

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

20 FEBRUARI 2001

Wetsvoorstel tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, wat betreft de cumulatie van het ambt van minister, staatssecretaris of regeringscommissaris met het ambt van burgemeester of schepen

(Ingediend door mevrouw Marie Nagy)

TOELICHTING

In het debat dat de jongste jaren rond de cumulaties wordt gevoerd, tekent zich ontegenzeggelijk een tendens af om tot een inperking van het aantal mogelijke cumulaties te komen. De argumenten die ter staving van die stelling worden aangevoerd, sluiten perfect aan bij het algemene debat omtrent een nieuwe politieke ethiek. Voormelde argumenten hebben in hoofdzaak betrekking op de beperking van het aantal situaties waarin belangenconflicten kunnen ontstaan, op de beperking van de aan het ambt gekoppelde vergoedingen en op het feit dat het belangrijk is zich meer voltijds aan de uitoefening van een ambt te kunnen wijden.

Op grond van het bij de wet van 21 maart 1991 ingevoegde artikel 14*bis* van de nieuwe gemeentewet, wordt als verhinderd beschouwd de burgemeester die het ambt van minister, staatssecretaris, lid van een executieve of gewestelijk staatssecretaris uitoefent voor de periode waarin hij zijn ambt uitoefent. Artikel 18 voorziet ook voor de schepenen die zich in een soortgelijke toestand bevinden, in een dergelijke verhinderd.

De wet voorziet immers niet in enige onverenigbaarheid tussen het ambt van minister en dat van

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

20 FÉVRIER 2001

Proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le cumul de la fonction de ministre, de secrétaire d'État ou de commissaire de gouvernement avec la fonction de bourgmestre ou d'échevin

(Déposée par Mme Marie Nagy)

DÉVELOPPEMENTS

L'évolution du débat sur les cumuls ces dernières années se dirige, incontestablement, vers la diminution des cumuls possibles. Les arguments généralement utilisés pour aller dans ce sens, s'inscrivent dans le débat global sur la moralisation de la vie politique et portent essentiellement sur la limitation des situations de conflit d'intérêts, sur la limitation des émoluments liés aux mandats et sur l'importance de se consacrer plus pleinement à l'exercice d'une fonction.

En vertu de l'article 14*bis* de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 21 mars 1991, est considéré comme empêché le bourgmestre qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'État, de membre d'un exécutif ou de secrétaire d'État régional, pendant la période d'exercice de cette fonction. L'article 18 prévoit cet empêchement pour l'échevin qui se trouverait dans la même situation.

En effet, la loi ne prévoit pas d'incompatibilité entre la fonction de ministre et celle de bourgmestre

burgemeester of schepen. De wettelijke verhindering van minister-burgemeester heeft eenvoudigweg tot gevolg dat de burgemeester wordt vervangen door de eerste schepen of door de schepen die hij uitdrukkelijk heeft gemachtigd om zijn ambt uit te oefenen, terwijl hij terzelfder tijd zijn ambt van gemeenteraadslid verder blijft uitoefenen.

Zowat iedereen is het erover eens dat een soortgelijke vervanging voltijds is. Men gaat ervan uit dat, zodra de burgemeester als minister wordt beëdigd, de minister-burgemeester in alle facetten van zijn ambtsuitoefening wordt vervangen en dat hij geen enkele — strikt bestuurlijke noch protocollaire — daad meer kan verrichten die onder de bevoegdheid van de burgemeester ressorteert.

De verhinderde burgemeester mag de driekleurige burgemeesterssjaap niet meer omgorden, niet langer de gemeenteraad voorzitten of publieke verklaringen afleggen: zaken die normaliter weggelegd zijn voor de burgemeester die zijn ambt voluit uitoefent. Hij dient enige discretie in acht te nemen, wat zelfs zover gaat dat hij geen artikels van politieke inslag in het gemeentelijke informatieblad mag schrijven.

Men stelt evenwel vast dat voormelde regels momenteel — zo ze al niet volledig in het vergeetboek zijn geraakt — op zijn minst zeer onvolkomen worden nageleefd.

Zo komt het geregeld voor dat een minister-burgemeester intervenieert in louter gemeentelijke dossiers en daarbij soms de indruk wekt als was hijzelf degene die de eigenlijke beslissing heeft genomen of een fors aandeel in de afhandeling van een dossier heeft gehad.

Zo stuurde onlangs nog de Brusselse minister van Leefmilieu — die voorts verhinderd is als burgemeester van een Brusselse gemeente — een brief naar alle Brusselse burgemeesters, met daarin de resultaten van een aantal studies die hij over de chloorconcentratie in zwembaden had laten uitvoeren. In die — door hemzelf als minister van Leefmilieu ondertekende — brief verklaarde hij het volgende: «Als burgemeester van een Brusselse gemeente heb ik er voorzichtigheidshalve voor gekozen de zwemlessen tot in het derde leerjaar van het basisonderwijs te schrappen en bovendien tijdelijk de verplichting om zwemlessen te volgen, op te schorten» (*vertaling*).

