- 4-07-1989
Vondermeulebroecke

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 2 mai 1989, d'une demande d'avis sur un projet 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 et du Conseil de la Communauté germanophone, les députés permanents, les bourgmestres, les échevins et les présidents des centres publics d'aide sociale", a donné le 29 mai 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 mei 1989 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot versterking van de parlementaire ethiek door de jaarlijkse bekendmaking van de lijst van de mandaten, ambten of beroepen in België of in het buitenland uitgeoefend door de ministers, de leden van het nationale Parlement en van de Raad voor de Duitstalige Gemeenschap, de bestendig afgevaardigden, de burgemeesters, de schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 29 mei 1989 het volgend advies gegeven :

I. Suivant l'article 1er de la loi en projet, les membres du gouvernement, les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, les membres du Conseil de la Communauté germanophone, les députés permanents, les bourgmestres, échevins et présidents des Centres publics d'aide sociale (article 1er) font annuellement une déclaration faisant état de tous les mandats, fonctions ou professions exercés auprès de l'Etat, des provinces des communes, qu'ils soient rémunérés ou non ou auprès de toute personne physique ou morale établie en Belgique, à l'étranger et, pour autant qu'ils soient rémunérés, auprès de toute institution ou association de fait (article 2).

Des amendements proposés par M. DE LOOR et consorts tendent à faire insérer :

a) après les mots "aux membres de la Chambre des Représentants et du Sénat", les mots "et aux membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale";

b) après les mots "aux membres du Conseil de la Communauté germanophone", les mots "et aux membres du Parlement européen".

De la lettre de demande d'avis du 27 avril 1989 ainsi que de celle du 26 avril qui y est jointe, il ressort que la demande d'avis est limitée à la seule question de la compétence du législateur pour adopter la loi en projet telle qu'elle est complétée par les amendements précités.

Les travaux préparatoires contiennent un relevé des mesures prises à des fins analogues dans des pays étrangers, notamment en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France, en Italie ainsi qu'aux Etats-Unis d'Amérique où la législation est particulièrement avancée à cet égard (doc. parl., Ch., 1985-1986, n° 268/1).

L'on y trouve aussi des considérations de nature à justifier des mesures restrictives (qui cependant n'ont pas été préconisées) : la crainte d'une confusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qui ne serait pas conforme aux dispositions constitutionnelles de la séparation des pouvoirs (ibid., p. 2), le risque de dispersion des efforts, les interférences d'intérêts locaux, corporatistes ou particuliers, etc.

La loi en projet tend à instituer des déclarations annuelles facultatives assorties d'une divulgation, cela "afin d'assurer plus de transparence dans le fonctionnement de nos institutions" (doc. parl., Ch., 1985-1986, n° 468/1, p. 1) et notamment "d'inventorier les forces et les pressions qui sont susceptibles de s'exercer sur la prise de décision politique" (rapport,ch., 1986-1987, n° 268/5, p. 4).

II. L'amendement proposé vise à compléter l'article 1er en projet en ajoutant aux titulaires de fonctions publiques qui y sont mentionnés, les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que "les membres du Parlement européen".

.../...

A. La loi en projet règle un élément du statut de certains mandataires politiques. En ce qui concerne les membres au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ce statut ne peut être réglé que par le législateur national statuant à la majorité spéciale. Conformément à l'article 107 quater de la Constitution, ce législateur est seul habilité à créer la "Région bruxelloise" et donc à l'organiser en instituant ses organes et en fixant le statut de ses mandataires, comme l'a fait la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, notamment en ses articles 12 et 25.

B. Le législateur belge outrepasserait ses compétences s'il prescrivait "aux membres du Parlement européen" de faire la déclaration prévue par l'article 2 de la loi en projet. C'est sans aucun doute à la suite d'une erreur matérielle que l'amendement vise les membres du Parlement européen au lieu des membres belges du Parlement européen.

Suivant l'article 6, 2, de l'Acte portant élection des représentants à l'assemblée au suffrage universel, arrêté à Bruxelles le 20 septembre 1976 par décision du Conseil des Communautés européennes, "chaque Etat membre peut fixer les incompatibilités applicables sur le plan national ...", mais la déclaration à faire en vertu de l'article 2 en projet est étrangère aux incompatibilités. Elle tend, en effet, à rendre publics les divers mandats et fonctions des députés et relève, dès lors, du statut du représentant à l'Assemblée européenne.

Il s'ensuit que le législateur national est incompétant pour ranger les membres belges du Parlement européen parmi les mandataires publics tenus de faire la déclaration prévue dans l'article 2 de la loi en projet.

