

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

9 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)

**AANVULLEND VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER BENKER**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Arts, Cerexhe, Erdman, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moureaux, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Taminiaux, Vandenberghe, Wintgens en Benker, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren de Donnée, Didden, Flagothier, Garcia, Hermans, Leroy, Loones, Monfils.
3. Andere senatoren : de heren Desmedt, de Seny, Hatry.

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 7 (B.Z. 1991-1992) : Amendementen.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

9 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)

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. BENKER**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Arts, Cerexhe, Erdman, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moureaux, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Taminiaux, Vandenberghe, Wintgens et Benker, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. de Donnée, Didden, Flagothier, Garcia, Hermans, Leroy, Loones, Monfils.
3. Autres sénateurs : MM. Desmedt, de Seny, Hatry.

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 7° (S.E. 1991-1992) : Amendements.

I. INLEIDING VAN DE RAPPORTEUR

Het voorstel tot herziening van titel III, hoofdstuk IIIbis, van de Grondwet door invoeging van een artikel 107ter-bis betreffende de voorkoming en de beslechting van belangenconflicten, werd door de Commissie voor de Herziening van de Grondwet een eerste maal besproken en ongewijzigd aangenomen in de loop van december 1992.

De door de Commissie aangenomen tekst luidde als volgt :

Enig artikel

In titel III, hoofdstuk IIIbis, van de Grondwet wordt na artikel 107ter een nieuw artikel 107ter-bis ingevoegd, luidend als volgt:

« Artikel 107ter-bis. — De Senaat doet, bij wege van gemotiveerd advies, uitspraak over de belangenconflicten tussen de vergaderingen die wetgevend optreden bij wege van wet, decreet of de in artikel 26bis bedoelde regel, onder de voorwaarden en op de wijze die de wet bepaalt. »

Article unique

Au titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution est inséré, après l'article 107ter, un nouvel article 107ter-bis, libellé comme suit :

« Article 107ter-bis. — Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26bis, dans les conditions et suivant les modalités que la loi détermine. »

Einziger Artikel

In Titel III Kapitel IIIbis der Verfassung wird nach Artikel 107ter ein neuer Artikel 107ter-bis mit folgendem Wortlaut eingefügt:

« Artikel 107ter-bis. — Der Senat befindet unter Bedingungen und gemäß Modalitäten, die das Gesetz festlegt, im Wege eines mit Gründen versehenen Gutachtens über Interessenkonflikte zwischen den Versammlungen, die die gesetzgebende Gewalt im Wege von Gesetzen, Dekreten oder in Artikel 26bis erwähnten Regeln ausüben. »

Nadat door de heer Cerexhe in openbare vergadering een amendement werd ingediend op het enig artikel (Gedr. St. 100-27/7°, B.Z. 1991-1992) besliste de Vergadering op 4 februari 1993 het voorstel evenals het amendement van de heer Cerexhe terug te zenden naar de Commissie.

De Commissie besprak het voorstel en het amendement op 9 februari 1993. Tijdens de vergadering werden nog vier nieuwe amendementen of subamendementen ingediend op het enig artikel of op het naar de Commissie teruggezonden amendement.

Voor de tekst van de amendementen wordt verwezen naar het slot van het verslag.

II. ALGEMENE BESPREKING

A. Inleidende uiteenzetting van de auteur van het naar de Commissie verwezen amendement

De indiener van het amendement wil hoofdzakelijk de nieuwe § 1 toelichten, aangezien over § 2 reeds is gestemd en § 3 een grondwettelijke grondslag vormt voor de reeds bestaande wetgeving inzake voorkoming en regeling van belangenconflicten.

Alle partijen onderschrijven over het algemeen het beginsel van de federale loyaleit. De indiener heeft

I. INTRODUCTION DU RAPPORTEUR

La proposition de révision du titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution par l'insertion d'un article 107ter-bis relatif à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, a été discutée une première fois par la Commission de la Révision de la Constitution et adoptée sans modification au cours du mois de décembre 1992.

Le texte adopté par la commission était libellé comme suit :

Après que M. Cerexhe eut déposé un amendement à l'article unique en séance publique (Doc. Sénat 100-27/7°, S.E. 1991-1992), l'Assemblée a décidé le 4 février 1993 de renvoyer en commission la proposition ainsi que l'amendement de M. Cerexhe.

La commission a discuté la proposition et l'amendement le 9 février 1993. Au cours de cette réunion, quatre nouveaux amendements ou sous-amendements ont été déposés à l'article unique ou à l'amendement renvoyé en commission.

On se reportera à la fin du présent rapport pour ce qui est du texte des amendements.

II. DISCUSSION GENERALE

A. Exposé introductif de l'auteur de l'amendement renvoyé en commission

L'auteur de l'amendement souhaite essentiellement développer le nouveau § 1^{er}, le § 2 ayant déjà fait l'objet d'un vote, tandis que le § 3 confère une base constitutionnelle à la législation existante en matière de prévention et de règlement de conflits d'intérêts.

Tous les partis en général marquent leur attachement au principe de la loyauté fédérale. L'auteur a

dus het begrip willen vastleggen in de Grondwet, meer bepaald in artikel 107*ter-bis* van de Grondwet. Wat betekent dit beginsel?

De verschillende geledingen van de Staat verbinden zich ertoe bij het uitoefenen van hun bevoegdheden het evenwicht van de totaalconstructie niet in gevaar te brengen en de belangen van de andere geledingen van de Staat niet te schaden.

De federale loyaliteit is dus uitsluitend en alleen een beginsel tot regeling van de gedragingen van de geledingen van de Staat.

Het kan dus alleen spelen bij belangenconflicten, wat ook de verantwoording vormt voor de opnemingservan in artikel 107*ter-bis*. Het speelt niet bij bevoegdheidsconflicten, die juridische conflicten zijn.

Overschrijding van bevoegdheid of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden vallen onder de beoordeulingsbevoegdheid van het Arbitragehof. Maar dat is een probleem dat verder reikt dan de federale loyaliteit.

De verantwoording bij het amendement verduidelijkt dat de federale loyaliteit een dynamisch begrip is in die zin dat het voor verandering vatbaar is indien er veranderingen optreden in de instellingen.

B. Bespreking

Een lid wenst te weten of de wet bedoeld in § 3 van het amendement dezelfde wet kan zijn als die bedoeld in § 2. Het gaat in de twee gevallen om wetten aangenomen met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 1, laatste lid van de Grondwet. Of is dit niet noodzakelijk zo?

Hij merkt ook op dat het Arbitragehof zich bij bevoegdheidsconflicten niet kan beroepen op het begrip federale loyaliteit.

Een lid verklaart dat zijn fractie eveneens akkoord gaat met het beginsel van federale loyaliteit, wat men daar ook moge onder verstaan. Hij wenst kort de ontstaansgeschiedenis te schetsen van het amendement dat nu in de Commissie wordt besproken.

Op 7 januari 1993 diende de heer Cerexhe c.s. een voorstel in tot invoeging van een artikel 25*quater* in de Grondwet (Gedr. St. Senaat nr. 100-29/2°), dat luidt als volgt:

« In de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden nemen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten de federale loyaliteit in acht. »

Later merkten de indieners dat de verklaring tot herziening van de Grondwet geen ruimte bood voor een dergelijke bepaling.

donc voulu consacrer cette notion dans la Constitution, et plus spécifiquement à l'article 107*ter-bis* de la Constitution. Que signifie ce principe ?

Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences par les composantes de l'Etat, il y a un engagement de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble et à ne pas mettre en péril les intérêts des autres composantes de l'Etat.

La loyauté fédérale règle donc exclusivement et uniquement un problème de comportement des composantes de l'Etat.

Elle ne peut donc intervenir que dans le cadre des conflits d'intérêts. Ce qui justifie sa consécration dans l'article 107*ter-bis*. Il ne peut être question de conflits de compétences qui sont des conflits de nature juridique.

Un excès de compétence ou un détournement de compétence relèvent du pouvoir d'appréciation de la Cour d'arbitrage. Mais il s'agit là d'un problème qui se situe au-delà de celui de la loyauté fédérale.

La justification de l'amendement précise que la loyauté fédérale est un concept évolutif en ce sens que l'évolution de ce concept doit être liée à l'évolution des institutions.

B. Discussion

Un membre souhaite savoir si la loi visée au § 3 de l'amendement peut être la même loi que celle visée au § 2. Il s'agit, dans les deux cas, de lois adoptées à la majorité spéciale visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution. Ou n'est-ce pas nécessairement le cas?

Il fait également remarquer qu'en cas de conflits de compétences, il n'est pas possible pour la Cour d'arbitrage de mettre en œuvre cette notion de loyauté fédérale.

Un commissaire déclare que son groupe souscrit également au principe de la loyauté fédérale, quelle que soit l'interprétation qu'on lui donne. Il souhaite esquisser brièvement la genèse de l'amendement qui est discuté en commission.

Le 7 janvier 1993, M. Cerexhe et consorts ont déposé une proposition visant à insérer dans la Constitution un article 25*quater* (Doc. Sénat n° 100-29/2°), libellé comme suit:

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions agissent dans le respect de la loyauté fédérale. »

Plus tard, les auteurs ont fait observer que la déclaration de révision de la Constitution ne permettait pas d'insérer une telle disposition.

Ondertussen diende de heer de Seny op 2 februari 1993 in openbare vergadering een amendement in (Gedr. St. nr. 100-27/3°), waardoor de Senaat met een bijzondere dubbele meerderheid gewone wetten, decreten en ordonnances kan vernietigen, die de belangen van de federale overheid, van een Gemeenschap of van een Gewest ernstig schaden.

De indiener van dit amendement begreep immers dat een bepaling zonder sanctie geen enkele zin heeft, ondanks de verwijzing in het originele voorstel naar artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek.

Op 3 februari 1993 ten slotte diende de heer Cerexhe c.s. een amendement in op artikel 107*ter-bis*. Het is dat stuk dat de Commissie thans bespreekt.

Er bestaan op dit moment dus drie teksten voor artikel 107*ter-bis*.

De eerste tekst heeft tenminste de verdienste van de openhartigheid. De Senaat doet immers bij gemotiveerd advies uitspraak en er werd niet voorzien in een mechanisme van bescherming van minderheden.

De tweede tekst organiseert een effectief systeem met een gekwalificeerde meerderheid met het oog op de bescherming van minderheden. Aangezien de auteur van deze tekst zijn amendement introk, dient de spreker dit amendement terug in (Commissiestuk nr. 1, zie bijlage).

De derde tekst bevat een hypocriet systeem, want men wekt de schijn dat het beginsel van de federale loyaliteit in de Grondwet werd opgenomen en effectief zal worden geoperationaliseerd. In werkelijkheid heeft men echter helemaal niets geregeld. De derde tekst is met andere woorden de slechtste van allemaal. De spreker verwijt de indieners intellectuele oneerlijkheid.

Wat betreft het beginsel van de federale loyaliteit zelf, merkt het lid op dat het in geen enkele grondwet uitdrukkelijk figureert en dat men er in de rechtsleer evenmin veel over vindt. Zelfs in de Duitse Grondwet komt het beginsel van de *Bundestreue* nergens voor.

Ofwel laat men het bij de aanvankelijk voorgestelde tekst, ofwel gaat men over tot amendering.

Men kan tewerkgaan zoals de heer de Seny en een systeem voorstellen dat de rol van de Senaat nog versterkt. In principe kan de spreker zich achter dit amendement scharen.

De spreker heeft eveneens twee subamendementen ingediend op het amendement van de heer Cerexhe c.s. (Commissiestukken nrs. 2 en 3, zie bijlage).

In het eerste amendement wordt de notie van de federale loyaliteit behouden, maar worden de paragrafen twee en drie vervangen door een bepaling volgens welke de voorzitters van de respectieve assem-

Entre-temps, M. de Seny a proposé en séance publique, le 2 février 1993, un amendement (Doc. Sénat n° 100-27/3°) permettant au Sénat d'annuler, à une double majorité spéciale, des lois ordinaires, décrets et ordonnances qui lèsent gravement les intérêts de l'autorité fédérale, d'une Communauté ou d'une Région.

En effet, l'auteur de cet amendement estimait qu'une disposition non assortie de sanctions n'a aucun sens, malgré la référence, dans la proposition initiale, à l'article 1134 du Code civil.

Le 3 février, enfin, M. Cerexhe et consorts ont déposé un amendement à l'article 107*ter-bis*. Il s'agit du document que la commission est en train de discuter.

Il existe donc actuellement trois propositions de texte pour l'article 107*ter-bis*.

Le premier texte a au moins le mérite de la franchise. En effet, le Sénat se prononce par voie d'avis motivé et l'on n'a pas prévu de mécanisme de protection des minorités.

Le deuxième texte organise un système effectif de majorité qualifiée dans le but de protéger les minorités. Puisque l'auteur de ce texte a retiré son amendement, l'intervenant se voit obligé de le redéposer (Doc. com. n° 1, voir l'annexe).

Un système hypocrite est instauré par le troisième texte, qui porte à croire que le principe de la loyauté fédérale a été inscrit dans la Constitution et sera effectivement mis en œuvre. En réalité, l'on n'a toutefois rien réglé. En d'autres termes, le troisième texte est le plus mauvais de tous. L'intervenant reproche à ses auteurs leur malhonnêteté intellectuelle.

En ce qui concerne le principe même de la loyauté fédérale, l'intervenant remarque qu'il ne figure de façon explicite dans aucune constitution et que la doctrine n'en parle guère. Même dans la Constitution allemande, on ne trouve nulle part le principe de la loyauté fédérale (*Bundestreue*).

Ou bien on s'en tient au texte initialement proposé, ou bien on l'amende.

On peut faire comme M. de Seny et proposer un système renforçant encore le rôle du Sénat. L'intervenant peut en principe se rallier à cet amendement.

L'intervenant a également déposé deux amendements à l'amendement de M. Cerexhe et consorts (Doc. com. nos 2 et 3, voir l'annexe).

