

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1951-1952.

SÉANCE DU 10 JUILLET 1952.

Rapport de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner la proposition de loi modifiant l'article 67 de la loi électorale communale.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1951-1952.

VERGADERING VAN 10 JULI 1952.

Verslag van de Commissie van Binnenlandse Zaken belast met het onderzoek van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 67 van de gemeentekieswet.

Présents : MM. HARMEGNIES, président; ALLARD, DE BRUYNE (V.), DE MAN, DERBAIX, DE VOCHT, DURAY, M^{me} LAMBOTTE, MM. MACHTENS, SLEDSSENS, VAN STEENBERGE, VERMEYLEN et YERNAUX, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est la seconde fois que M. le Sénateur de Dorlodot présente cette proposition de loi.

En 1948, elle fut repoussée

Les conditions étant restées les mêmes, un Commissaire proposa de reprendre le rapport de la Commission de l'Intérieur, adopté par cette dernière à l'unanimité de ses membres, en séance du 20 avril 1948.

C'est ce que nous faisons en y adaptant quelques légères modifications résultant d'observations faites au cours de la discussion.

La proposition de M. le baron de Dorlodot a pour but d'établir une incompatibilité entre le mandat de membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat, d'une part, et le mandat de conseiller communal ou les fonctions de bourgmestre et d'échevin, d'autre part.

M. le baron de Dorlodot justifie sa proposition de loi par trois arguments, à savoir :

1° que l'incompatibilité qui existe dans la loi électorale provinciale est aussi justifiée dans la loi communale;

2° que les fonctions parlementaires sont trop absorbantes pour qu'il soit permis à ceux qui les exercent d'accepter un autre mandat public;

3° que les membres des Chambres législatives doivent jouir d'une indépendance absolue vis-à-vis du Pouvoir exécutif.

Voir :

Document du Sénat :

1 (Session de 1951-1952) : Proposition de loi.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het is de tweede maal dat de h. Senator de Dorlodot dit wetsvoorstel indient.

In 1948 werd het verworpen.

Daar de omstandigheden ongewijzigd zijn gebleven, stelde een lid voor, het verslag over te nemen dat de Commissie van Binnenlandse Zaken, ter vergadering van 20 April 1948, eenparig had goedgekeurd.

Dit verslag wordt hierna overgedrukt, met enkele lichte wijzigingen, ingevolge opmerkingen die in de loop van de bespreking werden naar voren gebracht.

Het voorstel van de h. Baron de Dorlodot heeft tot doel een onverenigbaarheid in te voeren tussen het mandaat van lid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers of van de Senaat, een deels, en het mandaat van gemeenteraadslid of het ambt van burgemeester en van schepen, anderdeels.

De h. Baron de Dorlodot verantwoordt zijn wetsvoorstel door drie argumenten, nl. :

1. — dat de onverenigbaarheid die in de provinciale kieswet bestaat, eveneens gerechtvaardigd is in de gemeentekieswet;

2. — dat de parlementaire functies te zeer in beslag nemend zijn opdat het degenen die ze uitoefenen, zou toegelaten zijn een ander openbaar mandaat te aanvaarden;

3. — dat de leden van de Wetgevende Kamers een volstrekte onafhankelijkheid moeten genieten ten aanzien van de Uitvoerende Macht.

Zie :

Gedr. Stuk van de Senaat :

81 (Zitting 1951-1952) : Wetsvoorstel.

PREMIER ARGUMENT.

M. de Dorlodot se contente d'affirmer que les raisons d'incomptabilité sur le terrain provincial sont applicables à l'incompatibilité qu'il veut établir entre l'exercice d'un mandat parlementaire et celui d'un mandat communal. Essayons de découvrir quelles furent les raisons qui ont fait agir le législateur à l'époque. M. Ganshof van der Meersch ne consacre qu'une ligne à cette question dans le cours de Droit Public, qu'il professe à l'U.L.B. Il dit : « Au sujet de l'exclusion des membres du conseil provincial, il s'agit d'éviter la confusion des pouvoirs. » C'est là une question d'ordre bien général, qui, en matière communale, ne se justifie nullement.

M. Giron, de son côté (*Dictionnaire de Droit Administratif et de Droit public*, tome II-V°, Incompatibilité n° 4) note : « Cette incompatibilité est fondée sur ce que les intérêts généraux du pays sont quelquefois en désaccord avec les intérêts régionaux représentés par les assemblées provinciales.

» Elle se justifie encore par un autre point de vue. Les conseils provinciaux n'ont qu'une mission purement administrative, il convient d'en bannir autant que possible les discussions politiques et d'en exclure par conséquent les représentants et les sénateurs. »

C'est le 7 mai 1834, que la Chambre a abordé le problème. Le *Moniteur*, qui relate la séance, ne compte que quelques lignes, résumant l'intervention de M. le Ministre de Theux. Les arguments développés par ce dernier sont repris presque mot pour mot, dans le passage suivant du commentaire sur la Loi Provinciale, de J.-Bt. Bivort :

« Le motif de cette incompatibilité est qu'il serait infiniment dangereux que les conseils provinciaux pussent dégénérer en corps politiques et s'occupassent d'affaires qui sont en dehors de leur mission. Il serait difficile à un membre de la Chambre des Représentants de s'abstenir d'y agiter des questions politiques, ce serait détourner les conseils de leur tâche, qui est purement d'intérêt local.

