

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

9 OCTOBRE 1996

Proposition de loi modifiant et complétant la nouvelle loi communale

(Déposée par M. Verreycken)

DÉVELOPPEMENTS

Au Conseil flamand, l'on a déjà déposé plusieurs propositions de décret visant à ce que les candidats-bourgmestres soient nommés par le Gouvernement flamand, sur la présentation des élus communaux (Suykerbuyk, 14 avril 1986, doc. 129-1, et Coveliers, 16 avril 1986, doc. 130-1). Le Conseil d'État s'est prononcé contre ces propositions pour le motif qu'elles étaient contraires à la loi selon lui, puisque celle-ci réserve le pouvoir de nomination au Roi, c'est-à-dire au ministre fédéral de l'Intérieur.

Le Comité de concertation Gouvernement fédéral/Gouvernements de communauté a également rendu un avis négatif, après la prise de position du Conseil de la Communauté française, qui a estimé qu'il était «gravement lésé» dans ses intérêts. Or, il devrait être évident que la Communauté française ne peut pas tirer argument de son immixtion dans des communes flamandes de la périphérie bruxelloise pour faire valoir des «intérêts».

Le décret, qui avait finalement été adopté, a été annulé par la Cour d'arbitrage (*Moniteur belge* du 9 juillet 1987).

La majorité qui a adopté le décret a montré, en tout cas, que le législateur décréte prend lui aussi des initiatives en vue d'assurer l'application du principe de subsidiarité. Le décret en atteste. Mais il est apparu aussi que l'on se heurte à des objections légales à cet égard. Il faudra, dès lors, pour que le principe de

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

9 OKTOBER 1996

Wetsvoorstel tot wijziging en aanvulling van de nieuwe gemeentewet

(Ingediend door de heer Verreycken)

TOELICHTING

In de Vlaamse Raad werden reeds voorstellen van decreet ingediend, die de benoeming van kandidaat-burgemeesters reserveerden voor de Vlaamse Regering, na voorstel van de gemeentelijke verkozenen (Suykerbuyk 14 april 1986, stuk 129-1 en Coveliers 16 april 1986, stuk 130-1). Die voorstellen stuitten op verzet van de Raad van State, die wees op strijdigheid met de wet, voor zover de benoemingsbevoegdheid wordt voorbehouden aan de Koning. *De facto* dus de federale minister van Binnenlandse Zaken.

Ook het Overlegcomité Federale Regering/Gemeenschapsregeringen sprak zich negatief uit, nadat de Franse Gemeenschapsraad meende «ernstig benadeeld te zijn in zijn belangen». Het moet nochtans duidelijk zijn dat de onterechte inmenging vanwege de Franse Gemeenschap in Vlaamse gemeenten rond Brussel, helemaal geen argument kan bieden om «belangen» in te roepen.

Het ondertussen aangenomen decreet werd door het Arbitragehof vernietigd (*Belgisch Staatsblad* 9 juli 1987).

Het decreet, en de meerderheid die de aanneming schraagde, toonde alleszins aan dat het streven naar subsidiariteit ook ingevuld wordt door initiatieven van de decreetgever, die daarbij echter stuit op wettelijke bezwaren. Indien de subsidiariteit geen ijdel begrip wil blijven, zullen evenwel meer bevoegd-

subsidiarité ne reste pas un principe creux, transférer davantage de compétences à des autorités de niveaux de pouvoir proches du citoyen, surtout pour ce qui est, comme en l'espèce, de la nomination de bourgmestres, lesquels doivent accomplir des missions qui leur sont assignées par un Gouvernement de communauté ou mettre à exécution des décisions prises par lui. Les compétences des bourgmestres sont presque toutes (à l'exception de celles qui concernent la sécurité) de nature communautaire. C'est le cas, par exemple, des compétences en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de culture, etc. Il convient, dès lors, que l'on dispose, pour améliorer la transparence de la hiérarchie des pouvoirs, qu'il appartient aux Parlements de communauté de nommer les bourgmestres, sur la présentation des élus qui ne portent pas atteinte à leur autonomie.

Par ailleurs, l'impropriété des termes du serment, qui constitue une difficulté, a elle aussi déjà provoqué beaucoup d'irritation, si bien qu'il nous a paru indiqué de mieux adapter le texte à la réalité. L'on ne peut rien ajouter à la solennité de la promesse qu'implique une prestation de serment en utilisant des termes désuets ou inadéquats. Le serment aurait plus de poids s'il y avait un meilleur équilibre entre l'esprit et la lettre.

