

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1977.

5 JUILLET 1977

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 2 de la loi communale, relatif à la nomination du bourgmestre et à l'élection des échevins.

(Déposée par M. Coppieters.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Chacun de nous se rappelle sans aucun doute les difficultés qui, au terme des dernières élections communales, sont apparues dans de nombreuses communes lors de la constitution des collèges échevinaux.

Est-il besoin de rappeler les nombreux cas où des élus d'un parti déterminé ont abandonné ce dernier en se moquant ainsi de leurs électeurs, lorsque le mandat convoité risquait de leur échapper ou que d'autres partis leur offraient certains avantages ?

Est-il besoin de rappeler les nombreux manquements à la parole donnée qui ont fait que des coalitions et des présentations de bourgmestres changeaient d'un jour à l'autre, au mépris d'une population ébahie et scandalisée ?

Il est assurément inutile de souligner que de telles pratiques ont pour effet que la gestion communale est souvent devenue l'enjeu d'une surenchère démesurée et que la décision finale appartient aux élus les moins fidèles et les moins dignes de confiance.

Que l'opinion publique ait sévèrement jugé ce manque d'honnêteté politique ainsi affiché apparaît à suffisance des termes acerbes dans lesquels ces pratiques ont été dénoncées par la presse et par les partis. Certains partis n'ont même pas hésité à chasser des membres qui s'étaient laissés tenter par des « combines » déshonorantes ou par des manquements à la parole donnée; ces membres avaient ainsi abusé de la confiance des électeurs en contribuant à la constitution de collèges échevinaux dont la composition allait à l'encontre de la volonté du parti au nom duquel, sur le programme duquel et avec l'appui duquel ils avaient été élus.

De tels événements, qui ne sont hélas pas rares, ne sont pas faits pour assurer la crédibilité des mandataires poli-

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1977.

5 JULI 1977

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 2 van de gemeentewet, inzake de benoeming van de burgemeester en de verkiezing van de schepenen.

(Ingediend door de heer Coppieters.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Ieder van ons herinnert zich ongetwijfeld nog wel de moeilijkheden die zich, na de jongste gemeenteraadsverkiezingen, in vele gemeenten hebben voorgedaan naar aanleiding van de samenstelling van de schepencolleges.

Is het nodig te herinneren aan de vele gevallen waarin verkozenen van een bepaalde partij, wanneer het door hen nagestreefde mandaat hen dreigde te ontglippen of omdat hun vanwege andere partijen bepaalde voordelen werden aangeboden, hun eigen partij in de steek lieten en aldus hun eigen kiezers voor schut zetten ?

Is het nodig te herinneren aan de vele woordbreuken die werden gepleegd waardoor bestuurscoalities of burgemeestersvoordrachten wisselden van de ene dag op de andere, tot ongeloof en ergernis van een verraste bevolking ?

Het is ongetwijfeld overbodig er op te wijzen dat daardoor het bestuur van de gemeente vaak de inzet wordt van een mateloos opbod en dat het dikwijls de minst trouwe en betrouwbare verkozenen zijn die de beslissing naar hun hand konden zetten.

Hoe streng de openbare mening het vertoonde gebrek aan politieke eerlijkheid beoordeelde, is ten overvloede gebleken uit de scherpe bewoordingen waarmede de pers en de partijen deze praktijken hebben afgekeurd. Sommige partijen aarzelden zelfs niet de leden uit te stoten, die zich tot onterende afspraken of woordbreuken hadden laten verleiden en die aldus het vertrouwen van de kiezers hadden misbruikt om een schepencollege te helpen samenstellen dat in tegenspraak was met de wil van de partij, onder wier naam en programma en met wier steun zij waren verkozen.

Dergelijke gebeurtenissen, en zij zijn jammer genoeg niet zeldzaam, zijn niet van aard om de geloofwaardigheid van

tiques et risquent d'éveiller la méfiance vis-à-vis de nos institutions démocratiques.

Néanmoins, chacun est conscient qu'il ne peut être mis fin à des pratiques aussi regrettables et que celles-ci deviendront de plus en plus fréquentes à mesure que l'accroissement des dimensions des communes ouvre la perspective d'une réévaluation pécuniaire des mandats communaux; pour les éviter, il conviendrait d'apporter des modifications radicales aux modalités de constitution des collèges échevinaux. La présente proposition de loi tend à modifier ce système de manière fondamentale.

