

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1974

15 MAI 1974.

Proposition de loi modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives.

DEVELOPPEMENTS

1. Le 11 février 1926, M. Eugène Soudan déposait à la Chambre des Représentants une proposition de loi relative aux incompatibilités parlementaires et ministérielles.

En bref, son initiative tendait à :

1° interdire aux ministres en fonctions d'être attachés, à quelque titre que ce soit, à l'administration ou à la surveillance d'une société à but lucratif;

2° interdire à tout ancien ministre d'accepter les fonctions visées au point précédent dans une société qui a été déclarée concessionnaire de l'Etat, au moment où il avait été ministre, si ce n'est cinq ans après sa sortie de charge;

3° interdire à tout parlementaire ou ancien parlementaire de prendre, dans les actes ou publications de sociétés à but lucratif, la qualité de membre ou d'ancien membre des Chambres législatives;

4° interdire à tout parlementaire d'être directement ou indirectement intéressé ou employé dans une entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'Etat;

5° interdire à tout parlementaire de conclure, pour lui-même ou pour autrui, aucun marché ou entreprise pour compte de l'Etat, ni d'obtenir de celui-ci une concession quelconque — l'interdiction s'appliquant aux sociétés dont un membre des Chambres serait administrateur ou commissaire;

R. A 9693

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1974

15 MEI 1974.

Voorstel van wet 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.

TOELICHTING

1. Op 11 februari 1926 diende Eugène Soudan bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel in betreffende « de parlementaire en ministeriële overeenbarheden ».

Kort samengevat strekte zijn voorstel om :

1° de ministers in functie te verbieden, in welke hoedanigheid ook, aan het beheer van of het toezicht op een vennootschap met winstoogmerk verbonden te zijn;

2° gewezen ministers te verbieden betrekkingen als bedoeld in het vorig punt te aanvaarden in een vennootschap die tijdens hun ministerschap tot concessiehouder van de Staat werd verklaard, tenzij vijf jaar nadat zij als minister afgetreden waren;

3° parlamentsleden of gewezen parlamentsleden te verbieden in akten of bekendmakingen van vennootschappen met winstoogmerk, melding te maken van hun hoedanigheid van lid of gewezen lid van de Wetgevende Kamers;

4° parlamentsleden te verbieden rechtstreeks of zijdelings belangen te hebben in of te werk gesteld te zijn bij een onderneming of een zaak die aan de Staat rekening en verantwoording moet doen;

5° parlamentsleden te verbieden voor zichzelf of voor iemand anders een overeenkomst met de Staat af te sluiten, een werk voor rekening van de Staat aan te nemen of van de Staat enige concessie te verkrijgen, met dien verstande dat het verbod mede geldt voor de vennootschappen waarvan een parlamentslid beheerder of commissaris is;

R. A 9693

6° interdire aux membres du Parlement qui sont avocats, avoués ou notaires, d'intervenir dans les procès contre l'Etat et même de donner des conseils;

7° interdire aux parlementaires qui sont avocats de plaider pour l'Etat, si ce n'est à titre gratuit.

2. Il y eut à la Chambre un bref débat six jours après le dépôt de cette proposition. On discutait de la prolongation de durée de la Banque nationale et M. Franck avait déposé un amendement à l'article 17, pour interdire aux membres des Chambres législatives d'être nommés gouverneur ou directeur de la Banque nationale. A cette occasion, divers orateurs firent allusion à l'initiative de M. Soudan. Il résulte de l'échange de vues que l'accueil qui y était fait était quasi-unanimement favorable.

Cependant, la Chambre ne montra pas une impatience particulière à poursuivre l'examen de la proposition. Ce n'est que le 3 avril 1930 que M. Carton présenta son rapport, au nom de la Section centrale. L'accueil réservé à l'initiative de M. Soudan et de ses amis socialistes s'était singulièrement refroidi. Cinq sections avaient rejeté le texte, une seule l'avait accepté.

La Section centrale l'amenda profondément en en supprimant les dispositions les plus radicales. Qu'on en juge en constatant que le texte de ce qui est devenu la loi du 6 août 1931 ne reprend, des sept interdictions proposées (voir 1 ci-dessus), que la deuxième, troisième et septième. Encore la deuxième interdiction a-t-elle été sensiblement atténuée, puisque l'ancien ministre ne pourra accepter une fonction dans une société ayant obtenu une concession de l'Etat que si cette obtention est due à son intervention !

3. Le rapport de M. Carton contient des développements intéressants sur l'évolution historique des incompatibilités que les régimes parlementaires ont proclamées dès l'origine, dans différents pays.

Le but de ces dispositions était de garantir le mandataire contre le danger de se laisser circonvenir par les faveurs du pouvoir exécutif.

C'est ainsi que les décrets des 7 novembre 1789 et 10 janvier 1790 interdisent aux membres de l'Assemblée constituante d'accepter du Gouvernement aucune place, même celle de Ministre, avec ou sans pension, traitement ou emploi, même en donnant leur démission.

La Constitution de 1791 dispose qu'un député ne peut devenir fonctionnaire que deux ans après la cessation de son mandat.

Le Consulat et l'Empire n'avaient plus les mêmes raisons de garantir l'indépendance des membres de la députation à l'égard du pouvoir exécutif. Aussi la loi du 10 novembre 1799 (c'est le lendemain du 18 brumaire !) permet-elle aux membres du Corps législatif, sans perdre leur qualité de représentants du peuple, d'être fonctionnaires ou ministres, agents diplomatiques, délégués de la Commission consulaire exécutive, titulaires de toutes autres fonctions civiles. Ils sont même invités, au nom du bien public, à accepter ces charges ou fonctions.

