

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

18 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel III,
hoofdstuk IIIbis, van de Grondwet,
om er bepalingen aan toe te voegen
betreffende de voorkoming en de
beslechting van belangenconflicten**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET,
VOOR DE INSTITUTIONELE
HERVORMINGEN EN VOOR DE
REGLING VAN CONFLICTEN

UITGEBRACHT
DOOR DE HEER BREYNE

(1) Samenstelling van de Commissie :
Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyn- ders.	HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.	HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev VI. Mevr. Aelvoet, H. Simons.	HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
Blok V.U. H. Anciaux.	HH. Annemans, Van Nieuwen- huysen.
	HH. Candries, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 911 - 92 / 93 :

— N° 1 : Tekst overgezonden door de Senaat.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

18 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre III,
chapitre IIIbis, de la Constitution,
en vue d'y ajouter des dispositions
relatives à la prévention et au
règlement des conflits d'intérêts**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION,
DES REFORMES INSTITUTIONNELLES
ET DU REGLEMENT
DES CONFLITS

PAR
M. BREYNE

(1) Composition de la Commission :
Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.	MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyn- ders.	MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.	MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev VI. Mme Aelvoet, M. Simons.	MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
Blok V.U. M. Anciaux.	MM. Annemans, Van Nieuwen- huysen.
	MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 911 - 92 / 93 :

— N° 1 : Texte transmis par le Sénat.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit ontwerp besproken tijdens haar vergadering van dinsdag 16 maart 1993.

*
* *

Een lid wijst erop dat luidens de overgangsbepaling de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten betreft, van toepassing blijft.

De opheffing, aanvulling, wijziging of vervanging ervan is slechts mogelijk door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Niettemin is een dergelijke bepaling opgenomen in artikel 323 van het voorstel van (gewone) wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (Stuk Kamer n° 897/1, 1992-1993).

Een volgende spreker is in principe gewonnen voor de idee van de federale loyaliteit.

Hij herinnert ook aan de manier waarop (§ 1 van) de door de Senaat overgezonden tekst, na aanneming van een amendement van senator Cerexhe, in de plenaire vergadering, tot stand kwam.

Voortaan zal enkel de Senaat bevoegd zijn voor de regeling van belangenconflicten tussen de onderscheiden wetgevende vergaderingen.

Amendementen die ertoe strekten te bepalen dat de Senaat hierover uitspraak doet bij bijzondere meerderheid (Stukken Senaat n°s 100-27/3° tot 5°) of dat hiervoor ook de instemming vereist is van een meerderheid der senatoren die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertegenwoordigen (Stukken Senaat n°s 100-27/4° en 5°) werden verworpen, wat spreker overigens betreurt.

Hij is evenmin gelukkig met het feit dat dergelijke beslissing zal worden overgelaten aan een vergadering die niet paritair is samengesteld.

Het lid herinnert vervolgens aan de beginselen die volgens de auteurs van het amendement (Stuk Senaat n° 100-27/7°, blz. 3) aan dit begrip « federale loyaliteit » ten grondslag liggen.

Eerst en vooral houdt het voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, het evenwicht van de constructie in haar geheel niet in gevaar te brengen.

Daarenboven is het een loutere gedragsregel : de niet-naleving ervan kan enkel aanleiding geven tot belangenconflicten.

Hierbij wordt geen enkele rol weggelegd voor het Arbitragehof. Het concept « federale loyaliteit » heeft immers geen uitstaans met bevoegdheidsconflicten.

Spreker is van oordeel dat een federale loyaliteit die niet afdwingbaar is (met sancties), waardeloos is. Naar zijn mening is het precies de taak van een grondwettelijk hof om, via zijn jurisprudentie, concrete inhoud te geven aan dit concept.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet au cours de sa réunion du mardi 16 mars 1993.

*
* *

Un membre fait observer que la disposition transitoire prévoit que pour ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits d'intérêts, la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles reste d'application.

Celle-ci ne peut être abrogée, complétée, modifiée ou remplacée que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

Une telle disposition figure toutefois à l'article 323 de la proposition de loi (ordinaire) visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. n° 897/1, 1992-1993).

L'intervenant suivant est en principe favorable à l'idée de la loyauté fédérale.

Il rappelle également que le (§ 1^{er} du) texte transmis par le Sénat résulte de l'adoption en séance plénière d'un amendement du sénateur Cerexhe.

Le Sénat sera désormais seul compétent pour régler les conflits d'intérêts entre les différentes assemblées législatives.

Les amendements qui visaient à prévoir que le Sénat statue en la matière à la majorité spéciale (Doc. Sénat n°s 100-27/3° à 5°) ou que cette procédure requiert également l'assentiment de la majorité des sénateurs représentant la région de Bruxelles-Capitale (Doc. Sénat n°s 100-27/4° et 5°) ont été rejetés, ce que déplore du reste le membre.

Il regrette également qu'une telle décision soit confiée à une assemblée qui n'est pas composée paritairment.

