

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

31 JANVIER 1986

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer l'éthique parlementaire par la publication annuelle de la liste des mandats, fonctions ou professions exercés en Belgique ou à l'étranger par les Ministres, les membres du Parlement national, les députés permanents et conseillers provinciaux, les bourgmestres et les échevins

(Déposée par MM. du Monceau et Tilquin)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a été déposée sur le bureau du Sénat à plusieurs reprises par A. Tilquin et moi-même depuis 1978.

Lors de la précédente législature, elle a fait l'objet, au cours de nombreuses réunions de travail de la Commission de l'Intérieur de cette haute Assemblée, d'une attention et de discussions suivies, notamment à l'occasion de la discussion de la proposition de loi de M. D. André et consorts sur le cumul des mandats dont l'approche n'est cependant pas celle qui est retenue dans la présente proposition de loi.

Ayant eu l'honneur tous deux d'être élus à la Chambre des Représentants lors des élections législatives du 13 octobre dernier, il nous paraît moralement salubre et politiquement opportun de reprendre cette initiative afin que nous puissions enfin nous doter, en cette matière si délicate, d'une législation en pratique déjà dans bien d'autres parlements démocratiques, anglo-saxons notamment.

Régulièrement, le fonctionnement de notre régime parlementaire est l'objet, selon l'expression de P. Valéry, « de l'expérience de la louange et de la critique, du doux et de l'amer ». Faut-il le rappeler, notre Constitution fut considérée comme un modèle de démocratie dans le monde entier et nombreux sont les pays qui s'en sont inspirés.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

31 JANUARI 1986

WETSVOORSTEL

tot versterking van de parlementaire ethiek door de jaarlijkse bekendmaking van de lijst van de mandaten, ambten en beroepen in België of in het buitenland uitgeoefend door de Ministers, de leden van het nationale Parlement, de leden van de bestendige deputaties en de provincieraadsleden, de burgemeesters en de schepenen

(Ingediend door de heer du Monceau en Tilquin)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het onderhavige wetsvoorstel is sedert 1978 herhaaldelijk bij de Senaat ingediend door de heer A. Tilquin en mijzelf.

Tijdens de voorbije zittingstijd werd het in talrijke werkvergaderingen van de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van die hoge Vergadering geregeld onder de aandacht gebracht en besproken, onder meer naar aanleiding van het onderzoek van het wetsvoorstel van de heer D. André c.s. betreffende de cumulatie van mandaten, waarin evenwel een andere benadering wordt gevolgd dan in het voorliggende wetsvoorstel.

Nu wij bij de parlementsverkiezingen van 13 oktober laatstleden beiden in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden verkozen, lijkt het ons moreel heilzaam en politiek opportuun dit initiatief weer op te nemen, opdat we, voor deze kiese aangelegenheid, eindelijk kunnen beschikken over een wet die reeds in tal van democratische, met name Angelsaksische, parlementen van toepassing is.

De werking van het Parlement is, om met P. Valéry te spreken, geregeld « voorwerp van lof en van kritiek, van milde uitspraken en van schampere opmerkingen ». Niettemin zij er aan herinnerd dat onze Grondwet in de hele wereld als een toonbeeld van democratie gold en talrijke landen heeft geïnspireerd.

Objet de louange donc, mais également objet de critiques parfois très acerbes qui lui sont adressées tant par l'opinion publique que par la presse. Reconnaissons tout d'abord le rôle essentiel de ces dernières dans un pays qui a choisi librement en 1831 la voie de la démocratie parlementaire et n'a cessé de la suivre depuis.

L'article 25 de la Constitution nous rappelle que « tous les pouvoirs émanent de la Nation ». Cela a donc pour conséquence directe que l'électeur et les mass media s'intéressent — voire s'inquiètent — de la manière dont notre démocratie fonctionne et plus particulièrement de la façon dont les représentants de la nation s'acquittent du mandat qui leur a été confié.

Parmi les griefs qui leur sont le plus souvent formulés, figure en bonne place ce qu'il faut bien appeler une confusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ce qui n'est pas conforme aux dispositions constitutionnelles de la séparation des pouvoirs.

Ainsi, la quasi totalité de nos Ministres nationaux, régionaux et communautaires sont également parlementaires. Ce n'est pas le cas par exemple en France.

Un grief analogue est adressé au pouvoir législatif: celui-ci manque encore trop souvent d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif ou de ses services décentralisés.

Certains parlementaires, en effet, président ou sont membres de comités de gestion d'organismes parastataux, alors que ceux-ci sont associés directement à l'exercice du pouvoir exécutif.

Un reproche du même ordre est invoqué à l'égard des membres du Parlement qui exercent, en même temps, certaines fonctions maïorales ou scabinales dans des communes à forte population, ainsi qu'à l'égard des membres des exécutifs des provinces et des communes qui remplissent des mandats rémunérés dans des intercommunales, des C.P.A.S. ou encore des A.S.B.L. qu'ils sont chargés de contrôler.

