

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 juillet 2006

PROPOSITION DE LOI

**visant à instaurer certaines incompatibilités
entre l'exercice d'une profession libérale et
d'un mandat public exécutif**

(déposée par M. Éric Massin et consorts)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de loi	7

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 juli 2006

WETSVOORSTEL

**tot instelling van bepaalde
onverenigbaarheden tussen de uitoefening
van een vrij beroep en de uitoefening
van een uitvoerend openbaar mandaat**

(ingediend door de heer Éric Massin c.s.)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Wetsvoorstel	7

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de loi, partant du constat qu'il est indispensable de faire preuve de la plus grande transparence dans le cadre de la possibilité pour certains mandataires publics de cumuler des mandats avec des professions qui pourraient générer des conflits d'intérêts, entendent fixer le cadre légal dans lequel le cumul de l'exercice d'une profession libérale et d'un mandat public peut intervenir.

SAMENVATTING

Thans mogen sommige openbare mandatarissen hun mandaten vervullen en tegelijk bepaalde beroepen uitoefenen, hetgeen tot belangenconflicten kan leiden. Volgens de indieners van dit wetsvoorstel moet terzake de grootst mogelijke transparantie heersen. Hun voorstel strekt er derhalve toe het wettelijk kader te bepalen waarin het samengaan van de uitoefening van een vrij beroep met dat van een openbaar mandaat geregeld wordt.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est possible d'améliorer l'image que la population a de ses mandataires publics en incitant ces derniers à faire preuve de plus de transparence et d'ouverture. La force de la démocratie dépend de l'image donnée par le monde politique. Cette image est déterminante pour la légitimité de sa position.

Un pas en ce sens a été accompli par la loi du 7 avril 1995 concernant le statut fiscal des membres de la Chambre des représentants, du Sénat, des Conseils de Communautés et de Régions et du Parlement européen. La loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et la loi, obligeant un certain nombre de mandataires publics à effectuer une déclaration de mandats, fonctions et professions exercées, et de patrimoine, vont également en ce sens et soulignent le désir grandissant des acteurs politiques de favoriser une relation de confiance avec le citoyen.

Les exigences de la transparence et de l'égalité de traitement imposent en effet que les mandats, fonctions et emplois exercés par les mandataires publics soient connus de tous, même s'ils ne sont pas incompatibles avec leurs mandats, parlementaire ou exécutif. Les citoyens ont le droit de s'assurer que l'exercice d'une fonction publique ne génère pas d'avantages, directs ou indirects, dans le chef de celui qui l'exerce.

Mais l'obligation de dépôt, qui n'est qu'une mesure de publicité, apparaît insuffisante lorsque les mandats exercés sont incompatibles avec l'indépendance requise pour exercer ladite profession ou inversement. Elle l'est également lorsque le cumul de certaines fonctions et de certaines professions compromet les conditions optimales de disponibilité ou d'indépendance nécessaires dans l'exercice des mandats publics. Confrontés potentiellement à des conflits d'intérêts, un certain nombre de mandataires publics se trouvent ainsi placés dans une embarrassante situation de suspicion qui engendre une perte de crédibilité de la part des citoyens.

Le contexte de crise économique lié à la pénurie d'emplois a contribué à renforcer le malaise face aux cumuls de fonctions. Alors même qu'il n'est certainement pas le seul concerné par ce problème, l'homme politique, a été rapidement montré du doigt en raison de la nature

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het beeld dat de bevolking van haar openbare mandatarissen heeft, kan worden verbeterd door die mandatarissen aan te zetten tot meer openheid en transparantie. De democratie put haar kracht uit de perceptie van de politici en die is bepalend voor de legitimiteit van hun functie.

De wet van 7 april 1995 betreffende het fiscaal statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, de Gemeenschaps- en Gewestraden en het Europees Parlement heeft daartoe de aanzet gegeven. Krachtens de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen en de bijzondere van 2 mei 1995 wet betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, zijn een aantal openbare mandatarissen ertoe verplicht jaarlijks kenbaar te maken welke mandaten, ambten en beroepen zij uitoefenen en moeten zij een vermogensaangifte indienen. Ook die wetten gaan in die richting en geven blijk van het streven van de politici om een vertrouwensband met de burger te bevorderen.

De vereisten inzake transparantie en gelijke behandeling brengen immers mee dat iedereen weet welke mandaten, ambten en beroepen de openbare mandatarissen uitoefenen, ook als ze verenigbaar zijn met hun parlementaire of uitvoerende mandaten. De burgers hebben het recht zich ervan te vergewissen dat de uitoefening van een openbaar ambt geen directe of indirecte voordelen met zich brengt voor degene die het uitoefent.

De voormelde verplichting tot indiening van de mandatenlijst, die niet meer is een maatregel van openbaarmaking, er blijkt ontoereikend als de uitgeoefende mandaten onverenigbaar zijn met de vereiste onafhankelijkheid om het betrokken beroep uit te oefenen, of omgekeerd. Zulks is ook het geval als de cumulatie van bepaalde ambten en beroepen de voor de uitoefening van openbare mandaten optimale voorwaarden van beschikbaarheid en onafhankelijkheid in het gedrang brengt. Omdat sommige openbare mandatarissen te maken kunnen krijgen met belangenconflicten, komen zij in een vervelende situatie terecht die argwaan werkt waardoor ze hun geloofwaardigheid verliezen bij de burger.

