

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

13 JUNI 1997

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par M. Olivier et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

En raison de l'incompatibilité visée à l'article 24bis, § 2, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les membres du cadre des auditeurs de la Cour des comptes ne peuvent plus, depuis le début de la présente législature, siéger ni au Parlement flamand, ni au Conseil de la Communauté française, ni au Conseil régional wallon, ni au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Il en résulte que les fonctionnaires d'un organisme qui dépend du pouvoir législatif subissent un préjudice, pour ce qui est de leur carrière, lorsqu'ils se mettent à la disposition du pouvoir législatif de leur communauté ou de leur région. Leur situation est à l'opposé de celle des fonctionnaires du pouvoir exécutif qui sont élus à la Chambre, au Sénat ou à l'un des Conseils, qui étaient contraints, jadis, de démissionner. Depuis peu, ceux-ci peuvent obtenir un congé politique pour remplir leur mandat au sein d'une assemblée législative, tout en poursuivant leur carrière de fonctionnaire dès la fin de ce mandat.

L'on a instauré cette incompatibilité pour les membres du personnel de la Cour des comptes appartenant au cadre des auditeurs sans tenir compte non plus des différences fondamentales entre la nature de la situation juridique statutaire et organique du personnel de la Cour des comptes et celle

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

13 JUNI 1997

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 24bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(Ingediend door de heer Olivier c.s.)

TOELICHTING

Door de onverenigbaarheid opgenomen in artikel 24bis, § 2, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen sinds het begin van deze zittingsperiode de personeelsleden van het auditeurskader van het Rekenhof geen lid meer zijn van het Vlaams Parlement, de Franse Gemeenschapsraad, de Waalse Gewestraad of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Hierdoor ondervinden ambtenaren van een instelling die afhangt van de wetgevende macht een ongunstige weerslag op hun loopbaan wanneer ze zich op wetgevend vlak ten dienste van hun gemeenschap of gewest stellen. Dit is tegengesteld aan de tendens die zich aftekent voor ambtenaren van de uitvoerende macht die verkozen zijn voor de Kamer, de Senaat of voor één van de Raden, welke voorheen gedwongen waren tot ontslag. Sinds kort wordt hun hiervoor een politiek verlof toegekend dat hun in staat stelt hun ambtelijke loopbaan verder te zetten wanneer zij niet langer deel uitmaken van een wetgevende vergadering.

Omdat de invoering van deze onverenigbaarheid voor de personeelsleden van het Rekenhof die behoren tot het kader der auditeurs ook geen rekening houdt met de fundamentele verschillen tussen de aard van de statutaire en organieke rechtstoestand van het personeel van het Rekenhof en die van de

du personnel en question du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage, ce qui est une anomalie. Et, la présente proposition de loi vise à supprimer celle-ci.

Depuis le renouvellement intégral de la Chambre des représentants, une série de dispositions de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État sont entrées en vigueur. Cette loi spéciale contenait les adaptations nécessaires à l'exécution de la troisième phase de la réforme de l'État.

Plusieurs dispositions portaient sur le fonctionnement et la composition de la Chambre des représentants, du Sénat et des Conseils de communauté et des Conseils régionaux, notamment en ce qui concerne les incompatibilités.

L'article 24*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 définit, plus particulièrement, les conditions d'éligibilité et les incompatibilités des membres des Conseils.

Le deuxième paragraphe de cet article énumère les fonctions ou mandats qui sont incompatibles avec le mandat de membre du Parlement flamand, du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon. Outre l'incompatibilité avec un certain nombre de mandats politiques et de hautes fonctions particulières, il y a également une incompatibilité avec l'exercice des fonctions suivantes :

(...)

7^o conseiller d'État, assesseur de la section de législation ou membre de l'auditorat, du bureau de coordination ou du greffe du Conseil d'État;

8^o juge, référendaire ou greffier à la Cour d'arbitrage;

9^o conseiller, auditeur ou greffier de la Cour des comptes;

(...)