» Les représentants pourraient en outre, se lier, en quelque sorte vis-à-vis du conseil, par des promesses qu'ils devraient accomplir dans le sein de la Chambre, en appuyant des projets de loi qui intéresseraient leur province. »

Si les raisons qui motivent l'incomptabilité dans la loi électorale provinciale sont fondées, on doit admettre qu'elles s'appliquent aux communes.

Mais sont-elles fondées ? Certes les intérêts généraux, en principe, doivent avoir le pas sur les intérêts particuliers. Cependant, faut-il prétendre que l'Etat, gardien des intérêts généraux, a toujours

EERSTE ARGUMENT.

De h. de Dorlodot verklaart, zonder meer, dat de redenen van de onverenigbaarheid op provinciaal gebied, toepasselijk zijn op de onverenigbaarheid die hij wil tot stand brengen tussen de uitoefening van een parlementair mandaat en die van een gemeentelijk mandaat. Laten wij trachten te ontdekken welke redenen de toenmalige wetgever deden handelen. In de leergang in het publiek recht dat hij aan de Vrije Universiteit te Brussel doceert, besteedt de h. Ganshof van der Mersch slechts één regel aan die kwestie. Hij zegt : « Wat betreft de uitsluiting van de leden van de provincieraad, gaat het er om, de verwarring van de machten te vermijden. » Dit is een kwestie van heel algemene aard, die op gemeentelijk plan geenszins verantwoord is.

De h. Giron van zijn kant (*Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public*, t. II-V° Incompatibilité, n° 4), zegt : « Deze onverenigbaarheid is gegrond op het feit dat de algemene belangen van het land soms niet overeenstemmen met de gewestelijke belangen, die vertegenwoordigd worden door de provinciale vergaderingen.

» Zij is nog verantwoord uit een ander oogpunt. De provincieraden hebben slechts een louter administratieve opdracht, de politieke betwistingen behoren er dus zoveel mogelijk uit geweerd te worden en, derhalve, behoren de Volksvertegenwoordigers en de Senatoren daarvan uitgesloten te worden. » (Vertaling).

De Kamer heeft de studie van het vraagstuk aangevat op 7 Mei 1834. De « *Moniteur* » die het verslag van de vergadering geeft, bevat slechts enkele regels, waarin de rede van Minister de Theux wordt samengevat. De door hem ontwikkelde argumenten zijn schier woord voor woord overgenomen in de passus van de commentaar op de Provinciale Wet van J.-Bt. Bivort. Hierna volgt de vertaling van bedoelde passus :

« De reden van deze onverenigbaarheid is, dat het oneindig gevaarlijk zou zijn dat de provincieraden tot politieke lichamen zouden kunnen ontaarden, en dat zij zich zouden bezighouden met aangelegenheden die niet tot hun opdracht behoren. Het zou voor een lid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers moeilijk zijn daar geen politieke kwesties te behandelen; dit zou de provincieraden afwenden van hun taak, die van zuiver plaatselijk belang is.

» De volksvertegenwoordigers zouden zich buitendien enigszins tegenover de raad kunnen verbinden door beloften, die zij in de Kamer zouden moeten inlossen door wetsontwerpen welke hun provincie aanbelangen, te steunen. »

Zijn de redenen waardoor de onverenigbaarheid in de provinciale kieswet gerechtvaardigd is, gegrond, dan moet aangenomen worden dat zij van toepassing zijn voor de gemeenten.

Doch zijn zij gegrond ? Zeker moeten de algemene belangen principieel de bovenhand hebben op de particuliere belangen. Moet men evenwel beweren dat de Staat, verdediger van de algemene belangen,

raison contre les intérêts particuliers. Prétendre cela, serait admettre que le pouvoir central est à la fois omniscient et omnipotent.

Refuser un mandat de parlementaire à des hommes sous prétexte qu'ils peuvent être appelés à défendre certains intérêts particuliers, c'est fermer le Parlement à tous ceux qui, par leurs fonctions, peuvent être amenés à défendre plus spécialement les intérêts des organisations syndicales, des organisations des classes moyennes ou des agriculteurs, ou le fermer encore à ceux qui font partie d'une association d'anciens combattants, de résistants, etc., parce que, à un moment donné, ils peuvent défendre les intérêts particuliers de ces organismes et de leurs membres.

C'est aussi en défendre l'accès à ceux qui poursuivent une politique favorable à des groupes déterminés, tels les industriels, les possédants. C'est en quelque sorte fermer les yeux aux réalités de la vie politique, c'est nier notre régime de liberté.

Mais, en l'occurrence, s'agit-il bien d'intérêts particuliers ? Au fond, ne sont-ce pas, plutôt, des intérêts collectifs, limités à des catégories d'individus ou d'organisations ? Est-ce que l'ensemble de ces intérêts collectifs ne constitue pas l'intérêt général ?

Pour ce qui est des communes, il ne faut pas oublier qu'elles sont les cellules administratives et politiques du pays, que de leur état de santé dépend la santé de toute la Nation. En défendant leurs intérêts, ce n'est pas nécessairement des intérêts particuliers, égoïstes ou locaux qu'il sera question mais des intérêts de la collectivité locale, intérêts qui ne sont pas propres à la commune même, ou à une région, mais généralement à toutes les localités du pays, c'est-à-dire d'intérêts ayant un caractère public.

