



**TIJDENS DE ZITTINGSPERIODE STAPT
EEN GEMEENTELIJKE MANDATARIS UIT
ZIJN/HAAR OORSPRONKELIJKE POLITIEKE
FRACTIE OF WORDT HIJ/ZIJ DOOR DIE
FRACTIE UITGESLOTEN.
WAT ZIJN DE GEVOLGEN?**

Drie grondbeginselen

Vier mogelijke gevallen in de Nieuwe Gemeentewet



INLEIDING

Na hun installatie vormen de mandatarissen die vanop dezelfde lijst verkozen zijn in principe samen een politieke fractie, die we de “**oorspronkelijke politieke fractie**” kunnen noemen.

Het valt wel eens voor dat een gemeentelijke mandataris (gemeenteraadslid, schepen of burgemeester) **uitgesloten** wordt van de oorspronkelijke politieke fractie (op beslissing van die fractie^[1] of als gevolg van een uitsluiting beslist door de partij die door de lijst wordt vertegenwoordigd^[2]) of dat die zelf beslist **op te stappen** (omdat het lid zich niet langer kan vinden in de ideeën van de oorspronkelijke fractie, of omdat het besloten heeft de partij te verlaten die door de oorspronkelijke lijst wordt vertegenwoordigd).

In beide gevallen zal het betrokken raadslid zich ofwel aansluiten bij **een andere groep verkozenen** (een “**overloper**”, zoals het in de volksmond heet), ofwel een **eenpersoonsfractie vormen** (de betrokkene valt niet langer onder de vlag van de lijst waarop hij/zij verkozen werd omdat zijn/haar overtuigingen niet langer stroken met die van zijn/haar lijstgenoten).

Deze situaties roepen een **aantal vragen** op, zowel voor de mandatarissen zelf als voor de personen die garant moeten staan voor de toepassing van de Nieuwe Gemeentewet (hierna “NGW”).

Wat zijn de juridische gevolgen van een dergelijke verandering? In dit opzicht moet worden herinnerd aan **drie grote principes**.

Hoe moet de verkozene in kwestie trouwens worden meegerekend voor de toepassing van de bepalingen van de NGW, die verwijzen naar een (politieke) “lijst” of een (politieke) “fractie”?

Concreet zal het antwoord afhangen van de bepaling die moet worden toegepast.

Brussel Plaatselijke Besturen licht de **vier situaties**, de **vier gevallen**, die zich in de praktijk kunnen voordoen in de NGW toe, alsook hoe de stemmen moeten worden meegeteld van verkozenen die zijn uitgesloten of die hun oorspronkelijke lijst hebben verlaten. Deze vier gevallen zijn: het geval waarin de NGW gewag maakt van de “lijst” (1), artikel 16 van de NGW (vervanging van een schepen) (2), artikel 120 van de NGW (de samenstelling van de commissies van de gemeenteraad) (3), en artikel 112 van de NGW (publicatieruimte in het gemeentelijke informatieblad) (4).

1 Bv. als partijloos raadslid uitgesloten worden van de Lijst van de Burgemeester (voorbeeld in het Frans) <https://www.rtb.be/article/wsl-le-conseiller-communal-olivier-schuermans-exclu-de-la-liste-du-bourgmestre-suite-a-un-derapage-sur-facebook-9260582> (geraadpleegd op 28 maart 2024).

2 Bv. als gemeenteraadslid uitgesloten worden door een partij (Les Engagés), zonder naar een andere partij over te stappen (voorbeeld in het Frans). <https://www.lesoir.be/470338/article/2022-10-10/crise-chez-les-engages-maxime-prevot-annonce-lexclusion-dahmed-el-khannouss> (geraadpleegd op 9 april 2024).

DRIE GROTE PRINCIPES

PRINCIPE NR 1

GEEN VERLIES VAN HET MANDAAT ALS RAADSLID BIJ UITSLUITING OF VERTREK

In beide gevallen, uitsluiting of vrijwillig vertrek omdat het raadslid andere overtuigingen aanhangt, komt er geen einde aan de ambtstermijn van het raadslid (we zouden van de “oorspronkelijke” ambtstermijn kunnen spreken).

Want “[le conseiller] exerce un mandat public attribué définitivement et de plein droit^[1] qui lui appartient tant qu’il n’est pas frappé d’une cause de déchéance (...) ou qu’il n’a pas démissionné^[2]”.