Elle est fondée sur la constatation que les pratiques incriminées sont essentiellement de deux ordres, à savoir, d'une part, le manquement à la parole donnée et, d'autre part, l'abus de confiance vis-à-vis de l'électeur; ces pratiques peuvent être prévenues par de simples mesures.

Le cas manifeste du manquement à la parole est celui de l'élu qui renie la signature qu'il a apposée sur une liste de présentation pour signer ensuite une autre liste de présentation.

Commets un abus de confiance, quiconque, agissant à l'encontre de la volonté de la majorité de son parti, à l'appui, au nom et au programme duquel il doit son élection, fait accéder au pouvoir un collègue qui ne jouit pas de la confiance de son parti.

Ces deux attitudes sont indubitablement favorisées par la trop longue période qui s'écoule entre la date des élections communales et celle de la nomination du bourgmestre ou l'élection des échevins. Le raccourcissement de cette période par le rapprochement de la clôture de la présentation des candidats de la date de l'élection du conseil communal exclura de nombreuses pratiques de corruption. En outre, les membres du collège nouvellement constitué pourront mieux se préparer à leur tâche du fait qu'ils seront assurés d'autant plus tôt de leur désignation.

Le raccourcissement du délai ne peut toutefois exclure entièrement le risque de manquement à la parole ou de défection. Il importe à cette fin de modifier le système même, de manière à empêcher l'élu de quitter le parti immédiatement après son élection grâce à l'appui de ce même parti.

Au premier abord, il semble se présenter ici une difficulté. Les partis politiques ne possèdent pas la personnalité juridique, de sorte qu'une position ou un choix de parti ne peut faire l'objet d'une contrainte juridique. Il existe toutefois une autre solution. Dans notre démocratie politique, la position d'une institution politique, fût-ce un conseil communal, un conseil provincial ou notre Parlement est valablement exprimée par la majorité des membres qui y ont été élus. Il peut donc aussi être établi légalement que la position d'un parti, en ce qui concerne la composition du collège communal, sera exprimée par la majorité des conseillers communaux élus sur sa liste.

Il convient de souligner que les auteurs de la présente proposition n'entendent instituer cette procédure que pour la constitution du collège communal et non pour ce qui concerne les autres matières soumises aux délibérations du conseil communal. La procédure proposée ne tend à établir qu'une seule exception au principe de la responsabilité individuelle du conseiller communal.

Il en résulte qu'une liste de présentation signée par la majorité des élus d'un même parti engage tous les élus de ce parti et que leur signature individuelle sur une liste de présentation est dès lors sans valeur. Cette mesure empêchera qu'un conseiller communal ou un groupe minoritaire puisse contrecarrer son propre parti et abuser de la confiance des électeurs au profit d'un autre parti.

de politieke mandatarissen in stand te houden en kunnen leiden tot wantrouwen tegenover onze democratische instellingen.

Nochtans beseft iedereen dat aan deze betreurenswaardige praktijken geen einde kan worden gemaakt en dat zij zelfs nog veelvuldiger zullen voorkomen naarmate de schaalvergroting van de fusiegemeenten een grotere financiële waardering van de gemeentelijke ambten in het vooruitzicht stelt, ten minste indien geen ingrijpende wijzigingen worden gebracht aan het systeem zelf volgens hetwelk de schepencolleges worden gevormd. Het onderhavige voorstel strekt ertoe dit systeem grondig te wijzigen.

Het is gesteund op de vaststelling dat de aangeklaagde handelingen in wezen te herleiden zijn tot twee soorten: enerzijds de woordbreuk en anderzijds het misbruik van het vertrouwen van de kiezers, die beide door eenvoudige maatregelen te voorkomen zijn.

Het geval van manifeste woordbreuk bestaat er in dat een verkozenen zijn op een bepaalde voordrachtlijst geplaatste handtekening verloochent om naderhand een nieuwe, andersluidende voordracht te ondertekenen.

Misbruik van vertrouwen wordt gepleegd door zij die, tegen de wil in van de meerderheid van hun partij, met wier steun en onder wier naam en programma zij verkozen zijn, een college aan de macht brengen dat het vertrouwen van hun partij niet geniet.

