

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

29 JANVIER 1999

PROJET DE LOI SPÉCIALE

**modifiant l'article 24bis de la loi
spéciale du 8 août 1980 de
réformes institutionnelles**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET
DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR

M. Servais VERHERSTRAETEN

- (1) Composition de la commission :
Président : M. R. Langendries.

A. — Titulaires

C.V.P. MM. De Clerck, Leterme,
Tant, Verherstraeten.
P.S. MM. Demotte, Giet,
Meureau.
V.L.D. MM. Dewael, Lano,
Versnick.
S.P. M. Delathouwer,
Vande Lanotte.
P.R.L.- MM. Maingain,
F.D.F. Reynders.
P.S.C. M. Langendries.
V.B. M. Lowie.

Agalev/M. Lozie.
Ecolo

B. — Suppléants

MM. Brouns, De Crem, Moors,
Van Eetvelt, Vanpoucke.
MM. Eerdeken, Henry,
Janssens(Ch), Moureaux.
MM. Chevalier, Daems, De Croo,
Verwilghen.
MM. Landuyt, Vandenbossche,
Van der Maelen.
MM. Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Gehlen, Lefevre.
MM. Annemans, Laeremans.

MM. Decroly, Viseur (J.-P.).

C. — Membre sans voix délibérative

V.U. M. Bourgeois

Voir:

- 1530 - 97 / 98 :

- N° 1: Projet de loi spéciale - transmis par le Sénat.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

29 JANUARI 1999

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van artikel 24bis van de
bijzondere wet van 8 augustus 1980
tot hervorming der instellingen**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING DER INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR

DE HEER Servais VERHERSTRAETEN

- (1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : De heer R. Langendries.

A. — Vaste leden

C.V.P. HH. De Clerck, Leterme,
Tant, Verherstraeten.
P.S. HH. Demotte, Giet,
Meureau.
V.L.D. HH. Dewael, Lano,
Versnick.
S.P. HH. Delathouwer,
Vande Lanotte.
P.R.L.- HH. Maingain,
F.D.F. Reynders.
P.S.C. H. Langendries.
V.B. H. Lowie.

Agalev/H. Lozie.
Ecolo

B. — Plaatsvervangers

HH. Brouns, De Crem, Moors,
Van Eetvelt, Vanpoucke.
HH. Eerdeken, Henry,
Janssens(Ch), Moureaux.
HH. Chevalier, Daems, De Croo,
Verwilghen.
HH. Landuyt, Vandenbossche,
Van der Maelen.
HH. Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Gehlen, Lefevre.
HH. Annemans, Laeremans.

HH. Decroly, Viseur (J.-P.).

C. — Niet-stemgerechtigd lid

V.U. H. Bourgeois

Zie:

- 1530 - 97 / 98 :

- N° 1: Ontwerp van bijzondere wet - overgezonden door
de Senaat.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi spéciale, transmis par le Sénat, au cours de ses réunions des 9 juin 1998 et 19 janvier 1999.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU PREMIER MINISTRE

Le présent projet de loi spéciale est issu d'une proposition déposée au Sénat par M. Olivier. Elle fut adoptée par une très large majorité des sénateurs. (Doc. Sénat n^{os} 1-670 - 1996/1997 - 1-3).

Le projet vise à combler une lacune dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de l'article 24bis, § 2, 9°, de cette loi ne peuvent siéger au Conseil de la Communauté française, ni au Conseil régional wallon ni au Conseil flamand, les «conseillers, auditeurs ou greffiers de la Cour des comptes». La même règle s'applique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet de loi spéciale entend remplacer cette disposition et limiter l'incompatibilité aux «membres de la Cour des comptes». En vertu de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, il convient d'entendre par «membres de la Cour des comptes»: les présidents de chambre, les conseillers et les greffiers. Les membres du cadre des auditeurs ne sont donc pas visés.

Le projet de loi spéciale vise à exclure les membres du cadre des auditeurs de cette incompatibilité pour les motifs suivants:

1. Pour la Chambre, le Sénat et le Conseil de la Communauté germanophone, il existe uniquement une incompatibilité avec la qualité de «membre de la Cour des comptes». Les membres du cadre des auditeurs peuvent donc, par le système du congé politique, faire partie des trois assemblées précitées.

