

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 JANVIER 1928.

Proposition de loi modifiant la loi communale et tendant à la nomination des bourgmestres par les Conseils communaux (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. DE WINDE.

MESSIEURS,

La Constitution belge laisse au pouvoir législatif le soin de décider comment et par qui est nommé le bourgmestre.

Lorsque fut voté l'article 108 de la Constitution un décret du Gouvernement Provisoire en date du 8 octobre 1830 avait provisoirement confié cette nomination aux notables de la commune.

La loi du 30 mars 1836 l'attribua au Roi mais en l'obligeant de nommer le bourgmestre parmi les membres du conseil communal.

Cette obligation donna lieu à des réclamations de la part des administrations provinciales avec lesquelles les bourgmestres doivent constamment être en relation pour les affaires administratives communales. C'est ce qui amena le législateur de 1842 à permettre au Roi de choisir le bourgmestre en dehors du conseil communal parmi les électeurs âgés de 25 ans accomplis.

La loi du 1^{er} mars 1848 exigea cependant l'avis conforme de la Députation permanente.

La Constituante de 1919-1920 n'apporta aucune modification au régime instauré par la Constitution de 1930 qui n'exige l'élection directe par le corps électoral que pour les conseillers communaux.

* . *

Est-il des raisons pour mettre fin au régime en vigueur ? Par 5 voix contre 2 la section centrale s'est prononcée pour la négative.

Ce n'est certes pas l'usage que fait le Roi de son droit de nomination qui justifierait la proposition d'abandonner la nomination du bourgmestre au conseil

(1) Proposition de loi, n° 213 (1925-1926).

(2) La Section centrale présidée, par M. Pirmez, était composée de MM. De Winde, de Montpellier, Cocq, Troclet, Melckmans, Verachtert.

communal. En fait presque toujours les bourgmestres sont nommés conformément au vœu de la majorité du conseil. Lorsqu'il n'en est pas ainsi c'est le plus souvent parce que des raisons de capacité ou de dignité ont contraint le Roi à se départir de cette règle. Et l'on pourrait peut-être signaler plutôt comme abusives, si l'on envisage les qualités et les aptitudes qu'on doit exiger d'un bon bourgmestre, plus d'une nomination faite parmi les membres de la majorité.

A moins, bien entendu, que l'on n'érige en dogme la désignation de toutes les autorités par l'élection et qu'on veuille faire nommer le Gouverneur de province par le conseil provincial et les Ministres par le Parlement.

La sagesse nous dit — au contraire — et les Constituants l'ont toujours compris — que la meilleure manière de nommer les bourgmestres, est celle qui permettra de nommer à ces fonctions les plus capables et les plus conscients des devoirs administratifs qu'ils ont à remplir. Comme le faisait fort bien remarquer le rapporteur de la Commission de 1920, tout en soutenant la thèse de l'élection par le conseil communal, la nomination du bourgmestre ne peut dépendre de l'électeur influent — du gros bonnet de la localité. Ce serait mal connaître nos mœurs électorales communales, que de croire que l'homme désigné par les influences électorales, soit celui qui réunit le mieux les aptitudes et les qualités qu'on doit exiger d'un bourgmestre. Même l'indication du corps électoral ne correspond pas toujours à l'intérêt communal bien entendu.

C'est une première raison pour ne pas devoir nécessairement donner l'investiture à celui qui est proposé comme bourgmestre par la majorité du conseil communal.

Mais la raison essentielle pour laquelle la désignation du bourgmestre doit être réservée non à l'élection par le conseil communal mais au choix, et celui-ci confié au chef du pouvoir exécutif, c'est que les attributions du bourgmestre sont presque toutes étrangères à celles du conseil communal.

Il importe à cet égard de noter la différence de ces fonctions d'avec celles des échevins. Il se peut comprendre que la loi ait confié la nomination de ceux-ci aux conseillers communaux.

Les échevins n'ont aucune attribution personnelle et les attributions du collège échevinal concernent principalement la préparation comme l'exécution des délibérations du conseil communal. Il convient dès lors et il suffit que la majorité du collège échevinal soit l'émanation de la majorité du conseil communal. C'est ce que lui assure la nomination des échevins par la majorité du conseil.

Le bourgmestre, lui, a des attributions personnelles fort importantes qu'il exerce dans l'intérêt général sous le contrôle du Roi ou du Gouverneur et de la Députation permanente. Ces attributions ne relèvent à aucun titre du conseil communal.