De Raad van State wijst er overigens op dat er geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling bestaat die stelt dat het noodzakelijk is lid te zijn van een politieke partij om deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen en om verkozen te worden. De legitimiteit van een lokaal verkozenen bestaat erin dat hij door een meerderheid van de burgers van zijn gemeente werd gekozen^[3].

¹ R. Wilkin, Précis de droit communal, Brussel, Bruylant, 1959, p. 40.

² R. Wilkin, ibid., p. 43.

³ “De artikelen L1123-4, §§ 1 en 2, en L1123-1, § 1, van het WPPD bevestigen die legitimiteit in zoverre de uitsluiting van een verkozenen van zijn politieke partij niet tot gevolg kan hebben dat hij wordt geweerd uit de functies die hij binnen de organen zelf van de gemeente uitoefent” (Raad van State, 1 december 2021, nr. 252.283, Aydin).

PRINCIPE NR 2

ER IS EEN FORMELE BESLISSING VAN DE GEMEENTERAAD NODIG OM HET BIJKOMEND MANDAAT TE ONTNEMEN AAN EEN RAADSLID DAT IS UITGESLOTEN OF DAT DE FRACTIE VAN ZIJN OORSPRONKELIJKE LIJST HEEFT VERLATEN

Het *bijkomend* mandaat is het mandaat dat wordt uitgeoefend op grond van het “oorspronkelijke” mandaat van raadslid (bv. een mandaat als vertegenwoordiger van de gemeente in de bestuursraad van een intergemeentelijke vereniging).

Er bestaan geen specifieke regels die ervoor zorgen dat een bijkomend mandaat van rechtswege wordt ingetrokken.

De gemeenteraad mag dus vrij het bijkomend mandaat intrekken van een raadslid dat is uitgesloten of dat zijn/haar partij, dan wel de politieke fractie die gevormd is door zijn/haar oorspronkelijke lijst, heeft verlaten. Deze beslissing moet de vorm aannemen van een bestuurshandeling van individuele strekking die door de raad wordt aangenomen en die formeel moet worden gemotiveerd^[1].

¹ 6 Overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De rechtspraak van de Raad van State veroordeelt het te pas en te onpas gebruiken van “geprefabriceerde” gronden: rekening houdend met de persoonlijke situatie van de verkozenen moet de gemeenteraad concrete beweegredenen aanvoeren op basis waarvan zijn/haar mandaat moet worden ingetrokken.

Het is aan de gemeenteraad om uit te maken of de mandataris die uit zijn/haar politieke fractie is gezet of ontslag heeft genomen, de gemeente kan blijven vertegenwoordigen in de betreffende entiteit of dat de breuk met zijn/haar politieke fractie een andersluidende beslissing noodzakelijk maakt. Deze elementen moeten nauwkeurig blijken in de formele motivering van de beslissing van de gemeenteraad.

Een voorbeeld: het kan gebeuren dat de redenen die de uitsluiting verantwoorden uit de partij dan wel uit de fractie die op basis van de lijst is gevormd – zoals wangedrag of het begaan van strafbare feiten – ook de vertrouwensbreuk tussen de gemeenteraad en de betrokken verkozenen rechtvaardigen.

In de praktijk is het de lijst waartoe hij/zij behoort die beslist of de mandataris haar nog kan vertegenwoordigen en die de procedure start (inschrijving als agendapunt door de fractieleider).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is van mening dat het verkieslijk is de gemeenteraad de vrije hand te laten. Juridisch is het immers aan deze instantie dat alle raadsleden hun bijkomend mandaat ontnemen.

PRINCIPE NR 3.**EEN MANDATARIS DIE IS UITGESLOTEN OF VERTROKKEN UIT ZIJN/HAAR POLITIEKE FRACTIE BLIJFT ZIJN/HAAR OORSPRONKELIJKE LIJST VERTEGENWOORDIGEN IN DE ENTITEIT WAAR HIJ/ZIJ ZIJN/ HAAR BIJKOMEND MANDAAT UITOEFENT**

Hoewel hij/zij niet langer lid is van de politieke fractie die samenvalt met de lijst waarop hij/zij werd verkozen, wordt het ontslagnemende raadslid geacht nog altijd deel uit te maken van zijn/haar oorspronkelijke lijst. Het lid wordt als zodanig meegeteld.