2. Il ressort des travaux préparatoires que la proposition de loi initiale prévoyait uniquement une incompatibilité avec le mandat de «membre de la Cour des comptes» et que l'auditorat a été ajouté par voie d'amendement. Cet amendement fut présenté afin de réaliser un parallélisme entre la Cour des comptes, le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage. L'article 24bis, § 2, 7° et 8°, de cette loi prévoit certes une incompatibilité avec, entre autres, les fonctions de membre de l'auditorat du Conseil d'Etat et de référendaire de la Cour d'arbitrage. Cette incompatibilité se justifie toutefois, selon l'auteur de la proposition de loi en raison du fait que les fonctions visées s'apparentent davantage à des fonctions judiciaires, tandis que les mem-

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit door de Senaat overgezonden ontwerp van bijzondere wet besproken tijdens de vergaderingen van 9 juni 1998 en 19 januari 1999.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE EERSTE MINISTER

Dit ontwerp van bijzondere wet is voortgekomen uit een door de heer Olivier in de Senaat ingediend voorstel. Het werd aangenomen door een zeer ruime meerderheid van de senatoren. (Stukken Senaat, nrs. 1-670-1996/1997/1-3).

Het ontwerp wil een leemte aanvullen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Overeenkomstig artikel 24bis, § 2, 9°, van de voornoemde wet kunnen geen lid zijn van de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad: «de raadsheer, auditeur of griffier van het Rekenhof». Hetzelfde geldt voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Het ontwerp van bijzondere wet wil deze bepaling vervangen en de onverenigbaarheid beperken tot «lid van het Rekenhof». Onder «lid van het Rekenhof» wordt volgens de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bedoeld de kamervoorzitters, de raadsheren en de griffiers maar niet de leden van het auditeurskader.

Het ontwerp wil de leden van het auditeurskader van het Rekenhof uitsluiten van de toepassing van deze onverenigbaarheid om de volgende redenen:

1. Voor de Kamer, de Senaat en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap bestaat alleen een onverenigbaarheid met de hoedanigheid van «lid van het Rekenhof». De leden van het auditeurskader kunnen bijgevolg, via de regeling van het politiek verlof, wel deel uitmaken van de drie voornoemde assemblees.

2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat in het oorspronkelijke voorstel van bijzondere wet uitsluitend was voorzien in een onverenigbaarheid met «lid van het Rekenhof», maar dat via amendement het auditeurskader werd toegevoegd. Dit is gebeurd omdat men indertijd een parallélisme wou instellen tussen het Rekenhof, de Raad van State en het Arbitragehof. Artikel 24bis, § 2, 7° en 8°, van die wet voorziet immers in een onverenigbaarheid met onder meer de leden van het auditoraat van de Raad van State en de referendarissen van het Arbitragehof. Dat is, volgens de indiener van het wetsvoorstel, echter gerechtvaardigd omdat bedoelde ambten eerder aansluiten bij gerechtelijke functies, terwijl in de

bres de l'auditorat occupent une toute autre place dans l'organisation de la Cour des Comptes. Il a par conséquent été proposé d'exclure les membres du cadre des auditeurs de la disposition précitée.

3. On souhaite instaurer un parallélisme avec les agents du pouvoir exécutif qui, par le système du congé politique, peuvent exercer un mandat parlementaire sans devoir démissionner de leur fonction. Seul l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une fonction officielle leur est donc interdit.

Le projet vise à instaurer, pour les agents d'une institution qui relève du pouvoir législatif, un régime analogue à celui qui existe pour les agents du pouvoir exécutif.

Le projet de loi spéciale veut en conséquence limiter l'incompatibilité prévue aux membres de la Cour des Comptes, la notion de membre désignant les présidents de chambre (à savoir: le premier président et le président), les conseillers et les greffiers. Pour les autres membres du personnel de la Cour des comptes - une notion qui vise essentiellement l'auditorat -, il convient d'instaurer un système analogue au système de congé politique qui est appliqué aux agents de l'Etat.

II. DISCUSSION ET VOTES

M. Reynders fait observer que le projet porte essentiellement sur l'harmonisation des incompatibilités appliquées à la qualité de membre des différentes assemblées législatives. Outre l'aspect spécifiquement lié à la Cour des comptes, la problématique présente également un aspect général.