D'autres critiques concernent l'interpénétration parfois trop étroite chez certains mandataires entre l'intérêt général qu'ils sont chargés de défendre et des intérêts particuliers ou corporatistes qu'ils entretiennent avec le secteur privé, compte tenu des fonctions rémunérées ou non qu'ils y exerceraient en qualité notamment d'administrateur, de commissaire ou de conseiller.

La présente proposition de loi n'a pas pour objet de démontrer la pertinence de ces critiques et encore moins de réglementer les cumuls dans lesquels l'opinion publique voit, à tort ou à raison, la source de bien des maux qui affectent le fonctionnement de notre institution parlementaire.

D'une manière générale, il faut cependant constater que la tendance actuelle est à une meilleure répartition des responsabilités publiques et que celles-ci ne doivent plus faire l'objet d'une monopolisation par quelques-uns.

Il n'est pas rare, en effet, de retrouver les mêmes mandataires dans les organes de gestion de pouvoirs différents, mais liés les uns aux autres par un rapport de subordination, créant ainsi une confusion suspecte entre les fonctions de contrôleur et de contrôlé.

On peut encore observer que la nécessité plus évidente que jamais d'assurer une gestion plus efficace de l'Etat et des pouvoirs publics subordonnés plaide en faveur d'une plus grande disponibilité du mandataire à sa fonction. Il faut en effet éviter que la dispersion et les cumuls ne créent

Voorwerp van lof, maar ook onderhevig aan soms scherpe kritiek zowel vanwege de publieke opinie als vanwege de pers. Wij kunnen niet voorbijgaan aan de fundamentele rol die deze laatste vervullen in een land dat in 1831 vrij had gekozen de weg van de parlementaire democratie te bewandelen en daar sindsdien niet is van afgeweken.

Artikel 25 van de Grondwet herinnert ons eraan dat « alle machten uitgaan van de Natie ». Het spreekt dan ook vanzelf dat de kiezer en de massamedia belangstellen in — en zelfs bezorgd zijn over — de wijze waarop onze democratie werkt en meer bepaald in de manier waarop de vertegenwoordigers van de natie het mandaat vervullen dat hun is toevertrouwd.

De kritiek die zij het vaakst te horen krijgen is wellicht wat men zou kunnen noemen de vermenging van de uitvoerende met de wetgevende macht, wat niet conform is met de grondwettelijke bepalingen betreffende de scheiding der machten.

Zo zijn vrijwel al onze nationale, gewest- en gemeenschapsministers tevens parlamentslid. Zulks is b.v. in Frankrijk niet het geval.

Een gelijkaardige kritiek geldt ook voor de wetgevende macht die zich nog al te vaak niet onafhankelijk genoeg opstelt tegenover de uitvoerende macht of haar gedecentraliseerde diensten.

Sommige parlamentsleden zijn immers voorzitter of lid van het beheerscomité van een parastatale instelling, ofschoon die instellingen rechtstreeks betrokken zijn bij de uitoefening van de uitvoerende macht.

Een dergelijk verwijt treft ook de parlamentsleden die tegelijkertijd burgemeester of schepen zijn van een dicht bevolkte gemeente, alsmede de leden van de executieven van provincies en gemeenten die een bezoldigd mandaat vervullen in intercommunales, O.C.M.W.'s of V.Z.W.'s die zij eigenlijk moeten controleren.

Voorts is er kritiek op de openbare mandatarissen bij wie men soms een al te nauwe verstrengeling constateert tussen het algemeen belang dat zij moeten verdedigen en de particuliere of corporatistische belangen die zij in de privé-sector behartigen, als men weet dat zij er als bestuurder, commissaris of adviseur met al dan niet bezoldigde taken belast zijn.

Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel de gegrondheid van die kritiek aan te tonen en nog minder tot een reglementering te komen van de cumulaties waarin de publieke opinie terecht of ten onrechte de oorzaak meent te zien van vele kwalen die de werking van ons parlementair bestel aantasten.

In het algemeen moet echter worden geconstateerd dat er thans een trend bestaat om de taken van de overheid beter te verdelen en niet langer te gedogen dat zij het monopolie van enkelen zijn.

Het gebeurt immers niet zelden dat men dezelfde gezagdragers aantreft in de bestuursorganen van instanties die weliswaar verschillend maar toch onderling verbonden zijn door een relatie van ondergeschiktheid, wat een kwalijke verwarring kan stichten tussen de taken van degene die met de controle belast is en degene die gecontroleerd wordt.