Ces dispositions instaurent — pour la première fois — en ce qui concerne les membres du cadre des auditeurs, une incompatibilité entre l'exercice de leur fonction et celui d'un mandat politique au plus haut niveau.

En vertu de l'article 12, § 2, premier alinéa, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, cette même incompatibilité vaut aussi pour les mandats de membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ne prévoit aucune incompatibilité de ce type-là, outre celle qu'elle définit en son article 10*bis*, 11^o, et qui vaut pour les seuls membres de la Cour des comptes, lesquels ne peuvent pas siéger au Conseil de la Communauté germanophone.

bedoelde personen bij de Raad van State of het Arbitragehof, beoogt voorliggend voorstel een einde te maken aan deze anomalie.

Sinds de algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn een aantal bepalingen van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur in werking getreden. Deze bijzondere wet bevatte de noodzakelijke aanpassingen ter uitvoering van de derde fase van de staatshervorming.

Een aantal bepalingen had betrekking op de werking en de samenstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Gemeenschaps- en Gewestraden, onder meer wat de onverenigbaarheden betreft.

Zo werden in het artikel 24*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de verkiesbaarheidsvoorwaarden en de onverenigbaarheden van de leden van de Raden vastgelegd.

In de tweede paragraaf van dit artikel worden de ambten of mandaten opgesomd die onverenigbaar zijn met het mandaat van lid van het Vlaams Parlement, van de Franse Gemeenschapsraad en van de Waalse Gewestraad. Naast de onverenigbaarheid met een aantal politieke mandaten en hoge bijzondere ambten worden ook de volgende ambten uitgesloten :

(...)

7^o staatsraad, assessor van de afdeling wetgeving of lid van het auditoriaat, van het coördinatiebureau of van de griffie van de Raad van State;

8^o rechter, referendaris of griffier in het Arbitragehof;

9^o raadsheer, auditeur of griffier van het Rekenhof;

(...)

Door deze bepalingen worden — voor de eerste keer — leden van het auditorkader uitgesloten van een politiek mandaat op het hoogste niveau.

Door artikel 12, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, is dezelfde onverenigbaarheid ook toepasselijk op het mandaat van lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. In deze onverenigbaarheid wordt echter niet voorzien door de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, waar, krachtens artikel 10*bis*, 11^o, enkel de leden van het Rekenhof uitgesloten zijn van het lidmaatschap van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

De même, pour ce qui est de la Chambre des représentants et du Sénat, seule la qualité de membre de la Cour des comptes entraîne une incompatibilité (article 2, deuxième alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes).

La proposition de loi spéciale qui a été déposée par le Gouvernement (Sénat, 1992-1993, doc. 558-1, p. 71) ne prévoyait initialement qu'une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat au Parlement flamand, au Conseil de la Communauté française ou au Conseil régional wallon et l'exercice d'un mandat en tant que membre de la Cour des comptes.

Au cours de la discussion de cette proposition au sein de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions du Sénat (Sénat, 1992-1993, doc. 558-5, p. 235-239), l'on a précisé que l'expression «membre de la Cour des comptes» était reprise de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et qu'elle visait les présidents de Chambres (premier président et président), les conseillers et les greffiers (greffier en chef et greffier). Les membres de l'auditorat n'étaient donc pas visés. À l'initiative d'un membre de la commission, l'on a toutefois inséré le terme «auditeur» dans la proposition de loi de manière que le personnel des trois grandes institutions (la Cour d'arbitrage, la Cour des comptes et le Conseil d'État) soit soumis à un régime identique.

L'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat de membre de la Cour des comptes (au sens de la loi de 1846) et l'exercice d'un mandat politique n'est pas neuve. L'article 2 de la loi organique de la Cour des comptes de 1846 prévoyait déjà qu'un membre de la Cour des comptes ne pouvait pas être membre de l'une ou de l'autre chambre législative.

