être amendée pour assurer que la personne qui retomberait ainsi dans la réserve des suppléants, soit classée en fonction de ses voix de préférence, afin d'éviter qu'elle passe devant des gens qui ont obtenu un meilleur résultat.

Un quatrième membre estime qu'il faut encore apporter au moins une seconde modification. En pré-

onverenigbaarheid slechts op te heffen in geval van overlijden wordt het gevaar dat de eigen opvolging «georganiseerd» wordt zoveel mogelijk vermeden.

Een lid meent dat er een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de onverenigbaarheid voor kandidaten op dezelfde en kandidaten op verschillende lijsten omdat het risico voor manipulatie en familiale machtsmonopolies kleiner is als de familieleden op verschillende lijsten staan.

Een andere spreker is eveneens van mening dat er ingevolge het eerste wetsvoorstel een onrechtvaardigheid dreigt te ontstaan ten aanzien van de personen die op verschillende lijsten opkomen. Hij zal een amendement steunen dat ertoe strekt hun toestand te verbeteren.

3. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

3.1. Eerste voorstel van wet [Gedr. St. Senaat 152-1 (B.Z. 1991-1992)]

Op dit wetsvoorstel wordt een eerste amendement ingediend dat zowel op het opschrift, op artikel 1 als op artikel 2 betrekking heeft. Het betreft echter een louter technische wijziging. Het wetsvoorstel had oorspronkelijk betrekking op artikel 69 van de gemeentekieswet. Dit artikel 69 werd achteraf echter opgeheven in de gemeentekieswet en opgenomen in de nieuwe gemeentewet ingevolge artikel 2, 34°, van de wet van 26 mei 1989 (*Belgisch Staatsblad*, 30 mei 1989). Het amendement strekt tot aanpassing van het wetsvoorstel rekening houdend met die wijzigingen en luidt als volgt:

Opschrift

«Het opschrift van het voorstel van wet aan te vullen als volgt: «en de nieuwe gemeentewet.»

Artikel 1

In dit artikel de woorden «artikel 69, tweede en vierde lid» te vervangen door de woorden «artikel 73, tweede en vierde lid van de nieuwe gemeentewet.»

« Art. 2

«A. In § 1 van dit artikel:

— de woorden «In artikel 69 van dezelfde wet» te vervangen door de woorden «In artikel 73 van de nieuwe gemeentewet»;

voyant simplement que l'incompatibilité disparaît en cas de décès, l'on écarte dans toute la mesure du possible le risque de voir un élu organiser sa propre succession.

Un membre estime qu'il y aurait lieu de faire une distinction entre l'incompatibilité concernant les candidats inscrits sur une même liste et l'incompatibilité concernant les candidats inscrits sur des listes différentes, étant donné que le risque de manipulation et de monopolisation du pouvoir par une famille est moins grand lorsque les parents en question figurent sur des listes différentes.

Un autre intervenant estime également qu'il y a une iniquité vis-à-vis des personnes figurant sur des listes différentes. Il soutiendra un amendement tendant à améliorer leur situation.

3. DISCUSSION DES ARTICLES

3.1. Première proposition de loi [Doc. Sénat 152-1, (S.E. 1991-1992)]

Cette proposition de loi fait l'objet d'un premier amendement qui porte tant sur l'intitulé que sur les articles 1^{er} et 2. Il s'agit, toutefois, d'une modification purement technique. La proposition concernait initialement l'article 69 de la loi électorale communale qui a été abrogé et dont les dispositions ont été insérées ensuite dans la nouvelle loi communale par l'article 2, 34°, de la loi du 26 mai 1989 (*Moniteur belge* du 30 mai 1989). L'amendement tend à adapter la proposition de loi en tenant compte de ces modifications. Il est libellé comme suit:

Intitulé

«Compléter l'intitulé de la proposition par les mots suivants: «et la nouvelle loi communale.»

Article premier

«A cet article, remplacer les mots «article 69, deuxième et quatrième alinéas» par les mots «articles 73 deuxième et quatrième alinéas de la nouvelle loi communale.»