6° parlementsliden die advocaat, pleitbezorger of notaris zijn, te verbieden op te treden in rechtsgedingen tegen de Staat of zelfs hierin van advies te dienen;

7° parlementsliden die advocaat zijn, te verbieden voor de Staat te pleiten, tenzij dit kosteloos geschiedt.

2. Zes dagen na de indiening van dat voorstel had in de Kamer een kort debat plaats. Aan de orde was de duurverlenging van de Nationale Bank en Franck had op artikel 17 een amendement ingediend om aan de leden van de Wetgevende Kamers te verbieden tot gouverneur of tot directeur te worden benoemd. Verschillende sprekers wezen in dat verband op het initiatief van Soudan. Uit de gedachtenwisseling bleek dat het voorstel nagenoeg algemeen bijval vond.

Toch toonde de Kamer geen bijzonder ongeduld om het onderzoek van het voorstel voort te zetten. Eerst op 3 april 1930 bracht Carton namens de centrale afdeling verslag uit. Het gunstig onthaal van het initiatief van Soudan en zijn socialistische vrienden was sterk bekoeld. Vijf afdelingen hadden de tekst verworpen, slechts één afdeling had hem aangenomen.

De centrale afdeling amendeerde hem grondig door de meest radicale bepalingen te doen vervallen. Dit moge blijken uit het feit dat de latere wet van 6 augustus 1931, van de zeven voorgestelde verbodsbepalingen (zie sub 1 hierboven), slechts de tweede, derde en zevende bevat. En dan werd het tweede verbod nog sterk gemilderd, aangezien het gewezen minister alleen verboden is een functie te aanvaarden in een vennootschap die een concessie van de Staat heeft verkregen, indien dit op zijn initiatief was gebeurd !

3. Het verslag van Carton bevat interessante beschouwingen over de historische evolutie van de onverenigbaarheden die de parlementaire stelsels van meetaf aan in verschillende landen hebben uitgevaardigd.

Die regelingen hadden tot doel de mandataris te beveiligen tegen het gevaar dat hij liep om zich door de gunsten van de uitvoerende macht.

Zo verbieden de decreten van 7 november 1789 en 10 januari 1790 aan de leden van de Constituanten, van de regering een plaats aan te nemen, ook laten inpalmen van minister, al dan niet met pensioen, wedde of bediening, zelfs al dienen zij ontslag in.

De Grondwet van 1791 bepaalt dat een afgevaardigde eerst twee jaar na het einde van zijn mandaat ambtenaar kan worden.

Het Consulaat en het Keizerrijk hadden niet meer dezelfde redenen om de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers ten opzichte van de uitvoerende macht te waarborgen. Zo komt het dat de wet van 10 november 1799 (wij zijn na 18 brumaire !) de leden van het Wetgevend Lichaam toelaat om, zonder hun hoedanigheid van volksvertegenwoordiger te verliezen, ambtenaar of minister, diplomaat of afgevaardigde van de uitvoerende consulaire commissie te worden en alle andere burgerlijke ambten te bekleden. Zij worden zelfs ter wille van het openbaar welzijn uitgenodigd zulke ambten of betrekkingen te aanvaarden.

4. Notre Constitution — promulguée le 7 février 1831 — s'inspira pour son article 36 d'une loi française du 12 septembre 1830 qui soumettait à la réélection les députés promus à des fonctions publiques salariées.

L'article 36 disposait : « Le membre de l'une ou l'autre Chambre, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. » Cet article fut révisé le 7 septembre 1893 pour faire exception en faveur des fonctions de ministre.

Notre Constitution ne contient que deux autres dispositions qui édictent une incompatibilité. D'abord l'article 35 qui interdit au membre d'une Chambre d'être membre de l'autre. Ensuite l'article 87 qui interdit à un membre de la famille royale d'être ministre.

5. En France, le Ministère Guizot commit la faute de chercher à consolider sa majorité par l'action qu'il exerçait sur les députés-fonctionnaires. Après la révolution de 1848, la nouvelle Constitution française reproduisit les interdictions générales de la Constitution de 1792 : incompatibilité entre le mandat de représentant du peuple et toute fonction publique rétribuée.

Le même courant d'opinion se dessina en Belgique et un projet de loi fut déposé pour priver les fonctionnaires du droit de faire partie du Parlement. Après des débats au cours desquels M. Lebeau s'efforça vainement de faire admettre des exceptions, fut votée la loi du 25 mai 1848.

C'est notre première loi sur les incompatibilités.

Son article 1^{er} dispose que les fonctionnaires et salariés employés par l'Etat sont tenus, s'ils sont élus dans l'une des Chambres, d'opter avant de prêter serment entre leur mandat et leurs fonctions ou emplois. Exception toutefois était faite pour les chefs de départements ministériels. Le même article édictait l'incompatibilité parlementaire pour les ministres des cultes rétribués par l'Etat, les avocats en titre des administrations de l'Etat et les commissaires du Gouvernement auprès des sociétés anonymes.

Son article 2 dispose que les membres des Chambres ne pourront être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. Exception était faite pour les fonctions de ministre, d'agent diplomatique et de gouverneur.

Ces deux dispositions se retrouvèrent dans les articles 238 et 239 de la loi du 28 juin 1894 contenant les titres 4 à 10 du Code électoral. Après révision de cette législation de coordination, ils devinrent en 1929, les articles 228 et suivants. Ceci explique pourquoi la proposition Soudan, déposée en 1926 — donc avant la coordination de 1929 — vise encore les articles 238 et 239.

