

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 juillet 2012

PROJET DE LOI
modifiant la législation électorale
en vue de renforcer
la démocratie
et la crédibilité du politique

AMENDEMENT

déposé en séance plénière

N ° 9 DE MM. **MAINGAIN, THIÉRY ET CLERFAYT**

Art. 9/1 (*nouveau*)

Insérer un chapitre IV/1, intitulé “Modifications à la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives”, contenant un article 9/1, rédigé comme suit:

“Art. 9/1. L'article 1^{er} quater de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives est remplacé par la disposition suivante:

Documents précédents:

Doc 53 **2292/ (2011/2012):**

- 001: Projet transmis par le Sénat.
- 002 et 003: Amendements.
- 004: Rapport.
- 005: Texte corrigé par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 juli 2012

WETSONTWERP
tot wijziging van de kieswetgeving
met het oog op de versterking
van de democratie
en de politieke geloofwaardigheid

AMENDEMENT

ingediend in plenaire vergadering

Nr. 9 VAN DE HEREN **MAINGAIN, THIÉRY EN CLERFAYT**

Art. 9/1 (*nieuw*)

Een hoofdstuk IV/1 invoegen met als opschrift “Wijzigingen van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers”, luidende:

“Art. 9/1. Artikel 1quater van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, wordt vervangen door wat volgt:

Voorgaande documenten:

Doc 53 **2292/ (2011/2012):**

- 001: Ontwerp overgezonden door de Senaat.
- 002 en 003: Amendementen.
- 004: Verslag.
- 005: Tekst verbeterd door de commissie.

“Art. 1^{er}. § 1^{er}. Le mandat de membre de la Chambre des représentants ne peut être cumulé avec plus d’un mandat exécutif rémunéré.

Sont considérés comme mandats exécutifs rémunérés au sens de l’alinéa précédent:

1° les fonctions de bourgmestre, d’échevin et de président de conseil d’action sociale, quel que soit le revenu y afférent;

2° tout mandat exercé au sein d’un organisme public ou privé, en tant que représentant de l’État, d’une Communauté, d’une Région, d’une province ou d’une commune, qui confère à son titulaire un pouvoir personnel propre autre que celui de membre de l’assemblée générale ou du conseil d’administration de cet organisme, même si ce mandat est exercé à titre gratuit;

3° tout mandat exercé au sein d’un organisme public ou privé, en tant que représentant de l’État, d’une Communauté, d’une Région, d’une province, d’une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 500 euros par mois. Ce montant est adapté annuellement à l’évolution de l’indice des prix à la consommation.

Ne sont pas considérés comme mandat exécutif rémunéré au sens de l’alinéa premier, les mandats ci-après pour autant qu’ils ne donnent droit à aucune rémunération, rémunération ou avantage de quelque nature que ce soit:

1° les mandats dérivés de la fonction et qui ne sont pas rémunérés;

2° les mandats dans les organismes consultatifs;

3° les mandats dans les organismes dépourvus de la personnalité juridique.

§ 2. Chaque membre de la Chambre des représentants communique au président de la Chambre des représentants ou du Sénat, par déclaration écrite, toutes les données utiles relatives aux mandats et fonctions, en application de l’article 1^{er}quater de la loi du 6 août 1931, dans les soixante jours qui suivent l’entrée en fonction et dans les soixante jours qui suivent le début de chaque session parlementaire de la législature.

“Art. 1. § 1. Het mandaat van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers kan worden gecumuleerd met ten hoogste één bezoldigd uitvoerend mandaat.

Als bezoldigde uitvoerende mandaten in de zin van het vorige lid worden beschouwd:

1° het ambt van burgemeester, van schepenen van voorzitter van een raad voor maatschappelijk welzijn, ongeacht het daaraan verbonden inkomen;

2° elk mandaat in een openbare of particuliere instelling, uitgeoefend in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat de bekleder ervan een persoonlijke en eigen macht verschaft van een andere aard dan die waarover een lid van de algemene vergadering of van de raad van bestuur van die instelling beschikt, en ook indien dat mandaat onbezoldigd wordt uitgeoefend;

3° elk mandaat in een openbare of particuliere instelling, uitgeoefend in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat een maandelijks bruto belastbaar inkomen oplevert van minstens 500 euro. Dat bedrag wordt jaarlijks aangepast aan het indexcijfer van de consumtieprijsen.

Als bezoldigde uitvoerende mandaten in de zin van het eerste lid worden niet beschouwd, de hierna vermelde mandaten voor zover ze geen recht geven op enige vergoeding, enige bezoldiging of enig voordeel van welke aard ook:

1° de uit het ambt afgeleide mandaten;

2° de mandaten in de adviesorganen;

3° de mandaten in instellingen zonder rechtspersoonlijkheid.