Quand des problèmes comme ceux des finances communales, de l'autonomie communale sont soulevés au Parlement, il est bien entendu qu'il ne s'agit pas des intérêts de telle ou telle commune, mais de ceux de l'ensemble des localités du pays. On ne voit pas pourquoi ces intérêts généraux ne pourraient être défendus devant les Chambres par des administrateurs communaux, qui sont ceux qui connaissent le mieux la matière.

M. A. Macar, dans « Les Institutions Communales en Belgique », renforce cette thèse.

« On observe, dit-il, chez nos législateurs d'aujourd'hui, une tendance à remplacer en toute matière l'intervention des hommes par celle des lois et règlements. Cette mentalité provient d'une double erreur : une confiance exagérée dans les règlements et une méfiance injustifiée des hommes. Elle accuse, en outre, l'inexpérience de ceux qui ont la charge de légiférer ; ils ignorent qu'il est des choses qui échappent à leur pouvoir et pour lesquelles il faut nécessairement s'en remettre aux jugements des hommes. S'il se conçoit qu'un règle-

steeds gelijk heeft tegen de particuliere belangen ? Zulks beweren, zou er op neerkomen te aanvaarden dat de Centrale Macht tegelijk alwetend en almachtig is.

Een parlementair mandaat ontzeggen aan zekere personen, onder voorwendsel dat zij kunnen geroepen worden om bepaalde particuliere belangen te verdedigen, is de toegang van het Parlement ontzeggen aan allen die door hun functies er kunnen toe gebracht worden om meer in het bijzonder de belangen van de syndicale organisaties, van de middenstands- of van de landbouwersorganisaties te verdedigen, of nog de toegang er van te ontzeggen aan degenen die lid zijn van verenigingen van oudstrijders, van weerstanders, enz., omdat zij, op een bepaald ogenblik, de particuliere belangen van die organismen en van hun leden kunnen verdedigen.

Het is eveneens de toegang aan het Parlement ontzeggen aan hen die een politiek voeren ten gunste van bepaalde groepen, als b.v. de industriëlen, de bezittende klassen. Het is enigmatische de ogen sluiten voor de werkelijkheden van het politiek leven, en ons stelsel van vrijheid ontkennen.

Doch gaat het hier wel om particuliere belangen ? Zijn het in de grond niet eerder gemeenschappelijke belangen, beperkt tot zekere categorieën van personen of van organisaties ? En vormt het geheel van deze gemeenschappelijke belangen niet het algemeen belang ?

Wat de gemeenten betreft, mag niet vergeten worden dat zij de administratieve en politieke cellen van het land zijn, dat van hun gezondheidstoestand de gezondheid van de ganse natie afhangt. Wanneer men hun belangen verdedigt, zal het niet noodzakelijk gaan om particuliere, egoïstische of plaatselijke belangen, maar om belangen van de plaatselijke gemeenschappen, belangen die niet eigen zijn aan de gemeente zelf, of aan een streek, doch over het algemeen aan al de gemeenten van het land, d.w.z. belangen die een openbaar karakter hebben.

Wanneer vraagstukken als die van de gemeentelijke financiën of de gemeentelijke zelfstandigheid, in het Parlement worden behandeld, is het wel verstaan dat het niet gaat om de belangen van deze of gene gemeente, doch om de belangen van het geheel van de gemeenten van het land. Men ziet niet in waarom deze algemene belangen niet in de Kamers zouden kunnen verdedigd worden door gemeentebestuurders, welke personen het best met de zaak bekend zijn.

De h. A. Macar, in « Les Institutions Communales en Belgique », versterkt deze stelling.

« Men bemerkt », zegt hij, « bij onze huidige wetgevers een strekking om, in elke aangelegenheid, het ingrijpen van de mensen te vervangen door dat van de wetten en reglementen. Deze geestesgesteldheid spruit voort uit tweeërlei dwaling : een overdreven vertrouwen in de reglementen en een onverantwoord wantrouwen in de mensen. Zij geeft bovendien blijk van de onervarenheid van hen op wie de last van het opmaken der wetten rust ; zij weten niet dat er zaken zijn die aan hun macht ontsnappen, en waarvoor men zich noodzakelijk moet verlaten op

ment interdise certains faits matériels ou en ordonne d'autres, défende l'usage de certains véhicules sur les routes ou impose des mesures de précaution dans une usine; s'il est possible pour le législateur de confier à telle autorité le soin de prendre certaines mesures ou de tracer la procédure à suivre pour un genre d'affaires, il faudra cependant, en dernière analyse, s'en rapporter au jugement personnel de ceux chargés d'appliquer les lois et il est impossible de déterminer ces jugements d'avance. »

Dès lors, pourquoi éloigner des chambres ceux qui, par leur mandat communal, sont en contact permanent avec la population dont ils connaissent plus particulièrement les besoins, les désirs, les espoirs ?

Sur le terrain communal, ils traduisent par des décisions adéquates les aspirations de leurs citoyens. Ils acquièrent ainsi une certaine faculté de compréhension des besoins de la population, des nécessités de la vie économique, de l'utilité de certaines mesures législatives capables de protéger des intérêts généraux qui dépassent le cadre, les limites de leur commune.

