

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

14 JUILLET 1986

PROJET DE LOI modifiant l'article 101 de la loi communale

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR,
DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ⁽¹⁾
PAR M. BOSMANS

I. — Discussion générale

M. De Beul n'a aucune objection à formuler à l'égard de l'objet du projet de loi, qui consiste à permettre au bourgmestre et au secrétaire communal de déléguer, l'un la signature, l'autre le contresigne de certains documents. Il demande toutefois des précisions quant à la question de savoir qui, du bourgmestre ou de l'échevin délégué, et qui, du secrétaire ou du fonctionnaire délégué, portera finalement la responsabilité en ce qui concerne les documents signés.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. Temmerman.

A. — Membres titulaires:

C.V.P. MM. Ansoms, Bosmans, Breyne,
Suykerbuyk, Tant, Vankeirsbilck.

P.S. MM. Cools, M. Harmegnies,
Henry, Onkelinx.

S.P. MM. Bogaerts, De Loor, Galle,
Temmerman.

P.R.L. MM. Klein, Nols, Pivin.

P.V.V. M. Devolder, Mme Neyts-Uytte-
broeck.

P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.

V.U. M. De Beul.

Ecolo-
Agalev M. Daras.

B. — Membres suppléants:

...A. Cauwenberghs, Depré, Desutter,
Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey,
Van Rompuy.

MM. Defosset, Delhayé, Y. Harmegnies,
Perdieu, Walry.

MM. Beckers, Hancké, Laridon, Ramae-
kers, R. Van Steenkiste.

M. Bonmarriage, Mlle Dettaille,
MM. D'hondt, Neven.

MM. Taelman, Van de Velde, Vreven.

MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen,
Leonard.

MM. Belmans, Desseyn.

MM. Pepermans, Van Durme.

Voir:

463 (1985-1986):

— N° 1: Projet transmis par le Sénat.

— N° 2: Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

14 JULI 1986

WETSONTWERP tot wijziging van artikel 101 van de gemeentewet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN
EN HET OPENBAAR AMBT ⁽¹⁾
DOOR DE HEER BOSMANS

I. — Algemene bespreking

De heer De Beul heeft principieel geen bezwaar tegen de doelstelling van het wetsontwerp, met name het verlenen van de mogelijkheid tot delegatie in hoofde van de burgemeester en de gemeentesecretaris voor het ondertekenen of medeondertekenen van bepaalde stukken. Toch wenst hij een verduidelijking nopens wie uiteindelijk verantwoordelijk zal zijn voor de ondertekende stukken. Blijft dit de burgemeester, respectievelijk de secretaris of is het de gedelegeerde schepen, respectievelijk de gedelegeerde ambtenaar die de verantwoordelijkheid draagt?

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Temmerman.

A. — Vaste leden:

C.V.P. De heren Ansoms, Bosmans,
Breyne, Suykerbuyk, Tant, Van-
keirsbilck.

P.S. De heren Cools, M. Harmegnies,
Henry, Onkelinx.

S.P. De heren Bogaerts, De Loor, Galle,
Temmerman.

P.R.L. De heren Klein, Nols, Pivin.

P.V.V. De heer Devolder, Mevr. Neyts-
Uyttebroeck.

P.S.C. De heren Detremmerie, Jérôme.

V.U. De heer De Beul.

Ecolo-
Agalev De heer Daras.

B. — Plaatsvervangers:

De heren Cauwenberghs, Depré, Desutter,
Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey,
Van Rompuy.

De heren Defosset, Delhayé, Y. Harmegnies,
Perdieu, Walry.

De heren Beckers, Hancké, Laridon, Ramae-
kers, R. Van Steenkiste.

De heer Bonmarriage, Mevr. Dettaille, de he-
ren D'hondt, Neven.

De heren Taelman, Van de Velde, Vreven.

De heren du Monceau de Bergendal, Gehlen,
Leonard.

De heren Belmans, Desseyn.

De heren Pepermans, Van Durme.

Zie:

463 (1985-1986):

— Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Senaat.

— Nr. 2: Amendement.

Le projet transmis par le Sénat prévoit que la mention de la délégation doit précéder la signature, le nom et la qualité de l'échevin ou du fonctionnaire titulaire de la délégation. On pourrait déduire de la signification administrative qui est donnée à la formule « par délégation », que celui qui donne la délégation conserve la responsabilité des actes accomplis en vertu de celle-ci.

M. De Beul demande toutefois que cette interprétation soit confirmée formellement, car il faut éviter que le projet à l'examen aboutisse à instaurer une sorte de système de « parapluie » qui déchargerait le bourgmestre et le secrétaire communal d'une partie de leurs responsabilités.