Beide gedragingen worden ongetwijfeld in de hand gewerkt door de al te lange termijn die ligt tussen de datum van de gemeenteraadsverkiezingen en de datum waarop de benoeming van de burgemeester of de verkiezing van de schepenen plaats grijpt. Het zal reeds heel wat omkooppraktijken uitsluiten wanneer deze periode verkort wordt door de afsluiting van de voordracht der kandidaten dichter bij de datum van de verkiezing van de gemeenteraad te brengen. Dit zal bovendien aan de leden van het nieuw gevormd bestuur de kans geven om zich beter voor te bereiden op de taak die hen wacht, doordat ze zoveel vroeger zekerheid zullen hebben over hun aanstelling.

Nochtans kan de termijnverkorting alleen het gevaar voor woordbreuk of afvalligheid niet volledig wegwerken. Daartoe moet het systeem zelf veranderen en wel zo dat het voor een verkozenen onmogelijk wordt de partij in de steek te laten onmiddellijk nadat hij dank zij de steun van die partij verkozen werd.

Op het eerste gezicht rijst hier wel een moeilijkheid. Een partij heeft immers geen rechtspersoonlijkheid, zodat een standpunt of een keuze van een partij juridisch niet afdwingbaar is. Er is evenwel een andere oplossing. In onze politieke democratie wordt het standpunt van een politieke instelling, het weze een gemeenteraad, een provincieraad of ons eigen Parlement, geldig vertolkt door de meerderheid van de daarin verkozen leden. Men kan dus ook wettelijk bepalen dat het standpunt van een partij, wat de samenstelling van het gemeentelijk bestuurcollege betreft, vertolkt zal worden door de meerderheid van de op haar lijst verkozen gemeenteraadsleden.

Er zij onderstreept dat de indieners van dit voorstel deze procedure enkel en alleen willen invoeren voor de samenstelling van het gemeentelijk bestuurscollege en niet voor de overige aangelegenheden die ter stemming worden gelegd in de gemeenteraad. De voorgestelde procedure wil slechts één enkele uitzondering invoeren op het principe van de individuele verantwoordelijkheid van het gemeenteraadslid.

Zulks heeft dan voor gevolg dat een voordrachtlijst, die ondertekend werd door de meerderheid van de verkozenen van eenzelfde partij, al de verkozenen van die partij verbindt en dat hun afzonderlijke handtekening op een voordrachtlijst dus geen waarde meer heeft. Door die maatregel wordt het onmogelijk gemaakt dat één enkel raadslid, of een minderheidsgroep, de eigen partij dwarsboomt en het vertrouwen van de kiezers misbruikt ten gunste van een andere partij.

Voici un exemple à titre d'illustration.

Si trois partis, A, B et C comptent respectivement 12, 8 et 5 élus, aucun n'obtient la majorité absolue et une coalition doit inévitablement être constituée. Suivant la législation actuelle, un seul élu de la liste B ou de la liste C peut empêcher la constitution de la coalition entre B et C, même si la majorité de son parti souhaite cette coalition et s'y rallie. Il se produit dès lors fréquemment que le parti A, qui souhaite empêcher une coalition entre B et C, recherche la personne qui accepterait le plus aisément de faire dissidence ou de trahir son parti.

Si tous les conseillers communaux d'un parti sont engagés par la signature de la majorité d'entre eux, la dissidence est impossible. Si donc 5 conseillers sur les 8 du parti B et 3 des 5 du parti C signent une liste de présentation commune, cet acte engage respectivement les 8 et les 5 conseillers, ce qui signifie que la liste de présentation est appuyée par 13 membres, soit la majorité du conseil.

Cette mesure aura également pour conséquence que les partis pourront choisir, dans le calme et la sérénité et sans courir le risque d'être soumis au chantage des mécontents, les éléments les plus valables parmi leurs élus pour constituer le collège. En effet, il suffit que non seulement le bourgmestre, mais également les membres du collège des échevins soient obligatoirement présentés sur une liste signée pour empêcher que des élus isolés réussissent à forcer la main à toute une administration communale en proposant leur collaboration au plus offrant.

Enfin, pour empêcher que des membres ayant signé une liste de présentation retirent leur signature en vue de former une nouvelle majorité avec d'autres élus de leur groupe, il suffit de reconnaître comme définitive la première signature dès que la liste sur laquelle elle est apposée a été déposée auprès de l'instance désignée, soit le gouverneur, soit le bourgmestre en fonction. En effet, il faut se souvenir qu'une voix, dès qu'elle a été enregistrée, est considérée comme irrévocable et que l'on ne peut plus revenir sur celle-ci.