§ 2. Binnen zestig dagen na de ambtsaanvaarding en binnen zestig dagen na de opening van elke parlementaire zittingsperiode deelt elk lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat, door middel van een schriftelijke verklaring en met toepassing van artikel 1quater van de wet van 6 augustus 1931, alle nuttige gegevens mee aangaande zijn mandaten en ambten.

La déclaration est examinée par une commission ad hoc de l'assemblée dont il est membre; celle-ci vérifie si le membre ne cumule pas ce mandat avec plus d'un mandat exécutif rémunéré.

La commission statue sans recours et fait part de sa décision définitive quant à l'application de l'article 1^{er} quater.

Si le membre ne s'acquitte pas de l'obligation de déposer sa déclaration ou s'en acquitte avec retard, il est sanctionné d'une retenue de 25 % sur le montant brut de son indemnité parlementaire, pendant toute la durée du manquement.

S'il est avéré que le membre de la Chambre des représentants ou du Sénat exerce plus d'un mandat exécutif rémunéré, en application de l'article 1^{er} quater, la commission ad hoc de l'assemblée dont il fait partie informe sans délai l'organisme public ou privé, visés à l'alinéa 2 2° et 3°, de l'infraction à l'article 1^{er} quater et signifie à cet organisme qu'il doit démettre ce membre de ses fonctions au sein dudit organisme.

L'organisme notifie la démission du membre à la présidence de la Chambre des représentants ou du Sénat dans les trente jours qui suivent la signification.

La règle visée au présent article est applicable au parlementaire européen."

JUSTIFICATION

La problématique générale du cumul des mandats, et plus particulièrement du mandat parlementaire avec d'autres fonctions, fait l'objet d'appréciations et de débats qui démontrent les lacunes de la loi.

Au cœur du débat, se trouve notamment l'interprétation et l'application de l'article 1^{er} quater de la loi du 6 août 1931 précitée.

Cette disposition est la transcription légale (loi du 4 mai 1999) de la décision du groupe de travail Langendries (23 juin 1996) selon laquelle un mandat parlementaire (député fédéral ou sénateur) ne peut pas être cumulé avec plus d'un mandat exécutif rémunéré.

Cet article entend par mandats exécutifs rémunérés:

De verklaring wordt onderzocht door een ad-hoc-commissie van de assemblee waar de betrokkene lid van is; die commissie gaat na of het lid zijn mandaat niet cumuleert met meer dan één ander bezoldigd uitvoerend mandaat.

De beslissingen van de commissie in verband met de toepassing van artikel 1quater zijn definitief en er kan geen beroep tegen worden ingesteld.

Indien het lid zijn verplichting die verklaring in te dienen niet of te laat nakomt, wordt hem, bij wijze van sanctie en zolang het verzuim duurt, een inhouding van 25 % op het brutobedrag van zijn parlementaire vergoeding opgelegd.

Indien blijkt dat het lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat meer dan één bezoldigd uitvoerend mandaat uitoefent, wordt, met toepassing van artikel 1quater, de in het tweede lid, 2° en 3°, bedoelde openbare of particuliere instelling onverwijld door de ad-hoccommissie van de assemblee waar hij deel van uitmaakt, in kennis gesteld van de overtreding als bedoeld in artikel 4quater, met de precisering dat die instelling de betrokkene uit zijn functies moet ontslaan.

De instelling stelt het voorzitterschap van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat binnen dertig dagen na voormelde kennisgeving in kennis van het ontslag van het betrokken lid.

De bij dit artikel beoogde regel is van toepassing op de Europese parlementsleden."

VERANTWOORDING

Over het algemene vraagstuk van de cumulatie van mandaten, meer bepaald die van het mandaat van parlements lid met andere ambten, worden gedachtewisselingen en debatten gehouden die aantonen dat de vigerende wet leemten bevat.

Alles draait rond de interpretatie en de toepassing van artikel 1quater van de voornoemde wet van 6 augustus 1931.

Deze bepaling is de wettelijke verankering (wet van 4 mei 1999) van de beslissing van de "werkgroep-Langendries" (23 juni 1996), die tot het besluit kwam dat een parlementair mandaat (federaal volksvertegenwoordiger of senator) niet kan worden gecumuleerd met meer dan één bezoldigd uitvoerend mandaat.