Le même intervenant demande si la délégation s'appliquera également aux officiers de l'état civil.

Le président, M. Temmerman, fait observer que la délégation que le projet tend à instituer se pratique déjà quotidiennement dans de nombreuses villes et communes, où tant les échevins que les secrétaires adjoints signent des documents qui devraient normalement l'être par le bourgmestre ou le secrétaire communal.

M. Temmerman se demande dès lors si cette pratique est illégale.

M. De Beul précise à ce propos que cette pratique n'a en effet aucune base légale, mais qu'elle est en tout cas tolérée par l'autorité de tutelle compétente. L'intervenant fait par ailleurs observer que la même pratique existe également dans l'administration centrale, où certains fonctionnaires subalternes signent des documents en lieu et place de leurs supérieurs sans qu'un texte de loi l'autorise explicitement.

M. De Loor approuve lui aussi les objectifs du projet, tout en soulignant également que la formule proposée est déjà largement appliquée. Toutefois, peut-être serait-il opportun d'établir une distinction selon l'importance des communes.

L'intervenant estime en effet que la nécessité de déléguer la signature de certains documents se fera davantage sentir dans les grandes villes et communes que dans celles de moindre importance. Tel qu'il est rédigé, le projet de loi ne rend évidemment pas la délégation obligatoire, et le bourgmestre ou le collègue échevinal pourront toujours décider de manière autonome de l'opportunité d'user de cette faculté.

M. De Loor estime néanmoins que la possibilité de déléguer la signature ne devrait être prévue que pour les villes et communes de plus de 50 000 habitants. Dans les communes de moindre importance, il importe que le bourgmestre et le secrétaire, qui sont responsables en dernier ressort, suivent de près toutes les affaires qu'ils sont appelés à traiter.

M. De Loor présente dès lors un amendement en ce sens (amendement n° 1 — Doc. n° 463/2).

M. Pivin ne voit pas l'utilité d'un tel amendement, étant donné que la délégation n'a aucun caractère obligatoire.

M. De Loor reconnaît le caractère facultatif de la délégation, mais il souligne par ailleurs que le retrait d'une délégation posera des problèmes dans la pratique.

M. Ansoms estime également que le mot « peut » sera souvent interprété dans le sens de « doit », ce qui ne peut que nuire à la bonne entente au sein du collège des bourgmestre et échevins.

M. De Beul pense exactement le contraire. Il est normal, dans une commune où une majorité déterminée s'est constituée, que tous les échevins aient leur mot à dire. De ce fait, les compétences sont réparties entre le bourgmestre et tous les échevins. Pourquoi, dès lors, les échevins ne pourraient-ils pas signer les documents

In het door de Senaat overgezonden wetsontwerp wordt geëist dat de schepenen en de ambtenaren aan wie de opdracht wordt gegeven, boven hun handtekening, naam en functie ook melding moeten maken van die opdracht. Overeenkomstig de administratieve draagwijdte die wordt gegeven aan het begrip « in opdracht », zou men kunnen besluiten dat de opdrachtgever verantwoordelijk blijft voor de in de uitvoering van die opdracht gestelde handelingen door de gedelegeerde.

Toch zou de heer De Beul een duidelijke bevestiging van deze interpretatie wensen, omdat het wetsontwerp er niet zou mogen toe leiden dat een soort paraplu-systeem wordt opgezet, waardoor de burgemeester en de gemeentesecretaris van een deel van hun verantwoordelijkheid zouden worden ontslagen.

Zelfde spreker stelt de vraag of de delegatie ook zou gelden voor ambtenaren van de burgerlijke stand.

Volgens de voorzitter, de heer Temmerman, maakt het voorgestelde in dit wetsontwerp reeds de dagelijkse praktijk uit in vele steden en gemeenten, waar dus zowel schepenen als adjunct-secretarissen stukken ondertekenen die normaal gesproken door burgemeester of gemeentesecretaris zouden moeten worden ondertekend.

De heer Temmerman vraagt zich derhalve af of deze praktijk dan onwettelijk is.

Hierop aansluitend verklaart de heer De Beul dat deze praktijk inderdaad niet steunt op een wettelijke basis, maar alleszins wordt getolereerd door de bevoegde voogdijoverheid. Spreker merkt overigens op dat dezelfde gewoonte ook toepassing vindt in de centrale administratie, waar bepaalde lagere ambtenaren documenten tekenen in plaats van hun superieuren, zonder dat dit gegrond is op een wettekst.