D'autres motifs d'irritation, qui entravent une bonne administration, viennent de la tendance de certains bourgmestres à se comporter en dictateurs, en ce sens que, s'il leur appartient d'accorder la parole, ils peuvent également la retirer lorsqu'un sujet de discussion ne leur plaît pas. L'on peut remédier à ce problème en nommant à la présidence une personne impartiale, et ni le bourgmestre ni un échevin. L'on pourrait également entraver le triste phénomène de désertion et de changement de parti (transfuges) en n'ouvrant les groupes politiques qu'à des personnes auxquelles l'on ne peut pas reprocher d'avoir trompé l'électeur.

Toutes ces considérations nous ont incité à élaborer une proposition unique pour combattre l'ensemble des motifs d'irritation et pour combler ainsi le fossé qui s'est creusé entre l'autorité et les administrés.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'importance croissante des parlements de communauté peut trouver son illustration dans l'octroi de compétences supplémentaires, même s'il n'en découle aucune nouvelle obligation financière, comme c'est le cas en l'espèce. Il convient évidemment, pour éviter toute forme de chaos, de prévoir que les conseillers ne peuvent signer qu'un seul acte de présentation. Une majorité des conseillers peut également décider d'élire

heden moeten worden overgedragen aan besturen die dichter bij de bestuurde staan. Zeker wanneer, zoals in dit geval, burgemeesters opdrachten en beslissingen van de Gemeenschapsregeringen dienen uit te voeren. Haast alle bevoegdheden van de burgemeesters (met uitzondering van de veiligheid) behoren tot de gemeenschapsbevoegdheden. Ik denk aan ruimtelijke ordening, leefmilieu, cultuur e.a. Teneinde een doorzichtige hiërarchie te bevorderen is het dan ook aangewezen dat, op voorstel van de verkozenen, die de autonomie van de Gemeenschapsregeringen niet in het gedrang brengen, burgemeesters worden benoemd door de Gemeenschapsparlementen.

Ook het obstakel van de oneigenlijke eedformule zorgde reeds voor tumult. Het leek me dan ook aangegeven om deze eedformule meer in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid. De plechtige onderschrijving van een belofte, door het zweren van een eed, wordt niet onderstreept door voorbijgestreefde of foute bewoordingen. Een correct evenwicht tussen bedoeling en tekst van de eed, zal voor meer gewicht ervan zorgen.

Andere wrevelpunten, die besturen bemoeilijken, worden gevormd door de neiging tot «dictatorschap» van burgemeesters die tegelijk het woord moeten verlenen doch het ook kunnen ontnemen wanneer onderwerpen hen niet bevallen. Een onbevooroordeeld voorzitterschap, niet uitgeoefend door burgemeester of schepen, kan dit verhelpen. Ook het droevige fenomeen van de politieke overloperij zou op zijn minst onaantrekkelijker kunnen worden gemaakt door enkel als fractieleden te erkennen wie de kiezer niet bedroog.

Al de voorgaande bedenkingen zetten mij ertoe aan om de wrevelpunten te bundelen in dit «kloofdichtend» wetsvoorstel, dat de bestuurder dichter bij de bestuurde kan brengen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Het groeiende belang van de gemeenschapsparlementen mag worden onderstreept door de toewijzing van extra bevoegdheden. Ook wanneer, zoals in dit geval, daaraan geen nieuwe financiële verplichtingen verbonden zijn. Om chaos te voorkomen is het uiteraard aangewezen dat slechts eenmaal een voordracht kan worden ondertekend door de raadsleden. Ook de mogelijkheid dat een meerderheid der

au poste de bourgmestre une personne qui n'appartient pas au conseil communal, mais c'est une éventualité qui se présentera rarement en pratique.

Il convient de souligner, pour écarter tout risque de malentendu, que la faculté, pour un Gouvernement de communauté, de présenter lui-même un candidat est prévue pour empêcher la nomination, par exemple, dans les communes flamandes de la périphérie bruxelloise — et les communes à facilités sont des communes flamandes — au poste de bourgmestre, d'une personne d'une culture différente de celle de la région, dont on pourrait craindre qu'elle risque de ne pas représenter ou de mal représenter l'autorité communautaire, soit par mauvaise volonté soit en raison de sa méconnaissance de la culture de la région.

Articles 3 et 6

Ces modifications résultent automatiquement de l'article 2 proposé.