Art. 2

«A. Au § 1^{er} de cet article:

— remplacer les mots «à l'article 69 de la même loi» par les mots «à l'article 73 de la nouvelle loi communale»;

— na de woorden « artikel 59 » toe te voegen de woorden « van de gemeentekieswet. »

« B. In § 2 van dit artikel de woorden « artikel 69 » te vervangen door de woorden « artikel 73. »

Verantwoording

Ingevolge de codificatie van de gemeentewet bij koninklijk besluit van 24 juni 1988, bekrachtigd bij de wet van 26 mei 1989, werd artikel 69 van de Gemeentekieswet opgenomen in de nieuwe gemeentewet onder artikel 73. Gezien onderhavig voorstel ingediend werd voor de codificatie door voornoemd koninklijk besluit, dient het voorstel in die zin te worden aangepast.

Een tweede amendement luidt als volgt:

Art. 2

« Paragraaf 2 van dit artikel te vervangen als volgt:

« § 2. In hetzelfde artikel 73 wordt een nieuw vierde lid ingevoegd, luidende:

« De opvolger bedoeld in het tweede en derde lid, kan slechts zitting nemen indien de onverenigbaarheid wegens bloed- of aanverwantschap ophoudt te bestaan door overlijden van de titularis. Wanneer hij evenwel geroepen wordt zitting te nemen terwijl de onverenigbaarheid is blijven bestaan, behoudt hij zijn recht als opvolger. »

Verantwoording

Dit amendement komt tegemoet aan de bezorgdheid die erin bestaat dat de gemeenteraad een familiebedrijf wordt, waar de ene de zetel warm houdt voor de andere. Om het creëren van een familiodynamie te voorkomen, wordt de opvolging door bloed- of aanverwanten beperkt tot die gevallen waar de onverenigbaarheid ophoudt te bestaan door overlijden van het zetelend gemeenteraadslid. Dit voorkomt een « geplande » stoelendans wegens familiaal favoritisme.

Dit tweede amendement vloeit voort uit de algemene bespreking van het wetsvoorstel waarbij de vrees voor een georganiseerde « erfopvolging » uitdrukkelijk ter sprake is gekomen.

De Minister meent toch te moeten waarschuwen voor een wijziging van het bestaande artikel 73 van de nieuwe gemeentewet. De billijkheid die met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd kan tot grotere problemen leiden die men niet vooraf kan inschatten.

Het voorstel biedt bovendien geen oplossing voor de onverenigbaarheid die een bloed- of aanverwant

— ajouter in fine les mots « de la loi électorale communale. »

« B. Au § 2 de cet article, remplacer les mots « article 69 » par les mots « article 73. »

Justification

À la suite de la codification de la loi communale par l'arrêté royal du 24 juin 1988, confirmé par la loi du 26 mai 1989, l'article 69 de la loi électorale communale a été inséré dans la nouvelle loi communale en tant qu'article 73. Comme la proposition à l'examen a été déposée initialement avant la codification par l'arrêté royal précité, il convient de l'adapter en conséquence.

Un second amendement est libellé comme suit:

Art. 2

« Remplacer le § 2 de cet article par ce qui suit:

« § 2. Au même article 73 est inséré un quatrième alinéa nouveau, rédigé comme suit:

« Le suppléant visé au deuxième ou au troisième alinéa ne pourra siéger que si l'incompatibilité pour cause de parenté ou d'alliance cesse d'exister à la suite du décès du titulaire. Toutefois, lorsqu'il est appelé à siéger alors que l'incompatibilité existe toujours, il conserve son droit à la suppléance. »

Justification

Le présent amendement vise à répondre à la crainte que le conseil communal ne devienne une entreprise familiale, où les sièges se transmettent de l'un à l'autre. Pour empêcher que ne se crée une dynastie, la suppléance par des parents ou des alliés est limitée aux seuls cas où l'incompatibilité cesse d'exister à la suite du décès du conseiller communal effectif. L'on évite ainsi d'en arriver à une chaise musicale « planifiée » pour cause de favoritisme familial.

Ce second amendement s'inspire de la discussion générale de la proposition de loi, au cours de laquelle l'on a exprimé expressément la crainte de voir certaines « successions » être organisées.