Ces deux articles furent d'ailleurs incorporés dans la loi du 6 août 1931 (dont ils deviennent les articles 1 et 5) moyennant quelques changements de forme et de fond : l'in-

4. Onze Grondwet — afgekondigd op 7 februari 1831 — inspireerde zich voor artikel 36 op een Franse wet van 12 september 1830, welke de afgevaardigden die tot een bezoldigd openbaar ambt werden benoemd naar een nieuwe verkiezing verwees.

Artikel 36 bepaalde : « Een lid van een van beide Kamers dat door de Regering wordt benoemd tot een bezoldigd ambt en de benoeming aanneemt, houdt onmiddellijk op zitting te hebben en treedt niet weder in functie dan krachtens een nieuwe verkiezing. » Dit artikel werd op 7 september 1893 herzien om een uitzondering te kunnen maken voor het ambt van minister.

Onze Grondwet bevat slechts twee andere bepalingen die in een onverenigbaarheid voorzien. Ten eerste artikel 35, volgens hetwelk men niet tegelijk lid van beide Kamers kan zijn, en ten tweede artikel 87 houdende dat geen lid van de koninklijke familie minister kan zijn.

5. In Frankrijk beging het Ministerie Guizot de fout zijn meerderheid te willen versterken door invloed uit te oefenen op de afgevaardigden-ambtenaren. Na de revolutie van 1848 nam de nieuwe Franse Grondwet de algemene verbodsbepalingen van de Grondwet van 1792 over : onverenigbaarheid tussen het mandaat van vertegenwoordiger van het volk en een bezoldigd openbaar ambt.

Dezelfde opvatting trad aan de dag in België en er werd een wetsontwerp ingediend om de ambtenaren het recht te ontfangen deel uit te maken van het Parlement. Na besprekingen tijdens welke Lebeau vergeefse pogingen deed om uitzonderingen te doen aanvaarden, werd de wet van 25 mei 1848 aangenomen.

Het was de eerste Belgische wet op de onverenigbaarheden.

Artikel 1 van die wet bepaalt dat de ambtenaren en de bezoldigde beambten van de Staat die tot lid van een van beide Kamers worden verkozen, gehouden zijn alvorens de eed af te leggen, te kiezen tussen hun mandaat en hun ambt of bediening. Een uitzondering werd evenwel gemaakt voor de hoofden van de ministeriële departementen. Hetzelfde artikel voerde een parlementaire onverenigbaarheid in voor de bedienaars van de erediensten bezoldigd door de Staat, de vaste advocaten van de rijksadministraties en de regerings-commissarissen bij naamloze vennootschappen.

Artikel 2 bepaalt dat de kamerleden niet benoemd kunnen worden tot door de Staat bezoldigde ambten, dan ten minste één jaar na het einde van hun mandaat. Een uitzondering werd gemaakt voor het ambt van minister, van diplomatiek ambtenaar en van gouverneur.

Deze twee bepalingen zijn overgenomen in artikel 238 en 239 van de wet van 28 juni 1894, houdende titel 4 tot 10 van het Kieswetboek. Na de herziening van deze gecoördineerde wetten werden zij in 1929 de artikelen 228 en volgende. Dit verklaart waarom het wetsvoorstel Soudan, dat in 1926 — dus voor de coördinatie van 1929 — is ingediend, nog spreekt van de artikelen 238 en 239.

Deze twee artikelen werden trouwens in de wet van 6 augustus 1931 opgenomen (artikelen 1 en 5) met enkele wijzigingen naar vorm en inhoud : de onverenigbaarheid

compatibilité est étendue aux fonctions d'agent du caissier de l'Etat; l'exception visant les chefs de départements ministériels est supprimée; en revanche, les exceptions sont étendues aux professeurs des universités de l'Etat et aux greffiers de province.

6. D'autres lois avaient, avant l'adoption de la proposition Soudan en 1931, édicté d'autres incompatibilités :

— la loi du 18 octobre 1908 — dite la Charte Coloniale — interdit aux membres des Chambres d'être fonctionnaires, employés, salariés ou avocats en titre de l'administration coloniale. Interdiction également d'être nommés ou renommés délégués du Gouvernement, administrateurs ou commissaires dans des sociétés à but lucratif exerçant leur activité au Congo Belge si l'Etat est actionnaire de la société. L'interdiction demeure jusqu'à l'expiration d'une année au moins après la cessation du mandat parlementaire — sauf en ce qui concerne les fonctions de gouverneur général ou de vice-gouverneur général de la Colonie.

— la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des Chemins de Fer Belges édicte l'incompatibilité entre le mandat d'administrateur ou de commissaire et les fonctions parlementaires et ministérielles — incompatibilité subsistant pendant les deux années suivant la cessation de l'appartenance aux Chambres ou au Cabinet.

— l'arrêté royal du 25 octobre 1926 prorogeant la durée de la Banque nationale de Belgique exclut les parlementaires des fonctions de gouverneur, de directeur, régent ou censeur de la Banque.

— la loi du 22 avril 1928 établit une incompatibilité entre la qualité de membre d'une des Chambres législatives et celle de conseiller provincial.

