

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 octobre 2013

PROJET DE LOI SPÉCIALE

modifiant la législation spéciale relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, en vue de l'élargissement de son champ d'application aux experts permanents, membres de cabinet et membres des cellules stratégiques des cabinets ministériels

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 oktober 2013

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET

tot wijziging van de bijzondere wetgeving inzake de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, met het oog op de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot de vaste experts, kabinetsleden en leden van de beleidscellen van de ministeriële kabinetten

ADVIES VAN HET REKENHOF

Document précédent:

Doc 53 **2704/ (2012/2013):**
001: Projet transmis par le Sénat.

Voorgaand document:

Doc 53 **2704/ (2012/2013):**
001: Ontwerp overgezonden door de Senaat.

6943

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedeker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

En réponse à votre lettre du 15 mai 2013, par laquelle vous demandez à la Cour des comptes de rendre un avis sur quatre projets de loi, transmis par le Sénat, “modifiant la législation (ordinaire et spéciale) relative à l’obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine”, d’une part, “en vue de l’élargissement de son champ d’application aux experts permanents, membres de cabinet et membres des cellules stratégiques des cabinets ministériels” (DOC 53 2704/001 et DOC 53 2705/001) et, d’autre part, “en ce qui concerne la déclaration électronique des mandats et la publication des listes de mandats sur le site internet de la Cour des comptes” (DOC 53 2706/001 et DOC 53 2707/001), son collègue vous communique ce qui suit.

La Cour des comptes relève tout d’abord que la plupart des recommandations formulées dans son premier avis sur les premières propositions de lois mentionnées ci-dessus, transmis par courrier A1-3.699.398 L1 du 16 janvier 2013, et examinées également en commission des Affaires institutionnelles du Sénat lors de la réunion du 31 janvier 2013, ont été intégrées dans le texte des projets votés au Sénat et transmis à la Chambre des représentants.

En ce qui concerne les projets de loi visant à élargir le champ d’application de la législation, la Cour des comptes constate que la nouvelle catégorie d’assujettis reste exemptée de l’obligation de déposer une déclaration de patrimoine.

Elle ne peut pas confirmer que cette exemption accordée à une seule catégorie d’assujettis est suffisamment motivée. Elle renvoie à cet égard aux travaux préparatoires à la législation de base et à la législation d’exécution. En ce qui concerne les lois de base, le législateur a indiqué que l’obligation imposée aux mandataires publics de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine se fonde sur la considération que la démocratie n’existe que dans la transparence et qu’elle suppose le respect du principe de l’égalité de traitement (*Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, n° 1697/1, p. 1). Concernant les lois d’exécution, le législateur a souligné que la déclaration de patrimoine doit permettre de garantir que le mandataire n’a tiré aucun avantage illicite de l’exercice d’un mandat et qu’elle peut être en même temps un moyen de prouver l’innocence du mandataire s’il est accusé à tort de s’être enrichi de manière irrégulière (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-621/12, p. 16).

Les projets de loi adoptés par le Sénat fixent la date d’entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014. Les travaux préparatoires permettent de déduire que l’objectif serait que les nouvelles dispositions n’entrent en vigueur qu’après les prochaines élections en 2014, de manière à ce qu’elles ne soient pas applicables aux membres des cabinets, visés par ces projets de loi, en place avant ces élections.

MIJNHEER DE VOORZITTER,

In antwoord op uw schrijven van 15 mei 2013, waarin u het Rekenhof vraagt een advies te verlenen over vier wetsontwerpen die werden overgezonden door de Senaat “tot wijziging van de (gewone en bijzondere) wetgeving inzake de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen”, enerzijds “met het oog op de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot de vaste experts, kabinetsleden en leden van de beleidscellen van de ministeriële kabinetten” (DOC 53 2704/001 en DOC 53 2705/001), en anderzijds “met betrekking tot de elektronische mandaten aangifte en de bekendmaking van de mandatenlijsten op de webstek van het Rekenhof” (DOC 53 2706/001 en DOC 53 2707/001), deelt zijn college u het volgende mee.