Tevens is het meer dan ooit zonneklaar dat het Rijk en de ondergeschikte besturen efficiënter moeten worden beheerd en dat daartoe meer armslag moet worden gegeven aan de gezagdrager bij de uitoefening van diens ambt. Men dient immers te voorkomen dat ten gevolge van versnippe-

une surcharge de travail impropre à l'exercice consciencieux et efficient du mandat.

Un premier pas dans la bonne direction a été accompli sous la précédente législature puisque le mandat de député européen a été rendu incompatible avec celui de membre du Parlement belge.

De nature « explosive », comme la décrivait le Président de la Commission de l'Intérieur il y a près de dix ans, lorsque pour la première fois la présente proposition de loi fut déposée au Sénat, l'idée qui y est contenue, à savoir faire du monde politique un monde plus ouvert et plus transparent où les niveaux de pouvoirs et de responsabilités seraient plus clairement définis et où l'indépendance des mandataires publics serait mieux garantie, a pourtant fait son chemin.

Dans ce domaine, la Belgique ne fait certes pas œuvre de pionnier. De nombreux pays ont déjà adopté des règlements souvent beaucoup plus contraignants que le contenu de la présente proposition de loi. Ainsi, la Chambre des communes en Grande-Bretagne a, depuis le 22 mai 1974, adopté deux résolutions relatives aux déclarations d'intérêts de ses membres.

L'une concerne la déclaration d'intérêts qui doit se faire au début de toute intervention. L'autre concerne le registre des intérêts, lequel est accessible au public. Des sanctions sont également prévues.

En République fédérale d'Allemagne, c'est à la suite de plusieurs scandales qu'en 1972 le Bundestag a arrêté ses « règles de conduite » qui forment l'annexe I de son règlement d'ordre intérieur. On y trouve essentiellement des règles organisant la publicité des activités et des revenus des parlementaires.

L'on pourrait encore citer la France ou encore l'Italie qui a adopté en novembre 1982 une législation telle qu'elle fait, en principe, des hommes politiques italiens les plus « transparents » d'Europe.

C'est cependant aux Etats-Unis que la codification de l'éthique parlementaire a été poussée le plus loin.

C'est vrai de manière générale, tant par des lois (réglementation du financement des campagnes électorales) que par des règlements internes des assemblées (« Rules of the House of Representatives », « Code of Official Conduct », et la « Règle XLVII » qui limite les revenus professionnels extérieurs à un certain pourcentage de l'indemnité parlementaire). C'est vrai tout spécialement en ce qui concerne la publicité des fonctions et surtout de la fortune des parlementaires.

Ainsi, depuis 1978, les parlementaires américains sont astreints par l'« Ethics in Government Act » à une déclaration écrite annuelle extrêmement détaillée de tous leurs revenus et fonctions (« Financial disclosure statement »).

La présente proposition de loi a quant à elle pour but d'assurer la publication annuelle de la liste de tous les mandats, fonctions ou professions de tous les élus de la nation, que ces charges soient exercées au sein des secteurs public ou privé, en Belgique ou à l'étranger.

Une telle publication n'aura sans doute pas pour effet de réduire, dans l'immédiat, des cumuls contestés, mais aura, au moins, comme principal avantage d'éclaircir un climat de suspicion et de rendre plus transparentes les

ring en cumulaties al te veel taken moeten worden waargenomen door één persoon, wat niet bevorderlijk is voor een gewetensvolle en degelijke uitoefening van het mandaat.

Tijdens de vorige legislatuur werd een eerste stap in de goede richting gezet doordat het mandaat van Europarlementslid onverenigbaar werd gemaakt met dat van lid van het Belgisch Parlement.

Toen dit wetsvoorstel bijna tien jaar geleden voor de eerste maal bij de Senaat werd ingediend, gebruikte de voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken het adjectief « explosief » toen hij het had over de in dat voorstel aan de orde gestelde en thans steeds meer bijval genietende idee om de politiek opener en doorzichtiger te maken, met een betere omschrijving van de taken en bevoegdheden en meer garanties op het stuk van de onafhankelijkheid van de openbare gezagdragers.

Men kan bezwaarlijk beweren dat België op dat vlak pionierswerk verricht heeft, want een groot aantal landen heeft reeds regelingen uitgevaardigd die veel strenger zijn dan wat in ons wetsvoorstel gesuggereerd wordt. Zo heeft het Britse Lagerhuis op 22 mei 1974 twee resoluties aangenomen in verband met de door zijn leden in te dienen aangiften van door hen aangehouden belangen.

De eerste heeft betrekking op de aangifte van belangen die de betrokkene neemt, en die vooraf moet worden gedaan. De tweede heeft betrekking op het register van de aangiften van belangen, dat door het publiek kan worden geraadpleegd. Ook zijn bepaalde sancties vastgesteld.