Après le vote de la loi du 6 août 1931, des dispositions législatives ou réglementaires ont édicté d'autres incompatibilités. Citons :

— l'arrêté royal n° 175 du 13 juin 1935 relatif à l'Institut de Réescompte et de Garantie,

— l'arrêté royal n° 226 du 7 janvier 1936 relatif à l'Office Central de Crédit Hypothécaire,

— l'arrêté royal du 6 mars 1936 portant réorganisation du service de l'inspection du travail,

— l'arrêté royal du 30 septembre 1937 relatif à la création d'un Institut National du Crédit Agricole,

— l'arrêté royal du 14 octobre 1937 relatif à la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite,

— les deux arrêtés royaux du 22 octobre 1937 relatifs au statut de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie et portant création d'un Conseil des institutions de crédit,

— l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939 instituant l'Office National du Ducroire,

— l'arrêté royal du 2 juin 1956 portant refonte du statut de la Caisse Nationale de Crédit Professionnel,

verd uitgebreid tot het ambt van agent van de Staatskassier; de uitzondering voor de hoofden van ministeriële departementen werd opgeheven; omgekeerd werd de uitzonderingsbepaling uitgebreid tot de hoogleraren aan de rijksuniversiteiten en de provinciale griffiers.

6. Andere wetten hadden, vóór de aanneming van het voorstel Soudan in 1931, andere onverenigbaarheden uitgevaardigd :

— de wet van 18 oktober 1908, de Koloniale Keure genoemd, bepaalt dat de leden van de Kamers niet te gelijker tijd bezoldigd ambtenaar, bezoldigd beampte of aangesteld advocaat van het koloniaal bestuur mogen zijn. Zij mogen evenmin worden benoemd of herbenoemd tot afgevaardigde van de Regering, tot beheerder of commissaris in vennootschappen met winstoogmerk die in Belgische Congo werkzaam zijn, indien de Staat aandeelhouder van de vennootschap is. Het verbod blijft van kracht tot ten minste één jaar na het einde van het parlementair mandaat, behalve voor het ambt van gouverneur-generaal of vice-gouverneur-generaal van de Kolonie.

— de wet van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen bepaalt dat de functie van beheerder of van commissaris onverenigbaar is met het mandaat van parlamentslid of van minister, welke onverenigbaarheid blijft bestaan gedurende twee jaar na het einde van het lidmaatschap van het Parlement of van het Cabinet.

— het koninklijk besluit van 25 oktober 1926 houdende verlenging van de geldigheidsduur van de Nationale Bank van België, sluit de parlamentsleden uit van het ambt van gouverneur, directeur, regent of censor van de Nationale Bank.

— de wet van 22 april 1928 stelt onverenigbaarheid tussen het mandaat van lid van een van de Wetgevende Kamers en dat van provincieraadslid.

Na de goedkeuring van de wet van 6 augustus 1931 zijn nog wettelijke en reglementaire voorschriften tot stand gekomen die andere onverenigbaarheden hebben ingevoerd :

— het koninklijk besluit nr. 175 van 13 juni 1935 betreffende het Herdisconterings- en Waarborginstituut,

— het koninklijk besluit nr. 175 van 13 juni 1935 betreffende het Centraal Bureau voor hypothecair krediet,

— het koninklijk besluit van 6 maart 1936 tot reorganisatie van de dienst Arbeidsinspectie,

— het koninklijk besluit van 30 september 1937 betreffende de oprichting van een Nationaal Instituut voor landbouwkrediet,

— het koninklijk besluit van 14 oktober 1937 betreffende de Algemene Spaar- en Lijfrentekas,

— de twee koninklijke besluiten van 22 oktober 1937 betreffende het statuut van de Nationale Maatschappij voor krediet aan de nijverheid en houdende oprichting van een Raad voor kredietinstellingen,

— het koninklijk besluit nr. 42 van 31 augustus 1939 tot instelling van een Nationale Delcredetendienst,

— het koninklijk besluit van 2 juni 1956 houdende omwerking van het statuut van de Nationale Kas voor beroepskrediet,

— l'arrêté royal du 31 décembre 1958 portant coordination des lois sur les délégués ouvriers à l'inspection des mines de houille,

— la loi du 12 avril 1960 relative à l'inspection des minières et des carrières,

— la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision Belge,

— la loi du 2 avril 1962 créant les Société Nationale et Régionales d'Investissement.

7. La justification des diverses incompatibilités parlementaires édictées depuis 1789 est qu'elles constituent en fait des applications du principe de la séparation des pouvoirs.

Il messied que des membres du pouvoir judiciaire participent à l'élaboration des lois qu'ils doivent appliquer. Il messied que des fonctionnaires participent à l'élaboration des lois qu'ils doivent exécuter, au contrôle que le Parlement doit exercer sur l'exécutif.

Il ne convient pas non plus que le Gouvernement puisse tenter de porter atteinte à l'indépendance de ceux qui doivent le contrôler en procédant à des nominations ou promotions, en distribuant charges ou avantages, voire même en accordant des distinctions purement honorifiques.

Répondent à ces préoccupations les incompatibilités qui frappent principalement les membres des Chambres législatives, et seulement accessoirement les ministres.

8. Après la première guerre mondiale, les préoccupations de ceux qui veulent défendre la démocratie parlementaire prennent une autre orientation. La fortune immobilière cède le pas à la fortune mobilière. Le nombre des sociétés anonymes, dont les actions sont introduites en bourse, s'est fortement multiplié. Des intermédiaires peu scrupuleux exploitent la passion du jeu. Les écumeurs de la petite épargne font des ravages.

Des entreprises douteuses tentent d'inspirer confiance. A défaut de bilans exaltants, certains s'efforcent de produire des conseils d'administration rassurants. On invite à siéger au conseil d'administration ou au collège des commissaires des anciens ministres (quand ce n'est pas des ministres en fonctions) des sénateurs, des députés. Même des entreprises créées par le mouvement ouvrier commettent cette lourde erreur.