Het Rekenhof stelt vooreerst vast dat de meeste aanbevelingen die werden geformuleerd in zijn eerste advies m.b.t. eerstgenoemde wetsontwerpen dat werd overgemaakt met zijn brief A1-3.699.398 B1 van 16 januari 2013 en die tevens werden besproken in de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat tijdens de hoorzitting van 31 januari 2013, werden opgenomen in de tekst van de ontwerpen die in de Senaat werden aangenomen en aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werden overgezonden.

Wat de wetsontwerpen die beogen het toepassingsgebied van de wetgeving uit te breiden betreft, stelt het Rekenhof vast dat de nieuw gecreëerde categorie aangifteplichtigen vrijgesteld blijft van de verplichting een vermogensaangifte in te dienen.

Het kan niet bevestigen of deze vrijstelling voor één categorie van aangifteplichtigen afdoende wordt gemotiveerd. Het verwijst in dat verband naar de voorbereidende werkzaamheden bij zowel de basiswetgeving als de uitvoeringswetgeving. Bij de basiswetgeving heeft de wetgever aangegeven dat de verplichting voor openbare mandatarissen om een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen vertrekt van de overweging dat een democratie niet kan bestaan zonder doorzichtigheid en dat een democratisch bestel veronderstelt dat het beginsel van de gelijke behandeling in acht wordt genomen (*Parl. St.*, Kamer, 1994-1995, nr. 1697/1, p. 1). Bij de uitvoeringswetgeving heeft de wetgever erop gewezen dat de vermogensaangifte een waarborg vormt dat de uitoefening van een mandaat geen onterechte voordelen oplevert voor de betrokken mandataris en dat de vermogensaangifte tegelijk een aanwijzing van zijn onschuld kan zijn, wanneer de mandataris slachtoffer is van ongegronde aantijgingen over onrechtmatige verrijking (*Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 16).

De door de Senaat aangenomen wetsontwerpen stellen de inwerkingtreding ervan vast op 1 juli 2014. Uit de voorbereidende werkzaamheden kan worden afgeleid dat het de bedoeling zou zijn de nieuwe regeling slechts te laten ingaan na de wetgevende verkiezingen in 2014, zodat zij niet meer van toepassing zou zijn op de door deze wetsontwerpen beoogde leden van de kabinetten van vóór deze verkiezingen.

La Cour des comptes signale toutefois que la date du 1^{er} juillet 2014 aura très probablement pour conséquence que ces membres de cabinets en place avant les élections seront encore soumis à l'obligation de déclaration.

Pour mieux répondre aux objectifs du Sénat et pour que la date d'entrée en vigueur reste cohérente avec l'ensemble du cycle de dépôt et de contrôle fixé dans le cadre de la législation concernée, la Cour des comptes propose de reformuler l'article relatif à la date d'entrée en vigueur comme suit:

“La présente loi (spéciale) entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit la formation des nouveaux cabinets et cellules stratégiques à l'issue des élections législatives du 25 mai 2014.”

Si la Chambre estime que cette reformulation ne fait pas ressortir suffisamment l'intention du législateur, il pourrait être envisagé d'introduire en outre une disposition transitoire qui exclurait explicitement du champ d'application ces membres de cabinets en place avant les élections de 2014.

En ce qui concerne les projets de loi visant à créer la possibilité de déposer les listes de mandats par voie électronique, la Cour des comptes formule les considérations et propositions suivantes.

Les deux projets de loi se bornent à supprimer le terme “écrite” à l'article 2 de la loi (spéciale) du 2 mai 1995 et à l'article 8 de la loi (spéciale) du 26 juin 2004 concernant respectivement le dépôt d'une liste de mandat et sa correction.

En outre, ils complètent l'article 2 de la loi (spéciale) du 26 juin 2004 par une disposition libellée comme suit: “La Cour des comptes définit la nature et la structure de la déclaration”.

La Cour renvoie à sa lettre du 16 janvier 2013 au président de la Chambre des représentants dans laquelle elle soulignait qu'il “est conseillé d'insérer dans la loi une disposition formulée dans des termes généraux afin de conférer à la liste de mandats électronique la même valeur juridique que la liste de mandats déposée sur papier”.