— Dans le cas des assemblées fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone, cette incompatibilité n'est applicable que pour les membres de la Cour des comptes. Dans le cas des assemblées de communauté et de région, l'incompatibilité vaut à la fois pour les membres de la Cour des comptes et pour les auditeurs.

Il s'interroge sur l'opportunité de limiter, ainsi que le propose le texte à l'examen, l'incompatibilité aux seuls membres de la Cour des comptes. Ne serait-il pas préférable, au contraire, de prévoir une incompatibilité plus large, qui s'étendrait aux auditeurs et à l'ensemble des assemblées législatives?

organisation van het Rekenhof de leden van het auditeurskader een totaal andere plaats innemen. Hieruit volgt het voorstel om de leden van het auditeurskader te schrappen uit de voornoemde bepaling.

3. Het is de bedoeling een parallellisme in te stellen met de ambtenaren van de uitvoerende macht die wel, via de regeling van het politiek verlof, een parlementair mandaat kunnen uitoefenen in de betrokken assemblees, zonder daarom ontslag te moeten nemen uit hun functie. Voor hen bestaat er dus alleen een verbod op gelijktijdige uitoefening van een parlementair mandaat en een ambtelijke functie. Het ontwerp wil voor ambtenaren van het Rekenhof, een instelling die ressorteert onder de wetgevende macht, een regeling invoeren die analoog is met die welke bestaat voor ambtenaren van de uitvoerende macht.

Het ontwerp beoogt bijgevolg de onverenigbaarheid te beperken tot de leden van het Rekenhof, waarmee worden bedoeld de kamervoorzitters, zijnde de eerste voorzitter en de voorzitter, de raadsheren en de griffiers. Voor de andere personeelsleden van het Rekenhof, waaronder in hoofdzaak het auditeurskadere, dient een parallel regeling van politiek verlof als die geldend voor de rijksambtenaren, tot stand te komen.

II. BESPREKING EN STEMMING

De heer Reynders stelt vast dat het ontwerp in essentie betrekking heeft op het met elkaar in overeenstemming brengen van de onverenigbaarheden die gelden bij lidmaatschap van de verschillende wetgevende assemblees. Naast een specifiek aan het Rekenhof verbonden aspect, vertoont de problematiek ook een algemeen aspect.

— Voor de federale assemblees en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap bestaat die onverenigbaarheid alleen voor de leden van het Rekenhof. Voor de gemeenschaps- en gewestassemblees geldt de onverenigbaarheid niet alleen voor de leden van het Rekenhof, maar ook voor de auditeurs.

Hij vraagt zich af of de voorgestelde beperking van de onverenigbaarheid tot de leden van het Rekenhof alleen, een goede oplossing is. Dient men niet eerder, in omgekeerde richting, te gaan naar een ruime onverenigbaarheid, ook voor de auditeurs en voor alle wetgevende assemblees?

L'intervenant s'étonne de l'aisance avec laquelle on rompt le parallélisme entre les membres du cadre des auditeurs de la Cour des comptes et les fonctions précitées exercées au Conseil d'État et à la Cour d'arbitrage.

Il s'étonne que des fonctionnaires d'un organe de contrôle émanant du parlement tel que la Cour des comptes, puissent quitter leur institution pendant une période déterminée en vue de remplir un mandat au sein d'une assemblée parlementaire, reprendre ensuite leur fonction et postuler ultérieurement une fonction de conseiller.

Les conseillers - nommés par la Chambre des représentants - se recrutent traditionnellement, en grand nombre, parmi les auditeurs.

S'il y avait une séparation complète entre le cadre des auditeurs et les conseillers, les arguments avancés pourraient être retenus, mais cette argumentation n'est pas pertinente, dès lors que l'on estime qu'il est en quelque sorte logique et normal dans l'évolution de la carrière d'un auditeur, que ce dernier finisse par postuler une fonction de conseiller (fonction, quant à elle, incompatible avec un mandat parlementaire).

- Selon les règles concernant les congés politiques et le statut de la fonction publique, les fonctionnaires relevant du pouvoir exécutif peuvent cesser d'exercer leurs fonctions pour devenir membres d'une assemblée législative et les reprendre ultérieurement.