Dans le premier amendement, l'on conserve la notion de loyauté fédérale, mais l'on remplace les §§ 2 et 3 par une disposition selon laquelle les présidents des assemblées respectives ou des gouverne-

blées of de respectieve regeringen het Arbitragehof kunnen adiëren. Het Hof wordt op die manier bevoegd enerzijds voor bevoegdheidsconflicten krachtens artikel 107ter, anderzijds voor belangenconflicten krachtens artikel 107ter-bis. Op die manier heeft men een duidelijke oplossing en kan men tegelijkertijd het beginsel van de federale loyaliteit afdwingbaar maken. De spreker citeert verder uit de verantwoording bij het amendement. Hij benadrukt dat dit amendement eenduidigheid en rechtszekerheid beoogt.

In het tweede amendement worden de drie paragrafen vervangen door twee paragrafen volgens welke de voorzitters van de respectieve assemblies of de respectieve regeringen het Arbitragehof kunnen adiëren, maar waarbij de Senaat na de uitspraak van het Arbitragehof het laatste woord heeft om de gewone wetten, decreten of ordonnances te bevestigen of te vernietigen, zoals voorgesteld in het amendement van de heer de Seny. De spreker citeert verder uit de verantwoording bij het amendement van de heer de Seny.

Al deze amendementen strekken ertoe de tekst van de Grondwet, die anders meer en meer op de *Verwandlung* van Kafka gaat lijken, te vereenvoudigen.

De uitspraak van het Arbitragehof beperkt zich tot het vaststellen van het werkelijk bestaan van een belangenconflict. Zijn paritaire samenstelling garandeert een adequate behandeling van alle communautair gevoelige aangelegenheden.

De spreker is ervan overtuigd dat alle leden van de commissie oprecht geloven in het beginsel van de federale loyaliteit, als fundamentele spelregel voor de samenstellende delen van de federale Staat.

Hij wijst op een aantal flagrante schendingen van dit beginsel. Zo is er het voorstel van decreet van de heer Suykerbuyk, dat ertoe strekt de gemeenten toe te laten de inschrijvingen in de bevolkingsregisters te weigeren van diegenen die geen sociale of economische bindingen hebben met die gemeenten.

Dit voorstel is niet alleen strijdig met het beginsel van de federale loyaliteit, maar ook met het recht van vrij personenverkeer binnen de Europese Gemeenschap.

Het lid wijst eveneens op de interpretatie van bepaalde teksten betreffende de sociale zekerheid, die de solidariteit tussen de deelgebieden vermindert.

Wanneer de meerderheid met zijn amendementen niet akkoord gaat, houdt hij het nog liever bij de oorspronkelijke tekst van artikel 107ter-bis, die tenminste niets verbergt en die geen parodie vormt op de herziening van de Grondwet.

Een lid dat tot dezelfde politieke familie behoort als de vorige spreker, wenst de chronologische volgorde van de gebeurtenissen uit een andere hoek te benaderen.

ments respectifs peuvent saisir la Cour d'arbitrage. De cette manière, la Cour devient compétente, d'une part, pour les conflits de compétences en vertu de l'article 107ter et, d'autre part, pour les conflits d'intérêts en vertu de l'article 107ter-bis. C'est là une solution claire, qui permet en même temps la mise en œuvre du principe de la loyauté fédérale. L'intervenant cite encore quelques passages de la justification de l'amendement. Il souligne que celui-ci vise à l'uniformité et à la sécurité juridique.

Dans le deuxième amendement, les trois paragraphes sont remplacés par deux paragraphes, selon lesquels les présidents des assemblies respectives ou des gouvernements respectifs peuvent saisir la Cour d'arbitrage, le Sénat décidant toutefois en dernier ressort de confirmer ou d'annuler les lois, décrets ou ordonnances ordinaires, comme le propose M. de Seny dans son amendement. L'intervenant cite encore quelques passages de la justification de l'amendement de M. de Seny.

Tous ces amendements visent à simplifier le texte de la Constitution, lequel, sinon, ressemblerait de plus en plus à la *Métamorphose* de Kafka.

La décision de la Cour d'arbitrage se borne à constater l'existence effective d'un conflit d'intérêts. La composition paritaire de la Cour garantit un traitement adéquat de toutes les matières communautairement sensibles.

L'intervenant est convaincu que tous les membres de la commission croient sincèrement au principe de la loyauté fédérale en tant que règle du jeu fondamentale pour les composantes de l'Etat fédéral.

Il attire l'attention sur un certain nombre de violations flagrantes de ce principe. Ainsi, il y a la proposition de décret de M. Suykerbuyk tendant à permettre aux communes de refuser l'inscription dans les registres de la population, des personnes qui n'ont pas de liens sociaux ou économiques avec elles.

Cette proposition est contraire non seulement au principe de la loyauté fédérale, mais aussi au droit de la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté européenne.

L'intervenant se réfère également à l'interprétation de certains textes relatifs à la sécurité sociale qui réduit la solidarité entre les entités fédérées.

Si la majorité n'accepte pas ses amendements, il préfère s'en tenir au texte initial de l'article 107ter-bis qui, au moins, ne cache rien et n'est pas une parodie de révision de la Constitution.

Un membre appartenant à la même famille politique que le précédent intervenant souhaite présenter la chronologie des événements dans une autre optique.

Op 7 januari heeft de indiener van het amendement het voorstel ingediend om een artikel 25^{quater} in te voegen in de Grondwet. In dat voorstel legt hij uit dat «de federale loyauté voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting inhoudt het evenwicht van de constructie in haar geheel niet te verstoren». In deze tekst wordt evenwel geen gewag gemaakt van belangenconflicten. Hij voegt eraan toe dat «federale loyauté meer betekent dan het uitoefenen van bevoegdheden (in het Frans «transcende les compétences»): ze geeft aan in welke geest dat moet geschieden».

Wat betekent die uitdrukking?

Het commissielid verwijst naar de definitie van het werkwoord «transcender» dat in de *Petit Larousse* is opgenomen. Het wordt verklaard als volgt «dépasser le domaine de la connaissance rationnelle». Van het begrip «transcendance» wordt de volgende definitie gegeven: «Caractère de ce qui se situe hors d'atteinte de l'expérience et de la pensée de l'homme»; in de fenomenologie: «Processus par lequel la conscience comme conscience de quelque chose, se dépasse devant un objet», «qui est extérieur à...».

Wat is het verband tussen deze definitie en de federale loyauté?

Deze laatste geeft de geest aan waarin de bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Het is duidelijk dat in deze tekst de bevoegdheidsconflicten bedoeld worden.

In het amendement van 3 februari van dezelfde indiener, dat artikel 107^{ter-bis} wijzigt, wordt evenwel uitsluitend verwezen naar de belangenconflicten.

Van waar die ommekeer?

In de verantwoording van het amendement op artikel 107^{ter-bis} (Gedr. St. nr. 100-27/7°) staat duidelijk vermeld dat «federale loyauté enkel het gedrag regelt 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 loyauté in de Grondwet wordt opgenomen, namelijk in het artikel dat de belangenconflicten regelt.»

Dat is pas een zonderlinge cirkelredenering! Volgens het commissielid is het dus voldoende een bepaling in de Grondwet op te nemen op een bepaalde plaats om de inhoud van die bepaling te definiëren!

Het commissielid heeft eveneens vragen over de draagwijdte van de federale loyauté.

De indieners van het amendement wijzen erop dat de federale loyauté uitsluitend als regel geldt voor de houding van de federale overheid en de deelgebieden.