Le ministre estime toutefois devoir mettre en garde contre une modification de l'article 73 de la nouvelle loi communale. La réalisation de l'objectif d'équité, que poursuit la proposition de loi peut soulever des problèmes plus grands que ceux que l'on connaît et dont il est impossible d'estimer l'importance à l'avance.

En outre, la proposition ne résout pas le problème de l'incompatibilité concernant des parents ou des

op een andere lijst treft en herstelt de billijkheid dus enkel voor bloed- of aanverwanten die op dezelfde lijst staan.

Het tweede amendement dat de auteur van het voorstel heeft ingediend wijst er trouwens op dat hij zelf aanvoelt dat een wijziging van de huidige wet het risico op « manipulaties » verhoogt.

Over de betwistingen i.v.m. de huidige wet bestaat al tientallen jaren een vaste rechtspraak. Hij meent dan ook dat de huidige wet niet moet worden gewijzigd omwille van enkele individuele gevallen.

Een lid vraagt zich af of het advies van de Raad van State niet moet worden gevraagd.

De Minister merkt op dat de Raad van State zich niet zal uitspreken over de opportuniteit van het voorstel.

Een ander lid blijft van mening dat het advies van de Raad van State moet worden ingewonnen over de vraag of de afschaffing van de onverenigbaarheden voor kandidaten die op verschillende lijsten voorkomen, geen discriminatie vormt ten aanzien van de kandidaten die op eenzelfde lijst voorkomen.

De Minister merkt op dat daartoe beter een beroep bij het Arbitragehof wordt ingesteld op basis van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Hij is van mening dat het voorstel aanvaardbaar zou zijn voor de kandidaten die op verschillende lijsten worden verkozen.

Hij waarschuwt er echter voor dat zelfs nu al familiale belangen in de gemeenteraad soms over alle partijgrenzen heen, doorslaggevend zijn (b.v. bij aanwervingen, benoeming of bevorderingen van een familielid).

Zelfs een beperkte opheffing van de onverenigbaarheid zet dus de deur open voor mogelijke misbruiken. Aangezien de bevolking erg gevoelig is voor deze problematiek pleit hij dus voor voorzichtigheid.

Een lid merkt op dat het probleem van de politieke bevoordeling van familieleden niet mag worden ingeroepen om artikel 73 te handhaven.

Het is veel efficiënter om de gemeentebesturen te verplichten om voor aanwervingen en bevorderingen vergelijkende examens in te richten. Op die manier wordt het probleem vanzelf opgelost.

De Minister wijst er op dat vanaf een zeker niveau ook op grond van andere elementen een keuze wordt gemaakt.

Volgens spreker gebeurt dit slechts in uitzonderlijke gevallen.

alliés inscrits sur des listes différentes et elle ne rétablit donc l'équité qu'en ce qui concerne des parents ou des alliés inscrits sur une même liste.

Le second amendement déposé par l'auteur de la proposition indique, d'ailleurs, qu'il se rend compte lui-même qu'une modification de la loi actuelle accroîtrait le risque de manipulation.

Les contestations relatives à la loi actuelle font l'objet d'une jurisprudence constante depuis des dizaines d'années. Il estime, dès lors, qu'il ne faut pas modifier cette loi en raison de quelques cas individuels.

Un membre se demande s'il ne faut pas solliciter l'avis du Conseil d'Etat.

Le ministre fait remarquer que le Conseil d'Etat ne se prononcera pas sur l'opportunité de la proposition.

Un autre membre continue de penser que l'avis du Conseil d'Etat doit être sollicité sur la question de savoir si la suppression des incompatibilités pour des candidats figurant sur des listes différentes ne constitue pas une discrimination à l'égard des candidats figurant sur une même liste.

Le ministre fait remarquer que cela nécessiterait plutôt un recours auprès de la Cour d'arbitrage sur la base des articles 6 et 6bis de la Constitution.

Il est d'avis que la proposition serait acceptable pour ce qui est des candidats élus sur des listes différentes.

Il ne manque, toutefois, pas de dénoncer le fait que les intérêts familiaux jouent déjà parfois un rôle déterminant, au sein des partis, au conseil communal (par exemple lors du recrutement, de la nomination ou de la promotion d'un parent), et ce, sans souci des frontières entre les partis.

