

**BRUSSELS  
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

---

GEWONE ZITTING 2004-2005

26 SEPTEMBER 2005

---

**VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**

**houdende de invoering van de rechtstreekse  
verkiezing van de burgemeester**

---

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

---

*Zie :*

**Stuk van het Parlement :**

A-130/1 -2004/2005 : Voorstel van ordonnantie.

**PARLEMENT DE LA REGION  
DE BRUXELLES-CAPITALE**

---

SESSION ORDINAIRE 2004-2005

26 SEPTEMBRE 2005

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE**

**instituant l'élection directe  
du bourgmestre**

---

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

---

*Voir :*

**Document du Parlement :**

A-130/1 -2004/2005 : Proposition d'ordonnance.

## KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 38.534/2  
VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 juni 2005 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie « houdende de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (Doc. B.H.R., zitting 2004-2005, nr. A-130/1) », heeft op 27 juni 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het voorstel strekt ertoe de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester te organiseren. Daartoe vervangt het artikel 13 van de nieuwe gemeentewet door een bepaling die is gekopieerd van artikel 7 van die wet.

Artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen <sup>(1)</sup>, zoals het is gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, draagt de gewesten de bevoegdheid op om « de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen » te regelen. Het artikel preciseert verder : « De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet ». Deze artikelen zijn alleen van toepassing op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 279, § 2, van de nieuwe gemeentewet bepaalt :

« Indien in een gemeente de burgemeester werd voorgedragen overeenkomstig artikel 13, eerste lid, en de hem betreffende akte van voordracht is ondertekend door ten minste één gekozene van wie de taalaanhorigheid Frans is en ten minste één gekozene van wie de taalaanhorigheid Nederlands is, moet ten minste één schepen tot de Franse taalgroep en ten minste één schepen tot de Nederlandse taalgroep behoren. Deze verplichting kan worden nagekomen met toepassing van § 1. Deze verplichting wordt eveneens geacht te zijn nagekomen als de voorzitter van de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort tot de taalgroep die overeenstemt met die welke niet vertegenwoordigd is in het college. ».

Artikel 13, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet bepaalt :

« De burgemeester wordt door de Koning benoemd uit de Belgische verkozenen voor de gemeenteraad. Deze laatsten kunnen daartoe kandidaten voordragen (...). ».

(1) Toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen.

## ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.534/2  
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition d'ordonnance « instituant l'élection directe du bourgmestre (Doc. C.R.B., session 2004-2005, n<sup>o</sup> A-130/1) », a donné le 27 juin 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

La proposition vise à organiser l'élection du bourgmestre au suffrage universel direct. A cette fin, elle remplace l'article 13 de la Nouvelle loi communale par une disposition calquée sur l'article 7 de cette loi.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles <sup>(1)</sup>, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence de régler « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales ». Il précise que « les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale ». Ces articles ne s'appliquent qu'aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 279, § 2, de la Nouvelle loi communale, dispose :

« Si, dans une commune, le bourgmestre a été présenté conformément à l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, et que l'acte de présentation qui le concerne est signé par au moins un élu d'appartenance linguistique française et au moins un élu d'appartenance linguistique néerlandaise, un échevin au moins doit appartenir au groupe linguistique français et un échevin au moins doit appartenir au groupe linguistique néerlandais. Il peut être satisfait à cette obligation par application du § 1<sup>er</sup>. De même, cette obligation est réputée remplie si le président du conseil du centre public d'aide sociale appartient au groupe linguistique correspondant à celui qui n'est pas représenté au collège. ».

L'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale dispose :

« Le bourgmestre est nommé par le Roi parmi les élus belges au conseil communal. Ceux-ci peuvent présenter des candidats en vue de cette nomination (...). ».