Le texte original de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoyait déjà, lui aussi, que les membres de la Cour des comptes ne pouvaient pas être membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Comme on l'a dit plus haut, cette règle est toujours valable pour la Chambre des représentants, pour le Sénat et pour le Conseil de la Communauté germanophone.

Jusqu'à il y a peu, aucune incompatibilité politique de la sorte n'était prévue pour les membres du personnel de cette Cour. Ils n'étaient soumis qu'aux incompatibilités statutaires auxquelles sont également soumis tous les agents de l'État: l'exercice de toute mission ou de tout service, même non rémunérés, mais dans un but lucratif, dans le secteur public comme dans le secteur privé, est considérée comme incompatible avec la qualité de membre du personnel de la Cour des comptes.

À l'occasion des réformes visant à achever la structure fédérale de l'État, qui furent décidées entre 1988 et 1993, l'on a pu relever un certain nombre de

Ook voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelden enkel onverenigbaarheden met de hoedanigheid van lid van het Rekenhof (artikel 2, tweede lid, van de organieke wet op het Rekenhof van 29 oktober 1846).

In het voorstel van bijzondere wet dat door de regering was ingediend (Senaat, 1992-1993, Stuk 558-1, blz. 71) was aanvankelijk enkel in onverenigbaarheid voorzien tussen het lidmaatschap van het Vlaams Parlement, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad en een mandaat als lid van het Rekenhof.

Bij de bespreking van dit voorstel in de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen (Senaat, 1992-1993, Stuk 558-5, blz. 235-239) werd verduidelijkt dat de uitdrukking «lid van het Rekenhof», overgenomen is uit de wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof en dat daarmee bedoeld wordt de kamervoorzitters (eerste voorzitter en voorzitter), de raadsheren en de griffiers (hoofdgriffier en griffier). De leden van het auditeurskader worden niet bedoeld. Op voorstel van een lid van de commissie werd het woord «auditeur» echter toegevoegd aan het wetsvoorstel, om voor het personeel van de drie grote instellingen (wordt bedoeld: Arbitragehof, Rekenhof en Raad van State) in eenzelfde regeling te voorzien.

De onverenigbaarheid tussen een mandaat als lid van het Rekenhof (in de zin van de wet van 1846) en politieke mandaten is niet nieuw. Reeds in artikel 2 van de organieke op het Rekenhof van 1846 was erin voorzien dat een lid van het Rekenhof geen lid kon zijn van één der Wetgevende Kamers.

Ook in de oorspronkelijke tekst van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, was reeds bepaald dat de leden van het Rekenhof geen lid konden zijn van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Zoals hierboven werd vermeld, geldt dit nog steeds voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

Voor de leden van het personeel van dit Hof golden tot voor kort geen dergelijke politieke onverenigbaarheden. Voor hen bestonden alleen de statutaire onverenigbaarheden die ook bestaan voor rijksambtenaren: iedere, zelfs onbezoldigde opdracht of dienst, zowel in de openbare sector als in de particuliere sector, met winst oogmerk, wordt onverenigbaar geacht met de hoedanigheid van personeelslid van het Rekenhof.

Bij de hervormingen tot vervollediging van de federale staatsstructuur tussen 1988 en 1993 konden een aantal tendenzen vastgesteld worden inzake de

tendances concernant les règles générales applicables aux titulaires de mandats politiques nationaux, pour ce qui est des incompatibilités, et, notamment, la nette tendance à supprimer l'incompatibilité absolue entre la qualité d'agent de l'État et celle de membre de la Chambre des représentants ou du Sénat. Depuis le dernier renouvellement des Chambres fédérales, les agents de l'État peuvent bénéficier d'un congé politique pour exercer un mandat parlementaire. Ils ne sont, dès lors, plus obligés de démissionner: seul l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une fonction officielle est encore interdit. Un régime similaire existe ou doit encore être prévu par décret pour les fonctionnaires de communauté et les fonctionnaires régionaux, appelés à exercer un mandat parlementaire au sein de leur conseil.