Dans l'exercice de ces attributions le bourgmestre doit faire l'application de dispositions légales, d'ordre général. Ces pouvoirs le font ainsi participer à l'action gouvernementale.

Il suffira à cet égard, à titre d'exemple de signaler que le bourgmestre est notamment :

Officier de l'état civil ;

Officier de police judiciaire ;

Officier de police administrative ;

Organe du Ministère public près du tribunal de police ;

Le tuteur des établissements publics.

Il est l'autorité qui, le cas échéant, doit déférer aux autorités supérieures les actes illégaux accomplis soit par le conseil communal soit même par le collège échevinal.

Faire du bourgmestre le représentant exclusif du conseil communal rendrait nécessaire la création d'un autre organe gouvernemental dans la commune.

Dans notre organisation administrative il importe donc que de par sa nomination le bourgmestre soit indépendant de tous ceux qu'il peut devoir censurer, et que la crainte des représailles électorales ne lui fasse pas oublier qu'il est l'agent de l'autorité, le gardien de la légalité et le bourgmestre de tous ses administrés et non seulement d'un parti.

Ce sont précisément ces faiblesses qui déjà s'étaient manifestées sous le court régime de l'élection par les notables de la commune, qui en 1836 ont déterminé le législateur à confier au Roi la nomination du bourgmestre.

La section centrale estime qu'il n'y a pas lieu de modifier le régime en vigueur et propose à la Chambre de rejeter la proposition comme elle l'a fait déjà le 17 janvier 1921.

Le Rapporteur,
ÉM. DE WINDE.

Le Président,
M. PIRMEZ.

(4)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 25 JANUARI 1928.

Wetsontwerp tot wijziging van de gemeentewet en er toe strekkende de burgemeesters door de gemeenteraden te doen benoemen (1).

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (2), UITGEBRACHT DOOR DEN HEER DE WINDE.

MIJNE HEEREN,

De Belgische grondwet vertrouwt aan de Wetgevende Macht de zorg toe, te beslissen op welke wijze en door wie de burgemeesters worden benoemd.

Toen artikel 108 van de Grondwet goedgekeurd werd, had een decreet van de voorloopige Regeering, gedagteekend van 8 October 1830, de notabelen der gemeente, voorloopig, met de benoeming der burgemeesters belast.

De wet van 30 Maart 1836 verleende die bevoegdheid aan den Koning, met de verplichting voor dezen, den burgemeester te kiezen onder de leden van den gemeenteraad.

Deze verplichting gaf aanleiding tot klachten vanwege de provinciebesturen met welke de burgemeesters voortdurend in betrekking moeten zijn voor de gemeentelijke bestuurszaken. Dit leidde den wetgever van 1842 er toe, den Koning het recht te geven den burgemeester te kiezen buiten den gemeenteraad, onder de kiezers die den leeftijd van volle 25 jaar bereikt hadden.

De wet van 4 Maart 1848 eischte nochtans het eensluidend advies van de Bestendige Deputatie.

De grondwetgevende Kamer van 1919-1920 bracht geene wijziging in het stelsel, ingevoerd door de Grondwet van 1830, dat de rechtstreekse verkiezing alleen oplegt voor de gemeenteraadsleden.

* * *

Bestaan er redenen om een einde te maken aan het bestaande stelsel? Met 5 tegen 2 stemmen heeft de Middenafdeeling ontkennend geantwoord.

Het is stellig niet de wijze waarop de Koning van zijn benoemingsrecht gebruik gemaakt heeft, dat het voorstel kan rechtvaardigen, er toe strekkende de burgemeesters door de gemeenteraden te doen benoemen.

(1) Wetsvoorstel, n° 213 (1925-1926).

(2) De *Middenafdeeling*, voorgezeten door den heer Pirmez, bestond uit de heeren De Winde, de Montpellier, Cocq, Troclet, Melckmans, Verachtert.

Feitelijk, worden de burgemeesters bijna altijd benoemd in overeenstemming met het verlangen van de meerderheid van den gemeenteraad. Wanneer zulks niet het geval was, dan was het meestal omdat er redenen bestonden betreffende de bevoegdheid en de waardigheid die den Koning verplichtten van dezen regel af te wijken. En men zou het wellicht als misbruik kunnen aanstippen — zoo men rekening houdt met de hoedanigheden en de bevoegdheid die men mag eischen bij een goed burgemeester — meer dan eene benoeming van kandidaten gekozen onder de leden van de meerderheid.

