

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 maart 2017

WETSVOORSTEL

**tot wijziging 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,
teneinde een bufferperiode van 18 maanden
in te stellen na de beëindiging van de
politieke functies van de gewezen ministers,
kabinetschefs of adjunct-kabinetschefs**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 60.902/2 VAN 20 FEBRUARI 2017**

Zie:

Doc 54 **1994/ (2015/2016):**

001: Wetsvoorstel van de heren Vanden Burre en Van Hecke.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 mars 2017

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 6 août 1931
établissant des incompatibilités
et interdictions concernant les Ministres
et Ministres d'État, ainsi que les membres
et anciens membres des Chambres
législatives, afin d'instaurer une
période tampon de 18 mois après la
cessation de leurs fonctions politiques
pour les anciens ministres, chefs de
cabinet ou chefs de cabinet adjoint**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 60.902/2 DU 20 FÉVRIER 2017**

Voir:

Doc 54 **1994/ (2015/2016):**

001: Proposition de loi de MM. Vanden Burre et Van Hecke.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

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

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 26 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel “tot wijziging 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, teneinde een bufferperiode van 18 maanden in te stellen na de beëindiging van de politieke functies van de gewezen ministers, kabinetschefs of adjunct-kabinetschefs” (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, nr. 54-1994/001).

Het wetsvoorstel is door de tweede kamer onderzocht op 20 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre Vandernoot, kamervoorzitter, Luc Detroux en Wanda Vogel, staatsraden, Christian Behrendt, assessor, en Anne-Catherine Van Geersdaele, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger Wimmer, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda Vogel.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2017.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel⁽¹⁾, 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Volgens artikel 4 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”² mag geen enkel gewezen minister, in welke hoedanigheid ook, verbonden worden aan het beheer van of aan het toezicht over een vennootschap die door zijn tussenkomst concessiehoudster van de Staat werd verklaard tijdens zijn ministerschap, tenzij vijf jaar na uit zijn ambt te zijn getreden. De overtreding van dat verbod wordt gestraft met een strafrechtelijke geldboete.

¹ (1) Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² In de Franse versie van het voorstel moet het juiste opschrift van de wet van 6 augustus 1931 worden overgenomen. De redactie van artikel 2 van de Franse tekst moet bovendien worden afgestemd op de Nederlandse versie van die bepaling.

Le 26 janvier 2017, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi “modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres et Ministres d’État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, afin d’instaurer une période tampon de 18 mois après la cessation de leurs fonctions politiques pour les anciens ministres, chefs de cabinet ou chefs de cabinet adjoint” (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1994/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 20 février 2017. La chambre était composée de Pierre Vandernoot, président de chambre, Luc Detroux et Wanda Vogel, conseillers d’État, Christian Behrendt, assesseur, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger Wimmer, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda Vogel.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2017.

*

Comme la demande d’avis est introduite sur la base de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition⁽¹⁾, 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 suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Selon l’article 4 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”², aucun ancien ministre ne peut être attaché à quelque titre que ce soit à l’administration ou à la surveillance d’une société qui, à son intervention, a été déclarée concessionnaire de l’État au moment où il était ministre, si ce n’est cinq ans après sa sortie de charge. La violation de cette interdiction est sanctionnée par une amende pénale.

¹ (1) S’agissant d’une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité aux normes supérieures.

² Dans l’intitulé de la version française de la proposition, il convient de reproduire l’intitulé exact de la loi du 6 août 1931. Il convient également d’aligner la rédaction de l’article 2 du texte français sur la version néerlandaise de cette disposition.

Het wetsvoorstel strekt ertoe in de wet van 6 augustus 1931 een artikel 4/1 in te voegen krachtens hetwelk:

— geen enkele minister, kabinetschef of adjunct-kabinetschef binnen achttien maanden nadat hij uit zijn ambt is getreden (“bufferperiode”) een bezoldigde beroepsbetrekking mag opnemen in een vennootschap waarvan het maatschappelijk doel een risico inhoudt van een belangenconflict met de bevoegdheden die hij in het raam van zijn mandaat heeft uitgeoefend, noch in een dergelijke vennootschap mag worden aangesteld als bestuurder;

— de minister, kabinetschef of adjunct-kabinetschef die wil afwijken van die bufferperiode, daartoe de toestemming moet verkrijgen van de Federale Deontologische Commissie.

In tegenstelling tot artikel 4, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1931, verbindt het voorgestelde artikel 4/1 geen enkele sanctie aan de niet-naleving van die verplichtingen.

2. Het wetsvoorstel houdt een beperking in van het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid dat gewaarborgd wordt bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

Het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van een ieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden, wordt eveneens erkend bij artikel 6, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981.

Overeenkomstig artikel 4 van het Verdrag mogen de Staten die partij zijn bij dat Verdrag dat recht slechts onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van dat recht, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.

