

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

3 FEBRUARI 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

(Verklaring van de wetgevende macht, zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206 van 18 oktober 1991)

**AMENDEMENT VAN
DE HEER CEREXHE c.s.**

Enig artikel

Het voorgestelde artikel 107ter-bis te vervangen als volgt:

« Artikel 107ter-bis. — § 1. Met het oog op het vermijden van belangenconflicten, nemen de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaliteit in acht.

§ 2. De Senaat doet, bij wege van gemotiveerd advies, uitspraak over de belangenconflicten tussen

R. A 15569
*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****100-27/1°** (B.Z. 1991-1992): Voorstel van de heer Cerexhe c.s.**2°** (B.Z. 1991-1992): Verslag.**3° tot 6°** (B.Z. 1991-1992): Amendementen.**SENAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 1992-1993

3 FEVRIER 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

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le «Moniteur belge» n° 206 du 18 octobre 1991)

**AMENDEMENT PROPOSE
PAR M. CEREXHE ET CONSORTS**

Article unique

Remplacer l'article 107ter-bis proposé par la disposition suivante:

« Article 107ter-bis. — § 1^{er}. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts.

§ 2. Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légi-

R. A 15569
*Voir:***Documents du Sénat:****100-27/1°** (S.E. 1991-1992): Proposition de M. Cerexhe et consorts.**2°** (S.E. 1991-1992): Rapport.**3° à 6°** (S.E. 1991-1992): Amendements.

de vergaderingen die wetgevend optreden bij wege van wet, decreet of de in artikel 26*bis* bedoelde regel, onder de voorwaarden en op de wijze die de wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, bepaalt.

§ 3. De wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, stelt de procedure in om de belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te voorkomen en te regelen.

Overgangsbepaling

De gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijft, wat de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten betreft, van toepassing, maar kan slechts worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen door de wetten bedoeld in artikel 107*ter-bis*, §§ 2 en 3. »

Verantwoording

Het voorstel tot herziening van titel III, hoofdstuk III*bis*, van de Grondwet door invoeging van een artikel 107*ter-bis* past in het geheel van de voorstellen tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

De invoeging van een nieuw artikel 107*ter-bis* in de Grondwet steunt op de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 volgens welke er reden bestaat tot herziening van titel III, hoofdstuk III*bis*, van de Grondwet, om er bepalingen aan toe te voegen betreffende de voorkoming en de beslechting van belangenconflicten.

Het voorgestelde artikel 107*ter-bis* betreft derhalve uitsluitend belangenconflicten en geen bevoegdheidsconflicten, welke geregeld worden door artikel 107*ter* van de Grondwet.

Wat betreft de nummering van het voorgestelde artikel past volgende toelichting.

Momenteel bestaat het hoofdstuk III*bis* van titel III van de Grondwet uit één artikel, namelijk artikel 107*ter*. Volgens de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 bestaat er enkel reden tot herziening van artikel 107*ter* van de Grondwet « om er de overgangsbepaling van op te heffen ». Artikel 107*ter* van de Grondwet als dusdanig kan niet worden gewijzigd.

Er kan in hoofdstuk III*bis* van titel III van de Grondwet ook geen artikel 107*bis* worden ingevoegd, aangezien de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 de mogelijkheid voorziet om een artikel 107*bis* toe te voegen aan hoofdstuk III van titel III van de Grondwet « betreffende de verhouding tussen de normen van het interne recht en de normen van het internationaal en supranationaal recht ».

Tot slot moet erop gewezen worden dat het artikel 107*quater* van de Grondwet, dat het hoofdstuk III*ter* van titel III van de Grondwet vormt, niet voor herziening vatbaar is.

Er blijft dan ook geen andere mogelijkheid over dan een artikel 107*bis-ter* in hoofdstuk III*bis* van titel III van de Grondwet in te voegen.

Evenwel moet worden opgemerkt dat de grondwetgevende Kamers de nummering van de artikelen van de Grondwet evenals

fèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26*bis*, dans les conditions et suivant les modalités que la loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, détermine.

§ 3. La loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de Communauté et de Région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Disposition transitoire

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; elle ne peut toutefois être abrogée, complétée, modifiée ou remplacée que par les lois visées à l'article 107*ter-bis*, §§ 2 et 3. »

Justification

La proposition de révision du titre III, chapitre III*bis*, de la Constitution par l'insertion d'un article 107*ter-bis* s'inscrit dans l'ensemble des propositions visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

L'insertion d'un article 107*ter-bis* nouveau dans la Constitution se base sur la Déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 selon laquelle il y a lieu de réviser le Titre III, chapitre III*bis*, de la Constitution, afin d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement de conflits d'intérêts.

L'article 107*ter-bis* proposé vise dès lors exclusivement des conflits d'intérêts, et non des conflits de compétence lesquels sont réglés à l'article 107*ter* de la Constitution.

En ce qui concerne la numérotation de l'article proposé, il y a lieu de faire les remarques suivantes:

Le chapitre III*bis* du titre III de la Constitution se compose actuellement d'un seul article, à savoir l'article 107*ter*. Suivant la Déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991, il y a uniquement lieu à révision de l'article 107*ter*, de la Constitution, en vue « d'abroger la disposition transitoire ». L'article 107*ter* de la Constitution ne peut pas être modifié en tant que tel.