Le 7 janvier, l'auteur de l'amendement a déposé la proposition relative à l'article 25^{quater} dans laquelle il explique que la loyauté fédérale correspond à une obligation de ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble. Or, dans ce texte, il ne parle pas des conflits d'intérêts. Il ajoute que «la loyauté fédérale transcende les compétences tout en déterminant l'esprit dans lequel elles doivent s'exercer».

Que signifie cette expression?

Le commissaire se réfère à la définition du verbe «transcender» qui est consacrée par le *Petit Larousse*: «dépasser le domaine de la connaissance rationnelle»; transcendance: «caractère de ce qui se situe hors d'atteinte de l'expérience et de la pensée de l'homme» et en phénoménologie: «processus par lequel la conscience, comme conscience de quelque chose, se dépasse devant un objet», «qui est extérieur à...».

Quel est donc le rapport entre cette définition et la loyauté fédérale?

Celle-ci détermine l'esprit dans lequel les compétences doivent être exercées. Il est clair que, dans ce texte, ce sont bien les conflits de compétences qui sont visés.

Or, dans l'amendement du 3 février du même auteur, qui modifie l'article 107^{ter-bis}, on fait cette fois exclusivement référence aux conflits d'intérêts.

Pourquoi ce revirement?

Il est clairement précisé dans la justification de l'amendement à l'article 107^{ter-bis} (Doc. n° 100-27/7°) que «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.»

C'est là une pétition de principe extraordinaire, estime le commissaire. Il suffit d'inscrire une disposition dans la Constitution à un endroit précis, pour déterminer le fond de cette disposition.

Le commissaire s'interroge également sur la portée de la loyauté fédérale.

Les auteurs de l'amendement précisent que la loyauté fédérale règle uniquement le comportement de l'autorité fédérale et des entités fédérées.

Volgens het lid regelt die helemaal niets omdat het om een louter begrip gaat zoals het amendement het bevestigt en dat dus geen belang heeft. Er is geen concrete sanctie aan verbonden.

De indieners van het amendement voeren in hun verantwoording aan dat de federale loyaleit, « in het Duitse recht bekend als *Bundestreue*, voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting inhoudt om in de uitoefening van hun bevoegdheden het evenwicht van de constructie in haar geheel niet te verstoren ».

Het lid betwist de dwingende aard van het begrip, omdat het niet in een sanctie voorziet. De Senaat geeft gewoon advies, doch dat is helemaal niet bindend voor het Overlegcomité.

Voorts merkt het lid op dat § 2 van het amendement bepaalt dat een wet met een bijzondere meerderheid vaststelt onder welke voorwaarden en op welke wijze de Senaat met een met redenen omkleed advies tot een besluit komt. Nu is het de gewone wet van 9 augustus 1980 die deze aangelegenheid regelt.

Spreker vraagt dan ook of die zelfde wet in de toekomst de belangenconflicten tussen de Assemblées en tussen de Executieven zal regelen.

In § 2 is er sprake van « de voorwaarden en de wijze » en in § 3 van procedure.

Maakt de Grondwetgever een onderscheid tussen de inhoud van de bijzondere wet van § 2 en die van de bijzondere wet van § 3? Een ander lid merkt op dat hij die vraag al gesteld heeft.

De hoofdindieners van het amendement herhaalt dat een enkele wet al deze aspecten samen kan regelen, te weten de procedure, de wijze en de voorwaarden.

Spreker heeft vragen over de draagwijdte van het begrip « federale loyaleit ». Gaat het om een evolutief begrip?

Tot slot vraagt hij om toelichtingen over de precieze draagwijdte van § 3, die handelt over de belangenconflicten tussen de Executieven. De verantwoording van het amendement zegt daarover het volgende: « 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. »

Or, selon le commissaire, elle ne règle rien du tout car il s'agit d'une notion, telle que consacrée par l'amendement, qui est sans intérêt. Elle est dépourvue de sanction concrète.

Les auteurs de l'amendement font valoir dans la justification que « 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 ».

Le commissaire met en doute le caractère obligatoire de cette notion puisqu'il n'est pas prévu de sanction. Le Sénat se contente de donner un avis qui n'est en rien contraignant pour le Comité de concertation.

Le commissaire fait également remarquer que le § 2 de l'amendement prévoit que c'est une loi à majorité spéciale qui règle les conditions et les modalités de la délibération du Sénat par voie d'avis motivé. Or, c'est une loi ordinaire (du 9 août 1980) qui règle actuellement le problème.

Le commissaire se demande si c'est la même loi qui va régler les conflits d'intérêts au niveau des assemblées et au niveau des Exécutifs.

Dans le § 2, il est fait mention « de modalités et de conditions ». Or, dans le § 3, on parle de « procédure ».

Le Constituant fait-il une différence entre le contenu de la loi spéciale du § 2 et celui de la loi spéciale du § 3? Un commissaire fait remarquer qu'il a déjà posé la question.

L'auteur principal de l'amendement répète qu'une loi unique pourra régler l'ensemble des problèmes, c'est-à-dire la procédure, les modalités et les conditions.

L'intervenant précédent s'interroge aussi sur la portée de la notion de loyauté fédérale en tant que concept évolutif.

Enfin, il souhaiterait avoir des éclaircissements quant à la portée exacte du § 3 qui concerne les conflits d'intérêts entre les Exécutifs. La justification de l'amendement indique: « Enfin, le § 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, décrétole 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. »

Spreker poogt te begrijpen wat die woorden betekenen. Artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 doelt immers alleen op ontwerpen of voorstellen van wettelijke regeling, voor die aangenomen worden.

Paragraaf 3 van het nieuwe artikel 107*ter-bis* heeft betrekking op de belangenconflicten tussen Executieven en het gaat dus niet over de uitvoerende macht die zijn initiatiefrecht doet gelden als tak van de wetgevende macht.

Dat probleem wordt geregeld door § 1 van artikel 32 van de gewone wet en door § 2 van het nieuwe artikel 107*ter-bis*.

Er kan geen sprake van zijn dat hiermee voorontwerpen van wet of decreet bedoeld worden.

De indiener van het amendement antwoordt dat men in werkelijkheid de belangenconflicten in beide gevallen in aanmerking heeft genomen, d.w.z. op het vlak van de Executieven en op het vlak van de wetgevers, met inbegrip van de uitvoerende macht wanneer hij gebruik maakt van zijn initiatiefrecht als tak van de wetgevende macht.

Dezelfde § 3 slaat uitdrukkelijk op het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Hoe zit het met de Raad van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie? Is § 2 daarop van toepassing?

In elk geval kunnen er ten aanzien van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen belangenconflicten rijzen zolang de desbetreffende grondwets- en wetsartikelen niet aangenomen zijn.

Bovendien is het onzin te praten over federale loyaliteit op het vlak van de Senaat, gelet op het feit dat de toekomstige Senaat niet paritair samengesteld zal zijn.

Het commissielid is eveneens van mening dat de indieners van het amendement niet ver genoeg gaan in het organiseren van de procedure voor het regelen van dit soort conflicten. Een gemotiveerd advies van de Senaat met een Vlaamse meerderheid vormt helemaal geen waarborg voor de bescherming van de minderheden in dit soort conflicten.