In de praktijk wordt de door de wetgever beoogde doelstelling maar zeer zelden gehaald en wordt artikel 14bis van de nieuwe gemeentewet zelden nageleefd, waaruit moge blijken hoe weinig deugdelijk dat artikel wel is.

In die omstandigheden moeten cumulaties tussen uitvoerende ambten op gemeentelijk en regeringsvlak wel tot belangenconflicten leiden. Aan de ene kant is er immers de burgemeester die op gewestelijk vlak het toezicht op de door hemzelf genomen beslissingen uit-

ou d'échevin. Simplement, l'empêchement légal du ministre-bourgmestre a pour conséquence qu'il est remplacé par le premier échevin ou par l'échevin qu'il aurait expressément délégué pour exercer ses fonctions, tout en pouvant poursuivre l'exercice de son mandat de conseiller communal.

Il est unanimement admis que ce remplacement est total et que, dès le moment où il prête serment de ministre et jusqu'à la prestation de serment de son successeur, le ministre-bourgmestre est remplacé dans tous les aspects de la fonction et qu'il ne peut accomplir aucun acte qui ressortit à la compétence du bourgmestre, qu'il soit de nature strictement administrative ou protocolaire.

Le bourgmestre empêché ne peut porter l'écharpe tricolore, présider le conseil communal ou faire des déclarations publiques qui incombent normalement au bourgmestre investi de la plénitude de ses fonctions. Il doit faire preuve de discrétion au point qu'il doive s'abstenir d'écrire des articles à caractère politique dans le bulletin d'information communal.

Cependant, on constate que ces règles souffrent actuellement d'un oubli presque complet ou, à tout le moins, d'un respect très relatif.

Ainsi, il est fréquent d'entendre tel ou tel ministre-bourgmestre intervenir au sujet de dossiers purement communaux en s'exprimant parfois de façon telle qu'il apparaisse comme l'auteur réel de la décision prise ou en tant qu'acteur majeur du dossier.

Dernièrement, le ministre bruxellois de l'Environnement, par ailleurs bourgmestre empêché d'une commune bruxelloise, envoyait une lettre aux bourgmestres bruxellois au sujet des résultats des études qu'il avait commandées concernant la concentration en chlore de l'atmosphère des bassins de natation. Dans ce courrier qu'il signait en tant que ministre de l'Environnement, il déclarait: «En tant que bourgmestre d'une commune bruxelloise, j'ai opté, par mesure de prudence, de supprimer les cours de natation jusqu'en troisième primaire et, au-delà, de suspendre temporairement l'obligation des cours de natation.»

En pratique, l'objectif du législateur n'est que très rarement atteint et l'esprit de l'article 14bis de la nouvelle loi communale est rarement respecté, ce qui démontre l'insuffisance de cet article.

Dans ces conditions, les cumuls entre les fonctions exécutives communales et gouvernementales entraînent évidemment des conflits d'intérêt, puisqu'on se trouve, d'une part, en présence d'un bourgmestre qui exerce au niveau régional la tutelle sur ses propres

oefent en aan de andere kant is er de minister die beslissingen neemt met de bedoeling ze persoonlijk op gemeentelijk vlak toe te passen.

De indieners van dit wetsvoorstel zijn van mening dat het belangenconflict — in weerwil van de theoretische verhindering van de minister-burgemeester — wel degelijk blijft rijzen doordat hij de eed aflegt als burgemeester en hij de hoop blijft koesteren dat ambt opnieuw op te nemen zodra zijn ambt als minister verstreken is.

Op die manier maakt men een amalgaam: de gewestelijke of federale belangen worden beschouwd als de optelsom — of als kleinste gemene deler — van de electorale belangen die spelen in de thuisbasis van de ministers of van de volksvertegenwoordigers.

Volgens de indieners van dit voorstel ware het verkieslijk te voorzien in de onverkorte onverenigbaarheid tussen voormelde ambten.

Ten slotte wijzen de indieners erop dat de voorstanders van de cumulatie van het burgemeestersambt met een gewestelijk of federaal ambt, daarbij vaak precies het argument aanvoeren dat die cumulatie de volksvertegenwoordiger in staat stelt op het hogere niveau te interveniëren om aldus de belangen van zijn gemeente of stad te behartigen. Dat is dan wel een staaltje van ongelijke behandeling, waarbij burgemeesters die — inzonderheid met toepassing van de door hun eigen partij goedgekeurde regels — niet cumuleren, benadeeld worden.

*
* *

Artikel 14*bis* van de nieuwe gemeentewet slaat niet uitdrukkelijk op het ambt van regeringscommissaris, wiens taakstelling evenwel nauw bij het optreden van het uitvoerende niveau aansluit.

Op een vraag over de cumulatie van voormeld ambt met dat van burgemeester die hem in de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken van 22 december 1999 werd gesteld, antwoordde de eerste minister: «Het is evident dat dit niet verenigbaar is. Het zijn beide uitvoerende mandaten.»

