

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

28 OCTOBRE 2005

Proposition de déclaration de révision des articles 66, alinéa 1^{er}, et 71, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, en vue d'actualiser les dispositions relatives à l'indemnité parlementaire

(Déposée par Mme Sabine de Bethune)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition vise à ouvrir à révision les articles 66 et 71 de la Constitution en vue d'actualiser les dispositions relatives à l'indemnité parlementaire.

L'actuel article 66 de la Constitution prévoit que chaque membre de la Chambre jouit d'une indemnité annuelle de douze mille francs. L'article 71 de la Constitution, quant à lui, prévoit même explicitement que les sénateurs ne reçoivent pas de traitement. Le deuxième alinéa de cet article leur octroie toutefois une indemnisation « de leurs débours » à concurrence de quatre mille francs par an.

En pratique, ces dispositions sont cependant totalement dépassées, en particulier en ce qui concerne les montants. Bien que ceux-ci aient été adaptés au chiffre de l'inflation par décisions des Chambres législatives, la Constitution elle-même n'a pas été revue sur ce point. Dans leur ouvrage « *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht* », A. Mast et J. Dujardin écrivent à ce sujet (1983, n° 149): « On aurait toutefois dû apporter l'adaptation nécessaire soit par une révision de la Constitution, soit à tout le moins en votant une loi interprétative. » (*traduction*)

Pour ce qui est des dispositions concernant le Sénat, en plus du montant lui-même, la différence par rapport à celui que perçoivent les membres de la Chambre des représentants n'est plus justifié ni pertinent. À l'origine, l'objectif était de diversifier la composition

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

28 OKTOBER 2005

Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 66, eerste lid, en 71, eerste en tweede lid, van de Grondwet, teneinde de bepalingen betreffende de parlementaire vergoeding te actualiseren

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune)

TOELICHTING

Dit voorstel beoogt de artikelen 66 en 71 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren teneinde de bepalingen betreffende de parlementaire vergoeding te actualiseren.

Het huidige artikel 66 van de Grondwet bepaalt dat ieder lid van de Kamer een jaarlijkse vergoeding van twaalfduizend frank geniet. Artikel 71 van de Grondwet bepaalt op zijn beurt zelfs uitdrukkelijk dat senatoren geen wedde genieten. Het tweede lid kent hen echter wel een « vergoeding van hun onkosten » toe van vierduizend frank per jaar.

Deze bepalingen zijn in de praktijk evenwel hopeeloos achterhaald, niet in het minst wat de bedragen betreft. Alhoewel die bedragen bij beslissingen van de Wetgevende Kamers aangepast werden aan het inflatiecijfer, werd de Grondwet zelf niet herzien. Hierover schrijven A. Mast en J. Dujardin in hun *Overzicht van Belgisch grondwettelijk recht* (1983, nr. 149): « De noodzakelijke aanpassing had echter moeten geschieden ofwel door een herziening van de Grondwet, ofwel op zijn minst door een interpretatieve wet. ».

Voor de bepalingen met betrekking tot de Senaat is naast het bedrag, ook het verschil met de Kamer van volksvertegenwoordigers niet langer te verantwoorden of relevant. Oorspronkelijk was het de bedoeling de samenstelling van de Wetgevende Kamers te diver-

des Chambres législatives en soumettant l'accès à la deuxième chambre à des conditions d'éligibilité plus sévères. Non seulement les candidats devaient être âgés de 40 ans au moins, mais ils devaient également s'acquitter d'un cens plus élevé. Dans la logique de cet objectif, il était normal que les sénateurs ne reçoivent pas de rémunération.

Graduellement, les restrictions ont disparu; le cens a d'abord été abaissé, pour être remplacé ensuite, en 1921, par des conditions d'éligibilité liées à la profession ou à la fonction, dans le but de garantir un certain niveau d'études. La volonté de démocratisation à la base de ce changement est également parvenue à vaincre la résistance traditionnelle à l'idée de rémunérer les sénateurs. On a donc pris la décision de les indemniser de leurs débours en fonction de la justification suivante: «Le désintéressement, commode aux uns, onéreux pour d'autres, impraticable pour des troisièmes, sera-t-il loué à l'égal d'une vertu politique pour les premiers et pourra-t-on reprocher aux autres d'en manquer?»