Nous avons la conviction que les mesures précitées rendront impossible tout abus de confiance sur le plan politique. C'est pourquoi nous proposons d'apporter quatre modifications à l'article 2 de la loi communale :

1° une première modification, apportée aux deuxième et quatrième alinéas, tend à lier les conseillers communaux élus sur une même liste, tant en ce qui concerne la présentation du bourgmestre que celle des échevins, par les signatures que la majorité d'entre eux auront apposées sur cette liste de présentation;

2° une deuxième modification, apportée aux quatrième et cinquième alinéas, aura pour conséquence que les échevins ne seront plus élus au cours de la séance d'installation du nouveau conseil communal, mais qu'ils seront désignés sur la présentation faite par ou au nom d'une majorité de conseillers qui auront signé à cet effet une liste de présentation. Nous proposons, en outre, d'organiser la présentation de suppléants de telle sorte que, lorsqu'un candidat présenté vient à décéder ou disparaît de la liste pour toute autre raison après la clôture de la présentation mais avant la désignation du collège, il ne s'impose pas d'établir et de signer une nouvelle liste de présentation;

3° une troisième modification consiste à rendre irrévocables les signatures dès que la liste de présentation a été déposée, ceci afin de rendre impossible le retrait de certaines signatures;

Een voorbeeld zal dit te verduidelijken.

Wanneer drie partijen A, B en C, respectievelijk 12, 8 en 5 verkozenen tellen, behaalt geen enkele partij de volstreekte meerderheid en komt het onvermijdelijk tot coalitievorming. Ingevolge de huidige wetgeving kan één enkele verkozen van de lijst B of de lijst C de coalitievorming tussen B en C verhinderen, ook al zou de meerderheid van zijn partij deze coalitie wensen en bijtreden. Dit heeft veelal tot gevolg dat partij A, die een coalitie tussen B en C wil voorkomen, op zoek gaat naar de persoon die het gemakkelijkst tot dissidentie of verraad tegenover zijn partij te bewegen is.

Indien alle raadsleden van een partij gebonden zijn door de handtekening van de meerderheid onder hen, is dissidentie volstrekt onmogelijk. Wanneer dus 5 raadsleden van de 8 uit partij B, en 3 van de 5 uit partij C, een gezamenlijke voordrachtlijst ondertekenen, zijn daardoor alle 8 respectievelijk 5 raadsleden gebonden, hetgeen betekent dat de voordrachtlijst gesteund wordt door 13 leden, of de meerderheid van de raad.

Deze maatregel zal tevens voor gevolg hebben dat een partij heel wat rustiger, met meer ernst en zonder enig gevaar voor chantage vanwege mistevreden, de meest waardevolle van haar mandatarissen zal kunnen aanspreken om het besturscollege samen te stellen. Het volstaat immers dat niet alleen de burgemeester, maar ook de leden van het schepencollege, moeten voorgedragen worden op een ondertekende lijst, om te vermijden dat enkelingen een volledig gemeentebestuur naar hun hand zetten door hun medewerking te verlenen aan de meest biedende partij.

Om dan tenslotte ook nog de mogelijkheid uit te schakelen dat leden, die een voordrachtlijst hebben ondertekend, deze handtekening zouden intrekken om samen met anderen van hun groep een nieuwe meerderheid te vormen, volstaat het de eerst geplaatste handtekening als definitief te erkennen zodra de lijst, waarop zij is geplaatst, ingediend is bij de daartoe aangewezen instantie, hetzij de gouverneur, hetzij de burgemeester in functie. Het is nu toch ook zo dat een uitgebrachte stem, van zodra zij geregistreerd is, als onherroepelijk wordt beschouwd en niet kan overgedaan worden.

In de overtuiging dat hogervernoemde maatregelen voor gevolg zullen hebben dat omzeggens alle misbruik van het politiek vertrouwen onmogelijk wordt, stellen wij voor in artikel 2 van de gemeentewet vier wijzigingen aan te brengen :

1° een eerste wijziging, nl. die van het tweede en vierde lid, strekt ertoe de gemeenteraadsleden, die op één en dezelfde lijst werden verkozen, te verbinden, zowel voor wat de voordracht van de burgemeester als van de schepenen betreft, door de handtekening van de meerderheid onder hen op die voordrachtlijst;

