

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

12 MAI 1970.

Proposition de loi modifiant l'article 68-5 de la loi électorale communale et abrogeant le n° 7 du même article de cette loi.

Proposition de loi modifiant l'article 68, 5°, de la loi électorale communale.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE (1)
PAR M. **BALTUS**.

MESSIEURS,

La Commission de l'Intérieur a examiné la proposition de loi de M. Bailly et consorts tendant à modifier l'article 68-5 de la loi électorale communale et à abroger le n° 7 du même article et la proposition de loi de M. Vanackere et consorts tendant à modifier l'article 68-5 de la loi électorale communale.

Comme ces deux propositions de loi visent les mêmes articles de la loi électorale communale, la commission décide de les examiner conjointement.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Van Cauwenberghe, président; Barbeaux, Billiet, De Clercq P., Dequecker, Goffart, Hercot, Jorissen, Miessen, Rutten, Sledsens, Strivay, Vanackere L., Van Cauwelaert, Vanderpoorten, Vannieuwenhuyze et Baltus, rapporteur.

R. A 8245

Voir :

Document du Sénat :

214 (Session de 1969-1970) : Proposition de loi.

R. A 8261

Voir :

Document du Sénat :

246 (Session de 1969-1970) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

12 MEI 1970.

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 68-5 van de gemeentekieswet en tot opheffing van het n° 7 van hetzelfde artikel van die wet.

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 68, 5°, van de gemeentekieswet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN EN HET
OPENBAAR AMBT (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **BALTUS**.

MIJNE HEREN,

De Commissie voor de Binnenlandse Zaken heeft een onderzoek gewijd aan het voorstel van wet van de h. Bailly c.s. dat strekt tot wijziging van artikel 68-5 van de gemeentekieswet en tot opheffing van het n° 7 van hetzelfde artikel, evenals aan het voorstel van wet van de h. Vanackere c.s. tot wijziging van artikel 68-5 van de gemeentekieswet.

Aangezien die twee voorstellen van wet betrekking hebben op hetzelfde artikel van de gemeentekieswet, heeft de Commissie beslist ze samen te behandelen.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Van Cauwenberghe, voorzitter; Barbeaux, Billiet, De Clercq P., Dequecker, Goffart, Hercot, Jorissen, Miessen, Rutten, Sledsens, Strivay, Vanackere L., Van Cauwelaert, Vanderpoorten, Vannieuwenhuyze en Baltus, verslaggever.

R. A 8245

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

214 (Zitting 1969-1970) : Voorstel van wet.

R. A 8261

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

246 (Zitting 1969-1970) : Voorstel van wet.

Elle entend un exposé du Ministre de l'Intérieur sur ces deux propositions.

Exposé de M. le Ministre.

Les propositions Bailly et Van Ackere tendent toutes deux à modifier l'article 68, 5° de la loi électorale communale. M. Bailly propose en outre d'abroger l'article 68, 7° de la même loi.

A. L'article 68, 5° de la loi électorale communale.

1. Le texte actuel et son interprétation.

L'article 68, 5° de la loi électorale communale dispose que

Ne peuvent être ni bourgmestres ni échevins

...

5° Les agents et employés des administrations financières.

De quels agents et employés s'agit-il ?

La question s'est posée il y a bien longtemps à mon administration. C'est en 1873 que celle-ci examinait si M. Wiener, graveur de la monnaie, touchant, sur le budget des Finances, un traitement soumis à la retenue, devait opter entre cet emploi et les fonctions de bourgmestre à Watermael-Boitsfort.

Les services se sont penchés à cette occasion sur les travaux parlementaires et la jurisprudence administrative.

Les premiers n'apportaient guère d'éclaircissements : la disposition avait été introduite, d'après le rapporteur de la section centrale, parce que les agents et les employés des administrations financières se trouvent dans une dépendance trop grande vis-à-vis du gouvernement (*Moniteur* du 29 juillet 1834).

