

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

4 DECEMBER 1992

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 57 van de Grondwet

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206
van 18 oktober 1991)

TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEER GOOSSENS

TOELICHTING

Het voorstel tot wijziging van artikel 57 van de Grondwet past in het geheel van de voorstellen tot de voltooiing van de federale Staatsstructuur. Dit voorstel sluit aan bij het voorstel tot herziening van de artikelen 53, 54, 55, 56, 3° en 4°, 56ter en 56quater van de Grondwet.

Het is duidelijk dat indien men het epicentrum van de macht inzake het verrichten van benoemingen binnen de Staatsinstellingen onttrekt aan een politiek korps en overhevelt naar een niet-partijgebonden apolitek korps (zie amendement op artikel 26 van de Grondwet) men het probleem van de potentiële corruptie niet met een pennetrek ongedaan maakt. Het staat nergens geschreven dat niet-politici, die gedurende min of meer lange periodes een daadwerkelijke macht uitoefenen, minder corrupt zouden zijn dan politici of vice-versa.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

4 DECEMBRE 1992

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 57 de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir «Moniteur belge» n° 206
du 18 octobre 1991)

TEXTE PROPOSE PAR
M. GOOSSENS

DEVELOPPEMENTS

La proposition de modification de l'article 57 de la Constitution trouve sa place dans l'ensemble des propositions visant à l'achèvement de la structure fédérale de l'Etat. La présente proposition rejoint la proposition de révision des articles 53, 54, 55, 56, 3° et 4°, 56ter et 56quater de la Constitution.

Il est clair que retirer à un corps politique l'épicentre du pouvoir d'effectuer des nominations dans les établissements de l'Etat, pour le transférer à un corps a-politique n'ayant aucun lien avec les partis (voir l'amendement à l'article 26 de la Constitution), ne revient pas à supprimer d'un trait de plume le problème de la corruption potentielle. Il n'est établi nulle part que des non-politiques qui exercent un pouvoir réel pendant des périodes plus ou moins longues sont moins corrompus que des politiques ou *vice-versa*.

Studies van de Amerikaanse socioloog Charles Wright Mills, waarvan een neerslag is te vinden in zijn werk *The Power Elite*, maken doorgewoon duidelijk dat macht corrupteert.

Ingediende amendementen op wijzigingen van artikel 56, 4°, van de Grondwet en op artikel 56ter van de Grondwet willen politieke benoemingen drastisch beperken. Dat kan ertoe bijdragen het geschokte vertrouwen van de burger in de instellingen, inzonderheid in de rechterlijke macht, te herstellen. Aldus kan men artikel 99 van de Grondwet inderdaad zo wijzigen dat een niet-politiek korps in samenwerking met de Koning vanaf morgen de vrederechters, rechters, raadsheren bij de Hoven van Beroep en Cassatie of voorzitters van diverse rechtbanken benoemt.

Zo'n apolitiek korps zou bijvoorbeeld de hervormde Senaat kunnen zijn. Verwerft die het prerogatief om diverse benoemingen te laten verrichten, of correcter om de Koning lijsten voor te dragen van personen die voor benoemingen in aanmerking komen, dan verhoogt die instelling zijn machtspositie. Vermits macht corrupteert dreigt men van de regen in de drop te verzeilen.

Daarom moet een reeks preventieve maatregelen worden ingevoerd. Bijvoorbeeld door niet-partijgebonden senatoren nooit langer dan 8 jaar of twee legislaturen in de Senaat te laten zetelen (zie amendement op artikel 56, 4°, van de Grondwet) of door de Senaat te verplichten aan het einde van iedere zitting een derde van zijn leden aan te wijzen die zichzelf niet meer verkiesbaar kunnen stellen (zie amendement op artikel 55 van de Grondwet). Wat men daarmee alvast bereikt is dat de sociale controle binnen de hervormde Senaat wordt verscherpt en dat eventueel corrupte elementen nooit lang kunnen standhouden.

Het is te betwijfelen of al die preventieve maatregelen op zichzelf voldoende zijn. Wil men personen met een hoge vertrouwensfunctie ervoor behoeden dat ze het in hen gestelde vertrouwen beschamen, dan moet men aan hun functie doorgaans een dusdanig hoge wedde koppelen dat de verleiding om te zwichten voor oneerlijke praktijken gering, zoniet onbestaande wordt. Dat is bijvoorbeeld de tactiek die vrijwel alle financiële instellingen uit de hoogindustriële samenleving toepassen om zich te beschermen tegen potentiële fraude van hun tewerkgestelden met een hoge vertrouwensfunctie.