De malaise ten aanzien van de cumulatie van ambten werd mede door de context van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande banenschaarste versterkt. Zulks geldt weliswaar niet alleen voor de politicus, maar toch wordt hij al snel met de vinger

publique de ses mandats et des «privilèges» dont on suppose.

Par la présente proposition de loi, les auteurs expriment leur volonté d'accroître la transparence afin que chacun puisse s'assurer de la place qu'occupent les mandataires publics dans la vie sociale, économique et politique. Par l'adoption de règles claires, il est essentiel d'éviter de susciter l'impression qu'il y a confusion d'intérêts entre ces différentes sphères.

La matière des incompatibilités ne fait pas l'objet d'un traitement global mais de réglementations fragmentaires. Le législateur a tenté une approche plus exhaustive en adoptant en 1931¹ une loi établissant les incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres des Chambres législatives. Force est cependant de constater que celle-ci est loin de coordonner l'ensemble des incompatibilités existantes.

Les législations portant sur l'exercice des professions libérales délèguent le plus souvent au Roi la compétence d'arrêter, après avis des commissions ou conseils de la profession, le règlement d'ordre intérieur, le règlement de stage et de discipline et ce, afin de régler le fonctionnement et la gestion desdits organes et de garantir l'indépendance de la profession.

Il existe en outre ça et là quelques dispositions légales et réglementaires spécifiques² qui règlent les situations de conflits d'intérêts et de manque d'indépendance que connaîtrait un parlementaire dans le cadre de l'exercice d'une profession libérale. A titre d'exemple, la loi du 22 juillet 1953 créant un institut des réviseurs d'entreprises ainsi que l'arrêté royal pris en vertu de cette loi et établissant le règlement d'ordre intérieur de l'IRE³ organisent ce type de situations.

¹ Article 1^{er} de la loi du 6 août 1931, établissant les incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres des Chambres législatives (*M.B.*, 14/08/1931).

² Voy., notamment, la loi du 6 août 1931 qui instaure une incompatibilité avec la profession d'avocat en titre des administrations publiques; l'article 92, 3^o, de la Nouvelle loi communale relativement aux membres du Conseil communal ou encore l'article 5 de l'arrêté royal du 10 janvier 1994 relatif aux obligations des réviseurs d'entreprise.

³ Loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des Réviseurs d'Entreprise (*M.B.* 2 septembre 1953) et arrêté royal du 20 avril 1989 fixant le règlement d'ordre intérieur de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises pris en vertu de l'article 10 de la loi.

gewezen omdat zijn mandaten en de vermeende «voor-delen» die hem zouden toevallen, hem van overheids-wege toekomen.

De indieners van dit wetsvoorstel willen met deze tekst tot meer transparantie komen, zodat eenieder zich kan vergewissen van de plaats die de openbare mandata-rissen in het maatschappelijk, economisch en politiek leven bekleden. Er is behoefte aan duidelijke regels, want er moet echt worden voorkomen dat de indruk ontstaat dat al die belangen onderling botsen.

De aangelegenheid van de onverenigbaarheden wordt niet als één geheel geregeld, maar wordt bena-derd met fragmentarische reglementeringen. De wet-gever heeft getracht een en ander vollediger aan te pak-ken door de aanneming in 1931¹ van een wet houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggin-gen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen le-den van de Wetgevende Kamers. Men kan er echter niet omheen dat die wet niet alle bestaande onverenig-baarheden coördineert.

De wetgevingen betreffende de uitoefening van de vrije beroepen machtigen doorgaans de Koning, nadat Hij het advies van de commissies of de raden van het betrokken beroep heeft ingewonnen, het huishoudelijk reglement, het stagereglement en het tuchtreglement vast te stellen, teneinde de werking en het beheer van de bedoelde instanties te regelen en de onafhankelijk-heid van het beroep te waarborgen.

Voorts zijn er her en der enkele specifieke wettelijke en reglementaire bepalingen² tot regeling van de geval-len van belangenconflict en van gebrek aan onafhanke-lijkheid waarmee een parlamentslid bij de uitoefening van een vrij beroep te maken kan hebben. Zo wordt een aantal van die situaties geregeld bij de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der Bedrijfs-revisoren en bij het krachtens die wet uitgevaardigd koninklijk besluit tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het IBR³.

¹ Artikel 1 van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de min-isters, gewezen ministers en ministers van staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers (*Belgisch Staatsblad* van 14 augustus 1931).

² Zie onder meer de wet van 6 augustus 1931, die een onverenig-baarheid instelt met het beroep van vast advocaat der openbare besturen; artikel 92, 3^o, van de nieuwe gemeentewet (in verband met de leden van de gemeenteraad) of artikel 5 van het koninklijk besluit van 10 januari 1994 betreffende de plichten van de bedrijfs-revisoren.

³ Wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der Bedrijfsrevisoren (*Belgisch Staatsblad* van 2 september 1953) en het krachtens artikel 10 van die wet uitgevaardigd koninklijk be-sluit tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Insti-tuut der Bedrijfsrevisoren.