La spéculation est partout. Les prémisses de la grande crise économique vont provoquer certaines déconfitures. Les faiblesses de certains vont permettre aux ennemis du régime de multiplier leur attaques. On dénonce le mur d'argent et les collusions politico-financières.

Et, cette fois, ceux qui veulent défendre le régime estiment que les interdictions devraient frapper les ministres tout autant que les parlementaires, sinon davantage.

— het koninklijk besluit van 31 december 1958 tot samenordering van de wetten betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen,

— de wet van 12 april 1960 betreffende het toezicht in de groeven en graverijen,

— de wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische radio en televisie,

— de wet van 2 april 1962 tot oprichting van een Nationale Investeringsmaatschappij en van gewestelijke investeringsmaatschappijen.

7. Die verschillende parlementaire onverenigbaarheden, die sedert 1789 zijn uitgevaardigd, berusten op de overweging dat zij feitelijk een toepassing zijn van het beginsel van de scheiding der machten.

Het past niet dat leden van de rechterlijke macht medewerken aan de totstandkoming van de wetten die zij moeten toepassen. Het past niet dat ambtenaren medewerken aan de totstandkoming van de wetten die zij moeten uitvoeren, en aan de controle die het Parlement op de uitvoerende macht moet uitoefenen.

Het past evenmin dat de Regering zou pogen afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van degenen die haar moeten controleren, door benoemingen of bevorderingen, ambten of voordelen te verlenen of zelfs door louter eervolle onderscheidingen toe te kennen.

Aan dat streven beantwoorden de onverenigbaarheden die vooral de leden van de Wetgevende Kamers, en slechts in bijkomende orde de ministers, treffen.

8. Na de eerste wereldoorlog gaan degenen die de parlementaire democratie willen verdedigen, een andere richting uit. Het onroerend bezit ruimt de plaats voor het roerend bezit. Het aantal naamloze vennootschappen, waarvan de aandelen op de beurs geïntroduceerd worden, neemt aanzienlijk toe. Gewetenloze tussenpersonen buiten de speelzucht uit. Afschuimers van kleine spaarders richten verwoestingen aan.

Onbetrouwbare ondernemingen trachten vertrouwen te wekken. Bij gebreke van denderende balansen pogen sommige uit te pakken met indrukwekkende raden van beheer. Oud-ministers (zo al niet ministers in functie), senatoren, volksvertegenwoordigers worden uitgenodigd zitting te nemen in de raad van beheer of in het college van commissarissen. Ook ondernemingen, opgericht door de arbeidersbeweging, begaan deze zwarte vergissing.

Overal wordt gespeculeerd. Bij de eerste tekenen van de grote economische crisis gaan sommigen ten onder. De zwakheid van sommigen verschaft de vijanden van het regime voedsel om hun aanvallen te vermenigvuldigen. De geldmuur en de binding van politiek en financiën worden aan de kaak gesteld.

In die omstandigheden zijn de verdedigers van het regime van oordeel dat de verbodsbepalingen evenzeer, zo niet meer, de ministers dan de parlementsleden zouden moeten treffen.

M. Soudan, à la tribune de la Chambre, le 8 mai 1931, déclare que l'idée principale qui l'a guidé n'est pas autre chose que la défense du régime parlementaire. Il ajoute : « Beaucoup de bons esprits sont inquiets du rôle de plus en plus important que la finance prend à l'heure actuelle dans la direction du pays. Ils s'inquiètent de voir des ministres, d'anciens ministres et des parlementaires trop s'occuper d'affaires. Cette préoccupation est légitime. Il faut que la politique reste à distance de tout ce qui se rapporte à la finance et qu'il n'y ait pas entre nous et la finance de liens trop étroits ».

9. Telles étaient les préoccupations qui animaient l'auteur de la proposition de loi déposée le 11 février 1926. Nous avons vu les réformes législatives qu'il suggérait, en sept interdictions qu'il demandait à la loi d'édicter (cf. n° 1. ci-dessus) et qui eussent été de nature à rencontrer les préoccupations qu'une grande partie de l'opinion partageait avec lui. Nous avons vu aussi comment le Parlement édulcora le texte initial de la proposition en ne retenant que trois de ses suggestions (voir n° 2. ci-dessus).

10. Depuis la fin du premier tiers du siècle, le secteur économique, les relations entre l'Etat et le monde des affaires ont poursuivi une rapide évolution. La puissance publique intervient dans des secteurs de plus en plus nombreux et variés et ses interventions prennent d'année en année une ampleur plus grande.

L'Etat est devenu pour les producteurs industriels un client très important. Pour certaines entreprises il est pratiquement le seul client. Le budget extraordinaire donne la mesure du volume d'affaires qui se réalisent avec lui.

L'Etat n'est pas seulement client du secteur privé. Il participe à la création ou au développement (quand ce n'est pas au sauvetage) d'entreprises privées. Il accorde des aides pour promouvoir le développement, en qualité et quantité, de notre production industrielle, de nos exportations — et ce sous des formes diverses : primes en capital, bonifications d'intérêts sur emprunts, garantie de bonne fin octroyée aux organismes prêteurs, ducroire, etc.

Dans les nouvelles opérations entre les représentants de la puissance publique et le secteur privé, ce sont moins cette fois les membres des assemblées délibérantes que les membres de l'exécutif qui doivent être mis en position de ne pouvoir être suspectés d'intervenir dans des décisions auxquelles ils pourraient avoir un intérêt personnel.