L'intervenant estime que de manière générale, il n'est toutefois pas souhaitable que des hauts fonctionnaires puissent prendre un congé pour exercer un mandat parlementaire et reprendre ensuite leurs fonctions: il convient d'instaurer une incompatibilité pour les fonctions administratives les plus élevées et en conséquence, de ne pas accorder aux titulaires de ces fonctions des congés politiques pour l'exercice d'un tel mandat. Dans quelle mesure pourrait-on par exemple accepter que le secrétaire général ou le directeur général d'un département ministériel prenne un congé politique afin de siéger pendant un certain nombre d'années dans une assemblée et reprenne ensuite ses fonctions? Il serait, par exemple, également inadmissible que le secrétaire général d'un département ministériel devienne parlementaire, adresse en cette qualité des interpellations à «son» ministre et reprenne ensuite la direction de son département.

Il se pose en outre un problème en ce qui concerne la garantie de la confidentialité des données dont des hauts fonctionnaires ont pu avoir connaissance en tant que cogestionnaires d'un département. La divulgation de ces données paraît d'autant moins accepta-

De spreker verbaast er zich over dat de leden van het auditeurskader van het Rekenhof nogal gemakkelijk uit het parallelisme met de voornoemde ambten bij de Raad van State en het Arbitragehof worden gelicht.

Het komt hem merkwaardig voor dat ambtenaren van een bij het parlement aanleunend controle-orgaan zoals het Rekenhof, hun instelling voor een bepaalde tijd kunnen verlaten om lid te worden van een parlementaire assemblee, vervolgens weer hun ambt opnemen en later op een gegeven ogenblik zich kandidaat stellen voor het ambt van raadsheer. Traditioneel en in talrijke gevallen worden de raadsheren - die door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden benoemd - immers onder de auditeurs gerecruteerd.

Bij een volledige scheiding tussen het auditeurskader en de raadsheren zou de ingeroepen argumentatie kunnen bijgetreden worden, maar daar het in zekere zin als het normale en logische verloop van de loopbaan van een auditeur wordt beschouwd dat hij op een dag zijn kandidatuur stelt voor een ambt van raadsheer (een functie die wel onverenigbaar is met een parlementair mandaat), verliest die argumentatie haar grond.

- Op basis van de regels met betrekking tot het politiek verlof en het statuut van de overheidsambtenaren, kunnen de onder de uitvoerende macht ressorterende ambtenaren hun functie verlaten om lid te worden van een wetgevende assemblee, en later terugkeren naar hun ambt.

Volgens de spreker is het - in het algemeen - echter niet aangewezen dat hoge ambtenaren verlof kunnen nemen om een parlementair mandaat uit te oefenen en vervolgens hun ambt weer op te nemen: voor de hoogste bestuurlijke functies dient een onverenigbaarheid te worden ingevoerd en mag bijgevolg met dat doel geen politiek verlof worden verleend. In welke mate kan men bijvoorbeeld aanvaarden dat een secretaris-generaal of een directeur-generaal van een ministerieel departement politiek verlof neemt om vervolgens gedurende een aantal jaren zitting te hebben in een assemblee en tenslotte zijn ambt weer op te nemen? Het kan bijvoorbeeld ook niet dat een secretaris-generaal van een ministerieel departement parlamentslid wordt, in die hoedanigheid tot «zijn» minister interpellaties richt, en vervolgens weer aan het hoofd van zijn departement terugkeert.

Bovendien ontstaat er een probleem over het waarborgen van de vertrouwelijkheid van gegevens waarvan hoge ambtenaren, als medebeheerder van een departement, kennis hebben kunnen nemen. Dit lijkt des te minder aanvaardbaar daar het om vast-

ble qu'il s'agit de fonctionnaires nommés à titre définitif. L'instauration dans l'administration d'un système de mandats analogue à celui prévu au sein du pouvoir judiciaire permettrait sans doute de remédier à ce problème.

A l'heure actuelle, le système des congés politiques offre en tout cas trop de possibilités. Il convient de fixer des limites en la matière en obligeant les intéressés à faire un choix à un moment donné.