Entre temps, tant la condition d'âge que les conditions professionnelles ont été supprimées et l'indemnité a été alignée, en pratique, sur celle allouée aux membres de la Chambre des représentants.

Bien qu'en principe, nul ne conteste que les indemnités des sénateurs et des députés aient en réalité été assimilées, on peut constater que par suite de circonstances spécifiques, on pourrait invoquer le libellé du texte constitutionnel pour échafauder des raisonnements soutenant qu'en fait les sénateurs ne perçoivent nullement un traitement. Pour les auteurs de la proposition, il apparaît dès lors clairement que le moment est venu de mettre ce texte inadapté en conformité avec ce qui est depuis longtemps déjà la situation de fait.

La présente proposition a dès lors pour objet de ne plus inscrire dorénavant dans la Constitution que le principe de l'indemnité parlementaire, identique à la Chambre et au Sénat, et de confier au législateur le soin d'en fixer le montant. Des adaptations resteront, en effet, nécessaires à l'avenir.

Notre position est corroborée par ce qui se fait dans les pays voisins.

L'article 25, alinéa 1^{er}, de la Constitution française, dispose ce qui suit: «Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.»

L'article 63 de la Constitution néerlandaise prévoit ce qui suit: «Des dispositions financières en faveur des membres et des anciens membres des États généraux et de leur famille sont prises par la loi. Les Chambres ne peuvent adopter une proposition de loi

sifières en de toegang tot deze tweede kamer te beperken door strengere verkiesbaarheidvoorwaarden op te leggen. Zo was er naast een minimumleeftijd van veertig jaar, ook de plicht te voldoen aan een hogere cijns. Logisch aansluitend bij die doelstelling kregen senatoren dan ook geen vergoeding.

Geleidelijk verdwenen de beperkingen; de cijns werd eerst verlaagd en in 1921 vervangen door verkiesbaarheidvoorwaarden op basis van het beroep of de functie, om een zeker studieniveau te verzekeren. Het streven naar democratisering dat daaraan ten grondslag lag, kon ook de aloude weerstand tegen een vergoeding voor senatoren overwinnen. Bijgevolg werd voor hen een *onkostenvergoeding* ingevoerd op basis van de volgende motivering: «Zal de onbaatzuchtigheid, welke aan de eenen licht valt, zwaar aan de anderen en onmogelijk aan derden, geprezen worden als een politieke deugd van de eersten en zal men aan de overigen mogen verwijten ze te missen?».

Ondertussen zijn zowel de leeftijds- als de beroepsvereisten vervallen en werd de vergoeding in de praktijk gelijkgeschakeld met die van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Hoewel in principe niet wordt betwist dat de vergoedingen van senatoren en kamerleden in de realiteit werden gelijkgeschakeld, kan worden vastgesteld dat, tengevolge van specifieke omstandigheden, de bewoordingen van de grondwettelijke tekst zouden kunnen worden aangegrepen om redeneringen op te zetten die argumenteren dat senatoren eigenlijk helemaal geen loon ontvangen. Voor de indieners van het voorstel is het dan ook duidelijk dat de tijd rijp is om deze onaangepaste tekst in overeenstemming te brengen met wat reeds lang de feitelijke situatie is.

Dit voorstel beoogt dan ook om voortaan enkel het principe van de parlementaire vergoeding, dezelfde voor Kamer en Senaat, in de Grondwet in te schrijven en het aan de wetgever over te laten het bedrag ervan vast te stellen. Aanpassingen zullen immers ook in de toekomst nodig blijven.

Een vergelijking met de ons omliggende landen bevestigt deze opstelling.

Artikel 25, eerste lid, van de Franse Grondwet bepaalt: «*Een organieke wet bepaalt de duur waarvoor elke assemblee verkozen is, het aantal leden ervan, hun vergoeding, de verkiesbaarheidvoorwaarden en de regeling in verband met gevallen van onverkiesbaarheid en de onverenigbaarheden.*».