Zo zal men ook het Overlegcomité moeten wijzigen. Tot nu toe was het altijd samengesteld naar gelang van de meerderheid die de macht had. Maar wat zal er gebeuren wanneer er afzonderlijke verkiezingen plaatsvinden en wanneer er zich dus verschillende meerderheden kunnen aftekenen?

De volgende spreker wenst enkele opmerkingen te formuleren bij de bespreking van het naar de Commissie verzonden amendement.

Hij is verbaasd over de vastberadenheid van bepaalde fracties om het beginsel van de federale

L'intervenant essaie de comprendre la portée de cette phrase. En effet, l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 ne vise que les projets ou les propositions de normes législatives, avant qu'ils ne soient votés.

Le § 3 du nouvel article 107*ter-bis* concerne, quant à lui, les conflits d'intérêts entre Exécutifs et, donc, il ne s'agit pas du pouvoir exécutif faisant valoir son droit d'initiative en tant que branche du pouvoir législatif.

Ce problème-là est réglé par le § 1^{er} de l'article 32 de la loi ordinaire et par le § 2 du nouvel article 107*ter-bis*.

Il ne peut être question de viser, ici, des avant-projets de loi ou de décret!

L'auteur de l'amendement répond qu'en réalité on a pris en considération les conflits d'intérêts dans les deux cas, c'est-à-dire au niveau des Exécutifs et au niveau des législateurs, y compris le pouvoir exécutif lorsqu'il met en œuvre son droit d'initiative comme branche du pouvoir législatif.

Le même § 3 vise expressément le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Qu'en est-il du Conseil de la Commission communautaire commune? Est-il visé par le § 2?

En tout état de cause, tant que l'on n'aura pas adopté les articles constitutionnels et légaux relatifs à la Commission communautaire commune, il ne peut y avoir, à son égard, de conflits d'intérêts.

En outre, parler de loyauté fédérale au niveau du Sénat est un non-sens, vu la composition du futur Sénat qui ne sera pas paritaire.

Le commissaire est aussi d'avis que les auteurs de l'amendement ne vont pas assez loin dans l'organisation de la procédure du règlement de ce type de conflits. Un avis motivé du Sénat, avec une majorité flamande, est loin de garantir une protection des minorités dans ce genre de conflits.

De même, le Comité de concertation devra être repensé. Jusqu'à présent, il a toujours été composé en fonction de la majorité au pouvoir. Mais que se passera-t-il lorsque des élections séparées interviendront et donc que des majorités différentes pourront apparaître?

L'intervenant suivant souhaite formuler quelques remarques au sujet de la discussion de l'amendement renvoyé en Commission.

Il s'étonne de la détermination de certains groupes à inscrire dans la Constitution le principe de la

loyauteit in de Grondwet neer te schrijven. Hij vraagt zich af of dit nodig is om juridische redenen ofwel om de ongerustheid bij de kiezers over de gevolgen van het Sint-Michielsakkoord te sussen. Hij wijst er niettemin op dat, vier dagen na het indienen van het voorstel tot invoering van een artikel 25^{quater} betreffende de federale loyauté in de Grondwet, de Voorzitter van de Vlaamse Executieve in een interview met *La Libre Belgique* voor een vorm van confederalisme pleit. Hij stelt vast dat deze uitspraken aan Vlaamse kant niet ernstig werden gecontesteerd.

Hij vraagt zich af wat de indiener van het amendement eigenlijk beoogt. Hoopt hij met deze bepaling het separatisme tegen te houden, terwijl een andere fractie juist aandringt op een gelijktijdige behandeling van artikel 107^{ter-bis} en van artikel 25^{ter} met betrekking tot de overdracht van de residuaire bevoegdheden? Het aldus geformuleerde beginsel van de federale loyauté voorziet in geen enkel mechanisme van afdwingbaarheid en komt neer op een vage notie die de Franstalige bevolking moet geruststellen.

Hij ziet echter niet in dat het voorstel van decreet van de heer Suykerbuyk in de Vlaamse Raad strijdig zou zijn met het beginsel van de federale loyauté. Voor zover de Vlaamse Raad bevoegd is om een dergelijk decreet aan te nemen, kan het beginsel van de federale loyauté deze toestand niet verhelpen.

Een ander lid merkt op dat het voorstel van decreet eventueel strijdig zou kunnen zijn met het vrij personenverkeer binnen de Europese Gemeenschap, maar dat de Vlaamse Raad dit dient te beoordelen. Het Europees Hof van Justitie ziet echter toe op de naleving van de E.G.-Verdragen.

Een ander lid verklaart dat het studiewerk dat hij verricht heeft over het begrip federale loyauté, aan toont dat het begrip als dusdanig in de meeste federale staten bekend is maar dat de betekenis ervan gewoonlijk niet erg duidelijk is.

In Duitsland vormt de buitenlandse handel een interessant voorbeeld. Op het federale niveau is er een Minister van Economische Zaken die zijn goedkeuring moet hechten aan de overeenkomsten die de *Länder* met andere regio's in het buitenland sluiten. Dat is een illustratie van de *Bundestreue* die tot doel heeft te vermijden dat de *Länder* met elkaar concurreren en dat de belangen van sommige *Länder* geschaad worden.

Ook op het stuk van de sociale zekerheid is de *Bundestreue* van toepassing (bijvoorbeeld inzake de financiering van de werkloosheidsregeling).

Spreker wenst eveneens dat de verschillende aanwezige partijen elk een definitie van de federale loyauté zouden geven.

Sommigen hebben verwezen naar het voorstel van decreet van de heer Suykerbuyk. Spreker had eerst een

loyauté fédérale. Il se demande si cela est nécessaire pour des raisons juridiques ou bien pour apaiser l'inquiétude des électeurs au sujet des conséquences de l'accord de la Saint-Michel. Il souligne néanmoins que, quatre jours après le dépôt de la proposition visant à insérer un article 25^{quater} relatif à la loyauté fédérale dans la Constitution, le président de l'Exécutif flamand plaide dans une interview à *La Libre Belgique* pour une forme de confédéralisme. Il constate que ces déclarations ne sont pas sérieusement contestées du côté flamand.

Il se demande ce que l'auteur de l'amendement recherche exactement. Espère-t-il, par cette disposition, faire barrage au séparatisme, tandis qu'un autre groupe réclame précisément un examen simultané de l'article 107^{ter-bis} et de l'article 25^{ter} relatif au transfert des compétences résiduelles? Le principe de la loyauté fédérale ainsi formulé ne prévoit aucun mécanisme permettant d'en exiger le respect et se ramène donc à une vague notion qui doit rassurer la population francophone.

Il ne croit toutefois pas que la proposition de décret de M. Suykerbuyk au *Vlaamse Raad* soit contraire au principe de la loyauté fédérale. Pour autant que le Conseil flamand soit compétent pour adopter pareil décret, le principe de la loyauté fédérale ne peut remédier à cette situation.

Un autre membre fait remarquer que la proposition de décret pourrait éventuellement être contraire à la libre circulation des personnes au sein de la Communauté européenne, mais qu'il appartient au Conseil flamand d'en juger. Toutefois, la Cour de justice européenne veille au respect des traités communautaires.