La loi de 1953, précitée ne pose aucune interdiction quant au cumul d'un mandat public et d'une fonction de réviseur. Elle prescrit que le réviseur ne peut accepter ou poursuivre une mission, fonction ou mandat lorsque son accomplissement peut le placer dans une situation de conflit d'intérêts susceptible de porter atteinte à son indépendance dans l'opinion qu'il doit émettre.

Pris en vertu de la loi de 1953, l'arrêté royal va plus loin en ce qu'il prévoit que seuls les ministres et les secrétaires d'État sont considérés comme étant en situation de conflit d'intérêts et de non-indépendance par rapport à l'exercice d'une fonction de réviseur. Cette disposition a pour objectif d'éviter des situations où le «contrôlé» est à la fois «contrôleur». Pour ces titulaires de mandats exécutifs, l'arrêté royal pose une interdiction de cumul avec la fonction de réviseur d'entreprise.

Bien qu'en Belgique, l'activité des professions libérales soit soumise à des règles assez strictes, le régime en vigueur n'est guère homogène. Les règles en vigueur visent davantage à garantir l'indépendance des professionnels que les impératifs de transparence qui s'imposent dans un état de droit. La réalité et l'actualité démontrent d'ailleurs qu'il existe, aujourd'hui encore, de multiples situations non conformes aux exigences de l'éthique politique, voire de l'indépendance professionnelle.

En l'absence de réglementation suffisamment générale et précise, la question du cumul est trop souvent laissée à la discrétion des individus, tandis que sa condamnation relève de l'appréciation aléatoire de multiples facteurs. Actuellement, la situation juridique des mandataires publics face à leurs éventuelles autres fonctions et professions est donc confuse, sinon opaque, et offre peu de lisibilité au citoyen.

Cela étant, la présente proposition de loi ne peut avoir pour effet de discréditer ou d'entraver radicalement l'exercice d'une profession libérale par les mandataires publics. Une telle démarche ne serait d'ailleurs pas constructive dès lors que la sphère politique doit pouvoir accueillir des mandataires qui sont aussi des professionnels (réviseur, architecte, avocat, ...) et ce, de façon à aborder et à solutionner le plus concrètement possible les problématiques existantes dans les secteurs les plus divers.

De plus, l'exercice d'une profession libérale par un mandataire public n'a pas nécessairement pour effet de générer des conflits d'intérêts. Nombre de mandataires n'exercent une fonction libérale qu'auprès d'organismes ou d'entreprises qui ne dépendent pas ou ne sont pas sous tutelle du niveau de pouvoir auquel ils détiennent des mandats.

Die wet van 1953 houdt geen enkel verbod in wat de cumulatie van een openbaar mandaat en een ambt van revisor betreft. Ze bepaalt dat het de bedrijfsrevisor verboden is om een opdracht, een functie of een mandaat te aanvaarden of voort te zetten, wanneer de uitoefening daarvan hem in een positie van belangenconflict dreigt te brengen die van aard is het onafhankelijke oordeel dat hij moet uitbrengen, te beïnvloeden.

Het krachtens de wet van 1953 uitgevaardigd koninklijk besluit gaat verder: het bepaalt immers dat alleen de ministers en staatssecretarissen in een situatie van belangenconflict en niet-onafhankelijkheid verkeren bij de uitoefening van het ambt van revisor. Die bepaling beoogt situaties te voorkomen waarbij de «gecontroleerde» ook «controleur» is. Voor de titularissen van uitvoerende mandaten voorziet het koninklijk besluit in een verbod van cumulatie met het beroep van bedrijfsrevisor.

Hoewel voor de uitoefening van de vrije beroepen in België vrij strikte regels gelden, is de vigerende regeling weinig homogeen. De geldende regels beogen veel meer de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaars te waarborgen dan vereisten inzake transparantie op te leggen, die in een rechtsstaat noodzakelijk zijn. De realiteit en de actualiteit tonen trouwens aan dat op heden nog tal van situaties bestaan die niet overeenstemmen met de vereisten inzake politieke ethiek, of zelfs professionele onafhankelijkheid.

Zonder voldoende algemene en nauwkeurige reglementering staat cumulatie al te vaak aan de discretie van de individuen, terwijl de veroordeling ervan afhangt van de onzekere beoordeling van talrijke factoren. De juridische situatie van de openbare mandatarissen ten aanzien van hun eventuele andere ambten en beroepen is momenteel dus onduidelijk zonet ondoorzichtig, en valt voor de burger moeilijk te begrijpen.

Dit wetsvoorstel mag echter niet tot gevolg hebben dat de uitoefening van een vrij beroep door openbare mandatarissen verdacht of volkomen onmogelijk wordt gemaakt. Een dergelijke benadering zou trouwens niet constructief zijn, aangezien er in het politieke veld ook beroepsmensen (revisoren, architecten, advocaten enzovoort) actief moeten kunnen zijn. Het moet de bedoeling zijn dat de problemen die in de meest uiteenlopende sectoren rijzen, met de grootst mogelijke kennis van zaken kunnen worden aangepakt en opgelost.

Bovendien leidt de uitoefening van een vrij beroep door een openbaar mandataris niet noodzakelijk tot belangenconflicten. Tal van mandatarissen oefenen een vrij beroep uit, maar alleen bij instanties of ondernemingen die niet ressorteren onder of onder toezicht staan van het gezagsniveau waarop ze mandaten uitoefenen.