En 1926 et en 1931, M. Soudan d'abord, et le Parlement ensuite, avaient pensé en ordre principal aux sociétés qui se voyaient déclarées concessionnaires de l'Etat. Ce genre de faveur est devenue rare. En revanche, les marchés avec l'Etat sont devenus amples et nombreux, l'octroi d'aides officielles est devenu un mode d'intervention fréquent.

Il convient d'éviter qu'un ministre, qu'un parlementaire, industriel, financier ou commerçant de son état, administrateur ou commissaire d'une société à but lucratif puissent être suspectés d'avoir usé de leur influence pour obtenir à charge de la collectivité un marché ou une intervention favorable à leurs intérêts privés.

Op 8 mei 1931 verklaart Engène Soudan op de tribune van de Kamer, dat de hoofdgedachte die hem geleid heeft geen andere is dan de verdediging van het parlementair stelsel. Hij voegt hieraan toe : « Talrijke rechtgeaarde burgers maken zich ongerust over de steeds grotere rol die de geldwereld op dit ogenblik in de leiding van het land speelt. Zij zijn ongerust omdat ministers, oud-ministers en parlementsleden zich teveel met de zakenwereld inlaten. Deze bezorgdheid is gewettigd. De politiek moet op een afstand blijven van al wat met de geldwereld verband houdt en tussen ons en de geldwereld mogen geen te nauwe banden bestaan ».

9. Dat was het wat Soudan bezielde toen hij zijn voorstel van wet van 11 februari 1926 indiende. Wij hebben gezien welke hervormingen hij voorstelde in zeven verbodsbepalingen die de wetgever verzocht werd uit te vaardigen (zie nr. 1 hiervoren) en die de bezorgdheid hadden kunnen opvangen welke een groot deel van de opinie met hem deelde. Wij hebben ook gezien hoe het Parlement de oorspronkelijke tekst van het voorstel heeft afgezwakt en slechts drie suggesties heeft overgehouden (zie nr. 2 hiervoren).

10. Sedert het einde van het eerste derde van de eeuw hebben het bedrijfsleven en de betrekkingen tussen Staat en zakenwereld een snelle evolutie ondergaan. De openbare macht bemoeit zich meer en meer met een steeds groter aantal sectoren en grijpt van jaar tot jaar ruimer om zich heen.

De Staat is voor de industriëlen een zeer belangrijke afnemer geworden. Voor sommige ondernemingen is hij praktisch de enige klant. De buitengewone begroting geeft de maat aan van de zaken die met hem worden gedaan.

De Staat is niet alleen een klant van de privé-sector. Hij neemt deel aan de oprichting of aan de uitbreiding (zo al niet de redding) van private ondernemingen. Hij verleent hulp om de ontwikkeling van onze industriële produktie en onze uitvoer, naar kwaliteit zowel als naar kwantiteit, te bevorderen — en dit in verschillende vormen : kapitaalpremies, rentetoeelagen op leningen, waarborg van goede afloop aan de geldschietters, delcredere, enz.

In de nieuwe verhouding tussen de vertegenwoordigers van de openbare macht en de privé-sector zijn het ditmaal niet zozeer de leden van de volksvertegenwoordiging dan wel de leden van de uitvoerende macht die in staat moeten worden gesteld niet te kunnen worden verdacht betrokken te zijn bij beslissingen waarin zij een persoonlijk belang zouden kunnen hebben.

In 1926 en in 1931 hadden allereerst Eugène Soudan en nadien het Parlement in hoofdzaak gedacht aan de vennootschappen die tot concessiehouder van de Staat verklaard waren. Dat soort van gunst is nu eerder zeldzaam. De overeenkomsten met de Staat daarentegen zijn veelomvattend en talrijk geworden en de toekenning van officiële hulp is een vaak voorkomende wijze van tegemoetkoming.

Wij moeten voorkomen dat een minister, een parlementslid, die industrieel, financier of handelaar van beroep is en beheerder of commissaris van een vennootschap met winstoogmerk, ervan kan worden verdacht zijn invloed te hebben aangewend om ten laste van de gemeenschap een overeenkomst of een tegemoetkoming te verkrijgen die hun privé-belangen dient.

Le meilleur moyen d'éviter pareille suspicion est de faire intervenir le législateur pour édicter les incompatibilités et interdictions qui s'imposent.

11. L'examen de la proposition déposée en 1926 par M. Soudan montre que son texte couvrirait exactement ce qu'une opinion vigilante peut encore souhaiter aujourd'hui en la matière.

Tout au plus, convient-il d'élargir la notion de « société à but lucratif ayant été déclaré concessionnaire de l'Etat » ainsi que celle « d'entreprise sujette à comptabilité envers l'Etat » pour tenir compte de l'évolution économique.

Tel est l'objet de la présente proposition.

12. Déjà en 1931 l'opposition manifestée à l'initiative de M. Soudan avait invoqué l'argument qu'il ne convenait pas d'écarter des Chambres législatives ou des Conseils de Gouvernement des hommes d'affaires, souvent administrateurs de sociétés, dont l'expérience peut être fort utile à la gestion publique.

Mais déjà en 1931 on estimait devoir opérer la distinction entre ceux dont l'administration d'affaires financières, industrielles ou commerciales est la profession et ceux qu'on n'appelle à l'administration d'une société qu'en raison du titre qu'ils portent.

Peu de lecteurs de 1973 seront encore impressionnés par le portrait de l'administrateur de sociétés, digne de La Bruyère, qui figure dans le rapport de M. Carton du 3 avril 1930.