Articles 4 et 12

Selon tous les critères anthropologiques, il existe, non pas une nation belge, mais seulement une population belge. Dès lors, prononcer une prestation de serment devant la nation belge a quelque chose de surréaliste. L'on peut, par conséquent, adapter la formule du serment en tenant compte des modifications qu'a subies l'État belge et, donc, de l'existence de décrets et d'ordonnances ayant force de loi.

Article 5

La modification de la formule du serment et l'intérêt des Conseils de communauté justifient cet article.

Articles 7 et 10

Comme dans toutes les autres assemblées administratives, c'est au Président qu'il appartient de convoquer les membres et de communiquer l'ordre du jour prévu initialement ainsi que les points qui y ont été ajoutés.

Article 8

L'on constate depuis longtemps que l'attribution d'une fonction d'arbitre à une partie concernée suscite de l'irritation. C'est pourquoi, par exemple, le Premier ministre fédéral ne préside aucune chambre fédérale et aucun ministre communautaire ne préside un Parlement de communauté. C'est pourquoi aussi les présidents des conseils provinciaux, qui sont pourtant des organes d'une autre époque, ne sont pas non plus les présidents des députations. Cet article peut supprimer l'anomalie que l'on trouve dans la loi communale.

raadsleden een burgemeester verkiest buiten de gemeenteraad blijft mogelijk, alhoewel dit in de praktijk zelden zal voorkomen.

Om geen misverstanden te laten bestaan: de mogelijkheid dat een Gemeenschapsregering een eigen kandidaat voordraagt is bedoeld om bijvoorbeeld in Vlaamse gemeenten in de Brusselse rand — en faciliteitengemeenten zijn Vlaamse gemeenten — te voorkomen dat een cultuur-vreemde burgemeester wordt benoemd, waarvan kan worden gevreesd dat hij, uit cultuur-onwil of -onbegrip, het gemeenschapsgezag niet of slecht zal vertegenwoordigen.

Artikelen 3 en 6

Deze wijzigingen vloeien automatisch voort uit artikel 2.

Artikelen 4 en 12

Volgens alle antropologische maatstaven bestaat er enkel een Belgische bevolking doch geen Belgisch volk. Het is dus onwezenlijk om aan dit laatste trouw te zweren. Tegelijk kan de eedformule aangepast worden aan de gewijzigde staatstoestand, die ook decreten en ordonnances met kracht van wet kent.

Artikel 5

De gewijzigde eedformule en het belang van de gemeenschapsraden motiveerden dit artikel.

Artikelen 7 en 11

Zoals bij alle andere bestuurlijke vergaderingen, is het de voorzitter die de vergaderingen samenroept en de initiële en aanvullende agendapunten mededeelt.

Artikel 8

Reeds geruime tijd werd opgemerkt dat het toekennen van een scheidsrechterlijke functie aan een betrokken partij zorgt voor wervel. Ook de federale Eerste minister zit geen enkele federale kamer voor, net zomin als een gemeenschapsminister een gemeenschapsparlement voorziet. Zelfs in de achterhaalde provincieraaden is de voorzitter van de deputatie helemaal geen provincieraadsvoorzitter. Dit artikel kan de anomalie in de gemeenteraden wegwerken.

Article 9

Il me semble préférable, pour prévenir toute discussion au sujet de la composition du bureau, de la fixer dans la loi communale même. Cette fixation dans la loi n'empêcherait aucunement l'adjonction d'autres observateurs en application d'un règlement d'ordre intérieur.

Article 10

Il convient, pour limiter au maximum le nombre de transfuges, d'adopter le sigle utilisé au cours des élections comme critère de constitution des groupes politiques. Les facilités matérielles que de nombreuses communes mettent à la disposition des élus peuvent alors rester telles quelles à la disposition des groupes initiaux, et ce, durant toute la législature.

Article 13

L'orthographe du nom des communes et des lieux-dits relève assurément du domaine culturel, et les modifications orthographiques peuvent également donner lieu à de nouvelles graphies (il suffit de penser aux doublets Merxem/Merksem et Waerloos/Waarloos, par exemple). Comme les compétences en matière de culture et d'enseignement, y compris bien entendu les compétences en matière d'orthographe, ont été transférées aux communautés, il convient également de retirer au Roi le pouvoir que lui confère l'article 278 de la nouvelle loi communale.

*
* *

Artikel 9

Teneinde alle discussies over de samenstelling van het bureau weg te nemen, lijkt het me beter dit reeds in de gemeentewet te omschrijven. Wat niet wegneemt dat een reglement van orde nog in andere waarnemers kan voorzien.