Par leur situation, ils se rendent mieux compte des effets des lois sur les réalités de la vie, c'est pourquoi leur collaboration dans l'élaboration de certaines lois est particulièrement précieuse. Prenons, par exemple, les lois sociales (pensions de vieillesse, Fonds des Estropiés et Mutilés), la réglementation de l'assistance publique, la loi scolaire. Peut-on nier le rôle fécond des parlementaires-administrateurs communaux dans l'élaboration de semblables lois ? Y a-t-il des gens mieux qualifiés qu'eux pour forger des textes qui tiennent compte de ce qui se passe dans les milieux intéressés, pour arrêter les dispositions les mieux appropriées, pour rencontrer toutes les situations, édicter les devoirs et possibilités des citoyens dans le domaine envisagé ?

Peut-on négliger la valeur des interventions des bons échevins des finances dans la discussion des budgets des différents départements ? Leur connaissance des budgets communaux, leur expérience, leur esprit critique sont autant de qualités indispensables à un sérieux examen des budgets. Et, loin de regretter leurs interventions nombreuses dans la discussion des budgets, il faut s'en réjouir, car c'est l'occasion de porter à la tribune parlementaire les doléances de la population et c'est un gage du respect du libre jeu des institutions démocratiques.

L'œuvre des communes dans l'économie du pays est considérable, c'est par centaines de millions chaque année qu'il faut compter les sommes nécessaires à l'exécution des travaux qu'elles font exécuter. Cette œuvre ne peut se réaliser que pour autant que leurs finances soient bonnes et que les pouvoirs supérieurs n'entravent pas leurs initiatives

het oordeel der mensen. Zo het te verstaan is dat een reglement zekere materiële feiten verbiedt of er andere gebiedt, het gebruik van zekere voertuigen op de wegen verbiedt of voorzorgsmaatregelen in een fabriek voorschrijft; zo het de wetgever mogelijk is aan een bepaalde overheid de zorg op te dragen om zekere maatregelen te treffen of de werkwijze aan te geven die moet gevolgd worden voor een soort van zaken, toch zal men zich ten slotte moeten verlaten op het persoonlijk oordeel van hen die belast zijn met de toepassing van de wetten en het is onmogelijk dit oordeel vooraf te bepalen ». (Vertaling.)

Waarom dan uit de Kamers verwijderd houden de personen die, door hun gemeentelijk mandaat, bestendig in voeling zijn met de bevolking waarvan zij meer in het bijzonder de noden, verlangens en verwachtingen kennen ?

Op het gemeentelijk plan zetten zij de verzuchtingen van hun medeburgers in overeenstemmende beslissingen om. Zij verwerven aldus een zeker begripsvermogen voor de noden van de bevolking, de behoeften van het economisch leven, het nut van zekere wetgevende maatregelen, die de algemene belangen kunnen verdedigen welke het kader, de grenzen van hun gemeente te buiten gaan.

Door hun toestand geven zij zich beter rekenschap van de gevolgen der wetten op de werkelijkheid van het leven. Daarom is hun medewerking aan het opmaken van zekere wetten bijzonder waardevol. Nemen wij als voorbeeld de sociale wetten (ouderdomspensioenen, Fonds van Gebrekkigen en Verminkten), de reglementering van de openbare orderstand, de schoolwet. Kan de gelukkige rol ontkend worden die de parlamentsleden-gemeentebestuurders in het opmaken van dergelijke wetten kunnen vervullen ? Zijn er personen die bevoegder zijn dan zij voor het opstellen van teksten, waarin rekening wordt gehouden met hetgeen er gebeurt in de betrokken kringen, om de best aangepaste bepalingen vast te stellen, om aan alle toestanden tegemoet te komen, de plichten en mogelijkheden van de burgers op het beschouwde gebied voor te schrijven ?

Kan men de waarde van de tussenkomsten der goede schepenen van financiën in de bespreking der begrotingen van de verschillende departementen over het hoofd zien ? Hun kennis van de gemeentebegrotingen, hun ondervinding, hun critische geest zijn evenveel hoedanigheden die voor een ernstig onderzoek der begrotingen onmisbaar zijn. En, ver van hun talrijke tussenkomsten in de bespreking der begrotingen te betreuren, moet men er zich om verheugen, want zij zijn de gelegenheid om de klachten van de bevolking van op het parlementair spreekgestoelte te laten horen en zij zijn een onderpand van het vrij spel der democratische instellingen.

Het aandeel der gemeenten in de economie van het land is aanzienlijk, het bedrag dat nodig is voor de verwezenlijking der werken die zij doen uitvoeren, moet met honderden millioenen 's jaars gerekend worden. Dit werk kan slechts verwezenlijkt worden voor zover hun financiën stevig zijn en de hogere overheden hun initiatieven niet tegenwerken door

par des mesquines mesures tracassières. Or, tous ceux qui vivent la vie administrative des communes, pourront témoigner des retards apportés dans l'approbation des taxes, plus particulièrement des taxes industrielles; ils pourront en dire long sur le maquis de la procédure relative à l'examen des dossiers de travaux sur l'art d'égarer ou d'enterrer les projets. Seules des démarches dans les ministères peuvent apporter remède à cet état de fait, préjudiciable aux intérêts généraux. Or, seuls les parlementaires ont assez d'influence pour faire bouger la lourde machine administrative; nous ajoutons que seuls les parlementaires-administrateurs communaux sont à même de discuter les nombreux problèmes soulevés à cette occasion et de se retrouver dans le labyrinthe des démarches qu'ils finissent par connaître grâce à une expérience acquise par la pratique quotidienne des questions communales et par la fréquentation des ministères.

