

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 januari 2000

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van artikel 345 van  
de nieuwe gemeentewet**

(ingediend door de heer Alfons Borginon c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

19 janvier 2000

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant l'article 345 de  
la nouvelle loi communale**

(déposée par M. Alfons Borginon et  
consorts)

**SAMENVATTING**

*Nu het voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners mogelijk is districten op te richten en in Antwerpen concrete plannen ter zake bestaan, blijkt dat zou moeten gesleuteld worden aan de tuchtprocedure die geldt voor het personeel dat de gemeente ter beschikking stelt van het districtsbestuur. Met name een door de gemeentewet voorgeschreven advies van het bureau van de districtsraad zou problemen kunnen doen rijzen, aldus de indieners. Zij stellen voor dat dit advies, in plaats van door het bureau, zou gegeven worden door de districtssecretaris, die het hoofd van het personeel is.*

**RÉSUMÉ**

*A l'heure où les communes de plus de 100.000 habitants ont la possibilité de créer des districts et où la ville d'Anvers dispose de projets concrets en cette matière, il apparaît que certains aspects de la procédure disciplinaire applicable au personnel mis à la disposition de l'administration du district par la commune doivent être revus. Les auteurs de la présente proposition estiment, plus précisément, que l'avis du bureau du conseil de district, prévu par la loi communale, risque de poser problème. Aussi proposent-ils que cet avis soit formulé par le secrétaire de district, qui est le chef du personnel, plutôt que par le bureau.*

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties :*

DOC 50 0000/000:	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer
QRVA	: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	: Handelingen (Integraal Verslag)
BV	: Beknopt Verslag
PLEN	: Plenum
COM	: Commissievergadering

*Abréviations dans la numérotation des publications :*

DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA	: Questions et Réponses écrites
HA	: Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	: Compte Rendu Analytique
PLEN	: Séance plénière
COM	: Réunion de commission

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen :  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.deKamer.be  
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes :  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.laChambre.be  
e-mail : aff.generales@laChambre.be

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Tijdens de zittingsperiode 1995-1999 keurde het parlement diverse wetten goed, ten einde de binnengemeentelijke decentralisatie toe te staan. Zo werden artikel 41 van de Grondwet, de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de gemeentewet en de gemeentekieswet gewijzigd.

In het Vlaamse Parlement werden ter uitvoering hiervan ook reeds decreten goedgekeurd.

Al deze wetswijzigingen hadden tot doel voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, de mogelijkheid te creëren om binnengemeentelijke territoriaal gedecentraliseerde organen op te richten met beslissingsbevoegdheid in een aantal materies. In essentie komt de regeling hier op neer dat, op initiatief van de betrokken gemeente, een op maat gemaakte decentralisatie tot stand komt. De graad van decentralisatie hangt af van de mate waarin men het «wettelijk» pakket (een beperkt aantal in de gemeentewet ingeschreven bevoegdheden, bvb. inzake burgerlijke stand) uitbreidt met inhoudelijke materies. De enige grens daarbij is het wettelijk en decretaal kader.

Om die bevoegdheden te concretiseren bestaat er per district een districtsraad met een uitvoerend bureau. Daarnaast wordt ook een financiële enveloppe toegekend en wordt personeel van de gemeente gedetacheerd bij het district.

Dat personeel houdt evenwel niet op volwaardig gemeentepersoneel te zijn met alle gevolgen op het vlak van kandidaatstelling, benoeming, verloning en tucht. In de gemeentewet is natuurlijk wel de tussenkomst van het district ingeschreven waar dit nodig werd geacht.

Zo bepaalt artikel 345, laatste lid, van de nieuwe gemeentewet:

«De gemeentelijke organen blijven bevoegd in tucht-aangelegenheden, zij treden op na voorafgaandelijk advies van het bureau van de districtsraad.»

In Antwerpen - de enige plaats waar tot nu toe concrete plannen tot binnengemeentelijke territoriale decentralisatie worden gemaakt én waar het initiatief voor het wetgevend kader werd genomen - blijkt enige discussie te rijzen omtrent de precieze betekenis van de woorden «voorafgaandelijk advies van het bureau van de districtsraad».