Une suppression même limitée de l'incompatibilité ouvre donc la porte à d'éventuels abus. Comme la population est très sensible sur ce point, l'intervenant plaide pour la prudence.

Un membre objecte que l'on ne peut pas invoquer le problème du favoritisme politique, dont certains font preuve au profit de membres de leur famille pour maintenir l'article 73.

Il serait bien plus efficace d'obliger les administrations communales à organiser des concours en vue des recrutements et des promotions. Le problème se résoudrait alors de lui-même.

Le ministre fait remarquer qu'à partir d'un certain niveau, le choix s'opère aussi sur la base d'autres éléments.

Le préopinant estime que tel n'est le cas qu'exceptionnellement.

Een ander lid ziet geen verschil tussen de toestand van kandidaten die op eenzelfde lijst en van hen die op een verschillende lijst worden verkozen. Hij blijft van mening dat artikel 73 niet mag worden gewijzigd want zulks dreigt aanleiding te geven tot toestanden die nog schadelijker zijn dan die welke zich nu kunnen voordoen. Om die redenen verkiest hij het statu quo te handhaven.

Een derde spreker beschouwt de gemeente als het meest democratische beleidsniveau, dat gegrondvest is op zeer eenvoudige beginselen. Dank zij deze onverenigbaarheden heeft de democratie op gemeentelijk vlak vorm kunnen krijgen. Men moet niet terugkomen op deze regels, die in het verleden hun nut en hun doeltreffendheid hebben bewezen.

Een vierde spreker merkt op dat als dit voorstel gestemd wordt er problemen kunnen ontstaan door nieuwe onverenigbaarheden. Als voorbeeld gaat hij uit van de situatie waarbij een persoon die zetelt een ander familielid — mogelijk zelfs op een andere lijst — het zetelen belet ingevolge de onverenigbaarheid van artikel 73. Valt die onverenigbaarheid weg ingevolge overlijden dan kan er een nieuwe onverenigbaarheid ontstaan t.a.v. de persoon die reeds zetelde die dan op zijn beurt uit de gemeenteraad moet treden. Kortom, wat wordt voorgesteld kan tot onoverzichtelijke problemen leiden.

Op het voorstel van wet wordt een derde amendement ingediend dat luidt als volgt:

« Art. 1 en 2

« *Deze artikelen te vervangen als volgt:*

« *Enig artikel. — Artikel 73 van de gemeentewet wordt opgeheven.* »

Verantwoording

Naar ons gevoel kunnen bepaalde families geen dergelijke invloed meer uitoefenen dat het behoud van deze onverenigbaarheid nog verantwoord is.

3.2. Tweede voorstel van wet [Gedr. St. Senaat 277-1 (B.Z. 1991-1992)]

Een medeïndiener van het voorstel van wet tot opheffing van artikel 73 van de nieuwe gemeentewet, wijst op de evolutie in onze maatschappij waarbij heden ten dage meer de nadruk wordt gelegd op de individuele rechten en zelfontplooiing, ook op het politieke vlak, terwijl vroeger meer belang aan het familieconcept werd gehecht.

Hoewel dit op zich misschien geen voldoende reden is om artikel 73 van de nieuwe gemeentewet

Un autre membre ne voit pas de différence entre la situation de candidats élus sur une même liste et de candidats élus sur des listes différentes. Il reste d'avis que l'on ne peut pas modifier l'article 73, puisque cela risquerait de mener à des situations plus dommageables que celles qui peuvent surgir aujourd'hui. Pour ces raisons, il préfère le statu quo.

Un troisième intervenant considère que le niveau communal est le niveau politique le plus démocratique et qu'il est basé sur des principes très simples. Ces incompatibilités ont permis, au niveau communal, l'expression démocratique. Il ne faut pas revenir sur ces règles qui ont prouvé leur utilité et leur efficacité dans le passé.

Un quatrième intervenant déclare que, si cette proposition était adoptée, l'on pourrait voir surgir de nouveaux problèmes en raison de nouvelles incompatibilités. Il cite à titre d'exemple le cas dans lequel une personne qui siège au conseil empêche un membre de sa famille — éventuellement élu sur une autre liste que la sienne — de siéger, en raison de l'incompatibilité prévue à l'article 73. Cette incompatibilité peut disparaître en cas de décès, mais une nouvelle incompatibilité peut naître aux dépens de la personne qui siégeait déjà et qui doit alors quitter le conseil communal à son tour. Bref, la proposition de loi peut conduire à des problèmes insolubles.