Artikel 10

Om overloperij tot een minimum te beperken is het aangewezen het letterwoord, gehanteerd bij de verkiezingen, als norm te kiezen voor de vereniging tot fracties. Ook de materiële faciliteiten die vele gemeenten ter beschikking stellen, blijven dan onveranderd voor de oorspronkelijke fracties gedurende een hele regeringsperiode.

Artikel 13

De schrijfwijze van de gemeente- en gehuchtnamen behoort zonder twijfel tot de culturele sfeer, terwijl ook spellingswijzigingen kunnen bijdragen tot nieuwe schrijfwijzen (denken we enkel maar aan Merxem/Merksem en Waerloos/Waarloos). Vermits zowel cultuur als onderwijs, met uiteraard het spellingsonderdeel, toegewezen werden aan de Gemeenschappen, dient ook in dit artikel de inspraak van de Koning te worden geschrapt.

Wim VERREYCKEN.

*
* *

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 13 de la nouvelle loi communale est remplacé par les dispositions suivantes :

«*Art. 13. — Le bourgmestre est nommé par le Conseil de la communauté, appelé ci-après Parlement de communauté, sur le territoire de laquelle la commune est située. Les élus au conseil communal peuvent présenter, au moyen d'un acte de présentation daté déposé entre les mains du président du Parlement de communauté, un candidat adulte en vue de cette nomination. Le candidat devra remplir toutes les conditions d'éligibilité. L'acte de présentation doit être signé par une majorité des conseillers communaux. Nul ne peut signer plus d'un acte de présentation. Le Gouvernement de communauté peut également présenter un candidat.*

Lorsque le bourgmestre n'est pas un mandataire élu, il a seulement voix délibérative au sein du collège des bourgmestre et échevins qu'il préside. »

Art. 3

Au sixième alinéa de l'article 22 de la même loi, les mots «au Roi» sont remplacés par les mots «au président du Parlement de communauté» et, au septième alinéa du même article, les mots «du Roi» sont remplacés par les mots «du président du Parlement de communauté».

Art. 4

La formule de serment qui figure à l'article 80, deuxième alinéa, de la même loi, est remplacée :

a) pour les communes autres que les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, par la formule «Je jure d'observer fidèlement les lois et les décrets»;

b) pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, par la formule «Je jure d'observer fidèlement les lois, les décrets et les ordonnances».

Art. 5

À l'article 80, quatrième alinéa, de la même loi, les mots «du gouverneur» sont remplacés par les mots «du président du Parlement de communauté».

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 13 van de nieuwe gemeentewet wordt vervangen als volgt :

«*Art. 13. — De burgemeester wordt benoemd door de Raad van de Gemeenschap, hierna Gemeenschapsparlement genoemd, waarop het grondgebied van de betrokken gemeente zich bevindt. De verkozenen voor de gemeenteraad dragen daartoe een volwassen kandidaat voor bij middel van een gedagtekende voordracht bij de voorzitter van het gemeenschapsparlement. De kandidaat zal aan alle verkiesbaarheidsvereisten voldoen. De voordracht moet ondertekend zijn door een meerderheid der gemeenteraadsleden. Niemand kan meer dan één voordracht ondertekenen. De Gemeenschapsregering kan eveneens een kandidaat voorstellen.*

Indien de burgemeester geen verkozen mandataris is, is hij enkel stemgerechtigd in het college van burgemeester en schepenen, dat hij voorziet. »

Art. 3

In artikel 22, zesde en zevende lid, van dezelfde wet worden de woorden «de Koning» telkens vervangen door de woorden «de voorzitter van het Gemeenschapsparlement».

Art. 4

In artikel 80, eerste lid, van dezelfde wet wordt de eedformule vervangen als volgt :

«Ik beloof de wetten en de decreten (voor gemeenten uit het Brusselse Gewest: ... en de ordonnances) trouw te zullen naleven».

Art. 5

In artikel 80, vierde lid, van dezelfde wet worden de woorden «de provinciegouverneur» vervangen door de woorden «de voorzitter van het Gemeenschapsparlement».

Art. 6

À l'article 82 de la même loi, les mots « le Roi » sont remplacés par les mots « le président du Parlement de communauté ».