Nous n'entendons écarter du Parlement aucun représentant d'aucune activité. Nous croyons que des Chambres législatives qui seraient composées, ensuite d'incompatibilités excessives, de seuls professionnels de la politique, ne pourraient assumer leur rôle. Il faut que le législateur ait un contact étroit avec la vie. Le Parlement doit compter des médecins, des ingénieurs, des syndicalistes, des professeurs, des avocats, etc. et aussi des hommes d'affaires, des industriels, des financiers, des administrateurs de sociétés. Mais il convient que cette dernière qualité soit celle qui était la leur lorsqu'ils ont été élus et qu'elle ne soit pas obtenue à l'occasion ou à la suite de l'exercice de leur mandat politique.

Si, d'autre part, ces élus doivent s'abstenir pendant la durée de leur mandat de traiter avec l'Etat ou de bénéficier d'aides officielles, il n'y a là rien d'excessif. Les avocats et les notaires sont déjà dans le cas, depuis 1931, de ne pouvoir compter l'Etat parmi leurs clients.

13. Notre proposition a donc pour objet de compléter la loi du 6 août 1931 par les interdictions suivantes :

1° interdiction aux ministres en fonctions d'être attachés, à quelque titre que ce soit, à l'administration ou à la surveillance d'une société à but lucratif;

2° interdiction à tout ancien ministre d'accepter les fonctions visées au point précédent dans une société déclarée concessionnaire de l'Etat, au moment où il a été ministre ou

Het beste middel om een dergelijke verdenking te voorkomen is dat de wetgever de onmisbare onverenigbaarheden en verbodsbepalingen vaststelt.

11. Het onderzoek van het voorstel dat E. Soudan in 1926 indiende, toont aan dat zijn tekst volledig datgene dekt wat een waakzame opinie thans nog in dezen kan verlangen.

Op zijn hoogst moet het begrip « vennootschap met winstoogmerk die tot concessiehouder van de Staat werd verklaard » worden verruimd, evenals het begrip « onderneming die aan de Staat rekening en verantwoording moet doen » ten einde de economische evolutie in acht te nemen.

Dat is het doel van dit voorstel van wet.

12. Reeds in 1931 hadden de tegenstanders van het initiatief van E. Soudan als argument aangevoerd dat zakenlui, die dikwijls beheerders van vennootschappen zijn, niet uit de Wetgevende Kamers of uit de Regering mogen worden weggehouden, omdat hun ervaring zeer nuttig kan zijn voor het overheidsbeleid.

Maar reeds in 1931 meende men een onderscheid te moeten maken tussen degenen die het beheer van financiële, nijverheids- of handelszaken als beroep uitoefenen en degenen die in het beheer van een vennootschap slechts worden opgenomen omwille van de titel die zij voeren.

Weinig lezers van 1973 zullen nog onder de indruk komen van het portret van de beheerder van vennootschappen, La Bruyère waardig, dat voorkomt in het verslag van Carton van 3 april 1930.

Wij willen geen enkel vertegenwoordiger van enige activiteit uit het Parlement weren. Wij geloven dat Wetgevende Kamers die, tengevolge van buitensporige onverenigbaarheden uitsluitend uit beroepspolitici zouden zijn samengesteld, hun taak niet zouden kunnen vervullen. De wetgever moet nauw contact houden met de levende werkelijkheid. Het Parlement moet in zijn rangen geneesheren, ingenieurs, vakbondsleiders, hoogleraren, advocaten, enz. hebben, evenals zakenlui, industriëlen, financiers, beheerders van vennootschappen. Maar zij behoren dit reeds te zijn bij hun verkiezing en het niet te worden naar aanleiding of als gevolg van hun politiek mandaat.

Dat die verkozenen zich anderzijds, tijdens de duur van hun mandaat, ervan moeten onthouden zaken te doen met de Staat of overheidshulp te ontvangen, is helemaal niet overdreven. Het geldt reeds sedert 1931 voor de advocaten en de notarissen, die de Staat niet als cliënt mogen tellen.

13. Ons voorstel strekt dus om de wet van 6 augustus 1931 aan te vullen met de volgende verbodsbepalingen;

1° verbod voor de ministers in functie om, in welke hoedanigheid ook, verbonden te zijn aan het beheer van of het toezicht op een vennootschap met winstoogmerk;

2° verbod voor ieder gewezen minister de in het vorige punt bedoelde functies te aanvaarden in een vennootschap die tot concessiehouder van de Staat werd verklaard toen hij

ayant bénéficié dans le même temps d'aides publiques ou de marchés non adjugés publiquement si ce n'est cinq ans après sa sortie de charge;

3° interdiction à tout membre des Chambres législatives d'être nommé pendant la durée de son mandat, et pendant trois ans suivant la cessation de son mandat, à l'administration ou à la surveillance d'une société à but lucratif;

4° interdiction à tout parlementaire d'être directement intéressé ou employé dans une entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'Etat;

5° interdiction à tout parlementaire de conclure, pour lui-même ou pour autrui, aucun marché ou entreprise pour compte de l'Etat, ni d'obtenir de celui-ci une concession ou une aide à charge du budget, l'interdiction s'étendant aux sociétés dont un membre des Chambres serait administrateur ou commissaire lors de son élection.

M.-A. PIERSON.



PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}.

Après l'article 1^{er} de la loi du 6 août 1931, établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, il est inséré un article 1bis et un article 1ter, rédigés comme suit :

« Article 1bis. — Il est interdit aux ministres en fonctions d'être attachés, à quelque titre que ce soit, à l'administration ou à la surveillance d'une société à but lucratif.