En outre, les deux projets de loi semblent avoir pour conséquence que la Cour élaborera aussi un formulaire à utiliser obligatoirement pour la liste de mandats à déposer sur papier, de sorte que les listes de mandat non établies sur ce modèle ne seraient alors plus acceptables (même si leur contenu répond à toutes les dispositions légales concernées), ce qui obligerait la Cour à procéder à l'avenir à un contrôle très formaliste (et superflu) des listes de mandats.

Het Rekenhof wijst er evenwel op dat de datum van 1 juli 2014 er zeer waarschijnlijk zal toe leiden dat ook die leden van de kabinetten van vóór de verkiezingen alsnog aan de aangifteplicht onderworpen zullen zijn.

Om beter aan de bedoelingen van de Senaat tegemoet te komen en om de datum van inwerkingtreding coherent te houden met de gehele in de desbetreffende wetgeving vastgelegde indienings- en controlecyclus, stelt het Rekenhof voor het artikel m.b.t. de inwerkingtreding te herformuleren als volgt:

“Deze (bijzondere) wet treedt in werking op 1 januari van het jaar volgend op de samenstelling van de nieuwe kabinetten en beleidscellen na de wetgevende verkiezingen van 25 mei 2014”.

Indien de Kamer van oordeel zou zijn dat ook deze herformulering niet voldoende van de bedoeling van de wetgever doet blijken, zou bijkomend kunnen worden overwogen een overgangsbepaling in te lassen die expliciet die leden van de kabinetten van vóór de wetgevende verkiezingen in 2014 van het toepassingsgebied uitsluit.

M.b.t. de wetsontwerpen die beogen de mogelijkheid te creëren de mandatenlijst elektronisch in te dienen formuleert het Rekenhof de volgende bedenkingen en voorstellen.

Beide wetsontwerpen beperken er zich toe in het artikel 2 van de (bijzondere) wet van 2 mei 1995 en in het artikel 8 van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004, respectievelijk m.b.t. de indiening van de mandatenlijst en de verbetering ervan, het woord “schriftelijk” te schrappen.

Tevens vullen zij het artikel 2 van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004 aan met een bepaling luidens dewelke “het Rekenhof de aard en structuur van de aangifte vaststelt”.

Het Rekenhof verwijst naar zijn brief d.d. 16 januari 2013 aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarin er op werd gewezen dat “het verkieslijk is in de wet een algemeen geformuleerde bepaling op te nemen, die als hoofddoel heeft de elektronische mandatenlijst dezelfde juridische waarde te verschaffen als de op papier ingediende mandatenlijst ...”

Bovendien lijken de wetsontwerpen voor gevolg te hebben dat het Rekenhof ook voor de op papier in te dienen mandatenlijst een verplicht te gebruiken formulier zal opstellen, waardoor anders gepresenteerde mandatenlijsten (die inhoudelijk nochtans aan alle desbetreffende wetsebepalingen voldoen) alsdan niet meer aanvaardbaar zouden zijn, hetgeen het Rekenhof zou verplichten in de toekomst ook over te gaan tot een zeer formalistische (en overbodige) controle van de mandatenlijsten.

Pour ces motifs, la Cour propose les reformulations suivantes:

— La suppression du mot “écrite” à l’article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi (spéciale) du 2 mai 1995 et à l’article 8, § 1^{er} et § 2, alinéa 1^{er}, de la loi (spéciale) du 26 juin 2004 est maintenue.

— L’ajout à l’article 2 de la loi (spéciale) du 26 juin 2004 n’est pas retenu.

— La modification de l’article 4, § 1^{er}, de la loi (spéciale) du 26 juin 2004 est maintenue, mais l’alinéa 1^{er} est complété comme suit:

“La Cour des comptes définit la nature et la structure de la liste de mandats à déposer par voie électronique et de la demande de correction de celle-ci, conformément à l’article 2, § 1^{er}, de la loi du 2 mai 1995 et aux articles 2 et 8, § 1^{er} et § 2, alinéa 1^{er}, de la présente loi.”

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que le Sénat n’a pas donné suite à la suggestion formulée dans la lettre précitée du 16 janvier 2013 adressée à la Chambre des représentants visant à également offrir aux “informateurs institutionnels” (articles 5 et 6 de la loi (spéciale) du 26 juin 2004) la possibilité de déposer leurs listes par voie électronique et, par conséquent, à également adapter la législation en ce sens.

