

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

13 JANUARI 2015

Wetsvoorstel teneinde de cumulatie van mandaten van senatoren te beperken

(Ingediend door de dames Cécile Thibaut
en Elisabeth Meuleman c.s.)

TOELICHTING

Om het vertrouwen van de burgers in het Parlement te herstellen en om het bestuur te verbeteren, moet, volgens de indieners, het mandaat van senator onverenigbaar worden met een bezoldigd uitvoerend ambt. Over de kwestie van de cumulatie van het mandaat van senator met andere, en meer bepaald uitvoerende functies wordt al jaren gedebatteerd.

De vooruitgang op het gebied van goed bestuur en de decumulatie op het niveau van het Waalse en het Brusselse Gewest hebben voor de indieners van dit wetsvoorstel model gestaan.

De indieners willen verder gaan en voorzien in een absolute decumulatie van het mandaat van senator met een uitvoerend ambt.

Bedoeling is de Belgische federale democratie nieuw leven in te blazen door middel van op goed bestuur gerichte hervormingen, zoals de toevoeging van een bijkomende onverenigbaarheid tussen het mandaat van senator en een uitvoerende functie.

Het mandaat van senator is essentieel en van het grootste belang. Het mag niet in het gedrang komen en moet worden gewaarborgd door een algemene regel van decumulatie van mandaten en ambten. Die regel bepaalt dat het mandaat van senator niet mag worden gecumuleerd met een bezoldigd uitvoerend ambt, zoals dat thans wordt omschreven door artikel 1^{quater}, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1931 houdende

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

13 JANVIER 2015

Proposition de loi visant à limiter le cumul des mandats dans le chef des sénateurs

(Déposée par Mmes Cécile Thibaut
et Elisabeth Meuleman et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Selon les auteurs, afin de renforcer la confiance des citoyens dans le Parlement et d'améliorer la gouvernance, le mandat de sénateur doit devenir incompatible avec un mandat exécutif rémunéré. La question du cumul du mandat de sénateur avec d'autres fonctions, particulièrement des fonctions exécutives, fait débat depuis de nombreuses années.

Les auteurs de la présente proposition s'inspirent des avancées en matière de bonne gouvernance et de décumul au niveau des Régions wallonne et bruxelloise.

Les auteurs souhaitent aller plus loin et prévoir un décumul absolu entre le mandat de sénateur et une fonction exécutive.

Il s'agit de donner un nouvel élan à la démocratie fédérale belge, en mettant en place des réformes de bonne gouvernance, telle que l'ajout d'une incompatibilité supplémentaire entre le mandat de sénateur avec une fonction exécutive.

Le caractère essentiel et capital du mandat de sénateur ne peut être remis en cause et doit être garanti par une règle générale de décumul de mandats. Celle-ci prévoit que le mandat de sénateur ne peut être cumulé avec un mandat exécutif rémunéré, tel qu'actuellement défini par l'article 1^{er quater}, alinéa 2, de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres

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 (hierna « de wet van 6 augustus 1931 » genoemd).

Die voor het mandaat van senator bijkomende onverenigbaarheid beoogt de risico's te voorkomen die met de cumulatie van functies gepaard gaan, met name : de concentratie van macht, het bestaan van belangenconflicten tussen twee functies en de onbeschikbaarheid van de senator.

Wanneer het volk zijn politieke macht op verschillende beleidsniveaus aan politici delegeert, vereist zulks van die politici transparantie en onafhankelijkheid. Een aantal wetten en de Grondwet voorzien reeds in tal van onverenigbaarheden tussen het mandaat van senator en andere door verkiezing verkregen ambten en uitvoerende ambten.

Van de politieke ambten zijn alleen nog de gemeentelijke ambten volledig verenigbaar met het mandaat van senator. De gelijktijdige uitoefening van een uitvoerend ambt binnen een gemeente en van een mandaat als senator verhindert een correcte werking van de democratie. Het is zaak te voorkomen dat machten die worden uitgevoerd op verschillende niveaus, in handen zijn van een zelfde persoon. Tevens moet ervoor worden gezorgd dat zo veel mogelijk burgers verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de samenleving.