Het lijkt dus aangewezen dat systeem ook in te bouwen, waar de vergoeding van die senatoren ter sprake komt die straks samen met de Koning het prerogatief van het benoemingsrecht krijgen. Zo is het duidelijk

Certaines études du sociologue américain Charles Wright Mills, dont on retrouve des conclusions dans *The Power Elite*, un ouvrage dont il est également l'auteur, montrent indiscutablement que le pouvoir corrompt.

Certaines propositions d'amendements des propositions de modification de l'article 56, 4°, de la Constitution et de l'article 56ter de la Constitution, visent à réduire de manière draconienne les possibilités de nominations politiques, ce qui peut contribuer à rétablir la confiance du citoyen dans les institutions et, plus particulièrement, dans le pouvoir judiciaire dont on sait qu'elle a été ébranlée. Il est possible de modifier, dans cette perspective, l'article 99 de la Constitution de manière que, dorénavant, les nominations de juges de paix, de juges, de conseillers près les cours d'appel et de cassation ou de présidents de divers tribunaux, soient décidées par un corps non politique en collaboration avec le Roi.

Ce corps a-politique pourrait être, par exemple, le Sénat réformé. Si cette institution obtient le pouvoir de faire procéder à diverses nominations ou, plus correctement, à présenter au Roi des listes de personnes entrant en ligne de compte pour ces nominations, son pouvoir s'en trouvera consolidé. Comme le pouvoir corrompt, l'on risque de tomber de Charybde en Scylla.

C'est pourquoi il faut prendre une série de mesures préventives. Il faut, par exemple, prévoir que les sénateurs qui ne sont pas liés à un parti politique ne pourront jamais siéger au Sénat pendant plus de huit ans ou plus de deux législatures (voir l'amendement à l'article 56, 4°, de la Constitution) ou obliger le Sénat à désigner, à la fin de chaque législature, ceux de ses membres — et il faudrait qu'ils constituent le tiers de l'ensemble de ceux-ci — qui ne peuvent pas être réélus (voir l'amendement à l'article 55 de la Constitution). Cela permettrait, au moins, de renforcer le contrôle social au sein du Sénat réformé et d'obtenir que les éventuels membres corrompus ne puissent pas se maintenir très longtemps.

Il est douteux que ces mesures préventives soient suffisantes. Si l'on veut empêcher que des personnes occupant un poste de confiance important ne trahissent la confiance qui leur a été accordée, il faut lier à leur fonction une rémunération suffisamment importante pour réduire au minimum, sinon supprimer, la tentation de céder à des pratiques malhonnêtes. C'est par exemple la tactique qu'appliquent presque toutes les institutions financières du monde hautement industrialisé pour se protéger contre les possibilités de fraude de la part de ceux de leurs employés qui occupent un poste de confiance important.

Il paraît donc indiqué de prévoir également ce système en ce qui concerne la rémunération des sénateurs qui auront le privilège d'exercer avec le Roi le pouvoir de nomination. Il est clair que les deux premiers ali-

dat de eerste twee leden van het artikel 57 van de Grondwet, waarin wordt gezegd: «De senatoren genieten geen wedde. Zij hebben evenwel recht op vergoeding van hun onkosten; die vergoeding is vastgesteld op vierduizend frank per jaar», in de praktijk al sinds lang dode letter zijn geworden. Niet enkel moeten de bedragen worden geactualiseerd: ze moeten ook voldoende worden opgetrokken. Het feit dat het aantal senatoren krachtens de wijziging van artikel 53 van de Grondwet verminderd wordt tot een derde, maakt het mogelijk de vergoeding van senatoren fors op te trekken, zonder de Schatkist extra te belasten (het principe veronderstelt dan wel dat de vergoeding van de leden van de Vlaamse Raad, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Waalse Raad of Raad van de Duitstalige Gemeenschap niet wordt opgetrokken tot die van bijvoorbeeld een federaal volksvertegenwoordiger).

In wat volgt wordt een jaarlijkse vergoeding van 7 800 000 frank bepleit, wat bijvoorbeeld overeenstemt met de gemiddelde jaarlijkse vergoeding van een topmanager in een hedendaags multinationalaal bedrijf.