(1) Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

De verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State hebben uit de verplichting die aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is opgelegd om zijn bevoegdheid uit te oefenen onverminderd artikel 279, afgeleid dat dit gewest de verplichting (zou hebben) om geen afbreuk te doen aan de instellingen en begrippen waarnaar die bepalingen verwijzen <sup>(2)</sup>. Zij hebben er bovendien op gewezen dat in de ontworpen wet, die ontstaan heeft gegeven aan de wet van 13 juli 2001 houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid in artikel 279 ervan, nog andere verwijzingen naar instellingen en begrippen van het huidige gemeenterecht werden opgenomen, zoals de akte van voordracht van de burgemeester. Zij besloten :

« Dit zal het voor de Brusselse gewestwetgever nog moeilijker maken om zijn nieuwe bevoegdheden voor organieke wetgeving van de gemeenten volledig autonoom uit te oefenen, zoals de twee andere gewesten. ».

De verenigde kamers van de Raad van State gaven het volgende in overweging :

« De Kamers moeten zich uitspreken over de vraag of dat wel degelijk hun wil is.

Indien dit het geval is, aangezien deze beperking alleen betrekking heeft op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoort de bijzondere wetgever op een objectieve en redelijke wijze zulk een verschil in behandeling van de gewesten te verantwoorden, inzonderheid door te verwijzen naar het evenredigheidsbeginsel. ».

Op dat verzoek is niet ingegaan <sup>(3)</sup>.

De zaak is voor het Arbitragehof gebracht. Het Hof heeft voor recht verklaard :

« Ten aanzien van het middel dat betrekking heeft op de beperkingen op de overdracht van de bevoegdheid inzake de ondergeschikte besturen wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

B.21.1. Het tweede middel in de zaak nr. 2379 is afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11, 38 en 39 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen door artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat de artikelen 2 en 3 van de wet van 13 juli 2001 houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebruik maken van

(2) Advies 31.741/VR, gegeven op 29 mei 2001 over een voorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 13 juli 2001 houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr.st., Senaat, zitting 2000-2001, nr. 2-740/3).

(3) Volgens de heer Vandebroucke, Minister van Sociale Zaken, « (hebben) verschillende leden (...) geopperd dat het nieuwe artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen moeilijkheden zou kunnen doen rijzen op het stuk van de uitlegging omdat dat artikel bepaalt dat de gewesten hun bevoegdheid uitoefenen « onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet ». Volgens de regering wordt hier een opmerking geformuleerd die had moeten worden gemaakt in het kader van de bespreking van de Lambermontweg. Bijgevolg wordt verwezen naar de bespreking van die wet » (Verslag van de Commissie van de Kamer, Gedr.st., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 50-1302-2, blz. 19).

Les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat ont déduit de l'obligation faite à la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence sans préjudice de l'article 279 que celle-ci se verrait contrainte « (...) de ne pas affecter les institutions et les notions auxquelles ces dispositions renvoient » <sup>(2)</sup>. Elles relevaient en plus que la loi en projet, devenue la loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale, ajoutait encore, notamment dans l'article 279, des références à des institutions et des notions de droit communal en son état actuel, comme celles de l'acte de présentation du bourgmestre. Elles concluaient :

« Ceci accroîtra encore la difficulté, pour le législateur régional bruxellois, d'exercer ses nouvelles compétences en matière de législation organique des communes de manière pleinement autonome, au même titre que les deux autres régions. ».

Les chambres réunies du Conseil d'Etat émettaient la considération suivante :

« Il appartient aux Chambres de se prononcer sur le point de savoir si telle est bien leur volonté.

Si tel est le cas, comme cette limitation ne concerne que la Région de Bruxelles-Capitale, il appartiendrait au législateur spécial de justifier objectivement et raisonnablement, par référence notamment au principe de proportionnalité, une pareille différence de traitement entre les régions. ».

Il ne fut pas répondu à cette invitation <sup>(3)</sup>.