Quant à la jurisprudence, elle a, pour le motif indiqué par le rapporteur, appliqué à l'incompatibilité à tous les services du Ministère des Finances (les employés du Cadastre — décision ministérielle du 23 mars 1843) et à toute autre administration qui opère une recette, une gestion ou des paiements pour le compte de l'Etat (l'employé de l'administration des postes ne peut, quel que soit son grade et alors même qu'il serait en disponibilité, être ni bourgmestre ni échevin — décisions du 31 mars 1846, 29 février 1855, etc...).

Cette interprétation fait en 1873 l'objet de critiques. Le directeur général de l'époque écrit que les employés d'un grand nombre d'administrations non financières sont également soumis à l'influence du gouvernement et ajoute : « le législateur ne me paraît avoir eu en vue d'exclure du collège échevinal que les agents des *administrations fiscales* proprement dites, celles dont l'objet est l'assiette, la répartition et le recouvrement des impôts ou la gestion du domaine de l'Etat à cause des conflits d'intérêts qui se produisent souvent entre le fisc ou le domaine et les administrations communales ».

Zij heeft een uiteenzetting van de Minister van Binnenlandse Zaken over die twee voorstellen gehoord.

Uiteenzetting van de Minister.

De voorstellen Bailly en Vanackere hebben beide ten doel artikel 68, 5°, van de gemeentekieswet te wijzigen. De h. Bailly stelt bovendien voor artikel 68, 7°, van dezelfde wet op te heffen.

A. Artikel 68, 5° van de gemeentekieswet.

1. De huidige tekst en zijn uitlegging.

Artikel 68, 5°, van de gemeentekieswet bepaalt het volgende :

Burgemeesters of schepenen kunnen niet zijn :

...

5° De ambtenaren en beambten van de financiële besturen.

Over welke ambtenaren en beambten gaat het hier ?

Deze vraag is reeds lang geleden opgerezen bij mijn bestuur. In 1873 onderzocht het of de h. Wiener, muntgraveur, die op de begroting van Financiën een wedde ontving welke aan inhouding onderworpen was, moest kiezen tussen die betrekking en het ambt van burgemeester van Watermaal-Bosvoorde.

De diensten hebben toen de parlementaire werkzaamheden en de administratieve rechtspraak onderzocht.

De eerste brachten niet veel licht in de zaak : volgens de verslaggever van de centrale afdeling was die maatregel ingevoerd omdat de ambtenaren en beambten van de financiële besturen al te afhankelijk van de Regering zijn (*Staatsblad* van 29 juli 1834).

De rechtspraak heeft, om de reden aangegeven door de verslaggever, de onverenigbaarheid toegepast op alle diensten van het Ministerie van Financiën (de beambten van het kadaster — ministeriële beslissing van 23 maart 1843) en op ieder ander bestuur dat geld ontvangt, beheert of uitgeeft voor rekening van de Staat (een beambte van het Bestuur der Posterijen mag, ongeacht zijn graad en zelfs wanneer hij op non-actief is, burgemeester noch schepenen zijn — beslissingen van 31 maart 1846, 22 februari 1855, enz.).

Die interpretatie werd in 1873 gecritiseerd. De toenmalige directeur-generaal schrijft dat ook de beambten van talrijke niet-financiële besturen onder invloed van de Regering staan en voegt er aan toe : « De wetgever lijkt me tot doel te hebben gehad uit het schepencollege slechts de beambten van de eigenlijke *belastingbesturen* te weren, wier taak het is de belastingen te vestigen, om te slaan en te innen of het rijksdomein te beheren, omdat tussen de fiscus of het domein en de gemeentebesturen dikwijls belangenconflicten ontstaan ».

Je ne sais quelle suite a été donnée à l'époque au cas Wiener. Toujours est-il que la jurisprudence s'est maintenue et que 80 ans plus tard le Conseil d'Etat s'en inspire.

Il relève dans un arrêt Blockmans du 24 mars 1954 que la *ratio legis* de l'article 68, 5° est que « l'indépendance des membres du collège des bourgmestre et échevins ne soit pas compromise par la responsabilité que les agents ou institutions en question assument en raison de la recette, de la gestion ou du paiement de sommes pour compte de l'Etat ». L'administration des dommages aux personnes ne peut, selon le Conseil d'Etat, être rangée au nombre de ces institutions. Un commissaire de l'Etat dans cette administration peut donc être échevin ».