Artikel 1quater verstaat onder bezoldigde uitvoerende mandaten:

— les fonctions de bourgmestre, d'échevin et de président du conseil de l'action sociale, quel que soit le revenu y afférent;

— tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune pour autant que ce mandat confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme et quel que soit le revenu y afférent;

— tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 20 000 francs bruts annuels; ce montant est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La question principale qui se pose aujourd'hui porte sur ce qu'il faut entendre par un mandat qui confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration d'un organisme(...) dès lors qu'un parlementaire (député ou sénateur) exerce déjà la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un centre public de l'action sociale. En effet, les travaux préparatoires de la loi du 4 mai 1999 (*Doc. parl. Sénat* 984 et 985, sess. 1997-1998, et *Doc. parl. Chambre* 1687 et 1688, sess. 1997-1998) ne répondent pas précisément à cette question et renvoient à la ratio legis de la loi qui consiste, et cela reste souhaitable, d'interdire le cumul excessif des mandats.

En tout état de cause, les travaux préparatoires ont conclu que la notion de mandat exécutif rémunéré ne concernait pas:

- les mandats dérivés de la fonction;
- les mandats dans les organes consultatifs;
- les mandats dans des organismes dépourvus de la personnalité juridique;
- les mandats à titre gratuit.

Dans cette mesure, l'incertitude subsiste néanmoins quant à la qualification juridique de la notion de mandat dans l'hypothèse visée au 2° de l'article 1^{er} quater.

Outre la question de l'interprétation, un second problème se pose quant à l'application de l'article 1^{er} quater: en effet, cette disposition est dépourvue d'effectivité; dans la pratique, le président de la Chambre législative concernée invite personnellement tous les membres de celle-ci à introduire leur déclaration de cumul des mandats en début d'exercice de la fonction de parlementaire.

— het ambt van burgemeester, van schepenen en van voorzitter van een raad voor maatschappelijk welzijn, ongeacht het daaraan verbonden inkomen;

— elk mandaat in een openbare of privé-instelling, uitgeoefend als vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat meer bevoegdheid verleent dan het loutere lidmaatschap van de algemene vergadering of van de raad van bestuur van die instelling en ongeacht het daaraan verbonden inkomen;

— elk mandaat in een openbare of privé-instelling, uitgeoefend als vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat een maandelijks bruto belastbaar inkomen oplevert van minstens 20 000 frank; dat bedrag wordt jaarlijks aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.

De hamvraag luidt vandaag wat moet worden verstaan onder een mandaat dat "meer bevoegdheid verleent dan het loutere lidmaatschap van de algemene vergadering of van de raad van bestuur van [een] instelling", wanneer een parlementslid (volksvertegenwoordiger of senator) al het ambt uitoefent van burgemeester, schepenen of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 1999 (zie stukken Senaat nrs. 984 en 985, zittingsperiode 1997-1998, alsook documenten Kamer nrs. 1687 en 1688, zittingsperiode 1997-1998) werd geen duidelijk antwoord op die vraag gegeven en werd verwezen naar de ratio legis van de wet, die er — nog steeds terecht — op gericht is een overdreven cumulatie van ambten te verbieden.

Hoe dan ook werd tijdens die parlementaire voorbereiding afgesproken dat het begrip "bezoldigd uitvoerend mandaat" niet zou slaan op:

- de uit het ambt afgeleide mandaten;
- de mandaten in de adviesorganen;
- de mandaten in instellingen zonder rechtspersoonlijkheid;
- de onbezoldigde mandaten.

Een en ander neemt echter niet de onzekerheid weg omtrent de juridische invulling van het begrip "mandaat" als bedoeld in de hypothese die wordt vermeld in artikel 1^{er} quater, 2°.

Die bepaling brengt echter niet alleen interpretatie-, maar ook toepassingsproblemen met zich. Dat komt doordat ze in de praktijk ondoeltreffend is. Wanneer de verkozenen hun parlementair ambt opnemen, ontvangen ze elk een verzoek van de voorzitter van de betrokken wetgevende assemblee om hun cumulatieverklaring in te dienen.

Les services concernés des Assemblées signalent à la présidence les membres qui n'ont pas répondu à l'invitation ou dont la déclaration recèle une situation pouvant être non conforme à la loi.

En fonction de cette dernière information, des rappels sont adressés aux membres leur rappelant les règles en vigueur et leur demandant des éclaircissements; généralement, les membres se mettent en règle par la suite.

Néanmoins, il faut constater que ni la loi, ni le Règlement de la Chambre des représentants n'attribuent à un organe spécifique la compétence, d'une part, de vérifier si le contenu des déclarations de cumul faites en application de l'article 1^{er} *quater* correspond à la réalité et, d'autre part, de prendre des sanctions spécifiques envers des membres qui n'introduiraient pas leur déclaration de cumul ou qui ne respecteraient pas les règles légales applicables.

Or, si l'on s'en réfère à la philosophie qu'entendaient promouvoir les auteurs de la proposition de loi ayant conduit à l'adoption de l'article 1^{er} *quater* (*Doc. parl. Sénat*, I-985, sess. 1997-1998), la délégation du pouvoir politique par la population aux mandataires politiques, à des niveaux différents, exige la transparence et impose un devoir d'information à ce propos.