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de la législature 1995-1999, le parlement a adopté diverses lois en vue d'autoriser la décentralisation intracommunale. C'est ainsi que l'article 41 de la Constitution, la loi spéciale du 8 août 1980, la loi communale et la loi électorale communale ont été modifiés.

Le Parlement flamand a, en outre, d'ores et déjà adopté des décrets en exécution de ces modifications.

Toutes ces modifications légales visaient à permettre aux communes comptant plus de 100.000 habitants de créer des organes territoriaux intracommunaux décentralisés disposant d'une compétence de décision dans un certain nombre de matières. Ces dispositions prévoient en fait la possibilité d'une décentralisation sur mesure à l'initiative de la commune concernée. Le degré de décentralisation dépend de la mesure dans laquelle on élargit l'éventail des compétences prévues par la loi (un nombre limité de compétences inscrites dans la loi communale, par exemple en matière d'état civil) en y ajoutant une série de matières concrètes. Cet élargissement a pour seule limite le cadre légal et décretaal.

On a prévu pour chaque district, pour concrétiser ces compétences, un conseil de district doté d'un bureau exécutif. Par ailleurs, une enveloppe financière est accordée et du personnel de la commune est détaché auprès du district.

Ce personnel reste cependant du personnel communal à part entière, avec toutes les conséquences que cela implique sur le plan des candidatures, des nominations, des rémunérations et de la discipline. Néanmoins, la loi communale prévoit l'intervention du district là où le législateur l'a jugé nécessaire.

C'est ainsi que l'article 345, dernier alinéa, de la nouvelle loi communale dispose que :

« Les organes communaux restent compétents en ce qui concerne le régime disciplinaire ; ils interviennent après que le bureau du conseil de district a donné son avis. ».

A Anvers – seule ville à avoir développé des projets concrets de décentralisation territoriale intracommunale et où est née l'initiative en vue de l'élaboration du cadre législatif – la portée exacte des mots « après que le bureau du conseil de district a donné son avis » fait l'objet d'une controverse.

Tegen deze bepaling wordt aangevoerd dat :

1° het tijdstip waarop het betrokken personeelslid moet gehoord worden onduidelijk is : voor of na het advies van het bureau van de districtsraad.

Alleszins is het duidelijk dat het beginsel van de hoorplicht inhoudt dat de betrokkene vooraf inzage moet hebben van het volledig dossier. Dat betekent dat, voor de echte hoorzitting, de betrokkene kennis moet hebben van het advies van het bureau van de districtsraad. Anders zou hij niet over een volledig dossier gehoord worden. Maar, als het advies van het bureau voor de hoorzitting moet worden uitgebracht, kan opgeworpen worden dat die toch «beleidsmatige» beslissing genomen werd met schending van de hoorplicht (het feit van door een politiek lichaam een negatief advies te hebben gekregen in een tuchtprocedure zou op zich als een verkapte tuchtsanctie kunnen worden beschouwd). Dus zou je voor alle zekerheid de betrokkene ook voor het advies moeten horen, met een verzwaring van de procedure tot gevolg, wat niemand wenst.

2° het in strijd is met de klassieke tuchtprocedure dat de «politieke» overheid voor de echte beslissing in de tuchtprocedure een standpunt inneemt.

Sedert de wetwijzigingen van 1991 is er een duidelijke scheiding tussen de overheid die de «vervolging» instelt en de overheid die de «straf uitspreekt». Daarom voorziet het huidige systeem in een taakverdeling waarbij de gemeentesecretaris de rol van aanklager speelt en de gemeenteraad/het college de rol van rechter. Men zou kunnen argumenteren dat het bureau van de districtsraad nu aanklager zou spelen. En dat lijkt in strijd met de geest van de wet, maar is het niet : het bureau van de districtsraad oordeelt immers nadien niet over de straf. Met andere woorden: het principe van de scheiding van de functies van aanklager en rechter blijft gerespecteerd als het advies van het bureau wordt beschouwd als een onderdeel van de rol van aanklager. In de mate evenwel dat het advies op zichzelf een karakter van «verkapte tuchtstraf» heeft, is er weer een probleem , want dan is er geen scheiding tussen beide functies op districtsniveau.

