

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1999-2000

---

13 SEPTEMBRE 2000

---

**Proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi provinciale en vue d'interdire l'exercice des fonctions de bourgmestre, échevin ou député permanent aux candidats ne répondant pas aux exigences de la démocratie**

---

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**  
[L. 30.281/2/V]

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le président du Sénat, le 8 juin 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi « modifiant la nouvelle loi communale et la loi provinciale en vue d'interdire l'exercice des fonctions de bourgmestre, échevin ou député permanent aux candidats ne répondant pas aux exigences de la démocratie » (doc. Sénat, 1999-2000, n° 2-346/1), a donné le 30 août 2000 l'avis suivant :

1. La proposition de loi rédigée par M. Monfils et consorts a été déposée, le 11 février 2000. Elle a fait l'objet d'un examen en commission de l'Intérieur et des Affaires administratives. Par courrier du 8 juin 2000, le président du Sénat a demandé au Conseil d'État de lui remettre un avis sur les problèmes de constitutionnalité que peut susciter une telle proposition.

---

*Voir:*

Documents du Sénat:

2-346 - 1999/2000:

N° 1: Proposition de loi de M. Monfils et consorts.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1999-2000

---

13 SEPTEMBER 2000

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en van de provinciewet, teneinde kandidaten die niet aan de eisen van de democratie voldoen, te verbieden het ambt van burgemeester, schepen of lid van de bestendige deputatie uit te oefenen**

---

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**  
[L. 30.281/2/V]

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 8 juni 2000 door de voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet « tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en van de provinciewet, teneinde kandidaten die niet aan de eisen van de democratie voldoen, te verbieden het ambt van burgemeester, schepen of lid van de bestendige deputatie uit te oefenen » (Stuk Senaat, 1999-2000, nr. 2-346/1), heeft op 30 augustus 2000 het volgende advies gegeven :

1. Het wetsvoorstel van de heer Monfils c.s. is ingediend op 11 februari 2000. Het is in de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden onderzocht. Bij brief van 8 juni 2000 heeft de voorzitter van de Senaat de Raad van State verzocht hem een advies te verstrekken over de grondwettelijke bezwaren die zulk een voorstel kan opleveren.

---

*Zie:*

Stukken van de Senaat:

2-346 - 1999/2000:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Monfils c.s.

Le Conseil d'État croit devoir formuler une première observation. Compte tenu du moment où le présent avis est donné et de celui où les Chambres législatives pourront poursuivre l'examen de la proposition, il reviendra au Sénat, tout comme à la Chambre des représentants, de s'interroger tout particulièrement sur le moment de leur intervention.

Il faudra notamment tenir compte de ce que l'ouverture de la session ordinaire 2000-2001 des Chambres aura lieu, comme le veut l'article 44 de la Constitution, le mardi 10 octobre, soit au surlendemain des élections communales et provinciales et que les nouveaux conseils communaux seront, pour leur part, installé au début janvier 2001.

Les Chambres législatives apprécieront s'il y a lieu de légiférer dans l'intervalle.

2. La proposition faisant l'objet de la demande d'avis tend à priver du droit politique d'exercer la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de député permanent, les membres du conseil communal ou provincial qui auront été élus «sur une liste qui, par son programme, ou par les agissements ou les attitudes de ses candidats» montre qu'elle ne répond pas aux exigences de la démocratie.

Elle reste, par contre, en défaut, de régler la même question pour d'autres collectivités locales, à savoir les agglomérations et les fédérations de communes et les districts. Elle ne tient pas compte non plus des hypothèses dans lesquelles la nouvelle loi communale organise l'élection directe des échevins.

Pour éviter de créer des situations discriminatoires, la proposition de loi doit être complétée sur ces points.

3. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis L. 23.522/9 du 26 octobre 1994, sur une proposition de loi «modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques»(1), la compétition électorale est un domaine dans lequel une rigoureuse égalité doit être sauvegardée, l'État devant rester parfaitement neutre vis-à-vis des différents candidats qui se disputent le pouvoir; il s'agit là d'un principe essentiel dans une société démocratique.