Le régime en question doit assouplir les choses pour les membres du personnel du pouvoir exécutif appelés à exercer un mandat relevant du pouvoir législatif. Le régime que l'on a instauré en faveur de certains membres du personnel (les auditeurs) de la Cour des comptes appelés à exercer un mandat relevant du pouvoir législatif est manifestement plus sévère.

Les raisons avancées pour motiver cette plus grande sévérité, qui sont déjà développées dans la justification de l'amendement proposé, semblent indiquer qu'il y a une confusion de notions.

En effet, la Cour d'arbitrage, la Cour des comptes et le Conseil d'État diffèrent non seulement pour ce qui est des compétences qu'ils exercent et de la place qu'ils occupent dans la structure de l'État, mais aussi pour ce qui est de leur travaux et de leur organisation interne.

En vertu des lois organisant le Conseil d'État et la Cour d'arbitrage, les greffiers et les membres de l'auditorat et du bureau de coordination du premier et les référendaires de la seconde font partie de leur institution. Ils ne sont donc pas considérés comme des membres du personnel de celle-ci. Leurs tâches sont en outre définies par la loi (par exemple, celle, pour un membre de l'auditorat, d'émettre des avis dans le cadre de procédures devant la section d'administration du Conseil d'État).

L'article 39 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose d'ailleurs que les fonctions de référendaires sont assimilées aux fonctions judiciaires pour ce qui concerne les conditions de nomination prévues aux articles 70 et 71 des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 et aux articles 187 et suivants du Code judiciaire.

Il ressort de ce qui précède que les fonctions du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage qui sont

algemene regels betreffende de onverenigbaarheden met nationale politieke mandaten. Niet de minst belangrijke daarvan was de afschaffing van de absolute onverenigbaarheid tussen de hoedanigheid van rijksambtenaar en dit van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat. Sinds de vorige vernieuwing van de federale Kamers bekomt een rijksambtenaar politiek verlof dat het hem mogelijk maakt om zijn parlementair mandaat uit te oefenen. Sindsdien is het dus niet langer nodig dat de betrokkenen ontslag nemen: er is enkel nog een verbod op de gelijktijdige uitoefening van een parlementair mandaat en een ambtelijke functie. Een gelijkaardige regeling bestaat of moet decretaal voorzien worden voor de gemeenschaps- en de gewestambtenaren voor de uitoefening van een parlementair mandaat bij hun Raad.

De bedoelde regeling betekent dus een versoepeling in hoofde van personeelsleden van de uitvoerende macht, om een mandaat uit te oefenen bij de wetgevende macht. De regeling die werd ingesteld voor sommige personeelsleden (de auditeurs) van het Rekenhof — behorend tot de wetgevende macht — is duidelijk strenger.

De redenen voor deze strengere regeling, die we terugvinden in de verantwoording bij het ingediende amendement, lijken gesteund te zijn op een begripsverwarring.

Het Arbitragehof, het Rekenhof en de Raad van State verschillen immers niet enkel op het vlak van de bevoegdheden en plaats binnen het staatsbestel, maar evenzeer op het vlak van de organieke werkzaamheden en interne organisatie.

Volgens de organieke wetten van de beide instellingen maken zowel de griffiers en de leden van het auditoraat en het coördinatiebureau van de Raad van State, als de referendarissen van het Arbitragehof deel uit van hun respectievelijke instelling. Daarom worden zij niet als personeel van de instelling beschouwd. Hun taken zijn bovendien ook wettelijk geregeld (bijvoorbeeld het feit dat een lid van het auditoraat adviserend tussenkomt bij de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State).