Zoals in de toelichting van het wetsvoorstel wordt opgemerkt, voorzien meerdere wetgevingen weliswaar in onverenigbaarheden en ontzeggingen, maar kan een belangenconflict ook te wijten zijn aan de uitoefening van twee opeenvolgende functies.

Zo luidt artikel 12, paragraaf 1, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003 en goedgekeurd bij de wet van 8 mei 2007 als volgt:

“1. Iedere Staat die partij is, neemt overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationaal recht maatregelen om corruptie waarbij de private sector betrokken is te voorkomen, de boekhoudkundige normen en auditnormen in de private sector te versterken en indien nodig te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende burgerrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke sancties ingeval dergelijke maatregelen niet in acht worden genomen.

2. De maatregelen om deze doelstellingen te bereiken, kunnen onder meer omvatten:

La proposition de loi tend à insérer un article 4/1 dans la loi du 6 août 1931, selon lequel:

— aucun ministre, chef de cabinet ou chef de cabinet adjoint ne peut débiter, dans les 18 mois de sa sortie de charge (“période tampon”), une relation professionnelle rémunérée avec une société dont l’objet social présente un risque de conflit d’intérêts avec les compétences qu’il exerçait dans le cadre de son mandat ou ne peut être nommé à un poste d’administrateur dans une telle société;

— le ministre, chef de cabinet ou chef de cabinet adjoint qui souhaite déroger à cette période tampon doit obtenir l’autorisation de la Commission fédérale de déontologie.

Contrairement à l’article 4, alinéa 2, de la loi du 6 août 1931, l’article 4/1 proposé n’établit aucune sanction en cas de non-respect ces obligations.

2. La proposition de loi constitue une limitation du droit au travail et au libre choix d’une activité professionnelle, garanti par l’article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Le droit au travail, qui comprend le droit qu’a toute personne d’obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, est également reconnu par l’article 6, paragraphe 1, du Pacte international “relatif aux droits économiques, sociaux et culturels”, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981.

Conformément à l’article 4 du Pacte, les États parties ne peuvent soumettre ce droit qu’aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ce droit et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.

Comme le rappellent les développements de la proposition de loi, si plusieurs législations établissent des incompatibilités et des interdictions de cumul, un conflit d’intérêts peut également être dû à l’exercice de deux fonctions successives.

Ainsi, l’article 12, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies “contre la corruption”, faite à New York le 31 octobre 2003, approuvée par la loi du 8 mai 2007, dispose:

“Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé, renforcer les normes de comptabilité et d’audit dans le secteur privé et, s’il y a lieu, prévoir des sanctions civiles, administratives ou pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de ces mesures.

Les mesures permettant d’atteindre ces objectifs peuvent notamment inclure:

(...)

e) de voorkoming van belangenconflicten door het opleggen, voor zover nodig en gedurende een redelijke periode, van beperkingen aan de uitoefening van beroepsactiviteiten door voormalige ambtenaren of aan de indienstneming door de private sector van ambtenaren na hun ontslag of pensionering, wanneer voornoemde activiteiten of voornoemde indiensttreding een rechtstreeks verband hebben met de functie die deze voormalige ambtenaren uitoefenden of superviseerden toen zij nog werkten;

(...).”³

3. De vraag rijst evenwel of de beperking niet eveneens zou moeten gelden voor andere openbare mandatarissen vermeld in artikel 2, § 1, van de wet van 6 januari 2014 “houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie”, te weten inzonderheid de leidinggevendende van een ministerie of federale overheidsdienst en de personen die optreden als overheidsbestuurder of als overheidsbeheerder van overheidsbedrijven of van instellingen van openbaar nut.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, sluiten de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie immers niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het voorgestelde artikel 4/1 moet herzien worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

4. Om ervoor te zorgen dat het verbod enig nuttig effect zou hebben, moet bovendien voorzien worden in strafrechtelijke sancties ingeval deze bepaling niet in acht genomen wordt, in overeenstemming met en met inachtneming van de voor-

³ Voor de toepassing van dit Verdrag moet worden begrepen onder: “ambtenaar”: i) eenieder die een wetgevend, uitvoerend, bestuurlijk of rechterlijk mandaat van een Staat die partij is, heeft, ongeacht of hij benoemd of gekozen is, permanent of tijdelijk, of hij al dan niet bezoldigd wordt en ongeacht zijn hiërarchisch niveau; ii) enige andere persoon die een openbaar ambt uitoefent, daaronder begrepen bij een overheidsinstelling of een overheidsbedrijf, of een openbare dienst verstrekt in de zin van de omschrijving van deze begrippen in het nationaal recht van de Staat die partij is en zoals toegepast in de relevante tak van het recht van die Staat; iii) enige andere persoon omschreven als “ambtenaar” in het nationaal recht van een Staat die partij is. Voor de toepassing van bepaalde specifieke maatregelen bedoeld in hoofdstuk II van dit verdrag kan onder “ambtenaar” worden verstaan eenieder die een openbaar ambt uitoefent of die een openbare dienst verstrekt in de zin van de omschrijving van deze begrippen in het nationaal recht van de Staat die partij is en zoals toegepast in de relevante tak van het recht van die Staat;” (artikel 2, a), van het Verdrag).