De heer De Loor sluit zich eveneens aan bij de doelstellingen van het wetsontwerp, hoewel ook hij er de nadruk op legt dat de voorgestelde werkwijze reeds in vele gevallen wordt toegepast. Het zou misschien wel wenselijk zijn een onderscheid te maken naargelang de grootte van de gemeenten.

Volgens spreker zal de noodzaak tot delegatie zich het duidelijkst manifesteren in de grotere steden en gemeenten en minder in de kleinere. In de termen van het wetsontwerp wordt er natuurlijk wel geen verplichting opgelegd tot delegatie en kunnen de burgemeester of het college van burgemeester en schepenen over de opportuniteit ervan steeds autonoom oordelen.

Toch is de heer De Loor de mening toegedaan dat de mogelijkheid tot delegatie slechts moet worden voorzien voor steden en gemeenten die meer dan 50 000 inwoners tellen. Het is noodzakelijk dat in de kleinere gemeenten zowel de burgemeester als de secretaris, die de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen, alle aan hen toevertrouwde zaken goed opvolgen.

Een amendement in die zin (amendement nr. 1 — Stuk nr. 463/2) wordt dan ook ingediend door de heer De Loor.

De heer Pivin ziet het nut van dergelijk amendement niet in, omdat er geen enkele verplichting wordt opgelegd tot het geven van delegatie.

De heer De Loor kan beamen dat het verlenen van delegatie inderdaad facultatief is, maar legt er tevens de nadruk op dat het intrekken van een delegatie in de praktijk aanleiding zal geven tot moeilijkheden.

Ook de heer Ansoms meent dat het woord « kan » in vele gevallen zal worden geïnterpreteerd als « moet » en als dusdanig de collegialiteit binnen het college van burgemeester en schepenen kan aantasten.

De heer De Beul is echter precies de tegenovergestelde mening toegedaan. Het is normaal dat, wanneer in de gemeente een bepaalde meerderheid is tot stand gekomen, alle schepenen ook hun woordje moeten kunnen meepraten. Een gevolg hiervan is dat er een verdeling van bevoegdheden plaatsheeft tussen burge-

qui ressortissent à leur compétence? La confiance au sein du collège des bourgmestre et échevins devrait tout de même être suffisante pour que la délégation ne pose aucun problème.

M. Pivin ajoute que si des difficultés de ce genre surgissaient au sein du collège échevinal, il serait de toute manière plus aisé de retirer une délégation que de revoir l'attribution des compétences. L'adoption du projet de loi à l'examen ne devrait donc poser aucun problème.

M. Devolder estime que le principe de l'octroi d'une délégation devrait être discuté lors des négociations en vue de la constitution d'une majorité dans la commune, ce qui permettrait d'éviter que des difficultés surgissent par la suite.

M. Klein soutient le projet sans réserve. Il est en effet impossible que le bourgmestre et le secrétaire signent eux-mêmes tous les documents.

M. Tant souligne que la meilleure preuve de ce que la délégation correspond à un besoin est qu'elle se pratique déjà très couramment.

S'il est vrai que cet usage ne repose sur aucun fondement légal, il est grand temps de légiférer.

Même si le recours à la délégation sera sans doute moins fréquent dans les petites communes, il n'en est pas moins indispensable d'en prévoir la possibilité pour des motifs d'ordre pratique. En effet, dans bon nombre de ces communes, le bourgmestre exerce également une profession et ne peut donc consacrer la totalité de son temps à son mandat.

∴

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation confirme que la délégation de signature pour certains documents est déjà de pratique courante dans plusieurs communes. Ce système n'a un fondement légal que dans un seul cas: celui de la délégation de signature du secrétaire communal au secrétaire adjoint (arrêté-loi du 23 décembre 1946 portant création d'une place de secrétaire adjoint dans les communes de plus de 125 000 habitants — *Moniteur belge* du 9 janvier 1947).

Dans tous les autres cas, il est clair que la délégation est contraire à l'article 101 de la loi communale.

Bien que cette pratique soit tolérée par la doctrine, il paraît néanmoins préférable de légiférer.

Le Ministre souligne cependant que les textes légaux qui définissent les attributions de façon très précise doivent demeurer de stricte interprétation. Il cite à titre d'exemple l'article 112 de la loi communale, en vertu duquel le secrétaire est spécialement chargé de la rédaction des procès-verbaux et de la transcription de toutes les délibérations, et souligne que cet article dispose que les procès-verbaux transcrits doivent être signés par le bourgmestre et le secrétaire.

Le Ministre confirme que la délégation de signature s'assimile à un mandat. La responsabilité reste donc au mandant, qui peut bien sûr révoquer son mandat.