Quelques années plus tard la haute juridiction administrative refuse d'assimiler un service de création récente, tel l'office des chèques postaux, avec les administrations financières existant en 1836, eu égard à l'interprétation restrictive qu'il convient de donner à une disposition légale restreignant les droits des citoyens. Elle en conclut qu'un employé des chèques postaux peut être échevin (arrêt Verlaine du 30 juin 1960).

L'arrêt du 8 novembre 1960, en cause Dasseleer, est particulièrement important. Le Conseil d'Etat déduit des travaux parlementaires que nous avons rappelés que :

« cette déclaration établit une distinction entre la dépendance inhérente à la position de tout fonctionnaire à l'égard du gouvernement et qui doit servir le fonctionnement normal des services publics, et la dépendance, plus grande, des diverses catégories de fonctionnaires qui sont comptables de la gestion de fonds pour le compte de l'Etat; que cette dépendance plus grande n'existe pas seulement dans les services qui relèvent directement du Ministère des Finances, mais dans tous les services de l'Etat qui, telle l'Administration des Postes, gèrent les fonds pour le compte de l'Etat. »

Un employé de l'administration des Postes ne peut donc être ni bourgmestre ni échevin. Cette jurisprudence a été confirmée par les arrêts Maes du 8 novembre 1965 et Van Osta du 12 mars 1968.

**

2. La modification proposée par M. Bailly et consorts.

M. Bailly et consorts suggèrent de remplacer « administrations financières » par « administrations fiscales » dans le texte de l'article 68, 5° de la loi électorale communale. Cette suggestion rejoint celle qui était faite il y a près d'un siècle par mon administration.

Je la crois raisonnable. Le législateur s'est montré soucieux de garantir l'indépendance des administrateurs communaux. Il a voulu éviter que les agents du fisc, représentants attitrés des intérêts de l'Etat, aient à choisir entre les intérêts dont ils ont la garde en tant que fonctionnaires et les intérêts de la commune qu'ils devraient protéger comme administrateurs communaux.

Ik weet niet welk gevolg aan het geval Wiener indertijd is gegeven. Maar de rechtspraak is niet veranderd en 80 jaar nadien laat de Raad van State zich er nog door leiden.

In een arrest *Blockmans* van 24 maart 1954 stipt hij aan dat de *ratio legis* van artikel 68, 5°, is dat de « onafhankelijkheid van de leden van het college van burgemeester en schepenen niet in het gedrang zou worden gebracht door de verantwoording welke de ambtenaren der betrokken besturen en instellingen wegens het ontvangen, beheren of uitgeven van gelden voor rekening van de Staat verschuldigd zijn ». Het Bestuur van de Schade aan Personen kan, volgens de Raad van State, niet bij die instellingen worden ingedeeld. Een Staatscommissaris in dat bestuur mag dus schepen zijn ».

Enkele jaren later weigert het hoog administratief rechtscollege een vrij recente dienst zoals die van de postcheck, gelijk te stellen met de bestaande financiële besturen die in 1836 bestonden, omdat een wettelijke bepaling die de rechten van de staatsburgers beperkt, in enge zin moet worden uitgelegd. Het besluit hieruit dat een bediende van het postcheckbestuur schepen mag zijn (arrest Verlaine van 30 juni 1960).

Het arrest van 8 november 1960 inzake Dasseleer, is bijzonder belangrijk. De Raad van State leidt uit de parlementaire werkzaamheden het volgende af :

« Derhalve dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de afhankelijkheid die haar oorsprong vindt in de verhouding van alle rijksambtenaren tegenover de Regering en die de normale werking van de openbare diensten moeten dienen, en de grotere afhankelijkheid van die categorieën van ambtenaren die zich hebben te verantwoorden wegens het beheer van gelden voor rekening van de Staat. Die grotere afhankelijkheid bestaat niet alleen in de diensten welke rechtstreeks van het Ministerie van Financiën afhangen, maar in alle rijksdiensten waar, zoals in het bestuur der Posterijen, gelden voor rekening van de Staat worden beheerd. »

Een bediende van het bestuur der Posterijen mag dus geen burgemeester of schepen zijn. Deze rechtspraak werd bevestigd door de arresten Maes van 8 november 1965 en Van Osta van 12 maart 1968.