Een dergelijke hoge wedde motiveert ook bekwaame elementen hun talenten niet aan het buitenland te verkopen, doch ze ten dienste te stellen van de gemeenschap.

Voorst verdient het voorstel van herziening van artikel 57 van de Grondwet zoals blijkt uit de uiteenzetting en motivering bij het voorstel van kamerlid Louis Michel (Gedr. St. Kamer 554/1, B.Z. 91/92) in de nieuwe tekst te worden verwerkt: door de vergoeding op te splitsen in twee delen, enerzijds, een vaste vergoeding en anderzijds een presentiegeld (afhankelijk van de aanwezigheid op commissievergaderingen en op de plenaire vergadering) kan men in ieder geval het absentisme tegengaan.

Aan artikel 57 moet wel een overgangsbepaling worden gekoppeld. Zolang de hervormde Senaat niet is samengesteld uit niet-partijgebonden senatoren, is er geen reden de vergoeding op te trekken.

Willy GOOSSENS.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 57 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« *Artikel 57.* — Ieder lid van de Senaat geniet een jaarlijkse vergoeding van 7 800 000 frank aangepast

néas de l'article 57 de la Constitution, dont voici le texte: « Les sénateurs ne reçoivent pas de traitement. Ils ont droit, toutefois, à être indemnisés de leurs débours. Cette indemnité est fixée à 4 000 francs par an », sont, depuis longtemps, lettre morte, en pratique. Il faut actualiser les montants, c'est-à-dire les augmenter dans une mesure suffisante. Comme le nombre des sénateurs n'atteindra plus que le tiers du nombre actuel si la proposition de modification de l'article 53 de la Constitution est adoptée, il sera possible d'augmenter fortement leur indemnité sans que le Trésor n'en pâtisse (cela suppose, toutefois, que la rémunération des membres du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, du Conseil wallon ou du Conseil de la Communauté germanophone ne soit pas portée au niveau de celle d'un député fédéral, par exemple).

La modification proposée prévoit une indemnité annuelle de 7 800 000 francs, ce qui correspond par exemple à la rémunération moyenne annuelle que touche actuellement un cadre dirigeant d'une entreprise multinationale.

Pareille indemnité doit également inciter les personnes compétentes à mettre leurs talents à la disposition de la collectivité nationale plutôt que de les exercer à l'étranger.

En outre, la proposition de révision de l'article 57 de la Constitution mérite d'être intégrée dans le nouveau texte, comme l'indiquent l'exposé en question et les développements de la proposition du député Louis Michel (Doc. Chambre 554/1, S.E. 91/92): en fractionnant l'indemnité en deux parties, à savoir une partie fixe et des jetons de présence (dont l'octroi serait subordonné à la présence des sénateurs aux réunions des commissions et aux séances plénières), l'on peut, en tout cas, contrer l'absentisme.

Il faut, toutefois, assortir l'article 57 d'une disposition transitoire. Tant que le Sénat réformé ne sera pas composé de sénateurs n'appartenant à aucun parti, il n'y aura aucune raison de majorer leur indemnité.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 57 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

« *Article 57.* — Chaque membre du Sénat perçoit une indemnité annuelle de 7 800 000 francs liée à

aan het indexcijfer van de consumptieprijzen. Die vergoeding bestaat voor de helft uit een vast gedeelte, voor de andere helft uit presentiegeld.

Bovendien hebben zij vrij verkeer op alle door de Staat geëxploiteerde of in concessie gegeven verkeerswegen.

De wet bepaalt van welke andere vervoermiddelen buiten de hierboven vermelde wegen, zij kosteloos gebruik mogen maken.

Overgangsbepaling

Zolang het onmogelijk is volledige kieslijsten samen te stellen met niet-partijgebonden kandidaat-senatoren is het eerste lid van artikel 57 niet van toepassing en blijft de vergoeding ongewijzigd ten opzichte van de vorige zitting.»

Willy GOOSSENS.

l'indice des prix à la consommation. Cette indemnité est constituée pour moitié d'un montant fixe et pour moitié de jetons de présence.

Chaque membre a droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les autres moyens de transport qu'il peut utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues.

Disposition transitoire

Le premier alinéa de l'article 57 reste inapplicable et l'indemnité inchangée par rapport à celle de la législature précédente, tant que subsiste l'impossibilité d'établir des listes électorales complètes de candidats-sénateurs n'appartenant à aucun parti politique.»