Om aan al deze discussies een einde te maken en de rechtszekerheid voor personeel én tuchtverheid te vergroten, opteren de indieners van het voorstel ervoor om aan iedere verdenking dat het district op eender welke wijze een soort van «tuchtstraf» zou uitspreken

Les adversaires de cette disposition font valoir que :

1° Il n'est pas précisé si le membre du personnel concerné doit être entendu avant ou après l'avis du bureau du conseil de district.

Il est en tout cas évident que le principe de l'obligation d'être entendu implique que l'intéressé ait préalablement accès à l'ensemble du dossier. Cela signifie que l'intéressé doit avoir connaissance de l'avis du bureau du conseil de district avant que n'ait lieu l'audition proprement dite. Dans le cas contraire, il ne pourrait être entendu sur l'ensemble du dossier. Mais, si l'avis du bureau doit être émis avant l'audition, on peut objecter que cette décision, malgré tout « politique », a été prise en violation du principe de l'audition obligatoire (le fait d'avoir fait l'objet d'un avis négatif de la part d'un organe politique dans le cadre d'une procédure disciplinaire pourrait être considéré en soi comme une sanction disciplinaire déguisée). Par mesure de sécurité, il faudrait donc également entendre l'intéressé avant que ne soit émis l'avis, ce qui entraînerait un alourdissement de la procédure, que personne ne souhaite.

2° La disposition en question est contraire à la procédure disciplinaire classique, qui veut que ce soit l'autorité « politique » qui décide dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Depuis les modifications apportées à la législation en 1991, il est fait une nette distinction entre l'autorité qui engage les « poursuites » et celle qui « prononce la peine ». C'est la raison pour laquelle le système actuel prévoit une répartition des tâches qui attribue au secrétaire communal le rôle du « ministère public » et au conseil communal/collège, celui du juge. On pourrait faire valoir que le rôle du « ministère public » serait joué en l'occurrence par le bureau du conseil de district, ce qui – contrairement à ce que l'on pourrait croire au premier abord – n'est pas contraire à l'esprit de la loi, puisque le bureau du conseil de district ne se prononce pas *a posteriori* sur la peine. En d'autres termes, le principe de la séparation des fonctions de « ministère public » et de juge demeure respecté si l'on considère que l'avis du bureau relève du rôle de « ministère public ». Un problème subsiste néanmoins dans la mesure où l'avis présente en soi un caractère de « peine disciplinaire déguisée », étant donné qu'il n'y a dès lors pas de séparation des deux fonctions au niveau du district.

Afin de mettre un terme à toutes ces discussions et d'accroître la sécurité juridique tant du personnel que de l'autorité disciplinaire, la présente proposition de loi vise à faire en sorte que le district ne puisse plus être soupçonné d'infliger, de quelque manière que ce soit,

een einde te maken. De tussenkomst van de districtsraad of zijn bureau in de formele tuchtprocedure wordt ongedaan gemaakt. Wel wordt voorgesteld dat de districtssecretaris (dat is de ambtenaar die op districtsniveau het best vergelijkbaar is met de gemeentesecretaris), als directe chef van het betrokken personeelslid, een advies zou geven dat verplicht in het tuchtdossier (cfr. artikel 300 nieuwe gemeentewet) zou moeten worden opgenomen. Om te vermijden dat dit verplicht advies - een substantiële vormvereiste van het tuchtdossier - de tuchtprocedure zou vertragen, wordt voorgeschreven dat het advies binnen een bepaalde termijn moet gegeven worden. Indien de termijn niet gerespecteerd wordt, kan de tuchtprocedure gewoon voortlopen. Vanzelfsprekend moet de districtssecretaris zelf geen advies geven over een tuchtdossier lastens hem.

De normale volgorde wordt dan : tuchtverslag gemeentesecretaris - samenstelling dossier, inclusief advies districtssecretaris - horen van de betrokkene door gemeenteverheid - tuchtuitspraak.

Op te merken valt dat het bureau van de districtsraad toch nog steeds de mogelijkheid heeft om via eenvoudige brief/informele weg de tuchtverheden te verzoeken een tuchtprocedure in gang te zetten.