De cumulatie van ambten is voornamelijk terug te brengen tot een cumulatie van macht. Een te grote concentratie van macht verhoogt onvermijdelijk het risico van belangenvermenging. Hoe kan men verhinderen dat een senator de verleiding weerstaat de belangen voor te trekken van de gemeente waarvan hij tegelijk burgemeester of schepen is, tenzij door de cumulatie van die twee functies te verbieden ?

Een senator heeft de moeilijke taak de belangen van alle Belgische burgers te behartigen. Die taak is echt moeilijk, zeker als men bedenkt hoe complex ons land is. Dat streven om de behartiging van het algemeen belang te doen primeren op de behartiging van particuliere belangen, lag aan de basis van de invoering in 1993 van een artikel *1ter* in de wet van 6 augustus 1931, met als doel de gemeenschaps senator te verbieden zijn mandaat te cumuleren met het ambt van schepen, burgemeester of voorzitter van een ocmw. Het is namelijk essentieel de Senaat te beschermen tegen het risico van vermenging tussen het algemeen belang en particuliere belangen.

et anciens membres des Chambres législatives (ci-après « la loi du 6 août 1931 »).

Cette incompatibilité avec le mandat de sénateur vise à éviter les écueils liés au cumul de fonctions : la concentration de pouvoirs et l'existence de conflits d'intérêts entre les deux fonctions, ainsi que la non-disponibilité du sénateur.

La délégation du pouvoir politique par la population aux mandataires politiques, à des niveaux différents, nécessite une transparence et une indépendance des mandataires politiques. De nombreuses incompatibilités entre le mandat de sénateur et d'autres mandats électifs et exécutifs ont déjà été érigées par la loi ou la Constitution.

Parmi les mandats politiques, seuls les mandats exécutifs communaux restent encore totalement compatibles avec le mandat de sénateur. Toutefois, l'exercice d'une fonction exécutive au sein d'une commune, en même temps qu'un mandat de sénateur, met à mal un exercice correct de la démocratie. Il s'agit d'éviter que des pouvoirs exercés à différents niveaux soient concentrés dans les mains d'une seule et même personne. Il convient de prévoir que les responsabilités de gestion de la société soient réparties entre un maximum de citoyens.

Le cumul de mandats est principalement un problème de cumul de pouvoirs. Une trop grande concentration de pouvoirs mène inévitablement au risque d'une confusion d'intérêts. Comment prévenir qu'un sénateur ne soit tenté de faire prévaloir les intérêts de la commune dont il est le bourgmestre ou échevin, si ce n'est en interdisant le cumul de ces deux fonctions ?

Un sénateur a pour tâche difficile de défendre les intérêts de l'ensemble des citoyens belges. C'est une tâche particulièrement compliquée vu la complexité de notre pays. Cette volonté de faire prévaloir la défense de l'intérêt général sur l'intérêt particulier a animé l'insertion de l'article *1^{er}ter* de la loi du 6 août 1931 interdisant au sénateur de communauté de cumuler avec une fonction d'échevin, de bourgmestre ou de président d'un conseil de l'aide sociale. Il y a lieu, donc, de prémunir le Sénat contre les risques de collusion entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

Bepaalde functies vereisen dat men zich er voltijds aan wijdt : het mandaat van senator, een uitvoerend ambt op gemeenteniveau, of nog ambten in openbare instellingen of in privé-instellingen, waarbij de ambtsdrager als vertegenwoordiger optreedt van de Staat of van een andere overheidsinstantie ; dergelijke ambten verschaffen meer gewicht dan gewoon de hoedanigheid van lid van de algemene vergadering of lid van de raad van bestuur van die instantie, en leveren bovendien vaak een wettelijk vastgesteld brutomaandsalaris op.

Die uitvoerende ambten vergen echter vaak te veel tijd en aandacht opdat de senator nog voldoende beschikbaar kan zijn voor de uitoefening van zijn parlementair mandaat.