L'instauration d'incompatibilités dans le chef des mandataires publics titulaires de professions libérales doit dès lors demeurer proportionnée aux objectifs poursuivis. Il faut, d'une part, prendre en considération les impératifs propres aux professions libérales exercées. L'on doit notamment être conscient du fait qu'un régime d'incompatibilités trop restrictif empêcherait la réinsertion professionnelle des mandataires publics au terme de leur mandat et pourrait donc jouer un rôle trop dissuasif sur leur engagement au service de l'intérêt public. Dans le même ordre d'idées, étendre sans restriction un ensemble d'incompatibilités publiques à tous les membres du bureau du mandataire concerné inciterait inéluctablement ses associés à l'écarter de la structure professionnelle où il exerce pour s'affranchir d'un tel carcan.

Il faut, d'autre part, avoir égard à la nature des mandats exercés. S'agissant du mandat électif de parlementaire, il serait ainsi contraire au principe de la démocratie représentative, d'empêcher par un régime d'incompatibilités légales trop restrictif que le «parlement ne soit le reflet de toutes les couches de la population. Il faut garantir l'accès démocratique au mandat parlementaire pour toutes les catégories de professions»⁴. Le titulaire d'une profession libérale qui exerce un mandat parlementaire peut mieux concevoir certaines problématiques inhérentes à ce type de professions.

En sens inverse, les titulaires d'un mandat exécutif sont généralement les plus exposés du fait du pouvoir de direction qu'ils détiennent. Les risques de collision entre l'intérêt général et les intérêts particuliers sont réels, surtout lorsque ceux-ci revêtent des enjeux financiers ou des enjeux de société importants. Pour que les mesures proposées restent dans un rapport de proportion acceptable avec l'objectif de transparence poursuivi, les incompatibilités ne visent dès lors que les titulaires de mandat exécutif dont la mission ne peut s'assimiler à celle des parlementaires, ces derniers exerçant davantage une mission de contrôle sur l'action des premiers.

Pour illustrer ce propos, les auteurs se réfèrent par exemple à la situation de cumul entre la fonction de membre du collège des bourgmestre et échevins (mandat exécutif) et celle de notaire. L'article 72 de la nouvelle loi communale qui traite des incompatibilités n'interdit pas ce cumul. L'article 92, 3°, de ladite loi interdit

⁴ Conclusions du groupe de concertation Langendries lors des assises de la démocratie, 20/06/1997, non publié.

De instelling van onverenigbaarheden voor openbare mandatarissen die een vrij beroep uitoefenen, moet bijgevolg in verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen. Enerzijds moet rekening worden gehouden met de vereisten die eigen zijn aan de uitgeoefende vrije beroepen. Men mag niet vergeten dat een te beperkende regeling inzake onverenigbaarheden er ook toe kan leiden dat openbare mandatarissen na afloop van hun mandaat hun vroegere beroep niet opnieuw mogen opnemen, wat betekent dat die regeling voor hen té ontrappend wordt om zich in te zetten ten dienste van het algemeen belang. Hetzelfde geldt voor het onbeperkt uitbreiden tot alle leden van het kantoor van een mandataris van een geheel van onverenigbaarheden ten opzichte van de openbare sector. In dat geval zal zulks de vennoten van die mandataris er onvermijdelijk toe aanzetten hem te weren uit de beroepsstructuur waarin hij actief is, zodat ze zich uit een dergelijk keurslijf kunnen bevrijden.

Anderzijds moet men oog hebben voor de aard van de uitgeoefende mandaten. In verband met het door verkiezing toegewezen mandaat van parlementslid zou het aldus indruisen tegen het principe van de representatieve democratie mocht een te strakke regeling inzake wettelijke onverenigbaarheden verhinderen dat het parlement de weerspiegeling is van alle bevolkingslagen; de democratische toegang tot het parlementair mandaat moet voor alle categorieën van beroepen gewaarborgd zijn⁴. De beoefenaar van een vrij beroep die een parlementair mandaat uitoefent, kan bepaalde aan dat soort beroepen inherente problemen beter inschatten.

Omgekeerd staan de personen die een uitvoerend mandaat uitoefenen doorgaans het meest onder druk als gevolg van de bestuursmacht waarover zij beschikken. Het gevaar dat het algemeen belang botst met particuliere belangen is reëel, vooral als er financieel of maatschappelijk veel op het spel staat. Opdat de voorgestelde maatregelen in een aanvaardbare verhouding zouden staan tot het nagestreefde doel van transparantie, zijn de onverenigbaarheden dus louter gericht op de personen die een uitvoerend mandaat uitoefenen omdat hun taak niet gelijk kan worden gesteld met die van parlementslid, aangezien die laatsten meer een controlerende taak hebben ten opzichte van wat de eersten doen.

Om dat te illustreren verwijzen de indieners naar het voorbeeld van de cumulatie tussen de functie van lid van het college van burgemeester en schepenen (uitvoerend mandaat) en dat van notaris. Artikel 72 van de nieuwe gemeentewet, die de onverenigbaarheden behandelt, verbiedt die cumulatie niet. Artikel 92, 3°, van

⁴ Conclusies van de overleggroep-Langendries naar aanleiding van de Staten-generaal van de democratie, 20 juni 1997 (niet gepubliceerd).

seulement au notaire, à l'avocat ou à l'homme d'affaires, d'intervenir dans les procès dirigés contre la commune. Ceux-là ne pourront, en la même qualité, plaider, aviser ou suivre aucune affaire litigieuse quelconque dans l'intérêt de la commune, si ce n'est gratuitement.