La Cour d'arbitrage a été saisie de cette question. Elle a dit pour droit :

« Quant au moyen portant sur les limites du transfert de compétences en matière de pouvoirs subordonnés pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

B.21.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2379 est pris de la violation des articles 10, 11, 38 et 39 de la Constitution combinés avec l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, et avec l'article 3 du Premier Protocole, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les articles 2 et 3 de la loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale utilisent des notions et des institutions du droit communal fédéral actuel, ce qui empêche

(2) Avis 31.741/VR, donné le 29 mai 2001 sur une proposition devenue la loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. Parl., Sénat, session 2000-2001, n° 2-740/3).

(3) Selon M. Vandebroucke, Ministre des affaires sociales, « Plusieurs membres ont estimé que le nouvel article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII de la loi spéciale de réformes institutionnelles soulèverait des difficultés d'interprétation en ce que cet article prévoit que les régions exercent leur compétence « sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale ». Le gouvernement estime qu'on formule ici une observation qui, en fait, aurait dû être développée dans le cadre de la discussion sur la loi de Saint-Polycarpe. Il est par conséquent renvoyé à la discussion qui a eu lieu sur cette loi » (Rapport de la Commission de la Chambre, Doc. Parl., Chambre, session 2000-2001, n° 50-1302-3, p. 19).

begrippen en instellingen van het huidige federale gemeenterecht, waardoor de Brusselse gewestwetgever zou worden verhinderd om zijn nieuwe bevoegdheden inzake organieke wetgeving van de gemeenten volledig autonoom uit te oefenen zoals de twee andere gewesten. De bijzondere wetgever zou aldus, wat Brussel betreft, de bevoegdheid inzake de ondergeschikte besturen opnieuw federaal maken of minstens de uitoefening ervan ondergeschikt maken aan de medewerking van de federale wetgever. Dit zou in strijd zijn met het autonomiebeginsel. Bovendien zou het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zonder afdoende reden anders worden behandeld dan de twee andere gewesten, waar ook taalminderheden bestaan.

B.21.2. Door aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid toe te wijzen om de omvang van de autonomie van de gewesten en de gemeenschappen te bepalen, heeft de Grondwetgever hem een beoordelingsvrijheid gelaten waaruit voortvloeit dat die entiteiten niet noodzakelijkerwijs in alle opzichten identiek dienen te worden behandeld.

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen door artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, bepaalt dat de gewesten de bevoegdheid inzake de samenstelling, de verkiezing, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de gemeentelijke instellingen uitoefenen, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 23bis van de gemeentekieswet.

Het voormelde artikel 6 is aangenomen ter uitvoering van artikel 39 van de Grondwet. Naar luid van die bepaling heeft de Grondwetgever de bijzondere wetgever ermee belast de gewestelijke organen in het leven te roepen en bevoegdheden aan hen toe te wijzen « binnen het gebied en op de wijze » die hij bepaalt.

De Grondwetgever zelf heeft aldus de bijzondere wetgever toegestaan de bevoegdheden van de gewestelijke organen verschillend te regelen naar gelang van het « gebied » van elk van de drie gewesten van de Belgische Staat. Daaruit volgt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden zijn door het enkele feit dat de bijzondere wetgever de gewesten inzake ondergeschikte besturen verschillend behandelt.

B.21.3. Het tweede middel in de zaak nr. 2379 is niet gegrond <sup>(4)</sup>.

Daaruit volgt dat de bijzondere wetgever gegronde redenen had om uitsluitend het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verplichten zijn bevoegdheid uit te oefenen met inachtneming inzonderheid van artikel 279 van de nieuwe gemeentewet, waardoor hij dat gewest zodoende verhindert afbreuk te doen aan instellingen en begrippen waarnaar deze bepaling verwijst. Daaronder bevindt zich de akte van voordracht van de burgemeester. Hieruit moet worden besloten dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bijzondere wet eraan in de weg staat dat de ordonnantie kan voorzien in de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

In zoverre het voorliggende voorstel de akte van voordracht afschaft, bedoeld in artikel 13, waarnaar artikel 279 van de nieuwe gemeentewet uitdrukkelijk verwijst, gaat het de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te buiten <sup>(5)</sup>.