In de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Bundestag, na heel wat schandalen, in 1972 een « gedragscode » vastgesteld die de bijlage I van zijn reglement van orde uitmaakt. Het gaat hier voornamelijk om voorschriften i.v.m. de openbaarheid van de activiteiten en van de inkomsten van parlementsleden.

Voorts zij verwezen naar Frankrijk of nog naar Italië, waar in 1982 een zodanige wetgeving is tot stand gekomen dat de Italiaanse politici op dat stuk, in principe, de meest « doorzichtige » geworden zijn van Europa.

De verst doorgedreven regeling in verband met de parlementaire ethiek vindt men echter in de Verenigde Staten.

Dit komt, algemeen gezien, tot uiting niet alleen in de wetten (Reglementering van de financiering van de kiescampagnes), maar ook in de reglementen van orde van de assemblées (« Rules of the House of Representatives », « Code of Official Conduct » en de « Rule XLVII » waardoor de extraparlamentaire beroepsinkomsten beperkt worden tot een bepaald percentage van de parlementaire vergoeding). Maar dat geldt vooral voor de openbaarheid van de ambten en voornamelijk in verband met het vermogen van de parlementsleden.

Zo zijn de Amerikaanse parlementsleden, overeenkomstig de « Ethics in Government Act » verplicht jaarlijks een uiterst gedetailleerde schriftelijke aangifte te doen van al hun inkomsten en functies (« Financial disclosure statement »).

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe jaarlijks de lijst te doen bekendmaken van alle mandaten, ambten of beroepen die door alle verkozenen van de natie worden bekleed, ongeacht of die opdrachten in de overheidssector dan wel in de privé-sector, in België of in het buitenland worden uitgeoefend.

Een zodanige bekendmaking zou zeker het aantal betwiste cumulaties niet terstond doen afnemen, maar zou ten minste het voorname voordeel bieden dat een zekere sfeer van argwaan wordt doorbroken en dat de hoge verant-

hautes responsabilités conférées à des personnalités publiques.

Y. du MONCEAU

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Sont concernés par le présent texte de loi : les membres du Gouvernement, les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, les députés permanents et conseillers provinciaux, les bourgmestres et échevins des communes.

Art. 2

Avant le 1^{er} mai de chaque année, les mandataires publics dénommés ci-dessus font une déclaration écrite relative à leur situation personnelle au cours de l'année civile précédente.

Celle-ci fait état de tous les mandats, fonctions ou professions, quelle que soit leur nature, qu'ils soient rémunérés, indemnisés ou non, qu'ils soient exercés auprès de l'Etat, des provinces, des agglomérations, des communes, ou encore auprès de toute institution ou société belge ou étrangère de droit public ou privé située en Belgique ou à l'étranger.

Art. 3

Les déclarations sont envoyées respectivement

— au Ministre de l'Intérieur pour les membres du Gouvernement, les députés permanents et conseillers provinciaux, les bourgmestres et échevins des communes;

— au Président de la Chambre des Représentants pour les membres de la Chambre;

— au Président du Sénat pour les membres de la Haute Assemblée.

Art. 4

Les déclarations visées à l'article 2 sont communiquées au Ministre de l'Intérieur et publiées au *Moniteur belge* par celui-ci avant le 1^{er} juin, de même que les noms des mandataires publics cités à l'article 1^{er} qui auraient omis de lui transmettre cette déclaration.

14 janvier 1986.

Y. du MONCEAU
A. TILQUIN

woordelijkheid die openbare personen te dragen hebben, scherper aan de dag zal treden.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet is van toepassing op de leden van de Regering, de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, de leden van de bestendige deputatie en de provincieraadsleden, de burgemeesters en de schepenen van de gemeenten.

Art. 2

Ieder jaar, vóór 1 mei, doen de hierbovenvermelde openbare mandatarissen een schriftelijke aangifte in verband met hun persoonlijke toestand tijdens het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

In die aangifte worden vermeld alle mandaten, ambten of beroepen van welke aard ook, die zij al dan niet bezoldigd uitoefenen bij de Staat, de provincies, de agglomeraties of de gemeenten, dan wel bij enige in België of in het buitenland gevestigde Belgische of buitenlandse publiek- of privaatrechtelijke instelling of vennootschap.

Art. 3

De aangifte wordt overgezonden, respectievelijk:

— aan de Minister van Binnenlandse Zaken, ten aanzien van de leden van de Regering, de leden van de bestendige deputaties en de provincieraadsleden, de burgemeesters en de schepenen van de gemeenten;

— aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ten aanzien van de leden van de Kamer;

— aan de Voorzitter van de Senaat, ten aanzien van de Senatoren.

Art. 4

De in artikel 2 bedoelde aangiften worden overgezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en vóór 1 juni bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, samen met de naam van de in artikel 1 bedoelde openbare mandatarissen die mochten verzuimd hebben aangifte te doen.

14 januari 1986.