Dès lors qu'il ne se situe pas dans le champ d'application de l'article 92, 3°, le bourgmestre qui exerce la profession de notaire peut, en cette qualité, recevoir des actes auxquels la commune où il exerce son mandat exécutif serait partie et percevoir des honoraires de ce chef. Des problèmes majeurs peuvent ici se poser du point de vue d'une confusion d'intérêts indirects⁵. Cette situation peut laisser supposer que l'intéressé a usé de sa position de mandataire pour favoriser ses propres intérêts professionnels qui plus est lorsque ce dernier est notaire au sein de la même commune que celle dans laquelle il exerce son mandat.

Poursuivant ce même raisonnement, il va également de soi que tout titulaire d'un mandat exécutif exerçant en même temps une profession libérale dans des organes soumis à la tutelle du niveau de pouvoir d'où il détient son mandat - ou de tout autre organisme ou autorité, public ou privé, qui détient un lien direct avec le niveau de pouvoir où il détient son mandat (intercommunale, hôpitaux publics, CPAS,...) - se trouve potentiellement dans une situation embarrassante, indépendamment de son intégrité morale et de son éthique personnelle.

L'exemple du notaire est révélateur. Mais d'autres professions libérales pourraient aussi être sujettes à de telles situations. Ainsi, un architecte qui exerce la fonction exécutive d'échevin des travaux publics dans sa commune ne devrait pas être partie prenante dans des affaires dans lesquelles l'organisme ou l'institution dont il est mandataire a un intérêt, dans le domaine de la passation de marchés publics notamment. Par ailleurs, on voit mal un médecin pratiquer l'art de guérir au sein d'un établissement de soins dans lequel celui-ci exerce des fonctions exécutives, en tant que membre du conseil d'administration par exemple.

A contrario, dès lors que le titulaire d'un mandat exécutif cumule ce dernier avec une profession libérale qu'il exercerait au sein d'un organisme ou d'une institution sans lien direct avec le niveau de pouvoir d'où il détient son mandat, il n'y aurait pas lieu d'y voir une incompatibilité. Dans ce cas, et comme il a déjà été dit précédemment, il appartient le cas échéant aux institutions représentatives de la profession de préciser et de faire

⁵ *Questions et Réponses*, Chambre, 1980-1981, 13 octobre 1981, p.4995 et *Questions et Réponses*, Chambre, 1990-1991, n°140, du 15 janvier 1991, pp. 11875 à 11877.

de genoemde wet verbiedt de notaris, de advocaat of de zaakwaarnemer alleen maar op te treden in rechtsgedingen die tegen de gemeente zijn ingesteld. Het is hen eveneens verboden in dezelfde hoedanigheid ten behoeve van de gemeente te pleiten, raad te geven of op te treden in enige betwiste zaak, tenzij het kosteloos is.

Als hij niet onder de toepassing van artikel 92, 3°, valt, kan de burgemeester die het beroep van notaris uitoefent in die hoedanigheid akten verlijden waarbij de gemeente waar hij zijn uitvoerend mandaat uitoefent, betrokken partij zou zijn en op grond van die handeling honoraria ontvangen. Hierbij kunnen op het stuk van een vermenging van indirecte belangen aanzienlijke problemen rijzen⁵. Die toestand kan de verdenking oproepen dat de betrokkene zijn positie als bewindsman heeft gebruikt om zijn eigen beroepsbelangen te bevoorstellen, te meer als die bewindsman notaris is in dezelfde gemeente als die waar hij zijn mandaat uitoefent.

Op grond van dezelfde redenering spreekt het ook voor zich dat enige openbaar mandataris die terzelfder tijd een vrij beroep uitoefent in de organen die zijn onderworpen aan het toezicht van het bestuursniveau waaraan hij zijn mandaat ontleent (of van enige andere instelling of overheid, in de openbare dan wel privé-sector, die een directe band heeft met het bestuursniveau waarop hij zijn mandaat uitoefent), zich potentieel in een moeilijke situatie bevindt, afgezien van zijn morele integriteit en zijn beroepsethiek.

Het voorbeeld van de notaris is verhelderend. Maar ook andere vrije beroepen zouden in dergelijke situaties kunnen belanden. Zo zou een architect die in zijn gemeente de uitvoerende functie van schepen van openbare werken uitoefent, geen betrokken partij mogen zijn in zaken waarin de organisatie of instelling waarvan hij een mandaat heeft gekregen, een belang heeft, met name in verband met de gunning van overheidsopdrachten. Voorts is het niet evident dat een arts de geneeskunde uitoefent in een verzorgingsinstelling waarin hij met uitvoerende functies is bekleed, bijvoorbeeld als lid van de raad van bestuur.