L'absence de contrôle de cette disposition par l'assemblée parlementaire elle-même engendre l'insécurité juridique et le risque de suspicion envers le mandataire politique et l'institution parlementaire.

Le présent amendement a précisément pour objet d'instaurer un mécanisme de contrôle de l'application de l'article 1^{er} *quater* par une commission de suivi désignée par la chambre législative elle-même et de mieux préciser la notion de mandat exécutif rémunéré, inscrite au 2^o.

Ainsi, cet amendement préconise la définition suivante, susceptible d'éviter toute confusion: le 2^o de l'article 1^{er} *quater* viserait ainsi tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province, d'une commune, qui confère un pouvoir personnel propre à son titulaire, autre que celui de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, même si ce mandat est exercé à titre gratuit.

L'amendement entend également préciser *expressis verbis* dans la loi ce qui ne peut être considéré comme un mandat exécutif rémunéré, à savoir les mandats dérivés de la fonction non rémunérés, les mandats dans les organismes consultatifs, les mandats dans les organismes dépourvus de la personnalité juridique.

De bevoegde diensten van de assemblees delen het voorzitterschap mee welke leden niet op dat verzoek zijn ingegaan of welke leden, op grond van hun verklaring, kennelijk niet in orde zijn met de wet.

Op grond van laatstgenoemde informatie krijgen de betrokken leden een rappelbrief waarin hen wordt gewezen op de vigerende regelgeving en waarin hen tevens om nadere toelichting wordt verzocht. Daarop conformeren de meeste leden zich aan de wet.

Desondanks verlenen noch de wet, noch het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan een specifieke instantie de bevoegdheid om, enerzijds, na te gaan of de cumulatieverklaringen die werden ingediend met toepassing van artikel 1^{quater} al dan niet met de werkelijkheid overeenstemmen en, anderzijds, specifieke sancties uitspreken tegen de leden die verzuimen hun cumulatieverklaring in te dienen of die de algemeen geldende wettelijke voorschriften niet naleven.

Een analyse van de beweegredenen van de indieners van het wetsvoorstel waaruit artikel 1^{quater} is voortgevloeid (zie stuk Senaat Nr. 1-985), leert evenwel dat de politieke machtiging die de bevolking op de verschillende bevoegdheidsniveaus aan de politieke ambtsdragers geeft, noopt tot transparantie en informatieverstrekking omtrent eventuele cumulaties.

Als de parlementaire assemblee verzuimt zelf toe te zien op de naleving van die bepaling, ontstaat rechtsonzekerheid en dreigen de politieke ambtsdragers en het parlementaire bedrijf te worden blootgesteld aan verdachtmakingen.

Dit amendement strekt er precies toe een mechanisme in te voeren om te controleren of artikel 1^{quater} wordt nageleefd. Een door de wetgevende kamer zelf aangewezen opvolgingscommissie zou met die controle worden belast. Voorts is het de bedoeling het in het punt 2^o vervatte begrip "bezoldigd parlementair mandaat" nader te preciseren.

Aldus wordt in het amendement een definitie naar voren geschoven die elke verwarring moet uitsluiten en op grond waarvan het punt 2^o artikel 1^{quater} betrekking zou hebben op elk mandaat binnen een openbare of particuliere instelling, uitgeoefend in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het Rijk, van een gemeenschap, van een gewest, van een provincie of van een gemeente en voor zover dat mandaat de bekleder ervan een persoonlijke en eigen macht verschafft van een andere aard dan die waarover een lid van de algemene vergadering of de raad van bestuur beschikt, en zelfs wanneer dat mandaat onbezoldigd wordt uitgeoefend.

Voorts strekt dit wetsvoorstel ertoe *expressis verbis* in de wet te vermelden welke mandaten niet als een "bezoldigd uitvoerend mandaat" kunnen worden beschouwd, te weten de uit het ambt afgeleide mandaten, alsmede de mandaten in adviesorganen en in instellingen zonder rechtspersoonlijkheid.

Le membre qui omet de rentrer sa déclaration ou qui la rend tardivement se voit sanctionné d'une retenue de 25 % bruts sur son indemnité parlementaire.

La crédibilité de l'institution parlementaire serait assurément grandie par cette clarification de la législation en matière de cumul des mandats.

Olivier MAINGAIN (FDF)
Damien THIÉRY (FDF)
Bernard CLERFAYT (FDF)

Als een lid zijn cumulatieverklaring niet of te laat indient, wordt hem bij wijze van sanctie een inhouding van 25 % op zijn bruto parlementaire vergoeding opgelegd.

Die uitklaring van de wet inzake de cumulatie van mandaten zal de geloofwaardigheid van het parlement als instelling beslist ten goede komen.