» Les actes accomplis pour une des sociétés visées au présent article, en contravention avec l'interdiction qu'il formule, seront frappés d'une nullité d'ordre public. »

« Article 1ter. — Aucun ancien ministre ne peut accepter les fonctions énumérées à l'article précédent dans une société qui a été déclarée concessionnaire de l'Etat, au moment où il était ministre, ou qui a bénéficié dans le même temps d'aides publiques ou de marchés non adjugés publiquement si ce n'est cinq ans après sa sortie de charge.

» Toute infraction à cette interdiction sera punie d'une amende de 1.000 à 10.000 francs. »

ART. 2.

L'article 4 de la même loi est abrogé.

ART. 3.

Après l'article 5 de la même loi, il est inséré les articles ci-après :

« Article 5bis. — Il est interdit aux membres des Chambres législatives d'être nommés pendant la durée de leur mandat

minister was of in die tijd overheidssteun of niet openbaar aanbestede overeenkomsten heeft verkregen, dan vijf jaar nadat hij zijn ambt heeft neergelegd;

3° verbod voor ieder lid van de Wetgevende Kamers om, tijdens de duur van zijn mandaat en gedurende drie jaar na het verstrijken van zijn mandaat, te worden benoemd in het beheer van of het toezicht op een vennootschap met winstoogmerk;

4° verbod voor ieder parlamentslid rechtstreeks belangen te hebben in of in dienst te zijn van een onderneming of zaak die aan de Staat rekening en verantwoording moet doen;

5° verbod voor ieder parlamentslid om, voor zichzelf of voor iemand anders, enige overeenkomst of aanneming voor rekening van de Staat te sluiten, dan wel van de laatstgenoemde een concessie of hulp ten laste van de begroting te verkrijgen, welk verbod mede geldt voor de vennootschappen waarvan een lid van de Kamers bij zijn verkiezing beheerder of commissaris mocht zijn.



VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1.

Na artikel 1 van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers worden een artikel 1bis en een artikel 1ter ingevoegd, luidende :

« Artikel 1bis. — Het is de ministers in functie verboden, in welke hoedanigheid ook, verbonden te zijn aan het beheer van of het toezicht op een vennootschap met winstoogmerk.

» Op de handelingen voor een van de in dit artikel bedoelde vennootschappen verricht met overtreding van het hierin voorkomende verbod, staat nietigheid van openbare orde. »

« Artikel 1ter. — Geen enkel gewezen minister mag de functies bedoeld in het vorige artikel aanvaarden in een vennootschap die tijdens zijn ministerschap tot concessiehouder van de Staat is verklaard of in die tijd overheidssteun of niet openbaar aanbestede overeenkomsten heeft verkregen, dan vijf jaar na zijn ambtsbeëindiging.

» Overtreding van dit verbod wordt gestraft met geldboete van 1000 tot 10.000 frank. »

ART. 2.

Artikel 4 van dezelfde wet wordt geheven.

ART. 3.

Na artikel 5 van dezelfde wet worden de volgende artikelen ingevoegd :

« Artikel 5bis. — Het is de leden van de Wetgevende Kamers verboden tijdens de duur van hun mandaat en gedu-

et pendant trois ans suivant la cessation de leur mandat, à quelque titre que ce soit, à l'administration ou à la surveillance d'une société à but lucratif.

» Les actes accomplis par une des sociétés visées au présent article en contravention avec l'interdiction qu'il formule seront frappés d'une nullité d'ordre public. »

« *Article 5ter.* — Les membres des Chambres législatives ne peuvent être directement ou indirectement intéressés ou employés à quelque titre que ce soit, dans aucune entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'Etat.

» Le membre de la Chambre législative qui contrevient aux dispositions du présent article est considéré d'office comme démissionnaire et remplacé; la vacance de son siège est déclarée par la Chambre dont il fait partie. »

« *Article 5quater.* — Les membres des Chambres législatives ne peuvent pour eux-mêmes ou pour autrui, conclure aucun marché ou entreprise pour compte de l'Etat, ni obtenir de celui-ci une concession quelconque ou une aide à charge du budget de l'Etat. Pareille interdiction s'applique aux sociétés dont le conseil d'administration ou de surveillance comprend un membre des Chambres législatives. »

M.-A. PIERSON.

rende drie jaar na de beëindiging van hun mandaat, in welke hoedanigheid ook, te worden benoemd in het beheer van of het toezicht op een vennootschap met winstoogmerk.

» Op de handelingen door een van de in dit artikel bedoelde vennootschappen verricht met overtreding van het hierin voorkomende verbod, staat nietigheid van openbare orde. »

« *Artikel 5ter.* — De leden van de Wetgevende Kamers mogen, in welke hoedanigheid ook, rechtstreeks of zijdelings geen belang of bediening hebben in enige onderneming of zaak die aan de Staat rekening en verantwoording moet doen.

» Een lid van de Wetgevende Kamer die de bepalingen van dit artikel overtreedt, wordt van ambtswege als ontslagnemend beschouwd en vervangen; de Kamer waarvan hij deel uitmaakt verklaart zijn zetel vakant. »

« *Artikel 5quater.* — De leden van de Wetgevende Kamers mogen niet voor zichzelf of voor iemand anders enige overeenkomst of aanneming voor rekening van de Staat afsluiten, dan wel van de laatstgenoemde enige concessie of hulp ten laste van de Rijksbegroting verkrijgen. Dit verbod geldt mede voor de vennootschappen waar een lid van de Wetgevende Kamers deel uitmaakt van de raad van beheer of van toezicht. »