Artikel 39 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, stelt het ambt van referendaris trouwens gelijk met de rechterlijke ambten ten aanzien van de benoemingsvoorwaarden bepaald in artikel 70 en 71 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en in de artikelen 187 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de bedoelde ambten bij de Raad van State en het Arbi-

visées s'apparentent davantage à des fonctions judiciaires et, plus précisément, à des fonctions du ministère public près les cours et tribunaux.

Dans l'organisation de la Cour des comptes, les membres du cadre des auditeurs (qui, avec le personnel du service de traduction, les informaticiens et les fonctionnaires dirigeants, constituent le corps des fonctionnaires de niveau 1) occupent une tout autre place. Ces fonctionnaires jouent un rôle clé pour ce qui est de l'accomplissement des tâches légales de la Cour, car ils sont responsables des missions d'audit proprement dites (dans lesquelles ils sont assistés par une équipe de contrôleurs) ou ils font partie des services consultatifs qui sont au service de la direction. Il leur appartient d'informer, de concert avec les fonctionnaires dirigeants, les membres de la Cour des comptes et de faire des propositions de décision. Ils ne participent donc pas, en tant que tels, à la prise de décisions du collège des conseillers. C'est pourquoi leurs avis et propositions ne sont jamais publiés, à l'inverse de ce qui se fait dans les deux autres institutions.

Si le statut des hauts fonctionnaires du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage s'apparente davantage à celui des magistrats, celui des membres du personnel de la Cour des comptes s'apparente, lui, au statut du personnel de l'État sur lequel il a d'ailleurs été calqué.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Du point de vue statutaire, il existe suffisamment de raisons de ne pas assimiler les membres du cadre des auditeurs de la Cour des comptes aux greffiers et membres de l'auditorat du bureau de coordination du Conseil d'État, ni aux référendaires de la Cour d'arbitrage.

D'où la proposition d'adapter l'incompatibilité visée à l'article 24bis, § 2, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la mettre en conformité avec la réalité statutaire.

*
* *

tragehof eerder aansluiten bij gerechtelijke functies, te weten deze van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken.

In de organisatie van het Rekenhof nemen de leden van het auditeurskader (die samen met het personeel van de vertaaldienst, de informatici en de leidende ambtenaren het korps van de ambtenaren van niveau 1 uitmaken), een totaal andere plaats in. Deze ambtenaren zijn de spilfiguren bij de vervulling van de wettelijke taken van het Hof want zij staan in (daarin ondersteund door een team van controleurs) voor de eigenlijke audit-taken of zij behoren tot de adviserende stafdiensten. Het is hun opdracht, samen met hun leidinggevende ambtenaren, de leden van het Rekenhof te informeren en voorstellen van beslissing te doen. Als dusdanig zijn zij dus niet betrokken bij de beslissingen die het college van raadsheren neemt. Om deze reden worden hun adviezen en voorstellen nooit publiek gemaakt, hetgeen bij de twee andere instellingen wel het geval is.

Wanneer het statuut van de hoge beambten van de Raad van State en het Arbitragehof eerder aansluit bij dat van de magistraten, is het ook zo dat dit van de personeelsleden van het Rekenhof aansluit bij het statuut van het rijksperoneel en er trouwens ook aan gespiegeld is.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Op statutair vlak bestaan voldoende redenen om de leden van het auditeurskader van het Rekenhof niet gelijk te schakelen met de griffiers en de leden van het auditoraat en van het coördinatiebureau van de Raad van State en de referendarissen van het Arbitragehof.

Daarom wordt voorgesteld de onverenigbaarheid opgenomen in artikel 24bis, § 2, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, aan te passen en opnieuw te laten aansluiten bij de statutaire realiteit.

Marc OLIVIER.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 24*bis*, § 2, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par ce qui suit :

«9^o membre de la Cour des comptes;».

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 24*bis*, § 2, 9^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :

«9^o lid van het Rekenhof;».

Marc OLIVIER.
Leo DELCROIX.
Jacques D'HOOGHE.
Johan WEYTS.