Alfons BORGINON (VU&ID)  
 Marcel BARTHOLOMEUSSEN (SP)  
 Marc VAN PEEL (CVP)  
 Fauzaya TALHAOUI (Agalev-Ecolo)  
 Hugo COVELIERS (VLD)

une sorte de « sanction disciplinaire ». La proposition de loi supprime l'intervention du conseil de district ou de son bureau dans la procédure disciplinaire formelle. Elle dispose en revanche que le secrétaire de district (c'est-à-dire le fonctionnaire qui, au niveau du district, se compare le mieux avec le secrétaire communal) doit, en sa qualité de chef direct du membre du personnel concerné, donner un avis qui sera obligatoirement versé au dossier disciplinaire (cf. l'article 300 de la nouvelle loi communale). Afin d'éviter que cet avis obligatoire, condition de forme substantielle de la constitution du dossier disciplinaire, retarde la procédure disciplinaire, la proposition de loi dispose que l'avis doit être donné dans un délai déterminé. Si ce délai n'est pas respecté, la procédure disciplinaire peut se poursuivre normalement. Il va de soi que le secrétaire de district ne devra pas donner d'avis sur un dossier disciplinaire le concernant.

La procédure comprendrait dès lors normalement les étapes suivantes : rapport disciplinaire du secrétaire communal – constitution du dossier, comprenant un avis du secrétaire de district – audition de l'intéressé par les autorités communales – décision disciplinaire.

Il convient de remarquer que le bureau du conseil de district garderait néanmoins la possibilité d'inviter les autorités disciplinaires par voie de simple lettre/par voie informelle, à engager une procédure disciplinaire.

**WETSVOORSTEL**


---

 Artikel 1

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

## Art. 2

In artikel 345, laatste lid, van de nieuwe gemeentewet, toegevoegd bij de wet van 19 maart 1999, wordt de zinsnede « , zij treden op na voorafgaandelijk advies van het bureau van de districtsraad» vervangen als volgt:

«Het tuchtdossier moet, behalve indien het over de districtssecretaris zelf gaat, een advies van de districtssecretaris bevatten. Het advies moet afgeleverd worden uiterlijk veertien dagen na het verzoek daartoe van de gemeentesecretaris. Indien het advies niet of niet tijdig wordt gegeven kan de tuchtprocedure voortgezet worden zonder dit advies.»

25 november 1999

Alfons BORGINON (VU&ID)  
 Marcel BARTHOLOMEUSSEN (SP)  
 Marc VAN PEEL (CVP)  
 Fauzaya TALHAOUI (Agalev-Ecolo)  
 Hugo COVELIERS (VLD)

**PROPOSITION DE LOI**


---

 Article 1<sup>er</sup>

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

## Art. 2

A l'article 345, dernier alinéa, de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 19 mars 1999, le membre de phrase « ; ils interviennent après que le bureau du conseil de district a donné son avis. » est remplacé par le texte suivant :

« Le dossier disciplinaire doit, sauf s'il concerne le secrétaire de district en personne, contenir un avis de celui-ci. L'avis doit être donné au plus tard quatorze jours après qu'il a été demandé par le secrétaire communal. La procédure disciplinaire peut se poursuivre en l'absence d'avis ou si l'avis n'est pas donné dans le délai fixé. ».

25 novembre 1999.

**BIJLAGE**

**ANNEXE**

## BASISTEKST

---

### Artikel 345 van de nieuwe gemeentewet

Elke districtsraad doet een voorstel voor de samenstelling van een eigen personeelsformatie die rekening houdt met de eigen behoeften en die als zodanig deel uitmaakt van de door de gemeenteraad voor de gehele gemeente vastgestelde personeelsformatie. De districtsraad doet voorstellen doch de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft bij het gemeentebestuur.

Na goedkeuring van de personeelsformatie door de gemeenteraad wordt het personeel voor de districten ter beschikking gesteld door het college van burgemeester en schepenen.

Deze personeelsleden, die tewerkgesteld zijn in de districtsbesturen, blijven deel uitmaken van het gemeentelijk personeelsbestand en zij hebben het recht om binnen de gestelde voorwaarden mee te dingen voor andere ambten. Het toezicht zoals bepaald in artikel 123, 10°, van de nieuwe gemeentewet ten aanzien van het aan het district geaffecteerde personeel, wordt uitgeoefend door het bureau van de districtsraad.