Un autre membre déclare que les recherches qu'il a effectuées en ce qui concerne le concept de loyauté fédérale démontrent que celui-ci est connu dans la plupart des Etats fédéraux, mais avec des significations généralement peu précises.

En Allemagne, il existe un exemple intéressant avec le commerce extérieur. Il y a au niveau fédéral un ministre de l'Economie qui doit marquer son accord sur les conventions que concluent les *Länder* avec d'autres régions à l'étranger. C'est une illustration de la *Bundestreue* en vertu de laquelle on veut éviter qu'il n'y ait une concurrence entre les *Länder*, que les intérêts de certains ne soient préjudiciés.

En ce qui concerne la sécurité sociale, la *Bundestreue* est également applicable (par exemple, le financement du chômage).

L'intervenant souhaite également que les différents partis en présence donnent chacun une définition de la loyauté fédérale.

Certains ont fait allusion à la proposition de décret de M. Suykerbuyk. L'intervenant a d'abord eu

negatieve indruk maar werd er zich later van bewust dat de heer Suykerbuyk burgemeester was van de gemeente Essen, een gemeente aan de Nederlandse grens waar tal van Nederlanders wonen, wat aanleiding geeft tot problemen op het niveau van de gemeentelijke financiën.

Een lid merkt op dat dit standpunt naïef is.

Spreker antwoordt dat een soortgelijk probleem rijst in bepaalde gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap en dat in sommige landen overeenkomsten bestaan om dergelijke financiële moeilijkheden te verhelpen.

Een mede-indiener wenst enkele elementen aan te brengen met betrekking tot de federale loyaliteit. Hij maant aan tot voorzichtigheid met de verwijzing naar Kafkaïaanse toestanden. Het comparatief argument dient immers met voorzichtigheid gehanteerd te worden. Men kan niet zonder meer buitenlandse oplossingen naar het Belgische federale systeem extrapoleren.

Het Duitse begrip *Bundestreue* is ontstaan in een reeks verdragen tussen de verschillende onafhankelijke Duitse Staten. Rijkskanselier Bismarck wenste met dit begrip de primautéit van het federale niveau te benadrukken. Op die manier vormden Pruisen en de Noord- en Middenduitse Staten samen de Noordduitse Bond. In 1870 gingen de Noordduitse Bond en de vier Zuidoostelijke Staten over in een gemeenschappelijk Rijk. De *Bundestreue* fungeerde als een element van vereniging en symbiose tussen de samenstellende delen. In de Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek van 1949 komt dit begrip echter niet uitdrukkelijk voor. Het *Bundesverfassungsgericht* gaf in zijn rechtspraak echter concreet gestalte aan het beginsel van de *Bundestreue*, onder andere in het « televisie-arrest » (1).

Het is echter gevaarlijk om deze rechtspraak, die ook in Duitsland bekritiseerd wordt, zonder meer over te planten naar de Belgische situatie. De historische context is in België immers totaal anders; de structuur van bevoegdheidsverdeling vertoont grote verschillen met het Duitse federalisme en ten slotte beschikt Duitsland ook over een volwaardig grondwettelijk hof met een volledige toetsingsbevoegdheid, terwijl het Arbitragehof enkel een schending van de bevoegdheidsverdelende regels en van het gelijkheidsbeginsel kan sanctioneren. Zonder afbreuk te willen doen aan de waarde van het federaal getrouwheidsbeginsel, wil het lid er toch op

une impression négative puis s'est aperçu que M. Suykerbuyk était bourgmestre d'une commune à la frontière des Pays-Bas, à Essen, où résident de nombreux Hollandais, ce qui pose des problèmes quant aux finances publiques de la commune.

Un membre fait remarquer que ce point de vue est naïf.

L'intervenant réplique qu'un problème similaire se pose dans certaines communes de la Communauté germanophone et que dans certains pays, des conventions existent pour parer à de telles difficultés financières.

Un autre intervenant souhaite apporter quelques éléments de réflexion au sujet de la loyauté fédérale. Selon lui, il ne faut pas parler de situation kafkaïenne sans discernement. La comparaison est un argument qu'il faut manier avec prudence. On ne peut extrapoler sans plus des solutions étrangères dans le système fédéral belge.

La notion allemande de *Bundestreue* est issue d'une série de traités conclus entre les différents Etats allemands indépendants. Par cette notion, le chancelier de l'Empire, Bismarck, entendait souligner la primauté du niveau fédéral. La Prusse et les Etats du nord et du centre de l'Allemagne formaient ensemble la Confédération d'Allemagne du Nord. En 1870, la Confédération d'Allemagne du Nord et les quatre Etats de l'Allemagne du Sud s'unirent en un *Reich*. La *Bundestreue* fut un élément d'union et de symbiose entre les composantes. Dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne de 1949, cette notion ne figure toutefois pas de manière expresse. Cependant, la *Bundesverfassungsgericht* (la Cour constitutionnelle fédérale), dans sa jurisprudence, a donné un contenu concret au principe de la *Bundestreue*, notamment dans l'arrêt concernant la télévision (1).

Il est toutefois dangereux de transposer sans plus à la situation belge cette jurisprudence, qui est critiquée même en Allemagne. En effet, en Belgique, le contexte historique est tout différent; la structure de la répartition des compétences présente de grandes différences avec le fédéralisme allemand et, finalement, l'Allemagne dispose également d'une cour constitutionnelle à part entière, dotée de tous les pouvoirs de contrôle de conformité, alors que notre Cour d'arbitrage ne peut sanctionner que les violations des règles de répartition des compétences et du principe d'égalité. Sans vouloir contester la valeur du principe de la loyauté fédérale, l'intervenant tient néanmoins à souligner

(1) 1. BVerfGE 12 205.

(1) BVerfGE 12 205.

wijzen dat het Duitse concept niet zonder meer in België toegepast kan worden, gelet op de belangrijke verschillenpunten tussen de beide federale systemen.

In de afgelopen jaren ontwikkelden zowel de Raad van State als het Arbitragehof in hun rechtspraak het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel als een correctief op de uitoefening van bevoegdheden door de federale entiteiten. Het kenmerkt goede juristen dat zij de wet niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest beoordelen. Enkel niet-juristen kunnen het gezelschap amuseren door zich uitsluitend te baseren op de letter van de wet. Zo past ook het Europees Hof van Justitie grondrechten toe die niet uitdrukkelijk vermeld worden in de E.G.-Verdragen.

Het Arbitragehof heeft in een reeks arresten, onder andere in het bekende «waterbelastingenarrest» (1), het beginsel van de economische en monetaire unie ontwikkeld.

In een arrest van 20 februari 1992 (2) inzake het beroep tot vernietiging van artikel 4 van de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut, voerde de Franse Gemeenschaps-executieve aan dat de verdraging bij het goedkeuren van een bepaald koninklijk besluit een schending uitmaakt van het grondwettelijke algemene beginsel van «trouw» of «federale loyaliteit». De Ministerraad repliceerde dat in het Belgisch recht geen grondwettelijk algemeen beginsel bestaat waarin de trouw of de federale loyaliteit verankerd ligt. Zelfs indien dit beginsel zou bestaan, zou het Arbitragehof niet bevoegd zijn om hieraan wetgevende normen te toetsen. Het Arbitragehof ging niet in op deze vraag omdat het betrokken koninklijk besluit werd goedgekeurd binnen een termijn die niet onredelijk kon worden geacht en dat het middel daarom «feitelijke grondslag» miste.