A contrario zou er geen onverenigbaarheid zijn, als de openbaar mandataris een mandaat vervult en tegelijk een vrij beroep zou uitoefenen in een organisatie of instelling zonder directe band met het bestuursniveau waarop hij zijn mandaat bekleedt. Zoals hiervoor al is aangegeven, dienen in dat geval zo nodig de voor het beroep representatieve instanties de prudentiële normen te preciseren en te doen naleven die de ethiek van

⁵ *Vragen en antwoorden*, Kamer 1980-1981, 13 oktober 1981, blz. 4995 en *Vragen en antwoorden*, Kamer 1990-1991, nr. 140, 13 oktober 1991, blz. 11875 tot 11877.

respecter les normes prudentielles qui garantissent l'éthique du titulaire de la profession libérale concernée.

Ces considérations justifient que les auteurs de la présente proposition de loi entendent frapper d'une incompatibilité légale les seuls titulaires de mandats exécutifs dès lors que le cumul de ceux-ci avec une profession libérale génère un risque certain de contradiction avec le caractère désintéressé et le sens de l'engagement de l'action politique que doit présenter le mandataire public.

La présente proposition a dès lors pour but de garantir au mieux l'objectivité et l'indépendance propres à l'exercice des professions libérales mais aussi et surtout de replacer le titulaire d'un mandat exécutif dans des conditions optimales pour l'exercice de son mandat et ainsi de renforcer sa crédibilité vis-à-vis de la population.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

La définition proposée à l'article 2 reprend celle inscrite dans la loi du 2 août 2002 relative à la publicité trompeuse et à la publicité comparative, aux clauses abusives et aux contrats à distance en ce qui concerne les professions libérales.

Sont ici visées: les professions dites «réglementées» et les autres. La loi-cadre du 1^{er} mars 1976, communément appelée «loi Verhaegen», modifiée par la loi du 15 juillet 1985, offre la possibilité de réglementer la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services et de créer un institut regroupant les membres inscrits au tableau de l'Ordre. Dans le cadre de cette loi, nul ne peut porter le titre d'une profession libérale ou intellectuelle réglementée ni exercer cette profession s'il ne répond aux conditions requises.

De façon non exhaustive, il s'agit des professions suivantes: comptables et fiscalistes agréés, les professions médicales et paramédicales (médecins, kinésithérapeutes, dentistes,...), géomètres-experts, réviseurs d'entreprises, architectes, agents de change et gestionnaires de fortune, agents immobiliers, avocats, notaires, huissiers de justice, psychologues, experts-comptables, juristes d'entreprise,...

de beoefenaar van het betrokken vrij beroep waarborgen.

Die beschouwingen rechtvaardigen dat de indieners van dit wetsvoorstel alleen de uitoefening van een uitvoerend mandaat bij wet onverenigbaar willen verklaren als de cumulatie ervan met een vrij beroep een zeker gevaar doet ontstaan dat zulks ingaat tegen de belangeloze aard en de zin van het engagement van de politieke actie die de gezagsdrager aan de dag moet leggen.

Dit wetsvoorstel strekt er derhalve toe zo goed mogelijk de aan de uitoefening van de vrije beroepen eigen objectiviteit en onafhankelijkheid te waarborgen, maar ook en vooral de bekleeder van een uitvoerend mandaat optimale omstandigheden te bieden voor de uitoefening van zijn mandaat en aldus zijn geloofwaardigheid bij de bevolking te vergroten.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

De in artikel 2 voorgestelde definitie is overgenomen uit de wet van 2 augustus 2002 betreffende de misleidende en vergelijkende reclame, de onrechtmatige bedingen en de op afstand gesloten overeenkomsten inzake de vrije beroepen.

Terzake worden de zogenaamde «gereguleerde» en de overige beroepen bedoeld. De kaderwet van 1 maart 1976, doorgaans de «wet-Verhaegen» genoemd, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1985, maakt het mogelijk de bescherming van de beroepstitel en de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen te regelen, alsook een instituut op te richten, waarin de op het tableau van de Orde ingeschreven leden worden samengebracht. Op grond van deze wet mag niemand de beroepstitel van een gereguleerd vrij of intellectueel beroep voeren, noch dat beroep uitoefenen, indien hij niet aan de vereiste criteria voldoet.

Het gaat om de volgende beroepen (niet-exhaustieve opsomming): erkende boekhouders en fiscalisten, de medische en paramedische beroepen (artsen, kinesitherapeuten, tandartsen enzovoort), landmeters-experts, bedrijfsrevisoren, architecten, wisselagenten en vermogensbeheerders, vastgoedmakelaars, advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, psychologen, accountants, bedrijfsjuristen enzovoort.

Les professions non réglementées sont, à titre d'exemple: ostéopathe, expert en assurance, ...

Il est en outre indifférent que ladite profession soit exercée par une personne physique ou par celle-ci dans le cadre d'une personne morale, dans le respect des règles du droit des sociétés ainsi que des législations et réglementations spécifiques à chaque profession.

Enfin, lorsque l'on parle de fonction exécutive et de titulaires de mandats exécutifs, on vise les ministres, les secrétaires d'État, les députés permanents, les bourgmestres et échevins, les présidents de CPAS, le président d'une intercommunale, directeur de cellule stratégique,...

Enfin, les mandataires publics sont les titulaires d'un mandat public qui, en vertu des lois du 2 mai 1995 doivent déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine⁶.