I. Volgens artikel 1 van de ontworpen wet doen de leden van de Regering, de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, de leden van de Raad voor de Duitstalige Gemeenschap, de bestendig afgevaardigden, de burgemeesters, de schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikel 1) jaarlijks een aangifte waarin alle mandaten, ambten of beroepen worden vermeld die zij al dan niet bezoldigd uitoefenen bij de Staat, de provincies of de gemeenten, dan wel bij enige in België of in het buitenland gevestigde natuurlijke of rechtspersoon en, voor zover zij bezoldigd zijn, bij feitelijke instellingen of verenigingen (artikel 2).

Amendementen van de heer DE LOOR c.s. beogen het volgende te doen invoegen :

a) na de woorden "de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat", de woorden "de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad";

b) na de woorden "de leden van de Raad voor de Duitstalige Gemeenschap", de woorden "de leden van het Europese Parlement".

Uit de brief met de adviesaanvraag van 27 april 1989 alsmede uit die van 26 april die erbij is gevoegd, blijkt dat de adviesaanvraag zich beperkt tot de vraag naar de bevoegdheid van de wetgever om de ontworpen wet, zoals zij door de voormelde amendementen wordt aangevuld, aan te nemen.

In de parlementaire voorbereiding is een overzicht vervat van de maatregelen die met soortgelijke doeleinden in het buitenland zijn getroffen, inzonderheid in Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Italië alsook in de Verenigde Staten van Amerika waar de wetgeving in dat opzicht bijzonder ver gevorderd is (Gedr. St., Kamer, 1985-1986, nr. 268/1).

Men vindt er ook overwegingen die restrictieve maatregelen (welke nochtans niet werden aanbevolen) kunnen wettigen : de vrees voor een vermenging van de uitvoerende met de wetgevende macht, welke vermenging niet conform de grondwettelijke bepalingen betreffende de scheiding der machten zou zijn (ibid., blz. 2), het gevaar voor versnippering van de inspanningen, de interferentie van plaatselijke, corporatistische of particuliere belangen, enz.

De ontworpen wet beoogt te voorzien in facultatieve jaarlijkse aangiften en in de bekendmaking ervan "om de werking van onze instellingen doorzichtiger te maken" (Gedr. St., Kamer, 1985-1986, nr. 468/1, blz. 1) en inzonderheid "om een inventaris (op te maken) van "de macht en van de druk die kan worden uitgeoefend op de politieke besluitvorming" (verslag, Kamer, 1986-1987, nr. 268/5, blz. 4).

II. Het voorgestelde amendement strekt ertoe het ontworpen artikel 1 aan te vullen door aan de beklederS van openbare ambten die erin worden vermeld, de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad alsmede "de leden van het Europese Parlement" toe te voegen.

A. De ontworpen wet treft een regeling voor een onderdeel van het statuut van bepaalde politieke mandatarissen. Wat de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad betreft, kan dat statuut alleen worden geregeld door de nationale wetgever die bij bijzondere meerderheid beslist. Overeenkomstig artikel 107quater van de Grondwet is alleen die wetgever gemachtigd om het "Brusselse Gewest" op te richten en, bijgevolg, om het in te richten door de organen ervan in het leven te roepen en het statuut van de mandatarissen ervan vast te stellen, zoals de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid in haar artikelen 12 en 25, heeft bewerkstelligd.

B. De Belgische wetgever zou zijn bevoegdheden te buiten gaan indien hij van "de leden van het Europese Parlement" zou eisen dat zij de in artikel 2 van de ontworpen wet bedoelde aangifte doen. Het is ongetwijfeld aan een verschrijving te wijten dat in het amendement de leden van het Europese Parlement worden vermeld in de plaats van de Belgische leden van het Europese Parlement.

Volgens artikel 6, 2, van de akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gedaan te Brussel op 20 september 1976 bij besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen, "kan iedere Lid-Staat (...) de incompatibiliteiten vaststellen die op nationaal niveau van toepassing zijn ..."; de aangifte die krachtens het ontworpen artikel 2 behoort te worden gedaan heeft echter niets uit te staan met onverenigbaarheden. Zij strekt er

immers toe de verscheidene mandaten en ambten van de vertegenwoordigers openbaar te maken en heeft bijgevolg te maken met het statuut van de vertegenwoordiger bij de Europese Vergadering.

Daaruit volgt dat de nationale wetgever onbevoegd is om de Belgische leden van het Europese Parlement te rekenen tot de openbare mandatarissen die ertoe gehouden zijn de in artikel 2 van de ontworpen wet bedoelde aangifte te doen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.