Gelet op de pertinentie van deze opmerking, onthoudt de Raad van State zich ervan de rest van het voorstel te onderzoeken.

(4) Arbitragehof, arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003.

(5) Advies 34.410/2 gegeven op 5 februari 2003, over een voorontwerp van ordonnantie dat de ordonnantie van 17 juli 2003 tot wijziging van de Nieuwe gemeentewet is geworden (Doc. BHR, 2002-2003, A-430).

rait le législateur régional bruxellois d'exercer ses nouvelles compétences en matière de législation organique des communes de façon totalement autonome, comme peuvent le faire les deux autres régions. Le législateur spécial rendrait ainsi la compétence en matière de pouvoirs locaux à nouveau fédérale en ce qui concerne Bruxelles ou il en subordonnerait tout au moins l'exercice à une collaboration avec le législateur fédéral. Ceci serait contraire au principe d'autonomie. En outre, la Région de Bruxelles-Capitale serait traitée sans raison valable autrement que les deux autres régions, dans lesquelles existent également des minorités linguistiques.

B.21.2. En attribuant au législateur spécial le pouvoir de préciser l'étendue de l'autonomie des régions et des communautés, le Constituant lui a laissé une liberté d'appréciation d'où il résulte que ces entités ne doivent pas nécessairement être traitées identiquement à tous égards.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, dispose que les régions exercent la compétence en matière de composition, d'élection, d'organisation, de compétence et de fonctionnement des institutions communales, sans préjudice des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale et de l'article 23bis de la loi électorale communale.

L'article 6, précité, a été adopté en exécution de l'article 39 de la Constitution. Aux termes de cette disposition, le Constituant a chargé le législateur spécial de créer les organes régionaux et de leur attribuer des compétences « dans le ressort et selon le mode » qu'il établit.

Le Constituant a ainsi permis lui-même au législateur spécial de régler différemment les compétences des organes régionaux selon le « ressort » de chacune des trois régions de l'Etat belge. Il s'ensuit que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés par cela seul que, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, le législateur spécial traite différemment les régions.

B.21.3. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2379 n'est pas fondé <sup>(4)</sup>.

Il en résulte que le législateur spécial pouvait légitimement contraindre la seule Région de Bruxelles-Capitale à exercer sa compétence dans le respect, notamment, de l'article 279 de la nouvelle loi communale, l'empêchant ainsi d'affecter des institutions et notions auxquelles cette disposition renvoie. Parmi celles-ci figure celle de l'acte de présentation du bourgmestre. Il faut en conclure qu'en Région de Bruxelles-Capitale, la loi spéciale fait obstacle à ce que l'ordonnance puisse prévoir l'élection directe du bourgmestre.

En ce qu'elle supprime l'acte de présentation prévu à l'article 13 expressément visé à l'article 279 de la Nouvelle loi communale, la proposition examinée outrepassé les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale <sup>(5)</sup>.

Compte tenu de l'importance de cette observation, le Conseil d'Etat s'abstient d'examiner le reste de la proposition.

(4) C.A., arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003.

(5) Avis 34.410/2, donné le 5 février 2003, sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 17 juillet 2003 modifiant la Nouvelle loi communale (Doc. CRB, 2002-2003, A-430).

De kamer was samengesteld uit

De heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
De heren	J.-C. SHOLSEM,	assessoren van de afdeling
	H. BOSLY,	wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer X. DELGRANGE, auditeur.

*De Griffier,*

A.-C. VAN GEERSDAELE

*De Voorzitter,*

Y. KREINS

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J.-C. SHOLSEM,	assesseurs de la section de
	H. BOSLY,	législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

*Le Griffier,*

A.-C. VAN GEERSDAELE

*Le Président,*

Y. KREINS