Tot slot zijn de indieners van dit wetsvoorstel de mening toegedaan dat de onverenigbaarheid met het ambt van minister logischerwijs tevens moet slaan op het ambt van schepen, aangezien het daarbij reeds gaat om een in artikel 18 van de nieuwe gemeentewet bedoelde grond van verhindering.

Artikelsgewijze bespreking

Artikelen 2 en 3

De artikelen 2 en 3 schrappen de overbodig geworden regelingen inzake de verhindering van de schepenen-ministers en van de burgemeesters-ministers.

décisions et, d'autre part, en présence d'un ministre qui prend des décisions avec la perspective de les appliquer personnellement au niveau communal.

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que le conflit d'intérêt existe, malgré l'empêchement théorique du ministre-bourgmestre, en raison du fait qu'il prête serment de bourgmestre et qu'il reste dans la perspective de retrouver cette fonction dès que sa fonction de ministre prendra fin.

Les intérêts régionaux ou fédéraux se confondent ainsi avec la somme, ou le plus petit commun dénominateur, des intérêts révélés par le terrain électoral que constitue le fief local des ministres ou des députés.

Les auteurs de cette proposition de loi estiment qu'il serait préférable de prévoir une incompatibilité pure et simple entre ces fonctions.

Enfin, ils relèvent que l'argument souvent avancé par les partisans du cumul de la fonction de bourgmestre avec un mandat régional ou fédéral est précisément que ce cumul permet au député d'intervenir au niveau supérieur pour défendre les intérêts de sa commune ou de sa ville, ce qui constitue une rupture d'égalité flagrante vis-à-vis des bourgmestres qui ne cumulent pas, notamment en application des règles adoptées par leur propre parti.

*
* *

L'article 14*bis* de la nouvelle loi communale ne vise pas explicitement la fonction de commissaire de gouvernement, dont les missions s'apparentent pourtant à l'action de l'exécutif.

Interrogé sur le cumul de cette fonction avec celle de bourgmestre, le premier ministre déclarait pourtant en commission de l'Intérieur de la Chambre le 22 décembre 1999 qu'il est «évident que ces fonctions ne sont pas cumulables, s'agissant de deux fonctions exécutives».

Enfin, les auteurs de la présente proposition de loi estiment que l'incompatibilité avec la fonction de ministre doit logiquement couvrir également la fonction d'échevin, s'agissant déjà d'une cause d'empêchement visée à l'article 18 de la nouvelle loi communale.

Commentaire des articles

Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 suppriment les mécanismes, devenus sans objet, qui organisent l'empêchement des échevins-ministres et des bourgmestres-ministres.

Artikel 4

Artikel 4 voegt in de nieuwe gemeentewet een nieuwe bepaling in, die voorziet in een cumulatieverbod tussen het ambt van burgemeester of van schepen en het ambt van minister, staatssecretaris of van commissaris in een federale, gewestelijke of gemeenschapsregering.

De minister van Binnenlandse Zaken kan derhalve onmogelijk een minister, staatssecretaris of commissaris in functie, met het oog op een benoeming tot burgemeester, aan de Koning voordragen; de akte van voordracht voor een ambt van schepen waarop de naam van een soortgelijk kandidaat voorkomt, is voortaan dus niet langer ontvankelijk.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 14*bis* van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 21 maart 1991, wordt opgeheven.

Art. 3

In artikel 18 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 21 maart 1991 en gewijzigd bij de wet van 29 juni 1992 en bij de wet van 29 januari 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) het eerste, tweede en derde lid worden opgeheven;

B) in het vijfde lid worden de woorden «in het eerste, tweede, derde en vierde lid» vervangen door de woorden «in het eerste lid».

Art. 4

Artikel 72 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 12 augustus 2000, wordt aangevuld als volgt:

«6° de ministers, staatssecretaris of commissarissen van een federale, gewestelijke of gemeenschapsregering.»

Article 4

L'article 4 insère une nouvelle disposition dans la nouvelle loi communale, qui interdit le cumul entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et la fonction de ministre, de secrétaire d'État ou de commissaire du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement régional ou communautaire.

Le ministre de l'Intérieur ne peut donc proposer au Roi la nomination à la fonction de bourgmestre d'un ministre, secrétaire d'État ou commissaire en exercice et l'acte de présentation pour un mandat d'échevin sur laquelle figurerait un tel candidat ne serait pas recevable.

Marie NAGY.
Frans LOZIE.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

L'article 14*bis* de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 21 mars 1991, est abrogé.

Art. 3

À l'article 18 de la même loi, remplacé par la loi du 21 mars 1991 et modifié par les lois des 29 juin 1992 et 29 janvier 1999, sont apportées les modifications suivantes:

A) les alinéas 1^{er}, 2 et 4 sont abrogés;

B) dans l'alinéa 5, les mots «aux alinéas 1^{er}, 2, 3 et 4» sont remplacés par les mots «à l'alinéa 1^{er}».

Art. 4

L'article 72 de la nouvelle loi communale, modifié par la loi du 12 août 2000, est complété comme suit:

«6° les ministres, les secrétaires d'État ou les commissaires d'un gouvernement fédéral, régional ou communautaire.»

Marie NAGY.
Frans LOZIE.