Art. 7

L'article 86, premier alinéa, de la même loi, est remplacé par la disposition suivante :

« Le conseil est convoqué par le président. »

Art. 8

L'article 88 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 88. — Les conseillers communaux élisent en leur sein un président et deux vice-présidents qui peuvent le remplacer. Lorsqu'aucun candidat ne parvient à recueillir la majorité absolue des voix au cours du premier tour de scrutin, celui-ci est suivi immédiatement d'un second tour. Au cours de celui-ci, le vote ne concerne, pour chacune des fonctions précitées, que les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. La fonction de président ou de vice-président est incompatible avec celle de bourgmestre ou d'échevin. Le président ou son remplaçant ouvre, dirige et clôt les séances. »

Art. 9

Dans la même loi est inséré un article 91bis, qui est rédigé comme suit :

« Art. 91bis. — La question du fonctionnement pratique du conseil est débattue au sein du bureau. Le bureau est composé du bourgmestre, des échevins, du président et des vice-présidents, ainsi que des chefs des groupes politiques. »

Art. 10

Dans la même loi est inséré un article 91ter, qui est rédigé comme suit :

« Art. 91ter. — Les conseillers communaux qui ont proposé leur candidature sur une même liste peuvent s'organiser en groupes politiques. Pour qu'un groupe politique puisse être reconnu en tant que tel, il faut, en tout cas, que plus d'un candidat ait été élu sur la liste sur la base de laquelle il aurait été constitué. Les conseillers communaux qui souhaitent former un groupe politique remettent au bourgmestre une liste signée par eux, sur laquelle ils indiquent également leur chef de groupe. »

Art. 6

In artikel 82 van dezelfde wet worden de woorden « de Koning » vervangen door de woorden « de voorzitter van het Gemeenschapsparlement ».

Art. 7

Artikel 86, eerste lid, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« De gemeenteraad wordt bijeengeroepen door de voorzitter. »

Art. 8

Artikel 88 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« Art. 88. — De gemeenteraadsleden kiezen uit hun midden een voorzitter en twee ondervoorzitters die hem kunnen vervangen. Indien bij een eerste stemronde geen kandidaat de volstreekte meerderheid der stemmen kan verzamelen, wordt onmiddellijk een tweede stemronde gehouden. Hierbij wordt, per taakomschrijving, enkel gestemd over de twee kandidaten die de meeste stemmen behaalden bij de eerste stemronde. Het voorzitter- of ondervoorzitterschap is onverenigbaar met het ambt van burgemeester of schepen. De voorzitter of zijn vervanger opent, leidt en sluit de vergaderingen. »

Art. 9

In dezelfde wet wordt een artikel 91bis ingevoegd, luidende :

« Art. 91bis. — De praktische werking van de raad wordt besproken in het bureau. Hiervan maken de burgemeester, de schepenen, de voorzitter en de ondervoorzitters deel uit, evenals de fractieleiders. »

Art. 10

In dezelfde wet wordt een artikel 91ter ingevoegd, luidende :

« Art. 91ter. — De gemeenteraadsleden die zich kandidaat stelden onder hetzelfde letterwoord kunnen zich tot fracties verenigen. Om als fractie te worden erkend is het alleszins noodzakelijk dat meer dan één kandidaat werd verkozen onder hetzelfde letterwoord. De gemeenteraadsleden die zich tot fractie willen verenigen bezorgen aan de burgemeester een door hen ondertekende lijst, waarop zij tevens hun fractieleider aanwijzen. »

Art. 11

À l'article 97, dernier alinéa, de la même loi, les mots «le bourgmestre» sont remplacés par les mots «le président».

Art. 12

La formule de serment qui figure à l'article 221, premier alinéa, de la même loi, est remplacée:

a) pour les communes autres que les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, par la formule «Je jure d'observer fidèlement les lois et les décrets»;

b) pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, par la formule «Je jure d'observer fidèlement les lois, les décrets et les ordonnances».

Art. 13

À l'article 275 de la même loi, les mots «Le Roi» sont remplacés par les mots «Le Parlement de communauté».

Art. 11

In artikel 97, laatste lid, van dezelfde wet, worden de woorden «de burgemeester» vervangen door de woorden «de voorzitter».

Art. 12

In artikel 221, eerste lid, van dezelfde wet, wordt de eedformule vervangen als volgt:

«Ik beloof de wetten en de decreten (voor gemeenten uit het Brusselse gewest: ... en de ordonnanties) trouw te zullen naleven.»

Art. 13

In artikel 275 van dezelfde wet worden de woorden «De Koning» vervangen door «Het Gemeenschapsparlement».

Wim VERREYCKEN.