2° een tweede wijziging, nl. die van het vierde en vijfde lid, heeft tot gevolg dat de schepenen niet meer verkozen worden in de aanstellingsvergadering van de nieuwe gemeenteraad, maar aangesteld worden op voordracht door of namens een meerderheid van de raadsleden op een daartoe getekende voordrachtlijst. Bovendien wordt ook de voordracht van opvolgers ingevoerd zodat, wanneer een voorgedragen kandidaat sterft of om een andere reden wegvalt na de afsluiting van de voordracht en vóór de aanstelling van het college, er geen nieuwe voordrachtlijst moet opgesteld en ondertekend worden;

3° een derde wijziging is dat de handtekening onherroepelijk is zodra de voordrachtlijst is neergelegd, zodat intrekking niet meer mogelijk is;

4^o une quatrième modification consiste à abréger considérablement le délai dans lequel la présentation doit être effectuée, de telle sorte que sur ce point également il ne se produise plus de pratiques répréhensibles.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

A l'article 2 de la loi communale, les modifications suivantes sont apportées :

1^o le deuxième alinéa est remplacé par la disposition suivante :

« Le bourgmestre est nommé par le Roi parmi les membres du conseil présentés à cet effet par une majorité de conseillers. Pour cette présentation, les conseillers élus sur la même liste sont liés par les signatures de la majorité d'entre eux. Après le dépôt de la liste de présentation, les signatures qui y ont été apposées sont irrévocables. Néanmoins, le Roi peut, de l'avis conforme de la députation permanente, nommer le bourgmestre hors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. »

2^o les quatrième et cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les échevins sont nommés par le conseil sur la présentation de la majorité des conseillers. Les conseillers élus sur la même liste sont liés, pour cette présentation, par les signatures de la majorité d'entre eux. Les signatures figurant sur une liste de présentation des échevins sont irrévocables dès que cette liste est officiellement déposée entre les mains du bourgmestre en fonction, assisté du secrétaire communal.

Sur les deux listes de présentation, tant pour la fonction de bourgmestre que pour les fonctions d'échevins, il est présenté autant de suppléants que d'effectifs en ordre utile. Ces suppléants remplacent les effectifs qui disparaîtraient ou se retireraient au cours de la période précédant la réunion d'installation du nouveau conseil communal.

Les deux listes de présentation, tant pour la fonction de bourgmestre que pour les fonctions d'échevins, sont introduites au plus tard quatorze jours après l'approbation des élections communales. »

30 juin 1977.

4^o een vierde wijziging is de aanzienlijke verkorting van de termijn waarin de voordracht moet worden gedaan, zodat ook daar geen aanleiding meer geboden wordt tot laakbare praktijken.

A. COPPIETERS.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

In artikel 2 van de gemeentewet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o het tweede lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De burgemeester wordt door de Koning benoemd uit de leden van de raad, die daartoe worden voorgedragen door een meerderheid van de raadsleden. De raadsleden die op dezelfde lijst werden verkozen, zijn voor deze voordracht verbonden door de handtekening van de meerderheid onder hen. Na indiening van de voordrachtlijst zijn de handtekeningen daarop onherroepelijk. De burgemeester kan echter, op eensluidend advies van de bestendige deputatie van de provincieraad, door de Koning buiten de raad benoemd worden uit de gemeenteraadskiezers die volle vijftientig jaar oud zijn. »

2^o het vierde en het vijfde lid worden vervangen door de volgende bepalingen :

« De schepenen worden door de raad aangesteld op voordracht van de meerderheid van de raadsleden. De raadsleden, die op dezelfde lijst werden verkozen, zijn voor deze voordracht verbonden door de handtekening van de meerderheid onder hen. De handtekeningen geplaatst op een voordrachtlijst tot voordracht van de schepenen zijn onherroepelijk van zodra deze lijst officieel is neergelegd in handen van de in functie zijnde burgemeester, bijgestaan door zijn gemeentesecretaris.

Op beide voordrachtlijsten, zowel voor het ambt van burgemeester als voor de ambten van schepenen, worden evenveel opvolgers als effectieven in nuttige volgorde voorgedragen. Deze opvolgers treden in de plaats van de effectieven die in de loop van de periode vóór de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraad zouden wegvallen of zich zouden terugtrekken.

Beide voordrachtlijsten, zowel voor het ambt van burgemeester als voor de ambten van schepenen, worden ingediend ten laatste 14 dagen na de goedkeuring van de gemeenteraadsverkiezingen. »

30 juni 1977.

A. COPPIETERS,
A. DENEIR,
D. COENS,
E. VANKEIRSBILCK,
M. BABYLON,
A. VAN LENT,
R. JEROME,
G. SCHRANS,
A. BERTOUILLE.