Artikel 63 van de Nederlandse Grondwet bepaalt: «*Geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de staten-generaal en van hun nabestaanden worden bij de wet geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen*

en la matière qu'aux deux tiers au moins des suffrages exprimés. » (*traduction*)

La Constitution allemande, quant à elle, prévoit en son article 48, alinéa 1^{er} que « les députés ont droit à une indemnité équitable garantissant leur indépendance. Ils ont le droit d'utiliser gratuitement tous les transports publics. Une loi fédérale fixe les modalités en la matière. » (*traduction*)

La modification de texte proposée par les auteurs permet en outre de préciser la raison d'être de l'indemnité parlementaire dans la Constitution, comme dans la Constitution allemande. Les auteurs estiment en effet, à l'instar notamment de P. Wigny (*Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 481), que l'indemnité parlementaire est indissociablement liée au mandat exercé dans les Chambres législatives et qu'elle en constitue dès lors un élément essentiel. En tant que telle, elle garantit l'indépendance économique des membres et rend le mandat accessible à toutes les couches de la population. On ne peut, dès lors, pas y renoncer non plus, et cela doit apparaître dans le libellé de la disposition. C'est la raison pour laquelle on a préféré le terme «perçoit» à la tournure ambiguë «a droit à».

L'objectif de la présente proposition est de faire en sorte que le principe de l'indemnité parlementaire soit dorénavant inscrit dans notre Constitution en termes modernes. Il est possible d'atteindre cet objectif en formulant le texte de la manière suivante :

Article 66, alinéa 1^{er} :

«Chaque membre de la Chambre des représentants perçoit une indemnité garantissant son indépendance économique. La loi détermine le montant, la nature et les modalités de cette indemnité.»

Article 71, alinéa 1^{er} (l'alinéa 2 est supprimé) :

«Chaque membre du Sénat perçoit une indemnité garantissant son indépendance économique. La loi détermine le montant, la nature et les modalités de cette indemnité.»

met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.»

Artikel 48, derde lid, van de Duitse Grondwet bepaalt: «De volksvertegenwoordigers hebben recht op een *billijke vergoeding* die hun onafhankelijkheid waarborgt. Zij hebben recht gratis gebruik te maken van alle vervoersmiddelen van de staat. De nadere regels worden in een *federale wet* opgenomen.».

Deze tekstwijziging biedt bovendien de kans om de ratio van de parlementaire vergoeding in de Grondwet te expliciteren, zoals in de Duitse versie het geval is. De indieners zijn namelijk van oordeel, daarin ondersteund door onder meer P. Wigny (*Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Brussel, Bruylant, 1952, blz. 481), dat de parlementaire vergoeding onlosmakelijk verbonden is met het mandaat in de Wetgevende Kamers en er dus een essentieel onderdeel van vormt. Aldus functioneert ze als een waarborg voor de economische onafhankelijkheid van de leden en voor de toegankelijkheid van het mandaat voor alle lagen van de bevolking. Men kan er dus ook niet aan verzaken en dat dient in de bewoordingen uitgedrukt te worden. Vandaar dat aan de formulering «ontvangt» de voorkeur wordt gegeven boven het meer dubbelzinnige «heeft recht op».

Het doel van dit voorstel is dat onze Grondwet het principe van de parlementaire vergoeding voortaan op een moderne wijze zou verwoorden. Een formulering in de lijn van het volgende kan dat doel realiseren :

Artikel 66, eerste lid :

«Ieder lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers ontvangt een vergoeding als waarborg voor zijn economische onafhankelijkheid. De wet bepaalt het bedrag, de aard en de nadere regels betreffende die vergoeding.»

Artikel 71, eerste lid, (het tweede lid vervalt) :

«Ieder lid van de Senaat ontvangt een vergoeding als waarborg voor zijn economische onafhankelijkheid. De wet bepaalt het bedrag, de aard en de nadere regels betreffende die vergoeding.»

Sabine de BETHUNE.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision des articles 66, alinéa 1^{er}, et 71, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution.

5 octobre 2005.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de artikelen 66, eerste lid, en 71, eerste en tweede lid, van de Grondwet.

5 oktober 2005.

Sabine de BETHUNE.