

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

18 MARS 1986

PROPOSITION DE LOI

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

(Déposée par MM. Van den Brande et Wauthy)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Le principe :

Dans l'état actuel de la législation, il n'y a pas, en Belgique, d'incompatibilité entre la fonction de ministre ou de secrétaire d'Etat, d'une part, et le mandat de sénateur ou de député d'autre part; quant aux membres des Exécutifs, ils peuvent eux aussi continuer à siéger au Conseil régionale wallon, au Conseil flamand, au Conseil germanophone et/ou au Conseil de la Communauté française.

Ce système a pour conséquence que les ministres exercent deux fonctions : celle de ministre et celle de parlementaire. Ce cumul pose indubitablement sur le plan des principes et sur le plan pratique, un certain nombre de problèmes dont pratiquement tout le monde admet l'existence depuis longtemps.

En effet, il appartient aux ministres, en tant que membres du Parlement, d'exercer un contrôle sur le Gouvernement ou l'Exécutif, alors qu'ils en font eux-mêmes partie. Il y a donc là un enchevêtrement de compétences qui n'est pas toujours conforme aux principes d'indépendance, de transparence et d'efficacité.

La compatibilité visée pose en outre des problèmes d'ordre pratique, puisque la présence du ministre est généralement requise tant à son cabinet qu'au Parlement. Qui plus est, un ministre est souvent obligé de privilégier les obligations et missions qu'il assume en tant que membre du Gouvernement et, partant, d'y subordonner l'activité inhérente à l'exercice du mandat parlementaire.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

18 MAART 1986

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 de gewezen leden van de Wetgevende Kamers »

(Ingediend door de heren Van den Brande en Wauthy)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Principe :

Volgens de huidige wetgeving is er in ons land geen verenigbaarheid tussen het ambt van minister of staatssecretaris enerzijds en een mandaat als senator of volksvertegenwoordiger anderzijds; ook de leden van de executieven blijven lid van de Vlaamse Raad, de Waalse Raad, de Duitse Raad en/of de Franse Gemeenschapsraad.

Een dergelijk systeem leidt ertoe dat ministers twee functies hebben : hun ambt als minister en hun mandaat als parlementslid. Dit stelt onbetwistbaar een aantal principiële en functionele problemen, waarover nagenoeg iedereen het sedert geruime tijd eens is.

Inderdaad moet een minister als parlementslid toezicht uitoefenen op de Regering of de Executieve, waarvan hijzelf lid is. Een dooreenstrengeling van bevoegdheden dus die niet altijd in overeenstemming is met de principes van onafhankelijkheid, openheid en doelmatigheid.

Bovendien stellen zich functionele en praktische problemen : de aanwezigheid van een minister is veelal vereist, zowel op zijn kabinet, als in het Parlement. Een minister moet veelal noodzakelijkerwijze de klemtoon leggen op zijn verplichtingen en opdrachten als lid van de Regering en dient aldus zijn werk als parlementslid daaraan ondergeschikt te maken.

Enfin, l'interdiction d'exercer conjointement ces deux fonctions s'inscrirait dans le cadre de la tendance générale à mieux répartir les responsabilités politiques, tendance à laquelle s'oppose le cumul de fonctions et de mandats.

2. Le système proprement dit :

La présente proposition vise à instaurer une incompatibilité légale, ce qui ne modifiera en rien les conditions d'éligibilité (fixées par la Constitution). L'intéressé devra toutefois choisir entre son mandat parlementaire et la fonction de ministre ou de secrétaire d'Etat à laquelle il sera appelé. En vertu de l'article 27 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes constitutionnelles, les mêmes dispositions seront également applicables, *mutatis mutandis*, aux membres des Conseils régionaux ou communautaires appelés à faire partie d'un Exécutif. Un parlementaire qui se verra proposer un poste ministériel devra donc, à ce moment, choisir d'accepter, auquel cas il perdra de plein droit sa qualité de parlementaire, ou de refuser, auquel cas il continuera à siéger au Parlement (ce choix s'imposera également au membre d'un Conseil régional ou communautaire à qui il sera proposé de devenir membre d'un Exécutif).