Elle fait l'objet d'un troisième amendement libellé comme suit:

« Art. 1^{er} et 2

« *Remplacer ces articles par ce qui suit:*

« *Article unique. — L'article 73 de la loi communale est abrogé.* »

Justification

A notre sens, il n'est plus possible à certaines familles d'exercer une influence telle qu'elle justifie le maintien de cette incompatibilité.

3.2. Deuxième proposition de loi [Doc. Sénat 277-1 (S.E. 1991-1992)]

L'un des coauteurs de la proposition de loi abrogeant l'article 73 de la nouvelle loi communale attire l'attention sur l'évolution qui veut que, désormais, l'on accorde plus d'importance aux droits individuels et à l'épanouissement personnel, y compris dans le cadre de la vie politique, alors que l'on accordait autrefois la prééminence au concept familial.

Si ce n'est pas nécessairement une raison suffisante d'abroger totalement l'article 73 de la nouvelle loi

volledig op te heffen lijkt het hem toch aangewezen om een tussenoplossing te vinden, zeker wat de aanverwanten betreft omdat het moeilijk te aanvaarden is dat, ingevolge de huidige regeling, familieleden van een gemeenteraadslid van actieve deelname aan de gemeentepolitiek worden uitgesloten.

Daarnaast wijst hij er nogmaals op dat samenwonenden door geen enkele onverenigbaarheid worden verhinderd om samen in de gemeenteraad te zetelen.

De Minister heeft fundamentele bezwaren tegen dit voorstel. Een dergelijk voorstel is alleen dan aanvaardbaar als het wordt verbonden met de beperking tot één voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen omdat anders zeker «familiale lijsten» zullen ontstaan.

Verschillende leden van de commissie sluiten zich bij dit standpunt aan.

I.v.m. de samenwonenden merkt de Minister op dat de wet geen enkele bepaling voorziet die hun gemeenschappelijke belangen regelt. Als er geen enkele wettelijke regeling bestaat ziet hij niet in waarom hun specifieke situatie in dit geval zou moeten worden geregeld. Aangezien er geen regeling bestaat voor hun gemeenschappelijke belangen moeten er ook geen afgeleide gevolgen bestaan.

Een ander lid steunt dit wetsvoorstel en is er persoonlijk van overtuigd dat artikel 73 van de nieuwe gemeentewet beter kan worden afgeschaft omdat hij niet gelooft dat het nu nog mogelijk is familieleden te laten verkiezen. Bovendien worden ingevolge dit artikel individuen belet om persoonlijk een mandaat uit te oefenen, zelfs als zij op een andere lijst staan.

Een derde lid wijst er op dat zijn fractie geen voorstander is van een volledige afschaffing van de in artikel 73 voorziene onverenigbaarheden. Bovendien wijst hij op het fenomeen van de «overloperij» waardoor ook het onderscheid tussen familieleden op eenzelfde of op een verschillende lijst minder relevant wordt.

Een van de indieners van het voorstel dringt er op aan om toch grondig te overwegen of het bestaande systeem ongewijzigd dient gehandhaafd te worden.

Is het billijk dat aanverwanten tot de derde graad uitgesloten worden?

Volgens hem dient, indien artikel 73 niet wordt afgeschaft, zowel de graadbepaling voor de aanverwanten gemilderd te worden als een onderscheid ingevoerd tussen kandidaten op een zelfde en kandidaten op verschillende lijsten.

communale, il paraît cependant indiqué de trouver une solution moyenne, surtout pour ce qui est des alliés, car il est difficilement acceptable que, par application de la réglementation actuelle, des membres de la famille d'un conseiller communal se voient interdire toute participation active à la vie politique locale.

Il rappelle une nouvelle fois, par ailleurs, qu'aucune incompatibilité n'empêche des cohabitants de siéger ensemble au conseil communal.

Le ministre a des objections fondamentales contre cette proposition qu'il ne juge acceptable que si elle va de pair avec la limitation à une seule voix de préférence pour les élections communales. Sans cela, l'on verra sans aucune doute apparaître des «listes familiales».