Voor de gemeenteraadsleden die de gemeente vertegenwoordigen binnen het bestuursorgaan van autonome gemeentebedrijven wordt dit idee bevestigd in de bepalingen van artikel 8 van de ordonnantie betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten. De omzendbrief van 9 juni 2020 (C-2020/30986) m.b.t. deze ordonnantie zet het geval uiteen van de “overloper” of van de mandataris die als onafhankelijke zetelt: *“Daartoe wordt verwezen naar artikel 56 van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, dat inhoudt dat voor deze verhoudingsgewijze verdeling rekening gehouden wordt met de “lijsten” (en niet met de “politieke fractie”). Als een gemeenteraadslid na zijn verkiezing op een lijst beslist over te stappen naar een andere “politieke fractie” binnen de gemeenteraad, is het bijgevolg belangrijk zich te houden aan de termen van het Gemeentelijk Kieswetboek, en voor de verhoudingsgewijze samenstelling van de raad van bestuur van het gemeentebedrijf rekening te houden met de lijsten die de kiezers ter stemming zijn voorgelegd.”*

Het raadslid blijft de vertegenwoordiger van zijn/haar oorspronkelijke lijst en blijft zetelen in het bestuursorgaan krachtens de beslissing van de gemeenteraad die dit lid als vertegenwoordiger heeft aangewezen. Twee gevallen kunnen zich dan voordoen:

- ofwel kennen de statuten (of het huishoudelijk reglement) individuele rechten toe aan de leden van de organen van de rechtspersoon (“bv. spreektijd tijdens vergaderingen wordt toegekend aan *“elk lid van het orgaan”*); de mandataris die is uitgesloten of opgestapt kan dan nog altijd de rechten uitoefenen die hij of zij ontleent als lid van het orgaan. Het is overigens vaak in die zin dat de NGW erin voorziet dat hun rechten worden uitgeoefend door de gemeenteraadsleden in het kader van de zittingen van de gemeenteraad;
- ofwel kennen de statuten (of het huishoudelijk reglement) rechten toe aan de *“in de organen vertegenwoordigde politieke fracties”*. In dit geval zal de politieke fractie allicht van oordeel zijn dat de vertrokken of uitgesloten verkozene het spreekrecht niet in haar naam mag uitoefenen indien dit lid zich kan uiten bij monde van een andere onder de vertegenwoordigers van wie de politieke overtuigingen nog overeenstemmen met die van de fractie.

DE VIER GEVALLEN WAARIN DE NGW VOORZIET

GEVAL 1

DE NGW VERWIJST NAAR DE “LIJST WAAROP HET RAADSLID WERD VERKOZEN”

Regel: rekening houden met de oorspronkelijke lijst, los van de politieke verschuivingen

Elke mandataris vertegenwoordigt zijn/haar gemeentelijke lijst (zijn/haar “oorspronkelijke lijst”). De mandataris is immers niet enkel gekozen als persoon, maar ook als vertegenwoordiger van de eigen lijst, en verdedigt bijgevolg het beleid dat deze lijst voorstaat ten aanzien van de bevolking. De verkozene blijft meetellen voor deze lijst indien de wetgeving er uitdrukkelijk naar verwijst. Uitgesloten worden of politiek opstappen zal geen enkel gevolg hebben op deze lijstgebondenheid.

Voorbeeld: indien twee verkozenen van de MR-lijst beslissen over te stappen naar de fractie van de PS-lijst zullen ze standaard worden meegeteld als leden van de MR-lijst indien een bepaling verwijst naar de “lijst”.

Meerdere artikelen in de NGW gebruiken het begrip “lijst”, met enkele variaties afhankelijk van de betrokken bepaling (maar de regel is dezelfde):

Voorbeeld 1. Art. 73: “De verkozene die niet geïnstalleerd kan worden door de toepassing van een onverenigbaarheid behoudt het recht om later toege-

laten te worden tot de eedaflegging en wordt vervangen door de plaatsvervanger die nuttig gerangschikt is **op de lijst waarop hij werd verkozen** en neemt de plaats in van laatstgenoemde op de lijst van de opvolgers.”

Voorbeeld 2. Art. 8bis (verkiezing van de voorzitter van de gemeenteraad): “De voorzitter en plaatsvervanger worden schriftelijk voorgedragen door een meerderheid van de gekozenen van de **lijst waarvoor ze zijn opgekomen** en door een meerderheid van de gekozenen van de gemeenteraad.”

Voorbeeld 3. Art. 13 (verkiezing van de burgemeester): “De burgemeester wordt door de Regering benoemd uit de Belgische verkozenen voor de gemeenteraad, op schriftelijke voordracht van minstens de meerderheid van de verkozenen van de **lijst waarop hij opgekomen** is en van minstens de meerderheid van de verkozenen voor de gemeenteraad.”