Si l'incompatibilité réclamée était admise, les communes livrées à elles-mêmes ou à des parlementaires ignorants de leurs besoins, verraient bafouer leurs légitimes intérêts.

Un dernier argument, ainsi que le disait le professeur Speyer : « Si le Parlement doit jouer le rôle d'arbitre entre l'administration centrale et les communes, il faut qu'il entende non seulement la voix du Ministre, mais également celle des communes. »

Les législateurs de 1834 ont considéré que « les conseils provinciaux n'ont qu'une mission purement administrative et qu'il convient d'en bannir, autant que possible, les discussions politiques et d'en exclure les députés et les sénateurs. »

Il faut admettre qu'ils se sont doublement trompés. Les conseils provinciaux comme les conseils communaux n'ont pu échapper aux conséquences de l'évolution économique, politique et sociale du pays. Par la force des choses, les corps provinciaux ou communaux n'ont pu rester des corps purement administratifs, ils sont fortement influencés par la politique.

Ils se sont trompés aussi en s'imaginant qu'il suffirait d'exclure les députés et sénateurs des conseils communaux ou provinciaux pour bannir de ces derniers les discussions politiques. Si l'argument était pertinent, il faudrait admettre que sur les 2670 communes belges, 150 seulement, qui comptent des administrateurs communaux parlementaires, connaissent les discussions politiques. Or, en pratique, il n'en est rien, c'est dans ces communes, qu'en général, les débats sont les plus élevés. Il est de notoriété publique que les luttes politiques sont les plus âpres dans les plus petites communes, où il n'y a pas forcément un parlementaire. Du reste, sur les quelque 30.000 mandats de conseillers communaux, il n'y en a que 207 (128 députés et 79 sénateurs) qui soient détenus par des parlementaires.

kleingeestige en hinderlijke maatregelen. Doch al degenen die het administratief leven der gemeenten medeleven, kunnen getuigen met welke vertraging de belastingen, inzonderheid de nijverheidsbelastingen, goedgekeurd worden, zij kunnen heel wat vertellen over de ingewikkeldheid van de procedure betreffende het onderzoek der dossiers van werken, over de kunst van de ontwerpen zoek te maken of te begraven. Alleen stappen in de ministeries kunnen deze feitelijke toestand, die schadelijk is voor de algemene belangen, verhelpen. Doch alleen de parlementsleden hebben genoeg invloed om de zware administratieve machine in beweging te brengen; wij voegen hieraan toe dat alleen de parlementsleden-gemeentebestuurders de talrijke vraagstukken kunnen bespreken die bij deze gelegenheid oprijzen en klaar kunnen zien in de doolhof van de bemoeiingen, welke zij er toe komen te kennen dank zij een ondervinding opgedaan door de dagelijkse praktijk van de gemeentelijke vraagstukken en door het herhaald bezoek aan de ministeries.

Indien de aangevraagde onverenigbaarheid aangevaard werd, zouden de gemeenten, overgelaten aan zichzelf of aan parlementsleden die hun behoeften niet kennen hun rechtmatige belangen met de voeten zien treden.

Een laatste argument, zoals professor Speyer het zegde : « Indien het Parlement de rol van scheidsrechter tussen het Centraal Bestuur en de gemeenten moet vervullen, dient het niet alleen de stem van de Minister, doch ook die van de gemeenten te horen. » (Vertaling.)

De wetgevers van 1834 hebben gemeend dat « de provincieraden slechts een louter administratieve opdracht hebben en dat de politieke betwistingen zoveel mogelijk daaruit moeten geweerd en de toegang er van aan volksvertegenwoordigers en senatoren ontzegd worden.

Men moet aannemen dat zij zich op tweeërlei wijze vergist hebben. De provincieraden zijn, evenmin als de gemeenteraden, aan de gevolgen van de economische, politieke en sociale ontwikkelingsgang van het land kunnen ontsnappen. Onder de drang der omstandigheden zijn de provinciale en gemeentelijke lichamen geen zuiver administratieve lichamen kunnen blijven, zij worden sterk beïnvloed door de politiek.

Zij hebben zich eveneens vergist waar zij zich inbeelden dat het zou volstaan de volksvertegenwoordigers en senatoren uit de gemeente- en provincieraden te weren om uit deze laatste de politieke betwistingen te weren. Indien het argument afdoend was zou men moeten aannemen dat er op de 2.670 Belgische gemeenten slechts politieke betwistingen plaats hebben in de 150 gemeenten die gemeenteraadsleden tellen die tevens parlementsleden zijn. Doch in de praktijk is zulks niet zo. Het is juist in die gemeenten dat over het algemeen de besprekingen op het hoogste plan staan. Algemeen bekend is dat de politieke twisten het vinnigste zijn in de kleinste gemeenten, waar er niet noodzakelijk een parlements lid is. Overigens zijn er op de zowat 30.000 mandaten van gemeenteraadslid slechts 207 (128 volksvertegenwoordigers en 79 senatoren) in de handen van parlementsleden.

LE SECOND ARGUMENT.

L'auteur de la proposition de loi soutient que les fonctions parlementaires sont trop absorbantes pour qu'il soit permis de cumuler un autre mandat public. Mais M. de Dorlodot, qui est sénateur et bourgmestre de sa localité, depuis un quart de siècle, détruit l'argument par son exemple même.