De gemeentelijke organen blijven bevoegd in tucht-aangelegenheden, zij treden op na voorafgaandelijk advies van het bureau van de districtsraad.

## BASISTEKST AANGEPAST AAN HET WETSVORSTEL

---

### Artikel 345 van de nieuwe gemeentewet

Elke districtsraad doet een voorstel voor de samenstelling van een eigen personeelsformatie die rekening houdt met de eigen behoeften en die als zodanig deel uitmaakt van de door de gemeenteraad voor de gehele gemeente vastgestelde personeelsformatie. De districtsraad doet voorstellen doch de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft bij het gemeentebestuur.

Na goedkeuring van de personeelsformatie door de gemeenteraad wordt het personeel voor de districten ter beschikking gesteld door het college van burgemeester en schepenen.

Deze personeelsleden, die tewerkgesteld zijn in de districtsbesturen, blijven deel uitmaken van het gemeentelijk personeelsbestand en zij hebben het recht om binnen de gestelde voorwaarden mee te dingen voor andere ambten. Het toezicht zoals bepaald in artikel 123, 10°, van de nieuwe gemeentewet ten aanzien van het aan het district geaffecteerde personeel, wordt uitgeoefend door het bureau van de districtsraad.

De gemeentelijke organen blijven bevoegd in tucht-aangelegenheden. *Het tuchtdossier moet, behalve indien het over de districtssecretaris zelf gaat, een advies van de districtssecretaris bevatten. Het advies moet afgeleverd worden uiterlijk veertien dagen na het verzoek daartoe van de gemeentesecretaris. Indien het advies niet of niet tijdig wordt gegeven kan de tucht-procedure voortgezet worden zonder dit advies.*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vervanging: art. 2

## TEXTE DE BASE

---

### Article 345 de la nouvelle loi communale

Chaque conseil de district formule une proposition en vue de la constitution d'un cadre du personnel qui tienne compte de ses besoins propres et qui fera partie en tant que tel du cadre du personnel fixé par le conseil communal pour l'ensemble de la commune. Le conseil de district formule des propositions, mais la décision finale appartient toujours à l'administration communale.

Après approbation du cadre du personnel par le conseil communal, le personnel destiné au district est mis à sa disposition par le collège des bourgmestre et échevins.

Ces membres du personnel, qui sont employés dans les administrations de district, continuent à faire partie du cadre du personnel communal et ont le droit de se porter candidats à d'autres fonctions s'ils remplissent les conditions requises. La surveillance du personnel affecté au district, visée à l'article 123, 10°, de la nouvelle loi communale, est exercée par le bureau du conseil de district.

Les organes communaux restent compétents en ce qui concerne le régime disciplinaire ; ils interviennent après que le bureau du conseil de district a donné son avis.

## TEXTE DE BASE ADAPTÉ EN FONCTION DE LA PROPOSITION

---

### Article 345 de la nouvelle loi communale

Chaque conseil de district formule une proposition en vue de la constitution d'un cadre du personnel qui tienne compte de ses besoins propres et qui fera partie en tant que tel du cadre du personnel fixé par le conseil communal pour l'ensemble de la commune. Le conseil de district formule des propositions, mais la décision finale appartient toujours à l'administration communale.

Après approbation du cadre du personnel par le conseil communal, le personnel destiné au district est mis à sa disposition par le collège des bourgmestre et échevins.

Ces membres du personnel, qui sont employés dans les administrations de district, continuent à faire partie du cadre du personnel communal et ont le droit de se porter candidats à d'autres fonctions s'ils remplissent les conditions requises. La surveillance du personnel affecté au district, visée à l'article 123, 10°, de la nouvelle loi communale, est exercée par le bureau du conseil de district.

Les organes communaux restent compétents en ce qui concerne le régime disciplinaire. *Le dossier disciplinaire doit, sauf s'il concerne le secrétaire de district en personne, contenir un avis de celui-ci. L'avis doit être donné au plus tard quatorze jours après qu'il a été demandé par le secrétaire communal. La procédure disciplinaire peut se poursuivre en l'absence d'avis ou si l'avis n'est pas donné dans le délai fixé.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Remplacement: art. 2