Voorbeeld 4. Art. 15 (verkiezing van de schepenen *bij het begin van de zittingsperiode*): “De schepenen worden door de raad onder de gemeenteraadsleden verkozen. Elke schepen wordt schriftelijk voorgedragen door minstens de meerderheid van **degenen die op dezelfde lijst zijn verkozen** en door minstens de meerderheid van de verkozen gemeenteraadsleden.”

De *verkiezing* van de schepenen (die plaatsvindt bij het begin van de zittingsperiode en waarvoor enkel met de lijsten rekening wordt gehouden) moet worden onderscheiden van de *vervanging* van de schepenen, die in punt 2 zal worden besproken (waar het begrip “politieke fractie” zal spelen, waardoor er rekening moet worden gehouden met de politieke verschuivingen).

GEVAL 2

DE “POLITIEKE FRACTIE ZOALS DIE BESTAAT OP HET OGENBLIK VAN DE VERVANGING VAN DE SCHEPEN” (ART. 16)



Regel: rekening houden met de politieke verschuivingen, los van de oorspronkelijke lijst

Artikel 16 van de NGW voorziet in een pariteit tussen mannen en vrouwen in het college van burgemeester en schepenen. Het laatste lid van zijn § 4 bepaalt het volgende: “Voor de toepassing van deze paragraaf, komt de lijst overeen met de politieke fractie zoals die bestaat op het ogenblik van de vervanging van de schepen”. De vierde paragraaf omvat alle gronden van vervanging die zich in de loop van de zittingsperiode kunnen voordoen voor een schepen: overlijden, ontslag, verval van mandaat, afzetting (art. 15, § 4 van NGW) en verhindering (art. 18).

In dit geval wijkt de wetgever uitdrukkelijk af van de gebruikelijke regel die erin bestaat dat een verkozen mandataris altijd wordt meegeteld voor de lijst waarop hij of zij is verkozen, en legt hij op rekening te houden

met het volgende: “de politieke fractie zoals die bestaat op het ogenblik van de vervanging van de schepen”. Er moet dus rekening worden gehouden met de politieke verschuivingen.

NB: Deze politieke verschuivingen moeten worden bevestigd door de gemeenteraad. In de notulen van zijn zitting moet de gemeenteraad dus akte nemen van deze politieke verschuivingen.

Voorbeeld: indien twee verkozenen van de MR-lijst beslissen over te stappen naar de fractie van de PS-lijst zullen ze worden meegeteld als leden van de politieke fractie van de PS bij de stemming ter vervanging van de schepen.

Opgelet: deze regel geldt **niet** in geval van herverkiezing van de burgemeester en voorzitter van de gemeenteraad: indien er in de loop van de zittingsperiode een nieuwe verkiezing moet worden gehouden, moet de akte van voordracht een meerderheid van de lijstgenoten achter zich krijgen. Ter bepaling van deze meerderheid wordt rekening gehouden met de oorspronkelijke situatie (lijst), niet met de situatie op het moment van de verkiezing (meerderheid van de mandatarissen verkozen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaten).

GEVAL 3

DE “FRACTIES WAARUIT DE GEMEENTERAAD IS SAMENGESTELD” (ART. 120)



Regel: rekening houden met de oorspronkelijke lijst

Artikel 120 van de NGW vergt een evenredige vertegenwoordiging van de “fracties waaruit de gemeenteraad is samengesteld” in de commissies van de gemeenteraad. De wetgever stelt uitdrukkelijk het volgende: “geacht worden een fractie te vormen de gemeenteraadsleden die op een zelfde lijst verkozen zijn of die verkozen zijn op lijsten die onderling verenigd zijn om een fractie te vormen” (art. 120, § 1, derde lid). Zoals in het geval nr. 1 moet er rekening worden gehouden met de oorspronkelijke lijsten.

De omschrijving “democratische politieke fractie die in de gemeenteraad is vertegenwoordigd” uit de slotzin van artikel 112 van de NGW moet op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd. Het zesde lid van dit artikel voorziet in de installatie van een commissie die belast is met het indienen van een jaarverslag betreffende de naleving van deze bepaling (die betrekking heeft op het gemeentelijke informatieblad)¹.