Pour éviter que soit instauré un régime d'incompatibilités illimité et pour maintenir les mesures proposées dans des limites acceptables, le lien direct entre l'entité où s'exerce le mandat public et toutes celles qui entrent dans le périmètre de l'incompatibilité doit être clairement et strictement défini. Ce lien direct s'entend comme toute prise de participation, qualité de membre ou pouvoir de décision dans la nomination des administrateurs.

Art. 3

Il ne serait pas raisonnable de prévoir que l'exercice de tout mandat public exécutif entraîne *ipso facto*, pour les titulaires d'une profession libérale, une interdiction générale d'exercice de la profession.

Cette solution radicale prévaut pour les ministres et les secrétaires d'État qui en outre ne peuvent plus percevoir aucun revenu professionnel découlant de l'exercice de leur profession libérale.

Mais pour les autres mandats exécutifs publics, c'est une incompatibilité relative qui est stipulée. Les titulaires de tels mandats n'accomplissent plus d'actes liés à l'exercice de leur profession au bénéfice soit du niveau de pouvoir ou de la personne morale au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions exécutives, soit des entités

⁶ Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1994-1995, n° 1697/1 ; M.B. des 26 juillet 1995 et 30 juin 2004.

Tot de niet-gereguleerde beroepen behoren onder meer osteopaten, verzekeringsexperts enzovoort.

Bovendien maakt het niets uit of voormeld beroep wordt uitgeoefend door een natuurlijk persoon dan wel door die persoon in het kader van een vennootschap met rechtspersoonlijkheid, met inachtneming van de regels van het vennootschapsrecht, alsook van de voor elk beroep specifieke wetgeving en reglementeringen.

Voorts bedoelt men met «uitvoerende ambten» en «uitvoerende mandatarissen» de ministers, de staatssecretarissen, de leden van de bestendige deputatie, de burgemeesters en schepenen, de OCMW-voorzitters, de voorzitter van een intercommunale vereniging, de directeur van een beleidscel enzovoort.

De openbare mandatarissen ten slotte zijn de houders van een openbaar mandaat, die op grond van de wet van 2 mei 1995 een lijst moeten indienen met hun mandaten, ambten en beroepen, alsook een vermogensaangifte moeten doen⁶.

Teneinde te voorkomen dat de lijst met onverenigbaarheden eindeloos wordt, alsook om de in uitzicht gestelde maatregelen binnen aanvaardbare perken te houden, moet het rechtstreeks verband tussen de overheid waarvoor het openbaar mandaat wordt uitgeoefend, en alle andere waarmee het openbaar mandaat onverenigbaar is, duidelijk en scherp worden afgebakend. Dat rechtstreeks verband slaat op elke participatie aan, elke hoedanigheid van lid inzake, dan wel elke beslissingsbevoegdheid omtrent de benoeming van de bestuurders.

Art. 3

Het zou niet redelijk zijn te stellen dat de uitoefening van elk openbaar uitvoerend mandaat voor de beoefenaars van een vrij beroep *ipso facto* gepaard moet gaan met een algemeen verbod om het beroep uit te oefenen.

Die drastische regeling geldt voor de ministers en de staatssecretarissen, die bovendien niet langer enig beroepsinkomen mogen verwerven op grond van de uitoefening van hun vrij beroep.

Voor de overige uitvoerende openbare mandaten wordt evenwel een relatieve onverenigbaarheid in uitzicht gesteld. De houders van soortgelijke mandaten stellen in het kader van hun beroep geen handelingen meer, noch voor het bestuursniveau of de rechtspersoon waarvoor zij hun uitvoerend ambt uitoefenen, noch

⁶ Stuk Kamer, Gewone Zitting 1994-1995, nr. 1697/001, *Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1995 en 30 juni 2004.

soumises à la tutelle dudit niveau de pouvoir ou de ladite personne morale, soit encore de toutes autres personnes morales de droit public ou privé qui ont un lien direct avec le niveau de pouvoir ou la personne morale au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions exécutives.

Cette distinction entre les fonctions gouvernementales (interdiction générale) et les autres (interdiction relative) est indispensable si l'on veut que le régime des empêchements conserve un caractère équilibré. Dans la même perspective, pour conserver un caractère proportionné à la mesure, les effets des empêchements sont exclusivement personnels.

Éric MASSIN (PS)
Marie-Claire LAMBERT (PS)
André FRÉDÉRIC (PS)
Valérie DÉOM (PS)
Thierry GIET (PS)

voor de entiteiten die onder het toezicht staan van het voormelde bestuursniveau of de voormelde rechtspersoon, noch voor enig ander publiek- of privaatrechtelijk rechtspersoon die een rechtstreekse band heeft met het bestuursniveau of de rechtspersoon waarvoor zij hun uitvoerend ambt uitoefenen.

Dat onderscheid tussen de functies in de regering (algemeen verbod) en de overige ambten (relatief verbod) is onontbeerlijk om de beletselregeling enigszins in balans te houden. Met datzelfde doel voor ogen worden aan de beletselregeling louter persoonlijke gevolgen verbonden, ten behoeve van de evenredigheid van de maatregel.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

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

Art. 2

§ 1^{er}. Par profession libérale, on entend, au sens de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution: toute activité professionnelle indépendante de prestations de services ou de fournitures de biens, qui ne constitue pas un acte de commerce ou une activité artisanale visée par la loi du 18 mars 1965 sur le registre de l'artisanat et qui n'est pas visée par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce et sur l'information et la protection du consommateur, à l'exclusion des activités agricoles et d'élevage.