De onverenigbaarheid waarin deze wet voorziet, is een absolute onverenigbaarheid voor de senator. De senator mag beide mandaten niet cumuleren. Om die wettelijke verplichting na te komen, moet hij ontslag nemen uit een van beide mandaten. De senator kan dus niet eenvoudigweg verklaren verhinderd te zijn om het bezoldigd uitvoerend ambt uit te oefenen, hij mag beide mandaten niet cumuleren.

De onverenigbaarheid waarin deze wet voorziet is absoluut omdat — behalve in de overgangsregeling — niet is voorzien in enig terugkeermechanisme. Om toekomstige interpretaties die even « creatief » als onwettig zijn, zoals er bij de installering van de Senaat in juli 2014 zijn opgedoken, te voorkomen, bepaalt dit wetsvoorstel dat wel degelijk de cumulatie van de mandaten verboden is en niet alleen het uitoefenen van het ene of het andere. Bijgevolg zal een senator ontslag moeten nemen uit zijn bezoldigd uitvoerend mandaat zoals door de wet bepaald is. Dat geldt eveneens voor de deelstaatsenatoren, zelfs indien de wetgevende regels van die deelstaten voorzien in de mogelijkheid van cumulatie of verhindering van de vertegenwoordigers in hun assemblees of van hun lokale mandatarissen. De regelgeving voor het statuut van zowel de deelstaatsenatoren als de gecoöpteerde senatoren, inclusief die betreffende de onverenigbaarheden, valt immers onder de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever.

Ter verdediging van de cumulatie van ambten voeren de voorstanders aan dat de senator, door een politiek mandaat op lokaal niveau te vervullen, voeling blijft houden met de dagelijkse gang van zaken op dat niveau.

De indieners wijzen erop dat dit wetsvoorstel louter op de uitvoerende ambten van toepassing is. De in dit wetsvoorstel beoogde onverenigbaarheid geldt niet voor het mandaat van gemeenteraadslid of van OCMW-raadslid.

Tant le mandat de sénateur qu'une fonction exécutive au sein d'une commune ou d'un organisme public ou privé, comme représentant de l'État ou d'une autre entité (conférant davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme ou percevant un revenu brut mensuel déterminé par la loi), sont des activités nécessitant d'y consacrer un temps plein.

L'exercice de ces fonctions exécutives présente souvent un caractère trop absorbant que pour permettre au sénateur d'exercer son mandat avec toute la disponibilité voulue.

L'incompatibilité prévue par la présente loi est une incompatibilité absolue pour le sénateur. Le sénateur ne peut pas cumuler les deux mandats. Il doit démissionner d'un des deux mandats afin de répondre à cette obligation légale. Le sénateur ne peut donc pas simplement se déclarer empêché afin de ne pas exercer le mandat exécutif rémunéré, il ne peut pas cumuler les mandats.

L'incompatibilité prévue par la présente loi est absolue car — à l'exception du régime transitoire — aucun mécanisme de retour n'est prévu. Afin d'éviter à l'avenir des interprétations aussi « créatives » qu'illégales, comme celles survenues lors de l'installation du Sénat en juillet 2014, la présente proposition de loi prévoit que c'est bien le cumul des mandats qui est interdit et non pas seulement l'exercice de l'un ou l'autre. Par conséquent, un sénateur devra démissionner de son mandat exécutif rémunéré tel que prévu par la loi. Cela vaut également pour les sénateurs des entités fédérées, même si les règles législatives de ces entités prévoient la possibilité de cumul ou d'empêchement des députés de leurs assemblees ou de leurs mandataires locaux. En effet, les règles organisant le statut des sénateurs, qu'ils soient des entités fédérées ou cooptés, en ce compris celles régissant les incompatibilités, sont exclusivement de la compétence du législateur fédéral.

Les arguments des défenseurs du cumul des mandats sont connus : maintenir au sein du Sénat un contact avec la réalité locale journalière par l'exercice d'un mandat politique local.

Les auteurs rappellent que la présente proposition ne s'applique qu'aux fonctions exécutives. L'incompatibilité prévue par la présente proposition de loi ne s'étend pas au mandat de conseiller communal ou

Een senator kan tot raadslid worden verkozen en aldus contact blijven houden met het lokale gebeuren.