Wat betreft de concrete inhoud van het federale getrouwheidsbeginsel, merkt de spreker op dat het om een politieke gedragsnorm gaat betreft met een belangrijke pedagogische en sociaal-psychologische betekenis.

De verwijzing door de indieners naar artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek is dan ook te begrijpen als een verwijzing naar het beginsel en niet naar de sanctie die aan dit artikel verbonden is. Het *Bundesverfassungsgericht* wees in zijn rechtspraak overigens ook op het beginsel van de goede trouw in het *bürgerliches Gesetzbuch*. Het is zinvol om dit beginsel op te nemen als een vorm van grondwettelijke *soft law*, waarvan men de beoordeling aan de politieke orga-

que le concept allemand ne peut s'appliquer sans plus à la Belgique, compte tenu des points importants qui différencient les deux systèmes fédéraux.

Ces dernières années, dans leurs jurisprudences respectives, tant le Conseil d'Etat que la Cour d'arbitrage ont mis au point le principe de l'équité ou de la proportionnalité comme correctif à l'exercice des compétences par les entités fédérées. Les bons juristes se caractérisent par le fait qu'ils ne se contentent pas d'appliquer la loi selon la lettre, mais l'appliquent également selon l'esprit. Seuls les non-juristes amusent la galerie en prenant la loi exclusivement à la lettre. Ainsi, la Cour de justice européenne applique des droits fondamentaux qui ne figurent pas explicitement dans les traités de la C.E.

Dans une série d'arrêts, dont le célèbre arrêt relatif à la taxe sur l'eau (1), la Cour d'arbitrage a mis au point le principe de l'union économique et monétaire.

Dans un arrêt du 20 février 1992 (2) concernant le recours en annulation de l'article 4 de la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public, l'Exécutif de la Communauté française alléguait que le retard pris pour l'approbation d'un certain arrêté royal constituait une violation du principe constitutionnel général de fidélité ou de loyauté fédérale. Le Conseil des ministres a répliqué qu'aucun principe général de fidélité ou de loyauté fédérale n'était inscrit dans la Constitution belge. Même si ce principe existait, la Cour d'arbitrage ne serait pas compétente pour contrôler si les normes législatives y sont conformes. La Cour d'arbitrage n'a pas donné suite à cette demande parce que l'arrêté royal en question a été approuvé dans un délai que l'on ne pouvait considérer comme déraisonnable et que le moyen n'avait donc pas de fondement de fait.

En ce qui concerne le contenu concret du principe de loyauté fédérale, l'intervenant remarque qu'il a trait à une norme de conduite politique ayant une signification pédagogique et socio-psychologique importantes.

Le renvoi par les auteurs à l'article 1134 du Code civil doit dès lors se comprendre comme un renvoi au principe figurant à cet article et non pas à la sanction qui y est liée. Par ailleurs, le *Bundesverfassungsgericht* a également souligné, dans sa jurisprudence, le principe de la bonne foi qui figure au *bürgerliches Gesetzbuch* (Code civil allemand). Il convient d'inclure ce principe sous la forme d'une *soft law* constitutionnelle, dont on laisse l'appréciation

(1) Arbitragehof, 25 februari 1988, arrest nr. 47, rol nr. 45, van het *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 1988.

(2) Arbitragehof, 20 februari 1992, arrest nr. 12/92, rol nr. 239.

(1) Cour d'arbitrage, 25 février 1988, arrêt n° 47, rôle n° 45, *Moniteur belge* du 17 mars 1988.

(2) Cour d'arbitrage, 20 février 1992, arrêt n° 12/92, rôle n° 239.

nen overlaat onder de voorwaarden en in de vorm die artikel 107*ter-bis* bepaalt, aangezien het gaat om een zuiver politieke notie. Dit is alles behalve een Kafkaïaanse toestand. Het Verdrag van Maastricht is hiervan veel eerder een voorbeeld. Deze *soft law* is niet nieuw in het grondwettelijk recht. Men denke aan de beoordeling door de wetgever van de overeenstemming met de Grondwet (o.a. de rechten en vrijheden, vervat in titel II) van wetten vóór de oprichting van het Arbitragehof.

Zeker in het Belgische federale systeem is het federale getrouwheidsbeginsel een essentieel politiek begrip. Het beginsel creëert geen hiërarchie tussen de normen zoals die in Duitsland bestaat (het overbekende *Bundesrecht bricht Landesrecht*), maar impliceert een wederzijdse verbintenis tussen de federale entiteiten. Hun normen zijn gelijkwaardig en er is allerminst sprake van een «Belgique de papa».

Een vorige spreker wijst erop dat ook volgens de amendementen van zijn fractie de Gemeenschaps- en Gewestregeringen de federale overheid kunnen laten terechtwijken.

Een lid stelt vast dat binnen de meerderheid sedert een maand tegenstrijdige verklaringen worden afgelegd. Het amendement dat op 2 februari werd ingediend door een lid van de meerderheid, was een aangename verrassing voor spreker, want voor één keer werd de publieke opinie niet misleid.

Het amendement dat door de Commissie besproken wordt, is echter niet meer dan een vrome wens. Een spreker van de meerderheid heeft een mooi pleidooi gehouden om de strekking van de federale loyaliteit te relativiseren.

Eigenlijk past dit amendement in een logica die gewild is door de meerderheidspartijen en die kan worden gedefinieerd als de overdracht van residuaire bevoegdheden naar de Gemeenschappen en de Gewesten en de afwezigheid van een eigenlijk constitutioneel hof.

De fractie waarvan het lid deel uitmaakt, heeft steeds zijn wil te kennen gegeven België te doen groeien naar een samenwerkingsfederalisme dat een minimum aan «goede wil» van beide zijden vereist.

Het lid stelt echter vast dat een aantal teksten doortrokken zijn van hypocrisie en het is niet een lid van de oppositie die dit zegt.

Hij citeert professor Alen in een artikel getiteld «La Belgique après la troisième réforme de l'Etat : un nouveau modèle étatique coopératif?» (*La Revue politique*, 1989, nrs. 1-2, blz. 8 e.v.).

aux organes politiques sous les conditions et dans la forme prévues à l'article 107*ter-bis*, puisqu'il s'agit d'une notion purement politique. C'est tout sauf une situation kafkaïenne. Le traité de Maastricht en est plutôt un exemple. Cette *soft law* n'est pas une nouveauté en droit constitutionnel. Que l'on songe à l'appréciation qu'avant la création de la Cour d'arbitrage, le législateur devait donner de la concordance des lois avec la Constitution (notamment les droits et libertés figurant au titre II).

Dans le système fédéral belge surtout, le principe de la loyauté fédérale est une notion essentiellement politique. Ce principe ne crée pas une hiérarchie des normes telle qu'elle existe en Allemagne (la notion bien connue de *Bundesrecht bricht Landesrecht*), mais implique une obligation réciproque entre les entités fédérées. Leurs normes sont équivalentes et il n'est pas du tout question d'une «Belgique de papa».