S'il accepte la proposition — et perd donc de plein droit sa qualité de parlementaire —, l'intéressé sera remplacé par le premier suppléant de son arrondissement électoral ou par le suppléant arrivant le premier en ordre utile (comme en cas de démission ou de décès), et ce, jusqu'aux prochaines élections.

Si le Gouvernement démissionne et qu'un nouveau Gouvernement est formé sans que des élections aient été organisées, le suppléant, devenu membre effectif du Parlement, continuera d'exercer son mandat, même si celui qu'il remplace ne fait plus partie du nouveau cabinet. Il conviendra cependant de prévoir des modalités particulières pour les anciens membres d'un gouvernement démissionnaire.

Un tel système offrira une sécurité plus grande, et par ailleurs indispensable, au suppléant devenu parlementaire.

En outre, le fait que celui-ci continue de siéger au Parlement jusqu'aux élections suivantes, même si un autre gouvernement est formé entre-temps, aura des conséquences politiques et assurera indirectement une plus grande stabilité. Le gouvernement s'efforcera en effet d'éviter de démissionner en cours de législature et, si les oppositions apparues en son sein devaient malgré tout s'avérer irréductibles, le système proposé renforcerait la tendance à consulter l'électeur. Cette stabilité pourra contribuer à faire percevoir plus clairement la nécessité d'un Parlement et d'un gouvernement de législature.

Il convient enfin de souligner que l'incompatibilité existe également chez nos voisins. Elle est prévue expressément en France, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

3. La modification légale :

L'article 36 de la Constitution dispose que le membre de l'une des deux Chambres, nommé par le gouvernement à toute autre fonction salariée que celle de ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Tenslotte zou een verbod tot samenuitoefening van deze twee functies kaderen in het algemeen streven naar een spreading van de politieke verantwoordelijkheden, waaraan cumulatie van ambten en mandaten tegengesteld is.

2. Het systeem zelf :

Het voorstel bestaat erin een wettelijke onverenigbaarheid in te stellen. Dit wijzigt niets aan de kiesbaarheidsvoorwaarden (die in de Grondwet zijn opgenomen); wel zal het noodzakelijk zijn dat de betrokkene een vrije keuze maakt tussen zijn mandaat als parlamentslid en het ambt van minister of staatssecretaris waartoe hij geroepen wordt. Bij toepassing van artikel 27 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn dezelfde bepalingen op overeenkomstige wijze van toepassing op de leden van de gewest- of gemeenschapsraden bij hun opname in een executieve. Een parlamentslid dat een ministeriële functie krijgt aangeboden moet op dat moment kiezen : ofwel weigert hij en dan blijft hij parlamentslid (idem voor lid gewest- of gemeenschapsraad dat lid van de executieve wordt).

Indien hij aanvaardt — en dus van rechtswege niet langer parlamentslid blijft — wordt hij vervangen door de eerste opvolger van zijn kiesarrondissement of diegene die als eerste opvolger in aanmerking komt (net zoals bv. in geval van vrijwillig ontslag of bij overlijden), en dit tot de eerstvolgende verkiezingen.

Voor de eventualiteit van een ontslag van de Regering, zonder ook verkiezingen uit te schrijven, en het tot stand brengen van een nieuwe regering, dus zonder verkiezingen, blijft de opvolger die destijds parlamentslid is geworden verder parlamentslid tot aan de volgende verkiezingen, ook al heeft degene wiens plaats hij innam niet verder zitting in de nieuwe regering. Voor deze laatste moeten dan wel specifieke modaliteiten voorzien worden.

Een dergelijke regeling houdt een noodzakelijke grotere zekerheid in voor de opvolger die parlamentslid geworden is.

Het feit dat de opvolger tot aan de volgende verkiezingen parlamentslid blijft, ook bij de vorming tussentijds van een andere regering, heeft politieke consequenties en zal onrechtstreeks leiden tot een grotere stabiliteit : men zal een tussentijds ontslag trachten te vermijden en mochten er toch onoverbrugbare tegenstellingen blijken die regeren onmogelijk maken, dan versterkt deze regeling de intentie om de kiezer te raadplegen. Deze stabiliteit kan ons een stap dichtere brengen bij de noodzaak van een legislatuurland en een legislatuurregering.