Tot slot menen de indieners dat men niet in een college van burgemeesters en schepenen zitting hoeft te hebben om te weten wat er in het veld omgaat. Op gemeentelijk niveau zijn er veel mensen die hun gemeente kennen als hun broekzak, hoewel ze toch geen burgemeester, schepen, of zelfs maar raadslid zijn.

Met het oog op meer democratische transparantie, meer vertrouwen van de burgers in het parlement en hun politici alsook beter bestuur zal de senator zijn mandaat van parlamentslid niet langer mogen cumuleren met een uitvoerend ambt of een uitvoerende functie.

Dit wetsvoorstel moet samen worden behandeld met wetsvoorstel nr. 54 0627/001 ingediend in de Kamer, dat een identieke absolute onverenigbaarheid in de wet van 6 augustus 1931 invoegt voor alle leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze tekst is gebaseerd op een wetsvoorstel dat in het verleden is ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (Stuk Kamer nr. 53 0777/001).

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Het nieuwe artikel *1ter* van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, almede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, voorziet in een totale onverenigbaarheid tussen het mandaat van senator en een bezoldigd uitvoerend ambt. Een senator zal zijn mandaat van senator niet langer mogen cumuleren met een bezoldigd uitvoerend ambt.

Als bezoldigde uitvoerende ambten worden beschouwd de functies die zijn bedoeld in artikel 1, derde lid, van de genoemde tot dusver vigerende wet van 6 augustus 1931.

de conseiller au conseil de l'aide sociale. Un sénateur peut être élu en tant que conseiller et ainsi maintenir un contact avec la réalité locale.

Enfin, les auteurs affirment qu'il n'est pas nécessaire d'exercer un mandat dans un collège communal afin de connaître la réalité du terrain. Dans les communes, il y a de nombreuses personnes qui ne sont ni bourgmestre, ni échevin, ni même conseiller, mais qui connaissent pourtant très bien leur commune.

Dans le souci d'une plus grande transparence démocratique, de renforcer la confiance des citoyens dans le parlement et leurs mandataires politiques et d'améliorer la gouvernance, le sénateur ne pourra plus cumuler son mandat de parlementaire avec un mandat ou une fonction exécutive.

La présente proposition de loi doit être examinée en parallèle avec la proposition de loi n° 54 0627/001 déposée à la Chambre, qui insère une incompatibilité absolue identique dans la loi du 6 août 1931 pour tous les membres de la Chambre des représentants. Le présent texte s'inspire d'une proposition de loi déposée par le passé à la Chambre des représentants (doc. Chambre n° 53 0777/001).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

L'article *1^{er}ter* nouveau de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, prévoit une incompatibilité totale entre le mandat de sénateur et un mandat exécutif rémunéré. Un sénateur ne pourra plus cumuler son mandat de sénateur avec un mandat exécutif rémunéré.

Sont considérés comme mandats exécutifs rémunérés les fonctions visées à l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 6 août 1931 précitée, avant modification.

Het wetsvoorstel regelt eveneens het moment waarop het cumulatieverbod van toepassing wordt (tweede lid (nieuw), tweede zin). Deze bepaling is rechtstreeks gebaseerd op artikel 1, derde lid, van dezelfde wet.

La proposition de loi règle également le moment où l'interdiction de cumul devient applicable (alinéa 2 nouveau, 2^e phrase). Cette disposition s'inspire directement de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la même loi.

Cécile THIBAUT.
Elisabeth MEULEMAN.
Philippe HENRY.
Wouter VAN BESIEN.
Hélène RYCKMANS.
Petra DE SUTTER.

WETSVOORSTEL**Hoofdstuk 1****Algemene bepaling**

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Hoofdstuk 2

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

Art. 2

Artikel *1ter* 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, ingevoegd bij de wet van 4 mei 1999, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. *1ter*. Het mandaat van senator mag niet worden gecumuleerd met een bezoldigd uitvoerend ambt.