*
* *

Le tableau suivant montre que l'argument de M. le Sénateur de Dorlodot n'est pas pertinent :

HET TWEEDE ARGUMENT.

De indiener van het wetsvoorstel beweert dat de parlementaire functies te veel tijd in beslag nemen opdat het zou toegelaten zijn ze met een ander openbaar mandaat te cumuleren. Doch de h. de Dorlodot, die sinds een kwart eeuw senator en burgemeester van zijn gemeente is, ontzenuwt het argument door zijn voorbeeld zelf.

*
* *

Uit onderstaande tabel blijkt dat het argument van de h. Senator de Dorlodot onjuist is.

Session — Zitting	Nombre total séances — Totaal aantal vergaderingen	Moyenne de présence de sénateurs <i>ne détenant pas</i> un mandat communal — Gemiddelde aanwezigheid van de senatoren zonder gemeentelijk mandaat	Moyenne de présence de sénateurs <i>détenant</i> un mandat communal — Gemiddelde aanwezigheid van de senatoren met gemeentelijk mandaat
1947-1948	97	± 75	± 78
1948-1949	76	± 57	± 62
Extr. — <i>Buiteng.</i> 1949	9	± 8	± 8
1949-1950	33	± 26	± 28
Extr. — <i>Buiteng.</i> 1950	36	± 31	± 33
1950-1951	76	± 60	± 63

L'honorable auteur de la proposition estime que le cumul du mandat de parlementaire et de conseiller communal est absorbant au point qu'il est impossible à l'intéressé de lire tous les documents parlementaires. Cette observation est valable pour tous les parlementaires.

Si le mandat parlementaire est absorbant au point que le prétend l'honorable auteur du projet, il faut supprimer tout cumul du mandat législatif, avec toute fonction publique ou d'ordre privé, car le temps consacré à l'une ou l'autre de ces fonctions est autrement important que celui qui exige l'accomplissement d'un mandat communal.

Mais si l'on veut entrer dans cette voie, il est utile, avant de prendre une décision, de s'en rapporter aux arguments que présentait au Sénat français, M. Albert Lebrun, ancien président de la République française et que rappelait M. Carton de Tournai, dans un discours qu'il prononça au Sénat le 24 novembre 1936. Voici le passage du discours de M. Lebrun :

« Deux grands courants se dessinent dans la conception qu'on se fait de la vie politique.

De geachte indiener van het voorstel meent dat het cumuleren van het mandaat van parlamentslid met dat van gemeenteraadslid zoveel tijd in beslag neemt, dat het aan de betrokkene onmogelijk is alle gedrukte stukken van het Parlement te lezen. Zulks geldt voor alle parlamentsleden.

Indien het parlementair mandaat zoveel tijd in beslag neemt als de geachte indiener van het ontwerp beweert, moet elke cumulatie van het wetgevend mandaat met om het even welk openbaar of privaat ambt afgeschaft worden; want de tijd die aan laatsgenoemde ambten besteed wordt is heel wat aanzienlijker dan die welke vereist is voor het vervullen van een gemeentelijk mandaat.

Doch indien men deze weg wil uitgaan, is het nuttig, alvorens een beslissing te treffen, de argumenten onder het oog te nemen die in de Franse Senaat uiteengezet werden door de h. Albert Lebrun, oud-voorzitter van de Franse Republiek, en waarvan herinnerd werd door de h. Carton de Tournai, in een redevoering die hij in de Senaat op 24 November 1936 uitsprak. Hierna volgt, in vertaling, de passus van bedoelde rede van de h. Lebrun :

« Twee grote stromingen treden aan het licht in de opvatting die men zich over het politiek leven maakt.

» Suivant l'un d'eux, le parlementaire est en quelque manière retranché de la vie active de la Nation. Il devient une sorte de fonctionnaire, chargé de faire des lois, comme tels autres rendent la justice, enseignent les enfants, perçoivent les impôts. Il reçoit un traitement en relation avec celui des fonctionnaires. Une retraite vient couronner sa carrière.

» Dans une autre thèse, le parlementaire doit garder un contact étroit avec l'activité nationale. Commerçant, ingénieur, banquier, agriculteur, avocat, il le demeure, s'il lui plaît, dans la mesure où il peut matériellement remplir ces deux tâches, ce dont il est comptable devant ses électeurs.

Comme je suis persuadé que le second système doit amener dans les Chambres plus d'hommes de valeur que le premier, j'en demeure partisan. »

Du moment où l'on se rallie à la seconde thèse, on ne peut réclamer l'exclusion du mandataire communal de la Chambre car il est plus difficile de cumuler un mandat législatif et la charge de devoirs professionnels qu'un mandat parlementaire et un mandat communal.

En régime démocratique, en dernière analyse, il appartient à l'électeur de juger si son mandataire peut exercer ces cumuls. Ceux-ci sont plus une question de possibilités personnelles qu'une question de principe.

LE TROISIEME ARGUMENT.

M. de Dorlodot évoque un troisième argument :

« Les membres des Chambres législatives doivent jouir d'une indépendance absolue vis-à-vis du Pouvoir exécutif. »

A cet argument de principe on peut répondre que la commune est autonome, qu'elle n'a pas d'ordre à recevoir du pouvoir central, sauf sur certains points d'administration. Les relations du pouvoir exécutif avec les communes ne sont pas celles de maître à serviteur. Le parlementaire, membre du conseil communal, est donc absolument indépendant du pouvoir exécutif.