Cette observation ne porte pas préjudice à la compétence qui revient au législateur fédéral de prescrire les règles d'organisation des collectivités locales, et d'établir notamment les conditions particulières de moralité, de civisme ou d'aptitude que doivent remplir les mandataires qui briguent une fonction

De Raad van State meent een eerste opmerking te moeten maken. Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven en het tijdstip waarop de Wetgevende Kamers het onderzoek van het voorstel zullen kunnen voortzetten, behoort de Senaat, net zoals de Kamer van volksvertegenwoordigers, zich heel in het bijzonder over het tijdstip van zijn handelen te bezinnen.

Meer bepaald moet in gedachten worden gehouden dat de gewone zitting 2000-2001 van de Kamers, zoals voorgeschreven in artikel 44 van de Grondwet, zal worden geopend op dinsdag 10 oktober, dus twee dagen na de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen en dat de nieuwe gemeenteraden begin januari 2001 zullen worden geïnstalleerd.

De Wetgevende Kamers moeten oordelen of er grond is om in de tussentijd wetgevende initiatieven te nemen.

2. Het voorstel waarvoor om advies is verzocht, heeft tot doel leden van de gemeenteraad of de provincieraad die verkozen zijn «op een lijst die, door haar programma of door de handelingen of de gedragingen van haar kandidaten,» niet aan de eisen van de democratie blijkt te voldoen, het politieke recht te ontnemen om het ambt van burgemeester, schepen of lid van de bestendige deputatie uit te oefenen.

Het voorstel regelt die aangelegenheid echter niet voor andere plaatselijke overheden, namelijk de agglomeraties en federaties van gemeenten en de districten. Het houdt evenmin rekening met de gevallen waarin de nieuwe gemeentewet de rechtstreekse verkiezing van de schepenen regelt.

Wil men discriminatoire situaties voorkomen, dan moet het wetsvoorstel op die punten worden aangevuld.

3. Zoals de Raad van State in zijn advies L. 23.522/9 van 26 oktober 1994 over een voorstel van wet «tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen»(1) heeft opgemerkt, is de verkiezingsstrijd een domein waarin de gelijkheid strikt moet worden bewaard, aangezien de Staat volkomen neutraal moet blijven ten aanzien van de verschillende kandidaten die om de macht dingen; dat is een grondbeginsel in een democratische samenleving.

Die opmerking doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale wetgever om de organisatie van de plaatselijke overheden te regelen en inzonderheid te bepalen aan welke bijzondere voorwaarden inzake moraliteit, burgerzin of bekwaamheid een gekozenen moet voldoen om een bijambt te kunnen uitoefenen

(1) Doc. Chambre, 1992-1993, n° 1113/3.

(1) Stuk Kamer, 1992-1993, nr. 1113/3.

supplémentaire qui présente un caractère exécutif et, qui, comme dans le cas du bourgmestre, résulte d'une nomination par le Roi ou, comme dans le cas de l'échevin ou du député permanent, n'est pas attribuée par le procédé d'une élection directe.

La compétence du législateur fédéral ne prête pas à critique à cet égard.

4. Sur le plan du contentieux, la proposition examinée s'expose à plusieurs critiques.

La première est que la compétence de la section d'administration du Conseil d'État telle qu'elle est prévue par l'article 14 des lois coordonnées porte principalement sur les actes décisifs des autorités administratives et sur les décisions des juridictions administratives. Tel n'est pas le cas en l'espèce, où il s'agit d'une plainte contre un acte de présentation.

Une autre critique est que les auteurs de la proposition de loi ne précisent pas quelles seraient les conséquences exactes d'un arrêt de la section d'administration du Conseil d'État invalidant l'acte de présentation. Ils ne précisent pas non plus comment la plainte serait instruite et la manière dont les candidats de la liste contestée pourraient faire valoir leur point de vue.