Plusieurs membres de la commission partagent ce point de vue.

Au sujet des cohabitants, le ministre fait remarquer que la loi ne prévoit aucune disposition réglant la question de leurs intérêts communs. Comme il n'existe aucune réglementation légale, il ne voit pas pourquoi il faudrait réglementer en l'espèce leur situation spécifique. Puisqu'il n'existe aucune réglementation concernant leurs intérêts communs, il ne doit pas non plus y avoir d'effets dérivés.

Un autre membre soutient la proposition de loi et déclare qu'il est personnellement convaincu qu'il est préférable d'abroger l'article 73 de la nouvelle loi communale, étant donné qu'il lui semble impossible, aujourd'hui, de faire élire des parents et d'autant plus que cet article empêche certaines personnes parentes de mandataires communaux d'exercer elles-mêmes un mandat, même si elles appartiennent à une autre liste que ceux-ci.

Un troisième membre déclare que son groupe n'est pas partisan de la suppression complète des incompatibilités prévues par l'article 73. Il attire, en outre, l'attention sur le phénomène de l'apparition de «transfuges», qui doit conduire à relativiser la distinction entre membres d'une même famille figurant sur une même liste et membres d'une même famille figurant sur des listes différentes.

L'un des auteurs de la proposition insiste pour que l'on s'interroge très sérieusement sur l'opportunité ou non de maintenir tel quel le système actuel.

Il se demande s'il est équitable que des alliés soient exclus, jusqu'au troisième degré, de l'exercice d'un mandat.

Il estime que, si l'article 73 n'est pas abrogé, il faut, à la fois, atténuer l'incompatibilité en faveur des alliés, c'est-à-dire ne plus la faire valoir jusqu'au troisième degré, et introduire une distinction entre les candidats figurant sur une même liste et les candidats figurant sur des listes différentes.

De Minister meent dat men op een bepaald moment aan de grens staat van wat met een wet kan geregeld worden. De *ratio legis* van het huidige artikel 73 is het vermijden van belangenvermenging. Daarbij dient aanvaard te worden dat dit in sommige individuele gevallen onbillijke gevolgen heeft. Hij pleit dan ook voor het behoud van een status quo.

Een lid besluit, na het beluisteren van de discussie, dat het status quo het best kan worden gehandhaafd.

4. STEMMINGEN

Het enig artikel van het tweede voorstel van wet alsmede het derde amendement op het eerste voorstel van wet, die beide strekken tot opheffing van artikel 73 van de nieuwe gemeentewet, worden verworpen met 15 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Het tweede amendement op het eerste voorstel van wet wordt verworpen met 14 tegen 2 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Artikel 1 en artikel 2 van het eerste wetsvoorstel worden, samen met het technische amendement verworpen met 16 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Als gevolg aan deze stemming zijn beide voorstellen van wet verworpen.

*
* *

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 15 aanwezige leden.

Le Rapporteur,

Maria TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE. Jean PEDE.

De Voorzitter,

Jean PEDE.

Le ministre estime qu'il arrive un moment, où l'on est à la limite de ce qu'une loi peut régler. La *ratio legis* de l'article 73 actuel est de prévenir toute confusion d'intérêts. Il faut en accepter les conséquences injustes, dans certains cas individuels. Il plaide dès lors pour le maintien du statu quo.

Un membre conclut après avoir écouté la discussion, que, pour lui, le mieux est de maintenir le statu quo.

4. VOTES

L'article unique de la seconde proposition de loi et la troisième proposition d'amendement de la première proposition de loi, qui visent tout deux à l'abrogation de l'article 73 de la nouvelle loi communale, sont rejetés par 15 voix contre 2 et 2 abstentions.

La seconde proposition d'amendement de la première proposition de loi est rejetée par 14 voix contre 2 et 2 abstentions.

Les articles 1^{er} et 2 de la première proposition de loi et l'amendement technique sont rejetés par 16 voix contre 1 et 1 abstention.

Ces votes entraînent le rejet des deux propositions de loi.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé par les 15 membres présents.

Le Rapporteur,

Maria TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE. Jean PEDE.

Le Président,

Jean PEDE.