Tenware men er een dogma maakte al de overheidspersonen te doen aanstellen door een verkiezing, en den Gouverneur der provincie te doen benoemen door den Provincialen Raad en de Ministers door het Parlement.

De wijsheid zelf zegt ons integendeel — en de grondwetgevers hebben dit steeds verstaan — dat de beste wijze om de burgemeesters te benoemen diegene is, waarbij het mogelijk is tot dit ambt te benoemen de meest bekwamen en de meest bewusten van den te vervullen plicht. Zooals echter de verslaggever der Commissie van 1920 deed opmerken, mag, volgens hem, ofschoon hij de stelling van de benoeming door den gemeenteraad voorstaat, de benoeming van den burgemeester niet afhankelijk zijn van een invloedrijken kiezer — van een man der gemeente of van het dorp. — Men zou zich vergissen in de kiezingsgebruiken der gemeenten, moest men meenen dat de man die door het spel der kiezingen wordt aangeduid, wezenlijk degene is die de meeste bevoegdheid bezit om het burgemeesterambt waar te nemen. Zelfs het kiezerskorps geeft niet steeds den juisten maatstaf van het wel begrepen gemeentelijk belang.

Dat is eene eerste reden om niet noodzakelijkerwijs het ambt te moeten toekennen aan hem die door de meerderheid van den gemeenteraad als burgemeester wordt voorgesteld.

De hoofdzakelijke reden echter, waarom de benoeming van den burgemeester moet geschieden, niet door den gemeenteraad, maar bij keuze van het hoofd van de uitvoerende macht, — die reden is, dat de bevoegdheden van den burgemeester schier alle buiten die van den gemeenteraad vallen.

Het is noodig deze bevoegdheden wel te onderscheiden van die der schepenen. Dat dezen door den gemeenteraad benoemd worden, is begrijpelijk. De schepenen bezitten feitelijk geene persoonlijke bevoegdheid en de bevoegdheden van het schepencollege betreffen hoofdzakelijk de voorbereiding en de uitvoering der beraadslagingen van den gemeenteraad. Dienvolgens, is het betamelijk en voldoende dat de meerderheid van het schepencollege de uiting weze van de meerderheid van den gemeenteraad; daarom dan ook worden de schepenen door de meerderheid van den gemeenteraad benoemd.

De burgemeester, zijnerzijds, bezit zeer belangrijke persoonlijke bevoegdheden die hij, in het algemeen belang, uitoefent onder de contrôle van den Koning of van den Gouverneur en de Bestendige Deputatie. Deze bevoegdheden hangen in geenen deele af van den gemeenteraad.

In de uitoefening van deze bevoegdheden, moet de burgemeester de wettelijke bepalingen van algemeenen aard toepassen. Deze macht doet hem aldus deelnemen aan het Regeeringswerk.

Te dien opzichte, zal het volstaan er, als voorbeeld, op te wijzen, dat de burgemeester is: ambtenaar van den burgerlijken stand, ambtenaar van de rechterlijke politie, ambtenaar van de bestuurlijke politie, tolk van het Openbaar Ministerie van de Politierechtbank, beschermer der openbare instellingen. Hij

is de gezagspersoon die, in voorkomend geval, aan de hoogere overheid de onwettige handelingen van den gemeenteraad of van het schepencollege moet aanbrengen.

Maakt men van den burgemeester uitsluitend den vertegenwoordiger van den gemeenteraad, dan zou het noodig zijn een anderen vertegenwoordiger van de Regeering in de gemeente aan te stellen.

In onze bestuurlijke organisatie is het dus noodig, dat de burgemeester door zijne benoeming onafhankelijk weze van de degenen die hij misschien zal moeten laken, en dat de vrees voor de verkiezingen hem niet doet vergeten dat hij de vertegenwoordiger is van het gezag, de bewaker van de wettelijkheid en de burgemeester van al zijne onderhoorigen en niet alleen van eene partij.

Het zijn juist deze zwakheden, die zich voordeden onder het stelsel van de verkiezing door de notabelen van de gemeente, welke, in 1836, den wetgever hebben aangezet de benoeming van den burgemeester aan den Koning toe te vertrouwen.

De Middenafdeeling is van meening, dat er geene termen zijn om het bestaande stelsel te wijzigen, en stelt aan de Kamer voor, het voorstel te verwerpen, zooals zij reeds gedaan heeft op 17 Januari 1921.

De Verslaggever,
EM. DE WINDE.

De Voorzitter,
M. PIRMEZ.