¹ Aan dit begrip ligt een amendement ten grondslag om in de Franse versie van de wetgeving de voorkeur te geven aan de term “groupe” boven de term “formation”: “Het amendement is

Bij de samenstelling van deze commissie moet rekening worden gehouden met de oorspronkelijke lijsten.

louter technisch en strekt ertoe te zorgen voor meer duidelijkheid in de terminologie. Het is de bedoeling het woord “groupe politique” te gebruiken, zoals duidelijk omschreven in artikel 120 van de Nieuwe Gemeentewet, in plaats van het woord “formation politique”, dat niet omschreven wordt in de Nieuwe Gemeentewet en tot verwarring kan leiden” (Ontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook van artikel 112 van de Nieuwe Gemeentewet, Verslag, Parl. stukken, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, A-287/2, nr. 15 en nr. 16).

GEVAL 4

HET PUBLICATIERECHT IN HET GEMEENTELIJKE INFORMATIEBLAD WORDT GEGARANDEERD AAN DE “DEMOCRATISCHE POLITIEKE LIJSTEN OF FRAC-TIES DIE VERTEGENWOORDIGD ZIJN IN DE GEMEENTERAAD, MAAR GEEN DEEL UITMAKEN VAN DE GEMEENTELIJKE MEERDERHEID” (ART. 112)



Regel: rekening houden met de oorspronkelijke lijst

Artikel 112 regelt ten behoeve van de rechthebbenden de ruimte voor vrije tribunes in het gemeentelijke informatieblad. Dit recht is voorbehouden aan de *“democratische politieke lijsten of fracties die vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad, maar geen deel uitmaken van de gemeentelijke meerderheid”*.

De begrippen *“lijst”* en *“democratische politieke fracties die vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad, maar geen deel uitmaken van de gemeentelijke meerderheid”* mogen er dan wel naast elkaar voorkomen, maar het recht op een *“forum”* in het gemeentelijke informatieblad blijft beperkt tot de *“lijsten”* die vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad. Met andere woorden, de lijsten die na de verkiezingen zitjes in de gemeenteraad hebben behaald.

Voorbeeld 1: een gemeenteraadslid dat op de MR-lijst verkozen is, beslist de partij te verlaten en zetelt niet meer in de fractie die uit de MR-lijst is voortgekomen. Hij stapt over naar de partij DéFI, die niet vertegenwoordigd is in de gemeenteraad. DéFI had echter een kieslijst ingediend op een geldige wijze. Het raadslid zal echter niet andermaal recht hebben op een onafhankelijk opiniestuk in het infoblad, deze keer namens zijn nieuwe partij.

Voorbeeld 2: een op de lijst Ecolo/Groen verkozen raadslid wordt uit de fractie gesloten (een uit de oorspronkelijke lijst Ecolo/Groen voortgekomen fractie) en beslist voortaan als onafhankelijke te zetelen. Hij zal geen recht hebben op een opiniestuk in het gemeentelijke informatieblad.

Opgelet: Een schepen die zijn oorspronkelijke lijst de rug toekeert maar beslist om zijn schepenmandaat niet neer te leggen, blijft lid van de meerderheid. Hij persoonlijk heeft geen recht op een vrije tribune in het gemeenteblad. De raadsleden die hem in zijn overstap zouden volgen evenmin. In de eerste plaats wordt hij krachtens het beginsel *“een college handelt collegiaal”* verondersteld zich niet in eigen naam tegen de meerderheid uit te spreken in het gemeentelijke informatieblad. Bovendien blijven raadsleden die besloten hebben hem politiek te volgen in zijn overstap en hun oorspronkelijke lijst de rug toe te keren, voor de uitoefening van dit recht verbonden aan deze oorspronkelijke lijst.



CONCLUSIES

- Een mandataris die uitgesloten is van zijn oorspronkelijke fractie of de fractie heeft verlaten, blijft een gemeenteraadslid en behoudt zijn afgeleid mandaten, tenzij de gemeenteraad anders beslist;
- De NGW bevat geen definitie in abstracto voor het begrip “politieke fractie”. Er moet *in concreto* worden bekeken wat de bepaling voorschrijft om te weten wat er moet gebeuren met een mandataris die is uitgesloten of die de oorspronkelijke fractie heeft verlaten:
 - als de NGW verwijst naar de “lijst” – bv. de verkiezing van een schepen – wordt de betrokkene verbonden aan de oorspronkelijke lijst;
 - artikel 16 NGW – vervanging van een schepen – er wordt rekening gehouden met de verschuivingen die zich hebben voorgedaan;
 - artikel 120 NGW – samenstelling van de commissies van de gemeenteraad – de betrokkene wordt verbonden aan de oorspronkelijke lijst;
 - artikel 112 NGW – vrije tribune in het informatieblad – enkel lijsten met verkozenen mogen erin publiceren.