Il n'y a pas moyen d'insérer un article 107*bis* dans le chapitre III*bis* du titre III de la Constitution, étant donné que la Déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 prévoit la possibilité d'ajouter un article 107*bis* au chapitre III du titre III de la Constitution relatif au rapport entre les normes du droit interne et celles du droit international et supranational.

Enfin, il y a lieu de signaler que l'article 107*quater* de la Constitution, qui constitue le chapitre III*ter* du titre III de la Constitution, n'est pas ouvert à révision.

Il ne reste dès lors pas d'autre possibilité que d'insérer un article 107*ter-bis* dans le chapitre III*bis* du titre III de la Constitution.

Cependant, il faut noter que les Chambres constituantes pourront adapter la numérotation des articles de la Constitution, de

de onderverdeling in titels, hoofdstukken en afdelingen zal kunnen aanpassen wanneer het voorstel wordt aangenomen om in titel VIII van de Grondwet artikel 132 van de Grondwet, dat werd opgeheven door de grondwetsbepaling van 17 april 1991, in een nieuwe lezing op te nemen.

Paragraaf 1 van het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet stelt het principe van de federale loyaliteit.

De federale loyaliteit, in het Duitse recht bekend als « Bundestreue », houdt voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om de uitoefening van hun bevoegdheden het evenwicht van de constructie in haar geheel niet te verstoren.

Die federale loyaliteit is verwant aan een bepaling in artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek, die zegt dat overeenkomsten te goeder trouw moeten worden ten uitvoer gebracht.

Federale loyaliteit is geen bevoegdheidsverdelend criterium. Ze valt niet onder de controle van het Arbitragehof, van de Raad van State of van enig ander rechtscollege. Federale loyaliteit betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden: ze geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Federale loyaliteit regelt enkel het gedrag van de federale overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De niet-naleving ervan kan alleen aanleiding geven tot belangenconflicten. Dit blijkt trouwens duidelijk uit de woorden « Met het oog op het vermijden van belangenconflicten » en uit de plaats waar de federale loyaliteit in de Grondwet wordt ingeschreven, nl. in het artikel dat de belangenconflicten regelt. Bovendien geven de woorden « In de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden » ook duidelijk weer dat het voorgestelde artikel 107ter-bis, § 1, van de Grondwet niets te maken heeft met bevoegdheidsconflicten. Het gaat ervan uit dat de federale overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hun bevoegdheden niet overschrijden. Immers, indien zij hun bevoegdheden overschrijden, oefenen ze niet hun respectieve bevoegdheden uit, maar wel die van een andere overheid. Zodra een overheid zijn bevoegdheden overschrijdt, valt men niet meer onder de regeling van het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet, maar wel onder artikel 107ter van de Grondwet.

Federale loyaliteit is bovendien een evolutief concept: ze evolueert mee met de evolutie die elke federale Staat kenmerkt.

Samen met de herziening van de artikelen 26, 27, 41, 88, 91, 99, derde lid, 115 en 116 van de Grondwet, beoogt paragraaf 2 van het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet, de hervorming van het tweekamerstelsel en meer bepaald de nieuwe taakverdeling tussen Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat te realiseren. De verklarende nota bij het voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet legt uit waarom en hoe de taakverdeling tussen Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat wordt herzien.

De nieuwe taakverdeling tussen Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat impliceert dat de Senaat exclusief bevoegd wordt voor de regeling van belangenconflicten op het niveau van de assemblees. In de huidige wetgeving is dit een exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 32, § 1, voorlaatste lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Er wordt voorgesteld om deze exclusieve bevoegdheid aan de Senaat toe te kennen en deze exclusieve bevoegdheid van de Senaat constitutionaliseren.

Met de in het voorgestelde artikel gebruikte term « vergaderingen die wetgevend optreden bij wege van wet, decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel » worden de Wetgevende Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestraden en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bedoeld. Hiermee wordt ook de taalgroep van de Franse Gemeen-

même que la subdivision en titres, chapitres et sections, si la proposition est adoptée visant à réinsérer dans une nouvelle rédaction, au titre VIII de la Constitution, l'article 132 de la Constitution qui a été abrogé par la disposition constitutionnelle du 17 avril 1991.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 107ter-bis proposé instaure le principe de la loyauté fédérale.

La loyauté fédérale, connue en droit allemand sous le nom de « Bundestreue », correspond à une obligation pour la fédération et les entités fédérées, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble.

Elle s'apparente à la disposition de l'article 1134 du Code civil qui affirme que les « conventions doivent être exécutées de bonne foi ».