Als bezoldigde uitvoerende ambten in de zin van het vorige lid worden beschouwd :

1° het ambt van burgemeester, van schepen en van voorzitter van een raad voor maatschappelijk welzijn, ongeacht het daaraan verbonden inkomen ;

2° elk mandaat in een openbare of particuliere instelling, uitgeoefend als vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat meer bevoegdheid verleent dan het loutere lidmaatschap van de algemene vergadering of van de raad van bestuur van die instelling en ongeacht het daaraan verbonden inkomen ;

3° elk mandaat in een openbare of particuliere instelling, uitgeoefend als vertegenwoordiger van het Rijk, van een Gemeenschap, van een Gewest, van een provincie of van een gemeente, voor zover dat mandaat een maandelijks bruto belastbaar inkomen oplevert van minstens

PROPOSITION DE LOI**Chapitre 1^{er}****Disposition générale**Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Chapitre 2

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

Art. 2

L'article *1^{erter}* de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, inséré par la loi du 4 mai 1999, est remplacé comme suit :

« Art. *1^{erter}*. Le mandat de sénateur ne peut être cumulé avec un mandat exécutif rémunéré.

Sont considérés comme mandats exécutifs rémunérés au sens de l'alinéa précédent :

1° les fonctions de bourgmestre, d'échevin et de président d'un conseil de l'aide sociale, quel que soit le revenu y afférent ;

2° tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, pour autant que ce mandat confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme, quel que soit le revenu y afférent ;

3° tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 500 euros au moins.

500 euro. Dat bedrag wordt jaarlijks aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen. »

De eedaflegging waarin is voorzien bij het Decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie maakt een einde aan de bij deze wet bedoelde onverenigbare ambten.

Art. 2/1

In artikel 1^{quater} van genoemde wet worden de woorden « of van senator » afgeschaft.

Hoofdstuk 3

Inwerkingtreding en overgangsbepaling

Art. 3

Onder voorbehoud van artikel 4 treedt deze wet in werking bij de eerstvolgende algehele vernieuwing van de Senaat na de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*.

Art. 4

Zolang het college van burgemeester en schepenen na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad zijn ambt niet heeft opgenomen, kunnen de senatoren die hun parlementair mandaat cumuleren met een bezoldigd uitvoerend ambt, verklaren dat ze verhinderd zijn het ene dan wel het andere uit te oefenen, volgens de hierna bepaalde voorwaarden.

De senator die een bezoldigd uitvoerend ambt aanvaardt, verklaart verhinderd te zijn en neemt met onmiddellijke ingang niet langer deel aan de wetgevende vergadering waarvoor hij werd verkozen. Zodra hij afstand doet van zijn bezoldigd uitvoerend ambt, neemt hij zijn mandaat als senator weer op.

Ce montant est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. »

La prestation de serment prévue par le Décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative met fin aux mandats incompatibles visés par la présente loi.

Art. 2/1

À l'article 1^{er quater} de la loi précitée, les mots « et de sénateur » sont supprimés.

Chapitre 3

Entrée en vigueur et disposition transitoire

Art. 3

Sous réserve de l'article 4, la présente loi entre en vigueur lors du premier renouvellement intégral du Sénat après la parution de la présente loi au *Moniteur belge*.

Art. 4

Jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux, les sénateurs qui cumulent leur mandat parlementaire avec un mandat exécutif rémunéré, peuvent se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat, suivant les modalités ci-après.

Le sénateur qui décide d'exercer un mandat exécutif rémunéré se déclare empêché et cesse immédiatement de siéger comme sénateur. Il reprend ses fonctions comme sénateur après avoir cessé celles liées à un mandat exécutif rémunéré.

De senator die met toepassing van het vorige lid verhinderd is, wordt met onmiddellijke ingang vervangen door de eerste in aanmerking komende opvolger van de lijst waarop hij gekozen is. Deze plaatsvervanger heeft het statuut van senator.

29 september 2014.

Le sénateur empêché en application de l'alinéa précédent est immédiatement remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. Ce suppléant a le statut de sénateur.

29 septembre 2014.

Cécile THIBAUT.
Elisabeth MEULEMAN.
Philippe HENRY.
Wouter VAN BESIEN.
Hélène RYCKMANS.
Petra DE SUTTER.