Même si les dispositions actuelles n’obligent pas explicitement au dépôt d’une déclaration écrite (au format papier), la Cour estime néanmoins qu’il serait au moins souhaitable de prévoir explicitement dans la législation la possibilité d’un dépôt électronique. Auparavant, il convient de conférer à ce dépôt électronique le même statut juridique que le dépôt par écrit. En outre, l’absence de dispositions explicites à l’égard de ces informateurs pourrait être interprétée comme si le dépôt par écrit était la seule possibilité pour eux, étant donné que la loi ne prévoit explicitement la possibilité d’un dépôt électronique que pour les assujettis.

Par conséquent, la Cour des comptes propose d’apporter les modifications suivantes à la législation (lois ordinaire et spéciale du 26 juin 2004):

— article 5: *“Dans le courant du mois de janvier de chaque année, la liste (...) est adressée à la Cour des comptes par écrit ou par voie électronique par le fonctionnaire (...).”*

— article 6: *“Dans le courant du mois de février de chaque année, (...) sont communiquées à la Cour des comptes par écrit ou par voie électronique (...).”*

Om die redenen voorstelt het Rekenhof volgende herformuleringen:

— in artikel 2, § 1, eerste lid, van de (bijzondere) wet van 2 mei 1995 en in artikel 8, § 1 en § 2, eerste lid, van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004 wordt de schrapping van het woord “schriftelijke” behouden;

— de aanvulling van artikel 2 van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004 wordt niet weerhouden;

— de wijziging van artikel 4, § 1, van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004 wordt behouden maar het 1^e lid wordt aangevuld als volgt:

“Het Rekenhof stelt, met inachtneming van artikel 2, § 1, van de wet van 2 mei 1995 en artikelen 2 en 8, §§ 1 en 2, eerste lid, van deze wet, de aard en de structuur van de langs elektronische weg in te dienen mandatenlijst en het verzoek tot verbetering ervan vast”.

Voorts stelt het Rekenhof vast dat de Senaat niet is ingegaan op de in zijn voormelde brief van 16 januari 2013 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers opgenomen suggestie ook aan de zgn. “institutionele informatieverstrekkers” (artikelen 5 en 6 van de (bijzondere) wet van 26 juni 2004) de mogelijkheid te bieden hun lijsten langs elektronische weg in te dienen en bijgevolg de wetgeving eveneens in die zin aan te passen.

Zonder voorbij te gaan aan de vaststelling dat de huidige wetsbepalingen niet expliciet verplichten tot een schriftelijke (papieren) aangifte, acht het Rekenhof het niettemin minstens wenselijk de mogelijkheid tot elektronische indiening uitdrukkelijk in de wetgeving op te nemen. Vooreerst moet immers ook aan deze elektronische indiening hetzelfde juridisch statuut worden gegeven als aan de schriftelijke indiening. Bovendien zou het ontbreken van expliciete bepalingen t.a.v. deze informatieverstrekkers dusdanig kunnen worden geïnterpreteerd dat voor hen enkel een schriftelijke indiening mogelijk is, vermits enkel voor de aangifteplichtigen expliciet in de mogelijkheid tot elektronische indiening wordt voorzien.

Derhalve stelt het Rekenhof desbetreffend volgende aanpassingen in de wetgeving voor (gewone en bijzondere wet van 26 juni 2004):

— artikel 5: *“In de loop van de maand januari van ieder jaar zendt de ambtenaar (...) schriftelijk of elektronisch de lijst ...”.*

— artikel 6: *“In de loop van de maand februari van ieder jaar worden (...) aan het Rekenhof schriftelijk of elektronisch meegedeeld...”.*

— ajout d'un article 6bis libellé comme suit: "La Cour des comptes définit, conformément aux articles 5 et 6, la nature et la structure des communications y précisées qui sont envoyées par voie électronique."

Greffier en chef,

Jozef VAN INGELGEM

Président,

Ignace DESOMER

— toevoeging van een artikel 6bis luidend als volgt: "Het Rekenhof stelt met inachtneming van de artikelen 5 en 6 de aard en de structuur van de daarin bepaalde mededelingen, die langs elektronische weg worden ingediend, vast".

Hoofdgriffier,

Jozef VAN INGELGEM

Voorzitter,

Ignace DESOMER