§ 2. Par mandat exécutif, on entend, au sens de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution: tout mandat conférant à son titulaire des pouvoirs délégués de décision et d'engagement de l'entité à l'égard des tiers.

§ 3. Par mandat public, on entend, au sens de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution: tout mandat détenu par une personne qui, en vertu de la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, doit déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

§ 4. Par lien direct, on entend, au sens de la présente loi: toute prise de participation, qualité de membre ou pouvoir de décision dans la nomination des administrateurs.

Art. 3

§ 1^{er}. Le titulaire d'une profession libérale qui exerce en outre un mandat exécutif politique conserve sa qualité de membre inscrit au tableau des titulaires de la profession.

§ 2. Le ministre ou le secrétaire d'État titulaire d'une profession libérale n'accomplit plus aucun acte dans le cadre de l'exercice de sa profession. Il ne perçoit plus aucun revenu professionnel découlant de l'exercice de celle-ci.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

§ 1. In de zin van deze wet en van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder vrij beroep: elke zelfstandige beroepsactiviteit die dienstverlening of levering van goederen omvat welke geen daad van koophandel of ambachtsbedrijvigheid is, zoals bedoeld in de wet van 18 maart 1965 op het ambachtsregister en die niet wordt bedoeld in de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, met uitsluiting van de landbouwbedrijvigheden en de veeteelt.

§ 2. In de zin van deze wet en van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder uitvoerend mandaat: elk mandaat dat aan de titularis ervan een gedelegeerd beslissingsrecht toekent, alsmede een gedelegeerd recht om de entiteit een verbintenis ten aanzien van derden te laten aangaan.

§ 3. In de zin van deze wet en van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten wordt verstaan onder openbaar mandaat: elk mandaat bekleed door een persoon die krachtens de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte moet indienen.

§ 4. In de zin van deze wet wordt verstaan onder rechtstreekse band: elke participatie aan, elke hoedanigheid van lid inzake, dan wel elke bevoegdheid omtrent de benoeming van de bestuurders.

Art. 3

§ 1. De titularis van een vrij beroep die ook een politiek uitvoerend mandaat uitoefent, behoudt zijn hoedanigheid van lid ingeschreven op het tableau van de titularissen van dat beroep.

§ 2. De minister of de staatssecretaris die titularis is van een vrij beroep verricht niet langer enige handeling in het kader van zijn beroep. Hij ontvangt geen enkel beroepsinkomen meer dat uit de uitoefening van dat beroep voortvloeit.

§ 3. Tout titulaire d'un mandat public exécutif autre que ceux visés au § 2 et titulaire d'une profession libérale n'accomplit plus d'acte lié à l'exercice de sa profession au bénéfice:

- du niveau de pouvoir ou de la personne morale au sein de laquelle il exerce ses fonctions exécutives;
- ou d'entités soumises à la tutelle dudit niveau de pouvoir ou de ladite personne morale;
- ou de toutes autres personnes morales qui ont un lien direct avec le niveau de pouvoir ou la personne morale au sein de laquelle il exerce ses fonctions exécutives.

§ 4. Les effets des empêchements repris au § 2 et au § 3 sont exclusivement personnels et s'appliquent pendant l'exercice du mandat public exécutif .

Art. 4

Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi, adapte les dispositions de sa réglementation aux dispositions de la présente loi qui les auraient expressément ou implicitement modifiées.

Art. 5

La présente loi entre en vigueur à la date de sa publication au *Moniteur belge*.

Les personnes visées par la présente loi doivent se mettre en conformité avec celle-ci pour le 1^{er} janvier 2007.

29 juin 2006

Éric MASSIN (PS)
Marie-Claire LAMBERT (PS)
André FRÉDÉRIC (PS)
Valérie DÉOM (PS)
Thierry GIET (PS)

§ 3. Elke titularis van een ander uitvoerend openbaar mandaat dan de in § 2 bedoelde en die tevens titularis van een vrij beroep is, verricht niet langer handelingen welke inherent zijn aan de uitoefening van zijn beroep, zulks ten gunste van:

- het bevoegdheidsniveau waarop of de rechtspersoon waarbinnen hij zijn uitvoerend ambt uitoefent;
- entiteiten die onder het toezicht staan van dat bevoegdheidsniveau of die rechtspersoon;
- dan wel van enige andere rechtspersoon die een rechtstreekse band heeft met het bevoegdheidsniveau waarop of de rechtspersoon waarbinnen hij zijn uitvoerend ambt uitoefent.

§ 4. De gevolgen van de in § 2 en § 3 opgesomde beletsels zijn louter persoonlijk en zijn van toepassing tijdens de uitoefening van een uitvoerend openbaar mandaat.

Art. 4

Bij een besluit, vastgesteld na overleg in de minister-raad, stemt de Koning de door Hem uitgevaardigde reglementering af op de in deze wet vervatte bepalingen welke in voorkomend geval uitdrukkelijk of impliciet wijzigingen hebben aangebracht in die reglementering.

Art. 5

Deze wet treedt in werking op de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

De in deze wet bedoelde personen moeten tegen 1 januari 2007 aan het erin bepaalde voldoen.

29 juni 2006