[...]

e) La prévention des conflits d'intérêts par l'imposition, selon qu'il convient et pendant une période raisonnable, de restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics ou à l'emploi par le secteur privé d'agents publics après leur démission ou leur départ à la retraite, lorsque lesdites activités ou ledit emploi sont directement liés aux fonctions que ces anciens agents publics exerçaient ou supervisaient quand ils étaient en poste;

[...].”³.

3. La question se pose toutefois de savoir s'il n'y a pas lieu d'étendre la restriction à d'autres mandataires publics mentionnés à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 “portant création d'une Commission fédérale de déontologie”, à savoir notamment les dirigeants d'un ministère ou d'un service public fédéral et les personnes agissant en qualité d'administrateur public ou de gestionnaire public des entreprises publiques et des organismes d'intérêt public.

En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, mais pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'article 4/1 proposé sera réexaminé à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination.

4. En outre, pour que l'interdiction puisse avoir un quelconque effet utile, il convient de prévoir des sanctions pénales en cas de non-respect de cette disposition, conformément et dans le respect des conditions prévues à l'article 12,

³ Aux fins de cette Convention, “[o]n entend par “agent public”: i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique; ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État; iii) toute autre personne définie comme “agent public” dans le droit interne d'un État Partie. Toutefois, aux fins de certaines mesures spécifiques prévues au chapitre II de la présente Convention on peut entendre par “agent public” toute personne qui exerce une fonction publique ou qui fournit un service public tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État” (article 2, a), de la Convention).

waarden bepaald in artikel 12, paragraaf 1, van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie.

5. Los daarvan wordt bij het voorstel aan de Federale Deontologische Commissie een beslissingsbevoegdheid toegekend, en niet meer alleen een adviserende bevoegdheid, zoals in de regeling die ingevoerd is bij de wet van 6 januari 2014, zodat die commissie belast wordt met een opdracht die wezenlijk verschilt van de opdrachten die ze thans uitvoert en wordt haar aard dus fundamenteel gewijzigd.

Die wet is evenwel ontworpen op grond van de louter adviserende aard van die Commissie.

Het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan het orgaan dat opgericht is bij de wet van 6 januari 2014, zou impliceren dat die wet herzien zou worden, waarbij ook rekening zou moeten worden gehouden met advies 53.935/AV, gegeven op 27 augustus 2013 over het voorstel dat geleid heeft tot de wet van 6 januari 2014 “houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie”.⁴

Bij die gelegenheid zal moeten worden bekeken of de beslissingsbevoegdheden van de Commissie ten aanzien van leden of medewerkers van de uitvoerende macht verenigbaar zijn met het beginsel van de scheiding der machten.

De kwestie van het recht op toegang tot een rechter, dat voortvloeit uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en uit artikel 13 van de Grondwet, dient eveneens geregeld te worden.

De wetgever dient voorts uit te maken of er ook niet moet worden voorzien in overgangsmaatregelen voor bepaalde feitelijke situaties, die door de Raad van State niet beoordeeld kunnen worden.

Le greffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

De griffier,

Pierre VANDERNOOT

paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

5. Ceci étant, en conférant à la Commission fédérale de déontologie un pouvoir de décision et non plus seulement d'avis, comme dans le régime mis œuvre par la loi du 6 janvier 2014, la proposition investit ladite Commission d'une mission fondamentalement différente de celles qu'elle exerce actuellement et modifie donc fondamentalement sa nature.

Or, cette loi a été conçue en fonction de la nature purement consultative de cette Commission.

L'attribution d'un tel pouvoir à l'organe institué par la loi du 6 janvier 2014 impliquerait une révision de celle-ci, qui devrait également tenir compte de l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur la proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 “portant création d'une Commission fédérale de déontologie”.

À cette occasion, la question de compatibilité des pouvoirs décisionnels de la Commission à l'égard de membres ou de collaborateurs du pouvoir exécutif avec le principe de la séparation des pouvoirs se posera.

La question du droit à un tribunal, qui résulte de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 13 de la Constitution, se posera également.

Il appartiendra aussi au législateur d'apprécier s'il n'y a pas lieu de prévoir également des dispositions transitoires portant sur des situations de fait, que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier.

Le greffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

Le président,

Pierre VANDERNOOT

⁴ *Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2245/002.

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2245/002.