L'intervenant estime que ce problème se pose également en ce qui concerne les membres du parquet et les magistrats du siège. Si le détachement de magistrats du parquet ou d'auditeurs du Conseil d'Etat dans les cabinets des ministres de la Justice ou de l'Intérieur dénote une certaine logique fonctionnelle, cette logique est absente lorsque des magistrats sont détachés dans d'autres cabinets, parfois les plus divers. Il serait en ce sens plus logique de détacher des fonctionnaires de la Cour des comptes auprès des groupes politiques représentés au sein des assemblées que dans des cabinets ministériels, étant donné que la Cour des comptes est chargée de contrôler le pouvoir exécutif.

*
* *

M. Tavernier fait observer que le détachement de fonctionnaires dans des fonctions au sein du pouvoir exécutif pose un plus grand problème que s'ils étaient élus membres d'une assemblée législative. Bon nombre d'arguments plaident en faveur d'une séparation totale à partir d'un certain niveau.

M. Bourgeois estime que le régime doit en tout cas être logique et s'appliquer de la même manière à l'égard de toutes les assemblées. Il n'en demeure pas moins que la problématique du congé politique doit faire l'objet d'un débat de fond.

On peut en fait adopter deux attitudes face au problème que le projet vise à résoudre: ou bien l'incompatibilité prévue pour les assemblées communautaires et régionales ne concerne que les membres de la Cour des comptes, ou bien on étend l'incompatibilité qui touche actuellement les membres et les auditeurs de la Cour des comptes au Conseil de la Communauté germanophone et aux assemblées fédérales. L'intervenant propose d'adopter la première solution.

M. Tant demande de voter le texte adopté par le Sénat afin de mettre un terme à l'inégalité actuelle.

benoemde ambtenaren gaat. Wellicht kan de invoering van een mandatenstelsel in het bestuur, zoals bij de rechterlijke macht, dat verhelpen.

Op dit ogenblik biedt het stelsel van politiek verlof in elk geval teveel mogelijkheden. Er dienen hieraan grenzen te worden gesteld: de betrokkenen moeten op een bepaald ogenblik maar een daadwerkelijke keuze maken.

De spreker meent dat het probleem ook voor de leden van het parket en de magistraten van de zetel geldt. Het detacheren van parketmagistraten of auditeurs van de Raad van State naar de kabinetten van de ministers van Justitie of Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld, vertoont nog een zekere functionele logica die niet geldt wanneer magistraten naar andere, soms de meest diverse, kabinetten worden gedetacheerd. In die zin zou een detachering van ambtenaren van het Rekenhof bij de fracties van de assemblees logischer zijn dan naar ministeriële kabinetten gelet op de controle-opdracht van het Rekenhof ten opzichte van de uitvoerende macht.

*
* *

De heer Tavernier merkt op dat het detacheren van ambtenaren naar functies bij de uitvoerende macht een groter probleem vormt dan dat zij, door middel van verkiezing, lid zouden worden van een wetgevende assemblee. Er valt wel wat voor te zeggen vanaf een bepaald niveau een volledige scheiding in te voeren.

De heer Bourgeois meent dat de regeling hoe dan ook consequent dient te zijn en ten opzichte van het lidmaatschap van alle assemblees gelijk moet zijn. Dit neemt niet weg dat over de problematiek van het politiek verlof ten gronde een debat dient te worden gevoerd.

Er bestaan in feite twee mogelijke houdingen ten aanzien van het probleem waarvoor het ontwerp een oplossing aanbrengt: ofwel betreft de onverenigbaarheid voor de gemeenschaps- en gewestassemblees alleen de leden van het Rekenhof, ofwel wordt de huidige onverenigbaarheid voor de leden van het Rekenhof én zijn auditeurs uitgebreid tot de Raad van de Duitstalige gemeenschap en de federale assemblees. De spreker stelt voor het eerste te aanvaarden.

De heer Tant vraagt de door de Senaat aangenomen tekst goed te keuren om een einde te maken aan de bestaande ongelijkheid.

*
* *

Les articles 1er et 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi spéciale sont successivement adoptés à l'unanimité.

Le rapporteur,

S. VERHERSTRAETEN

Le président,

R. LANGENDRIES

*
* *

De artikelen 1 en 2 alsmede het gehele ontwerp van bijzondere wet worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

De rapporteur,

S. VERHERSTRAETEN

De voorzitter,

R. LANGENDRIES