La loyauté fédérale ne constitue pas un critère de répartition de compétences. Elle ne ressortit pas au contrôle de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat ou de toute autre juridiction. La loyauté fédérale transcende les compétences, tout en déterminant l'esprit dans lequel elles doivent être exercées. La loyauté fédérale règle uniquement le comportement de l'autorité fédérale, des Communautés, des Régions et de la Commission communautaire commune. Son non-respect peut uniquement donner lieu à des conflits d'intérêts, ce que prouvent à suffisance les mots « en vue d'éviter des conflits d'intérêts » et l'endroit où la loyauté fédérale est inscrite dans la Constitution, à savoir dans l'article réglant les conflits d'intérêts. De plus, les mots « dans l'exercice de leurs compétences respectives » indiquent clairement que l'article 107ter-bis, § 1^{er}, de la Constitution, proposé, n'a aucun lien avec des conflits de compétence. Cet article part du principe que l'autorité fédérale, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune n'outrepassent pas leurs compétences. En effet, si tel était le cas, elles n'exerceraient pas leurs propres compétences mais bien celles d'une autre autorité. Dès qu'une autorité dépasse ses compétences, on ne tombe plus sous le champ d'application de l'article 107ter-bis de la Constitution, proposé, mais bien sous celui de l'article 107ter de la Constitution.

La loyauté fédérale est de surcroît un concept évolutif; elle suit l'évolution caractérisant tout Etat fédéral.

Avec la révision des articles 26, 27, 41, 88, 91, 99, troisième alinéa, 115 et 116 de la Constitution, le paragraphe 2 du nouvel article 107ter-bis de la Constitution vise à réaliser la réforme du système bicaméral et en particulier, la nouvelle répartition des compétences entre la Chambre des représentants et le Sénat. La note explicative jointe à la proposition de révision de l'article 26 de la Constitution précise pourquoi et comment la répartition des compétences entre la Chambre des représentants et le Sénat doit être révisée.

La nouvelle répartition des compétences entre la Chambre des représentants et le Sénat implique que le Sénat devient compétent pour le règlement des conflits d'intérêts au niveau des assemblees. Dans la législation actuelle, il s'agit d'une compétence exclusive de la Chambre des représentants (article 32, § 1^{er}, avant-dernier alinéa, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles). Il est proposé d'attribuer cette compétence au seul Sénat et de l'inscrire dans la Constitution.

Il convient d'entendre par les termes utilisés dans l'article proposé, « les assemblees qui légifèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26bis », les Chambres législatives, les Conseils de Communauté et de Région de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Le groupe linguistique de la Commission communautaire française est également visé

schapscommissie bedoeld wanneer zij, met toepassing van het voorgestelde artikel 59quinquies, § 1, van de Grondwet, bevoegdheden van de Franse Gemeenschap bij wege van decreet uitoefent.

Paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet regelt tenslotte de belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, niet alleen wanneer zij optreden als uitvoerende macht, maar ook wanneer hun respectievelijk wetgevend, decreetgevend of ordonnantiegevend initiatiefrecht aanleiding geeft tot een belangenconflict. Aldus krijgt titel II, hoofdstuk II, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een uitdrukkelijke grondwettelijke basis.

De wetten bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet dienen te worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet, zoals trouwens alle institutionele wetgeving die de verhouding tussen de federale overheid en de deelgebieden regelt. De huidige wetgeving die de procedure instelt voor de voorkoming en de regeling van belangenconflicten is aangenomen bij gewone meerderheid; het betreft hier immers de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het is noodzakelijk bij het voorgestelde artikel 107ter-bis van de Grondwet in een overgangsbepaling te voorzien, waardoor vermeden wordt dat deze wetgeving opnieuw, zij het ditmaal met bijzondere meerderheid, zou dienen te worden aangenomen door beide Wetgevende Kamers. Daarom stelt de overgangsbepaling dat deze wetgeving van toepassing blijft, maar elke latere wijziging, opheffing, vervanging of aanvulling ervan een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, vergt.

lorsqu'il exerce par voie de décret des compétences de la Communauté française, en application de l'article 59quinquies, § 1^{er}, de la Constitution, proposé.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 107ter-bis de la Constitution, proposé, règle les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de Communauté et de Région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, non seulement lorsqu'ils agissent en leur qualité de pouvoir exécutif mais également lorsque leur droit d'initiative respectivement législative, décrétable ou d'ordonnance donne lieu à un conflit d'intérêts. Une base constitutionnelle explicite est ainsi conférée au titre II, chapitre II, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les lois visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 107ter-bis de la Constitution, proposé, doivent être adoptées à la majorité fixée à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution, à l'instar de toute législation institutionnelle réglant les relations entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. La législation actuelle organisant la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts a été adoptée à la majorité simple: il s'agit, en effet, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Il est nécessaire de prévoir une disposition transitoire à l'article 107ter-bis de la Constitution proposé, afin d'éviter que cette législation ne doive à nouveau être adoptée par les deux Chambres législatives, cette fois à la majorité spéciale. La disposition transitoire stipule dès lors que cette législation reste d'application mais que toute modification, abrogation, tout remplacement ou ajout ultérieurs requièrent une loi adoptée à la majorité visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa.

Etienne CEREXHE.
Frederik ERDMAN.
Pierre JONCKHEER.
Serge MOUREAUX.
Hugo SCHILTZ.
Jozef TAVERNIER.
Hugo VANDENBERGHE.