En 1937, quand on examina le même problème sous la poussée démagogique, née des campagnes de Rex, c'est la thèse contraire qui était soutenue pour arriver au même résultat. A cette époque, on voulait protéger le pouvoir exécutif contre l'influence des parlementaires mandataires communaux.

C'est encore cet argument qui fait agir l'auteur de la proposition puisqu'il a rappelé l'histoire d'un parlementaire-bourgmestre d'une ville importante qui menaça de faire tomber le ministre s'il n'obtenait pas satisfaction pour sa localité.

» Volgens een er van is het parlamentslid eniger-mate uitgesloten uit het actief leven van de natie. Hij wordt een soort ambtenaar, belast met het maken van wetten, zoals sommige anderen recht spreken, kinderen onderwijzen, belastingen invorderen. Hij ontvangt een wedde in verhouding met die van de ambtenaren. Een rustpensioen komt zijn loopbaan bekronen.

» Volgens een andere opvatting moet het parlamentslid nauw in voeling blijven met het leven van de natie. Indien hij handelaar, ingenieur, bankier, landbouwer of advocaat is, blijft hij het, indien hij wil, in de mate waarin hij materieel die twee taken kan vervullen, waarvoor hij tegenover zijn kiezers rekenschap verschuldigd is.

» Aangezien ik overtuigd ben dat het tweede stelsel méér personen van waarde naar de Kamer moet voeren dan het eerste, blijf ik er voorstander van. »

Van het ogenblik dat men de tweede opvatting bijtreedt, kan men de uitsluiting van de gemeentebestuurder uit de Kamer niet vergen, want het is moeilijker een wetgevend mandaat te cumuleren met de last van beroepswerkzaamheden, dan een parlementair mandaat met een gemeentelijk mandaat.

In het democratisch stelsel is het, per slot van rekening, de kiezer die moet oordelen of zijn afgevaardigde die cumulaties kan uitvoeren. Deze zijn meer een kwestie van persoonlijke mogelijkheden dan een beginselkwestie.

HET DERDE ARGUMENT.

De h. de Dorlodot voert een derde argument aan :

« De leden van de Wetgevende Kamers moeten een volstrekte onafhankelijkheid genieten ten aanzien van de Uitvoerende Macht. »

Op dit principieel argument kan men antwoorden dat de gemeente zelfstandig is, dat zij geen bevelen te ontvangen heeft van de centrale macht, behoudens over zekere administratieve punten. De betrekkingen van de uitvoerende macht met de gemeenten zijn niet die van meester tot dienaar. Het parlamentslid, lid van de gemeenteraad, is dus volstrekt onafhankelijk van de uitvoerende macht.

In 1937, toen men hetzelfde vraagstuk onderzocht onder de demagogische druk die ontstaan was uit de campagnes van Rex, werd de tegenovergestelde thesis verdedigd om tot de zelfde uitslag te komen. Op dat ogenblik wilde men de uitvoerende macht beschermen tegen de invloed van de parlamentsleden-gemeentelijke mandatarissen.

Ook op grond van dat argument handelt de indiener van het voorstel, vermits hij herinnert aan de geschiedenis van een parlamentslid-burgemeester van een belangrijke stad, die dreigde het Ministerie te doen vallen indien hij geen voldoening kreeg voor zijn gemeente.

Cet argument n'a pas grande pertinence. Il arrive fréquemment que des menaces semblables soient faites par des parlementaires qui défendent des intérêts de groupements plus ou moins importants. Il est normal de voir un ou plusieurs parlementaires se séparer de son ou de leur groupe pour émettre un vote différent de celui de la majorité du groupe. Cette façon d'agir est constitutionnelle, car le parlementaire n'est pas le mandataire d'un parti, d'un groupe ou d'une région mais est le représentant de la nation. Pourquoi, dès lors, un parlementaire mandataire communal ne pourrait-il user du droit que lui garantit la Constitution ?

Au surplus, la menace faite au ministre pourrait avoir autant de poids si elle était faite par un bourgmestre, non parlementaire, qui s'appuierait sur un grand parti politique, qui aurait épousé les intérêts de la collectivité communale qu'il représente. Une démarche auprès du Ministre de l'Intérieur faite par le bourgmestre non parlementaire de Bruxelles aura toujours énormément plus d'influence que celle d'un parlementaire, bourgmestre, échevin ou conseiller communal d'une petite localité.

Le danger, craint par l'honorable auteur de la proposition de loi, est problématique. On ne pourrait citer l'exemple d'un gouvernement qui serait tombé par suite d'une alliance ou d'une action concertée des parlementaires-mandataires communaux. L'influence que leur attribue M. de Dorlodot est grossie énormément; pour s'en convaincre il suffit de lire, chaque année, les débats sur le budget de l'Intérieur. Par contre, il est parfois des camarillas qui, dans la coulisse, font et défont les gouvernements. L'histoire parlementaire du dernier quart de siècle est l'illustration de cette affirmation.

L'honorable sénateur de Dorlodot a renouvelé ses craintes de voir un ministre intimider un sénateur ou un député en faisant peser sur lui la menace de lui retirer le droit de se représenter devant le corps électoral. Il avait déjà évoqué l'argument en 1946. Cette crainte pouvait se justifier lorsque l'arrêté-loi du 19 septembre 1945 était d'application. En fait, il a été montré que cette crainte n'était point fondée. Mais la loi sur l'épuration civique du 14 juin 1948 a mis fin à la législation de 1945, qu'il n'était pas désirable de maintenir et qui avait un caractère exceptionnel. L'objection soulevée par M. de Dorlodot n'a plus de raison d'être.