**

2. Wijziging voorgesteld door de h. Bailly c.s.

De h. Bailly c.s. stelt voor in de tekst van artikel 68, 5°, van de gemeentekieswet de woorden « financiële besturen » te vervangen door « fiscale besturen ». Dit voorstel stemt overeen met dat hetwelk mijn administratie bijna een eeuw geleden heeft gedaan.

Ik acht het redelijk. De wetgever streefde ernaar de onafhankelijkheid van de gemeentebestuurders te waarborgen. Hij heeft willen vermijden dat de beambten van de fiscus, die de bevoegde vertegenwoordigers van de staatsbelangen zijn, moeten kiezen tussen de belangen die zij moeten behartigen als ambtenaar en de gemeentebelangen die zij moeten beveiligen als gemeentelijk mandataris.

Etendre l'incompatibilité aux agents de tous les services qui gèrent les fonds pour le compte de l'Etat me paraît être, aujourd'hui, une précaution ne répondant pas au but poursuivi.

L'indépendance de l'administrateur communal, agent de Postes, serait-elle compromise parce que cet agent manie des sommes pour compte de l'Etat ?

La jurisprudence du Conseil d'Etat marque d'ailleurs, vous l'aurez observé, quelque hésitation. Pourquoi l'agent des chèques postaux échappe-t-il à l'incompatibilité et non l'agent des postes ?

Je reprendrai enfin volontiers à mon compte l'observation de M. Bailly selon laquelle la capacité doit être la règle. L'incapacité c'est l'exception. Et les dispositions exceptionnelles doivent être interprétées restrictivement. C'est une interprétation restrictive que consacre la proposition Bailly. En nous y ralliant nous voulons assurer, de la manière la plus large, le droit des citoyens à l'exercice d'un mandat politique.

3. La modification proposée par M. Van Ackere.

M. Van Ackere désire également que l'article 68, 5° de la loi électorale communale soit interprétée dans un sens restrictif. Il conserve le texte actuel de l'article auquel il ajoute les mots : « dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort ». Les agents des administrations financières ne seraient donc atteints par l'incompatibilité que pour l'exercice de fonctions de bourgmestre ou échevins dans les communes situées dans leur circonscription ou ressort administratif.

Cette proposition me paraît aussi justifiée. Le conflit d'intérêts auquel nous avons fait allusion tout à l'heure ne se produira pas, si l'agent d'une administration financière exerce les fonctions de bourgmestre ou d'échevin dans une commune située en dehors du ressort de sa compétence administrative.

4. La solution proposée.

Je propose dès lors de fusionner les deux propositions et de rédiger l'article 67, 5°, comme suit :

« Les agents et employés des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort. »

L'incompatibilité ferait aussi l'objet d'une double restriction : les catégories de personnes auxquelles elle s'applique seraient limitées et ces personnes elles-mêmes échapperaient à l'incompatibilité lorsqu'elles exercent des fonctions de bourgmestre et échevin en dehors du ressort où elles exercent leurs activités administratives.

B. L'article 68, 7°, de la loi électorale communale.

Cette disposition prévoit que ne peuvent être ni bourgmestres ni échevins

...

De onverenigbaarheid uitbreiden tot de ambtenaren van alle diensten die gelden voor rekening van de Staat beheren, lijkt mij thans een voorzorgsmaatregel te zijn die niet beantwoordt aan het nagestreefde doel.

Zou de onafhankelijkheid van een gemeentelijk mandataris die postbediende is, in het gedrang komen omdat die bediende geld in handen krijgt voor rekening van de Staat ?

De rechtspraak van de Raad van State vertoont trouwens, zoals U hebt opgemerkt, enige aarzeling. Waarom geldt de onverenigbaarheid niet voor de postcheckbediende en wel voor de postbediende ?