Enfin, le Ministre demande s'il ne conviendrait pas de demander au Président de la Chambre de consulter le Conseil d'Etat au sujet du projet.

Après que M. De Beul a souligné que le Conseil d'Etat ne pourrait tout au plus se prononcer que sur l'opportunité du projet de loi à l'examen, ce qui n'est pas son rôle, la Commission rejette la proposition du Ministre par 11 voix contre 2 et une abstention.

meester en alle schepenen. Waarom zouden de schepenen dan de documenten, die verband houden met de hun toegekende bevoegdheden, niet mogen ondertekenen? Binnen het college van burgemeester en schepenen zou er toch zoveel vertrouwen moeten bestaan dat zulks geen enkel probleem kan stellen.

De heer Pivin voegt hier nog aan toe dat het, in geval van moeilijkheden hieromtrent binnen het schepencollege, alleszins gemakkelijker blijft een delegatie in te trekken dan wel een toekenning van bevoegdheid. De aanvaarding van dit wetsontwerp zou dan ook geen enkel probleem moeten vormen.

De heer Devolder vindt het aangewezen dat het principe van het verlenen van delegatie ter sprake zou komen bij de coalitiebesprekingen voor het vormen van een meerderheid in de gemeente. Dit kan achteraf vele moeilijkheden vermijden.

De heer Klein steunt het wetsontwerp volledig. Het is inderdaad onmogelijk voor de burgemeester en de secretaris om zelf alle documenten te ondertekenen.

De heer Tant wijst erop dat het beste bewijs van de behoefte die er bestaat om te delegeren, wel gelegen is in het feit dat het in de praktijk reeds zo vaak gebeurt.

Indien dit inderdaad niet op een wettelijke basis steunt, wordt het de hoogste tijd om terzake wetgevend werk te verrichten.

In kleinere gemeenten zal er misschien niet zo snel worden gedelegeerd, maar ook daar moet de mogelijkheid worden geboden om praktische redenen, en meer bepaald omdat de burgemeester van zulke gemeenten in vele gevallen nog een beroep uitoefent en zich dus niet voltiids met zijn mandaat kan bezighouden.

∴

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie bevestigt de huidige praktijk die erin bestaat dat in verscheidene gemeenten delegaties tot het ondertekenen van documenten worden gegeven. Slechts in één geval berust dit systeem op een wettelijke grondslag, meer bepaald voor wat de delegatie van handtekening door de gemeentesecretaris aan de adjunct-secretaris betreft. (Besluitwet van 23 december 1946 tot instelling van een betrekking van adjunct-secretaris in de gemeenten met meer dan 125 000 inwoners — *Belgisch Staatsblad* van 9 januari 1947).

In de overige gevallen is er duidelijk sprake van tegenstrijdigheid met artikel 101 van de gemeentewet.

Hoewel de ontstane praktijk door de rechtsleer wordt getolereerd, is legifereren terzake toch wel verkieslijk.

De Minister legt er evenwel de nadruk op dat de wetteksten, die zeer precies de bevoegdheden aanduiden, van strikte interpretatie dienen te blijven. Als voorbeeld hiervan wordt artikel 112 van de gemeentewet aangehaald, waaruit blijkt dat de gemeentesecretaris in het bijzonder belast is met opmaken van de notulen en het overschrijven van alle beraadslagingen en besluiten; de overgeschreven notulen worden door de burgemeester en door de secretaris getekend.

De Minister bevestigt dat delegatie van handtekening gelijkstaat met een mandaat. De verantwoordelijkheid blijft dus bij de opdrachtgever berusten, maar die kan natuurlijk zijn opdracht herroepen.

Tenslotte stelt de Minister de vraag of het misschien niet aangewezen is om, inzake dit wetsontwerp, de Voorzitter van de Kamer te verzoeken het advies van de Raad van State in te winnen.

Nadat de heer De Beul erop heeft gewezen dat de Raad van State zich hoogstens over de opportuniteit van dit wetsontwerp zou kunnen uitspreken, hetgeen zijn taak niet is, verwerpt de Commissie dit voorstel van de Minister met 11 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

II. — Votes

L'amendement n° 1 de M. De Loor est rejeté par 10 voix contre 3 et une abstention.

L'article unique du projet de loi est ensuite adopté, sans modification, à l'unanimité.

Le Rapporteur,
F. BOSMANS.

Le Président,
G. TEMMERMAN.

II. — Stemmingen

Het amendement nr. 1 van de heer De Loor wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Het enig artikel van het wetsontwerp wordt vervolgens, zonder wijzigingen, eenparig aangenomen.

De Rapporteur,
F. BOSMANS.

De Voorzitter,
G. TEMMERMAN.