Tenslotte mag erop gewezen worden dat een dergelijke onverenigbaarheid in onze buurlanden eveneens van toepassing is. Zowel in Frankrijk, Nederland als Luxemburg is een dergelijke onverenigbaarheid uitdrukkelijk voorzien.

3. Wetswijziging :

Het artikel 36 van de Grondwet schrijft voor dat een lid van één van beide Kamers dat door de regering wordt benoemd tot een ander bezoldigd ambt dan dat van minister en de benoeming aanneemt, onmiddellijk ophoudt zitting te hebben. Hij treedt niet weder in functie dan krachtens een nieuwe verkiezing.

L'objectif de cet article est clair: il s'agit d'éviter toute pression sur les parlementaires et de garantir leur indépendance.

L'exception relative à la fonction de ministre a été introduite lors de la révision de la Constitution du 7 septembre 1893, parce qu'il ne semblait pas que cette exception pût compromettre l'indépendance parlementaire.

L'actuel article 36 de la Constitution ne s'oppose toutefois pas à l'établissement d'incompatibilités légales; celles-ci ne modifient en effet en rien les conditions d'éligibilité et celle qui est proposée oblige seulement l'intéressé à choisir entre son mandat de parlementaire et la fonction de ministre.

En vertu de l'article 27 de la loi du 8 août 1980, la loi du 6 août 1931 ainsi modifiée s'appliquera également aux membres des Exécutifs et des Conseils régionaux et communautaires. Il sera par ailleurs toujours satisfait à la condition fixée par l'article 59 de la loi du 8 août 1980, puisque chaque Exécutif sera entièrement élu par le Conseil en son sein.

Le problème de l'incompatibilité ne se posera d'ailleurs qu'après cette élection, au moment de la prestation de serment des membres de l'Exécutif.

PROPOSITION DE LOI

Article 1

L'article 1^{er}, alinéa 3, 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, est remplacé par la disposition suivante:

« Ils peuvent être membre du personnel enseignant des universités de l'Etat à Gand, à Liège et à Mons, du Centre universitaire de l'Etat à Anvers et de la Faculté des sciences agronomiques de l'Etat à Gembloux. »

Art. 2

L'article 1^{er} de la même loi est complété par ce qui suit:

« Les membres des Chambres législatives cessent de siéger dès qu'ils ont prêté, en tant que membre du Gouvernement, le serment prescrit par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831. »

28 février 1986.

De bedoeling is duidelijk: het voorkomen van druk op de parlementsleden en dus de vrijwaring van de parlementaire onafhankelijkheid.

De uitzondering van het ministerambt werd ingevoerd bij de Grondwetsherziening van 7 september 1893; omdat « de onafhankelijkheid van het parlements lid niet in het gedrang leek te komen door de invoering van die uitzondering ».

Het huidig artikel 36 van de Grondwet verzet zich echter niet tegen het instellen van wettelijke onverenigbaarheden; deze wijzigen immers niets aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden; ze maken alleen een vrije keuze van betrokkenen noodzakelijk tussen zijn mandaat van parlements lid en de functie van minister.

Bij toepassing van artikel 27 van de wet van 8 augustus 1980 is de aldus gewijzigde wet van 6 augustus 1931 eveneens van toepassing op de leden van de Executieven en de Gewest- en Gemeenschapsraden. Aan de voorwaarde van artikel 59 van de wet van 8 augustus 1980 blijft voldaan aangezien elke executieve onverkort verkozen wordt uit en door de Raad.

De overenigbaarheid stelt zich immers pas na deze verkiezing, m.a.w. op het moment van de eedaflegging door de leden van de Executieve.

L. VAN DEN BRANDE
E. WAUTHY

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 1, lid 3, van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Zij mogen lid zijn van het onderwijzend personeel aan de Rijksuniversiteiten te Gent, te Luik en te Bergen, aan het Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen en aan de Rijksfaculteit der Landbouwwetenschappen te Gemblours. »

Art. 2

Artikel 1 van voornoemde wet wordt aangevuld als volgt:

« Door de aflegging van de eed als lid van de Regering, voorgeschreven bij artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831, houden de leden van de Wetgevende Kamers onmiddellijk op zitting te hebben. »

28 februari 1986.

L. VAN DEN BRANDE
E. WAUTHY