En ce qui concerne la procédure, une délégation au Roi est concevable, mais il revient au législateur fédéral de fixer à tout le moins les principes de la procédure, en vertu de l'article 160, alinéa 1<sup>e</sup> deuxième phrase de la Constitution.

Enfin, on peut se demander si des délais aussi courts que ceux prévus dans la proposition examinée se concilient avec la nécessité de procéder à l'examen de la plainte, des circonstances dans lesquelles elle voit le jour, et de tous les éléments de fait ou de droit qui permettent d'en vérifier le bien-fondé.

5. En vertu de l'article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la Constitution, la Chambre et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour les lois relatives du Conseil d'État. Cette disposition concerne non seulement les lois coordonnées sur le Conseil d'État, mais également les dispositions légales autonomes touchant à l'organisation, aux compétences du Conseil d'État ou à la procédure devant celui-ci.

La chambre était composée de :

M. R. ANDERSEN, président de chambre;

MM. P. LEWALLE et P. QUERTAINMONT, conseillers d'État;

MM. F. DELPEREE et J.-P. FAVRESSE, assesseurs de la section de législation;

Mme C. GIGOT, greffier assumé.

dat van uitvoerende aard is en dat, zoals in het geval van de burgemeester, voortkomt uit een benoeming door de Koning of, zoals in het geval van een schepen of een lid van de bestendige deputatie, niet via rechtstreekse verkiezing wordt toegewezen.

De bevoegdheid van de federale wetgever is in dat verband niet onderhevig aan kritiek.

4. Wat de geschillenbeslechting betreft, is het onderzochte voorstel op verschillende punten wel vatbaar voor kritiek.

De eerste kritiek is dat de bevoegdheid van de afdeling administratie van de Raad van State, zoals die in artikel 14 van de gecoördineerde wetten wordt bepaald, hoofdzakelijk betrekking heeft op besluiten van administratieve autoriteiten en beslissingen van administratieve rechtscolleges. Dat is hier niet het geval, aangezien het hier gaat om een klacht tegen een voordracht.

Een tweede kritiek is dat de indieners van het wetsvoorstel niet aangeven wat precies de gevolgen zijn als de voordracht bij een arrest van de afdeling administratie van de Raad van State ongeldig wordt verklaard. Ze verduidelijken evenmin hoe de klacht zal worden onderzocht of hoe de kandidaten van de omstreden lijst hun standpunt kunnen laten gelden.

Wat de rechtspleging betreft, is een delegatie van bevoegdheid aan de Koning denkbaar, maar krachtens artikel 160, eerste lid, tweede zin, van de Grondwet staat het aan de federale wetgever op zijn minst de beginselen van de rechtspleging vast te stellen.

Tot slot rijst de vraag of zulke korte termijnen als die in het onderzochte voorstel verenigbaar zijn met de noodzaak om de klacht, de omstandigheden waarin ze is ingediend en alle feitelijke of juridische gegevens op basis waarvan kan worden nagegaan of ze gegrond is, te onderzoeken.

5. Krachtens artikel 77, eerste lid, 8<sup>o</sup>, van de Grondwet, zijn de Kamer en de Senaat gelijkelijk bevoegd voor de wetten op de Raad van State. Die bepaling slaat niet alleen op de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar ook op de autonome wetsbepalingen over de organisatie en de bevoegdheden van de Raad van State of over de rechtspleging bij de Raad van State.

De kamer was samengesteld uit :

De heer R. ANDERSEN, kamervoorzitter;

De heren P. LEWALLE en P. QUERTAINMONT, staatsraden;

De heren F. DELPEREE en J.-P. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw C. GIGOT, toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, premier président.

*Le greffier,*

C. GIGOT.

*Le président,*

R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de heer L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS, eerste voorzitter.

*De griffier,*

C. GIGOT.

*De voorzitter,*

R. ANDERSEN.