Le membre rappelle ensuite les principes qui, selon les auteurs de l'amendement (Doc. Sénat n° 100-27/7°, p. 3), sous-tendent la notion de « loyauté fédérale ».

Tout d'abord, cette loyauté fédérale implique pour le pouvoir fédéral et les entités fédérées l'obligation de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble dans l'exercice de leurs compétences.

Il ne s'agit en outre que d'une simple règle de conduite, dont le non-respect peut uniquement susciter des conflits d'intérêt.

Aucun rôle n'est assigné à ce niveau à la Cour d'arbitrage. Le concept de « loyauté fédérale » n'a en effet aucun rapport avec les conflits d'intérêt.

L'intervenant estime qu'une loyauté fédérale dont le respect ne peut être imposé (au moyen de sanctions) n'a aucune valeur. Il considère quant à lui qu'il appartiendrait précisément à une cour constitutionnelle de donner un contenu concret à ce concept par le biais de sa jurisprudence.

Hij verwijst in dit verband naar het voorstel van bijzondere wet van de heren Reynders en Simonet (Stuk n° 924/1) dat ertoe strekt het Arbitragehof om te vormen tot een volwaardig grondwettelijk hof. Graag vernam hij wat in dat verband de mening is van de voorstanders van onderhavig voorstel tot herziening van titel III van de Grondwet.

Uw rapporteur antwoordt dat het beginsel van de federale loyaliteit niet van toepassing is op juridische betwistingen, doch enkel en alleen op belangenconflicten. Deze laatste vergen dan ook geen juridische maar politieke oplossingen. Dat blijkt ook uit de plaats waarop dit artikel in de Grondwet wordt ingeschreven.

De eerste spreker is daar niet van overtuigd.

Luidens artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek moeten overeenkomsten te goeder trouw worden uitgevoerd. Wat zou het nut geweest zijn van deze bepaling indien ze niet door de burgerlijke rechtbanken kon worden gesanctioneerd?

Dezelfde redenering geldt volgens hem voor het concept « federale loyaliteit ». Zonder sanctie verliest het gewoonweg alle betekenis!

Daarenboven is de meerderheid der grondwetspecialisten het erover eens dat het begrip « belangenconflict » onduidelijk is en nauwelijks te onderscheiden van het begrip « bevoegdheidsconflict ».

De rol van het overlegcomité, tenslotte, is volgens hem niet het beslechten van belangenconflicten maar wel het betrachten van samenwerking en consensus.

Het lid stelt tot besluit vast dat het concept « federale loyaliteit » zonder reële sanctie waardeloos is en dat de voorgestelde eerste paragraaf van het nieuwe artikel 107ter-bis van de Grondwet beter kan worden weggelaten.

De auteur van het voortel van gewone wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur kondigt aan dat het door de eerste spreker opgemerkte euvel in artikel 323 van dat voorstel zal worden verholpen via de indiening van een amendement bij dat wetsvoorstel (Stuk n° 897/1).

*
* *

Het ontwerp wordt aangenomen met 13 stemmen en 2 onthoudingen.

De Rapporteur,

P. BREYNE

De Voorzitter a.i.,

V. ANCIAUX

Il renvoie à cet égard à la proposition de loi spéciale de MM. Reynders et Simonet (Doc. n° 924/1), qui vise à transformer la Cour d'arbitrage en une cour constitutionnelle à part entière, et il demande quel est, à cet égard, le point de vue des membres qui soutiennent la proposition à l'examen.

Votre rapporteur répond que le principe de la loyauté fédérale ne s'applique pas aux contestations d'ordre juridique, mais uniquement aux conflits d'intérêts. Ces derniers réclament dès lors des solutions non pas juridiques, mais politiques, ainsi que l'indique d'ailleurs également l'endroit où cet article est inséré dans la Constitution.

Le premier intervenant n'en est pas convaincu.

L'article 1134 du Code civil prévoit que les conventions doivent être exécutées de bonne foi. Quelle serait l'utilité de cette disposition si sa violation ne pouvait être sanctionnée par les tribunaux civils?

L'intervenant estime que le même raisonnement s'impose en ce qui concerne la notion de « loyauté fédérale ». En l'absence de sanction, cette notion n'aurait tout simplement aucun sens!

De plus, la majorité des constitutionnalistes s'accordent à dire que la notion de « conflit d'intérêts » n'est pas claire et se confond avec celle de « conflit de compétences ».

Il estime enfin que le rôle du comité de concertation ne consiste pas à régler des conflits d'intérêts mais à promouvoir la coopération et le consensus.

Le membre constate, en guise de conclusion, que la notion de « loyauté fédérale » n'a aucune valeur si elle n'est assortie d'aucune sanction réelle et qu'il serait préférable de supprimer le § 1^{er} proposé du nouvel article 107ter-bis de la Constitution.

L'auteur de la proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. n° 897/1) signale qu'un amendement sera présenté à l'article 323 de cette proposition, afin de régler le problème soulevé par le premier intervenant.

*
* *

Le projet est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Le Rapporteur,

P. BREYNE

Le Président a.i.,

V. ANCIAUX