Tenslotte neem ik graag de opmerking van de h. Bailly voor mijn rekening, volgens welke de bekwaamheid de regel moet zijn. De onbekwaamheid is de uitzondering. En de uitzonderingsbepalingen moeten beperkend worden uitgelegd. Het voorstel Bailly bekrachtigt de beperkende interpretatie. Door er ons bij aan te sluiten willen wij op de ruimst mogelijke wijze het recht van de burgers waarborgen om een politiek mandaat uit te oefenen.

3. Wijziging voorgesteld door de h. Vanackere.

Ook de h. Vanackere wenst dat artikel 68, 5°, van de gemeentekieswet restrictief zou worden uitgelegd. Hij behoudt de huidige tekst van het artikel, maar voegt eraan toe : « in de gemeenten die tot hun werk- of ambtsgebied behoren ». De beambten van de financiële besturen zouden dus slechts onder de onverenigbaarheid vallen wat betreft de uitoefening van het ambt van burgemeester of schepen in de gemeenten binnen hun werk- of ambtsgebied.

Dit voorstel lijkt mij eveneens verantwoord. Het belangenconflict waarop wij hiervoren gezinspeeld hebben zal zich niet voordoen indien de beambte van een financieel bestuur het ambt van burgemeester of schepen uitoefent in een gemeente buiten zijn administratief ambtsgebied.

4. Voorgestelde oplossing.

Ik stel bijgevolg voor de twee voorstellen samen te voegen en artikel 68, 5°, als volgt te doen luiden :

« De agenten en beambten der fiscale besturen, in de gemeenten die tot hun werk- of ambtsgebied behoren. »

De overenigbaarheid zou dus aan twee kanten worden begrensd : de categorieën van personen waarop ze toepasselijk is, zouden beperkt zijn en deze personen zelf zouden aan de onverenigbaarheid ontsnappen wanneer ze het ambt van burgemeester of schepen uitoefenen buiten het gebied waar zij hun administratieve werkzaamheden uitoefenen.

B. Artikel 68, 7°, van de gemeentekieswet.

Dit artikel bepaalt dat geen burgemeester of schepen mogen zijn :

...

« 7° Les instituteurs qui reçoivent un traitement ou subside annuel de l'Etat ou de la province.

Comme le note fort judicieusement M. Bailly, il s'agit d'une incompatibilité qui se justifiait lorsque le collège des bourgmestre et échevins exerçait une surveillance sur les établissements d'enseignement de l'Etat.

Les docteurs, licenciés ou régents qui enseignent dans les mêmes établissements échappent à cette incompatibilité. Celle-ci est donc à l'origine d'une discrimination qui est désormais sans cause.

A la suite de son exposé, le Ministre dépose sous forme d'amendement un nouveau texte remplaçant les deux propositions de loi, et la discussion se poursuit sur ce nouveau texte.

Plusieurs membres de la Commission, interviennent pour approuver les modifications proposées. Soulignant plus spécialement ce qu'il y a d'illogique d'exclure les agents d'une administration financière, notamment les agents des postes, de la fonction de bourgmestre et d'échevin.

Les agents de l'administration fiscale devraient pouvoir mettre leur connaissance particulière au service des communes à condition que ce ne soit pas dans leur ressort.

L'incompatibilité des instituteurs qui reçoivent un traitement de l'Etat ou de la Province date du temps où le Collège des bourgmestre et échevins avait un droit de surveillance sur les écoles de l'Etat, d'autant plus que les régents et licenciés ne sont plus visés par cette incompatibilité.

Plusieurs membres ont posé des cas d'application pratiques des dispositions envisagées.

Par exemple en cas de mutation ou de promotion d'un agent de l'Administration fiscale qui ferait que cet agent aurait la commune dont il serait bourgmestre ou échevin, dans son ressort. Dans ce cas il y aura incompatibilité et il devra en tirer les conséquences.

Certains membres ont demandé à connaître exactement ce qu'il faut entendre par administration fiscale.