Un commissaire a soulevé un aspect particulier du problème soumis à nos débats.

Dit argument is niet zeer doorslaggevend. Het gebeurt vaak dat dergelijke bedreigingen worden geuit door parlementsleden die belangen van min of meer grote groepen verdedigen. Het komt normaal voor dat een of meer parlementsleden zich van zijn of hun groep afscheiden om een andere stemming uit te brengen dan de meerderheid van de groep. Die handelwijze is grondwettelijk, want het parlementslid is niet de mandataris van een partij, van een groep of van een streek, hij is de vertegenwoordiger van de natie. Waarom zou een parlementslid-gemeentelijk mandataris dan geen gebruik mogen maken van het recht dat hem door de Grondwet wordt gewaarborgd ?

Bovendien zou de bedreiging tegenover een Minister evenveel gewicht kunnen hebben indien zij uitging van een burgemeester die geen parlementslid is, maar die zou steunen op een grote politieke partij, welke de verdediging van de belangen der door hem vertegenwoordigde gemeente op zich zou hebben genomen. Stappen bij de Minister van Binnenlandse Zaken gedaan door de burgemeester van Brussel die geen parlementslid is, zullen steeds heel wat meer invloed hebben dan die van een parlementslid, die burgemeester, schepen of gemeenteraadslid is van een kleine gemeente.

Het gevaar dat door de geachte indiener van het wetsvoorstel wordt gevreesd, is problematisch. Men zou geen enkel voorbeeld kunnen aanhalen van een Regering die gevallen is ingevolge het samenspannen of een overeengekomen optreden van parlementsleden-gemeentelijke mandatarissen. De invloed die de h. de Dorlodot hun toeschrijft, is geweldig aangedikt; om dit in te zien, volstaat het elk jaar de bespreking van de begroting van Binnenlandse Zaken te lezen. Daarentegen zijn er soms camarilla's die, achter de schermen, de Regeringen maken en ten val brengen. De parlementaire geschiedenis van het laatste kwarteeuw bevestigt die opvatting.

De geachte senator de Dorlodot herhaalt dat een Minister vrees zou kunnen aanjagen aan een senator of een volksvertegenwoordiger door de bedreiging hem het recht te ontnemen om zich opnieuw voor het kiezerskorps aan te bieden. Reeds in 1946 heeft hij dit argument naar voren gebracht. Die vrees was te verantwoorden zolang de besluitwet van 19 September 1945 van toepassing was. In feite werd bewezen dat die vrees ongegrond was. Maar de wet op de epuratie inzake burgertrouw van 14 Juni 1948 heeft een einde gemaakt aan de wetgeving van 1945, waarvan het niet wenselijk was dat zij behouden bleef en die een uitzonderingskarakter had. De door de h. de Dorlodot gemaakte opwerping heeft geen reden van bestaan meer.

Een commissielid wees op een bijzonder aspect van het vraagstuk dat ons ter bespreking is voorgelegd.

L'article 56bis de la Constitution dit : « Pour pouvoir être élu sénateur par application au n° 1 de l'article 53, il faut en outre, appartenir à l'une des catégories suivantes :

.....

« 10° Les bourgmestres et anciens bourgmestres, échevins et anciens échevins de communes chefs-lieux d'arrondissement et de celles ayant plus de 4.000 habitants. »

Le Constituant en 1831 n'avait pas voulu établir l'incompatibilité que réclame M. de Dorlodot. Le Constituant de 1921 a entendu proclamer clairement que les bourgmestres et échevins pouvaient remplir un mandat parlementaire. Le vote de la proposition de loi irait donc à l'encontre de l'esprit de la Constitution. C'est une raison de plus pour ne point voter la proposition de loi qui vous est soumise.

La Commission de l'Intérieur a repoussé la proposition à l'unanimité moins une abstention.

Le présent rapport a été admis à l'unanimité.

Le Rapporteur,
E. YERNAUX.

Le Président,
H. HARMEGNIES.

Artikel 56bis van de Grondwet luidt : « Om tot senator te kunnen gekozen worden bij toepassing van n° 1° van artikel 53, moet men bovendien behoren tot een der volgende categorieën :

.....

» 10° De burgemeesters en gewezen burgemeesters, schepenen en gewezen schepenen van gemeenten-arrondissementshoofdplaatsen en van gemeenten met meer dan 4.000 inwoners ».

De Grondwetgever van 1831 heeft de door de h. de Dorlodot gewenste onverenigbaarheid niet willen invoeren. De Grondwetgever van 1921 heeft duidelijk willen aangeven dat de burgemeesters en schepenen een parlementair mandaat kunnen vervullen. Door het wetsvoorstel goed te keuren, zou men dus tegen de geest van de Grondwet ingaan. Dit is een reden te meer om het U voorgedragde wetsvoorstel niet aan te nemen.

Uw Commissie van Binnenlandse Zaken heeft het voorstel bij eenparigheid, op één onthouding na, afgewezen.

Dit verslag werd bij eenparigheid goedgekeurd.

De Verslaggever,
E. YERNAUX.

De Voorzitter,
H. HARMEGNIES.