Voici quelles sont les administrations fiscales :

1. l'administration des Contributions directes;
2. l'administration de l'Enregistrement et des Domaines;
3. l'administration de la T.V.A.;
4. l'administration du Cadastre;
5. l'administration des Douanes et Accises;
6. la conservation des Hypothèques.

« 7° de onderwijzers die een jaarwedde of jaarlijkse toelage van de Staat of van de provincie ontvangen. »

Zoals de h. Bailly zeer terecht opmerkt was deze onverenigbaarheid gerechtvaardigd toen het college van burgemeester en schepenen toezicht oefende op de rijksonderwijsinstellingen.

De doctors, licentiaten of regenten die in dezelfde inrichtingen onderwijs verstrekken ontsnappen aan deze onverenigbaarheid. Zij is dus de oorzaak van een discriminatie die op dit ogenblik geen grond meer heeft.

Na zijn uiteenzetting dient de Minister bij amendement een nieuwe tekst in ter vervanging van de twee voorstellen van wet en de bespreking gaat verder over deze nieuwe tekst.

Verscheidene commissieleden keuren de voorgestelde wijzigingen goed. Zij merken meer in het bijzonder op dat het onlogisch is de beambten van een financieel bestuur, met name die van de Posterijen, van het ambt van burgemeester en schepenen uit te sluiten.

De beambten van de belastingbesturen zouden hun bijzondere kennis ten dienste van de gemeenten moeten kunnen stellen, op voorwaarde dat het niet in hun eigen ambtsgebied is.

De onverenigbaarheid voor onderwijzers die een wedde van de Staat of de provincies ontvangen, dagtekent uit de tijd toen het college van burgemeester en schepenen recht van toezicht op de rijksscholen had en ze geldde niet voor de regenten en licentiaten.

Verscheidene commissieleden hebben vragen gesteld nopens praktische gevallen van toepassing.

Wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer een beambte van het belastingbestuur wordt overgeplaatst of bevorderd, zodat de gemeente waarvan hij burgemeester of schepenen zou zijn, in zijn ambtsgebied komt te vallen ? In dat geval zou er onverenigbaarheid zijn en moet de betrokkene daaruit de gevolgen trekken.

Sommige commissieleden vroegen wat er juist onder belastingbestuur dient te worden verstaan.

Belastingbesturen zijn de volgende :

1. het Bestuur der Directe Belastingen;
2. het Bestuur der Registratie en Domeinen;
3. het Bestuur van de B.T.W.;
4. het Bestuur van het Kadaster;
5. het Bestuur van de Douanen en Accijnzen;
6. de Hypotheekbewaring.

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité moins 1 abstention.

L'article 2 est adopté à l'unanimité contre 1 et 1 abstention.

L'ensemble des propositions amendées est adopté à l'unanimité.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. BALTUS.

Le Président,
A. VAN CAUWENBERGHE.

TEXTE PROPOSE
PAR LA COMMISSION.

Proposition de loi modifiant l'article 68
de la loi électorale communale.

ARTICLE 1^{er}.

L'article 68, 5^e de la loi électorale communale est remplacé par le texte suivant :

...

5^e Les agents et employés des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort.

ART. 2.

L'article 68, 7^e de la loi électorale communale est abrogé.

Artikel 1 wordt aangenomen met algemene stemmen, bij 1 onthouding.

Artikel 2 wordt, op 1 stem na, met algemene stemmen bij 1 onthouding aangenomen.

De geamendeerde voorstellen in hun geheel worden met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. BALTUS.

De Voorzitter,
A. VAN CAUWENBERGHE.

TEKST VOORGESTELD
DOOR DE COMMISSIE.

Voorstel tot wijziging van artikel 68
van de gemeentekieswet.

ARTIKEL 1.

Artikel 68, 5^e van de gemeentekieswet wordt vervangen als volgt :

...

5^e De agenten en beambten der fiscale besturen, in de gemeenten die tot hun werk- of ambtsgebied behoren.

ART. 2.

Artikel 68, 7^e van de gemeentekieswet wordt opgeheven.