Un intervenant précédent souligne que, selon les amendements déposés par son groupe, les Exécutifs communautaires et régionaux peuvent faire rappeler à l'ordre les autorités fédérales.

Un membre constate que depuis un mois, on assiste au sein de la majorité à des déclarations contradictoires. L'amendement déposé par un membre de la majorité, le 2 février, avait agréablement surpris l'intervenant, car, pour une fois, on n'abusait pas l'opinion publique.

Or, l'amendement que la commission examine se résume à un vœu pieux. Un intervenant de la majorité a fait un beau plaidoyer pour relativiser la portée de la notion de loyauté fédérale.

En réalité, cet amendement s'inscrit dans une logique voulue par les partis de la majorité et qui se traduit par le transfert des pouvoirs résiduels aux Communautés et aux Régions et par l'absence d'une véritable cour constitutionnelle.

Le groupe auquel appartient le membre a toujours marqué sa volonté de faire évoluer la Belgique dans le cadre d'un fédéralisme de coopération qui exige un minimum de «bonnes dispositions» de part et d'autre.

Or, le membre constate qu'un certain nombre de textes sont empreints d'hypocrisie et ce n'est pas un membre de l'opposition qui le dit.

Il cite en effet le professeur Alen, dans un article intitulé «La Belgique après la troisième réforme de l'Etat : un nouveau modèle étatique coopératif?» (*La Revue politique*, 1989, nos 1-2, pp. 8 et suivantes).

Dit artikel is ondertekend door de heer Alen als professor publiek recht en als secretaris van de Ministerraad.

Hij zegt: « Men mag niet vergeten dat de wetgever alleen maar een kader kan scheppen en dat het nodig is dat de onderscheiden partijen de noodzaak van samenwerking inzien. Deze bewustwording, die nauw verbonden is met de *Bundestreue* is een onmisbare voorwaarde voor het welslagen van de staatshervorming. »

De heer Alen snijdt ook het begrip *Bundestreue* aan en verklaart: « De verplichting de algemene beginselen te respecteren waarop de opzet van de totale staatsstructuur is gebaseerd herinnert trouwens aan het beginsel van federale loyaliteit of *Bundestreue* die trouwens een vorm van elementaire verplichte samenwerking is in een federale Staat. Zou men dit essentiële begrip ruimer interpreteren, dan zouden belangenconflicten die thans worden voorgelegd aan het Overlegcomité in de rechterlijke sfeer terechtkomen en dus een oplossing kunnen vinden via het Arbitragehof. »

Dit zijn niet de woorden van een parlements lid van de oppositie maar wel van een gerespecteerd grondwetsspecialist.

De Minister van Wetenschapsbeleid en van de Wetenschappelijke en Culturele Instellingen benadrukt dat het naar de Commissie verzonden amendement in de Grondwet een element inschrijft dat ontleend is aan het Duitse recht. Het is inderdaad zo dat de Duitse *Bundestreue* niet uitdrukkelijk in de Grondwet maar wel in de rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht* voorkomt. Het is overigens niet de eerste keer dat de Belgische grondwetgever innoveert: in 1980 werden immers voor de eerste maal de impliciete bevoegdheden in de federale basisteksten ingeschreven. De inpassing van het concept van de *Bundestreue* in het Belgische federaal systeem heeft reeds sedert geruime tijd een aantal auteurs geïnspireerd (1).

Dit veronderstelt echter dat men het beginsel van de federale loyaliteit niet zonder meer overneemt, maar aanpast aan de specifieke Belgische federale context. Dit blijkt onder meer uit de rechtspraak van het Arbitragehof, onder andere uit het arrest van 20 februari 1992 (2). De indieners van het amendement baseerden zich op de tendens die zich sinds tien jaar aan beide kanten van de taalgrens manifesteert.

(1) Paul Tapie, « La prévention des conflits, les mécanismes de coopération et les conflits d'intérêts », in *L'avènement des Communautés et des Régions. Quel changement pour les praticiens du droit?*, Studiedag georganiseerd door de Jonge Balie van Bergen, 1990, 15.

François Perin en Alphonse Pluymen, « Primauté du droit fédéral: « Bundesrecht bricht Landesrecht », *J.T.*, 1983, 17.

(2) Arbitragehof, 20 februari 1992, arrest nr. 12/92, rol nr. 239.

Cet article est signé par M. Alen en tant que professeur de droit public et en tant que secrétaire du Conseil des ministres.

Il dit: « Il ne faut certainement pas oublier que le législateur ne peut fournir qu'un cadre et qu'il est nécessaire que les parties respectives reconnaissent la nécessité d'une coopération. Cette prise de conscience, qui est étroitement liée à la *Bundestreue*, est une condition indispensable du succès de la réforme de l'Etat. »

M. Alen aborde également la notion de *Bundestreue* et déclare: « L'obligation de respecter des principes généraux fondés sur l'économie du système étatique global n'est d'ailleurs pas sans rappeler le principe de la loyauté fédérale ou *Bundestreue* qui constitue en fait une forme de coopération obligatoire primaire dans un Etat fédéral. Si l'on faisait une plus large application de ce principe essentiel, certains conflits d'intérêts actuellement soumis au Comité de concertation seraient juridictionnalisés et pourraient donc trouver une solution via la Cour d'arbitrage. »

Ce n'est donc pas un parlementaire de l'opposition qui le dit, mais bien un constitutionnaliste respecté.

Le ministre de la Politique scientifique et des Institutions scientifiques et culturelles souligne que l'amendement renvoyé en commission inscrit dans la Constitution un élément emprunté au droit allemand. Il est de fait que la *Bundestreue* allemande n'y figure pas expressément, mais bien dans la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht*. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le législateur belge innove: en effet, en 1980, les compétences implicites ont été inscrites pour la première fois dans les textes de base fédéraux. L'insertion du concept de *Bundestreue* dans le système fédéral belge a déjà inspiré depuis assez longtemps un certain nombre d'auteurs (1).

Cela suppose toutefois que l'on ne reprenne pas sans plus le principe de la loyauté fédérale sans l'adapter au contexte fédéral spécifique de la Belgique. Cela ressort notamment de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, entre autres de l'arrêt du 20 février 1992 (2). Les auteurs de l'amendement se sont fondés sur la tendance qui se manifeste depuis dix ans des deux côtés de la frontière linguistique.

(1) Paul Tapie, « La prévention des conflits, les mécanismes de coopération et les conflits d'intérêts », dans *L'avènement des Communautés et des Régions. Quel changement pour les praticiens du droit?*, Journée d'études organisée par le Jeune Barreau de Mons, 1990, 15.

François Perin et Alphonse Pluymen, « Primauté du droit fédéral: « Bundesrecht bricht Landesrecht », *J.T.*, 1983, 17.

(2) Cour d'arbitrage, 20 février 1992, arrêt n° 12/92, rôle n° 239.

De Minister verwijst naar een artikel van Professor H. A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf (1).

(Vertaling) «De geschiedenis van het begrip *Bundestreue* gaat terug naar de tijd toen nieuwe vormen van politieke organisatie aan de orde traden in Duitsland, meer bepaald ten tijde van Bismarck. De grondslagen voor de Grondwet van het Keizerrijk (*Reichsverfassung*) van 1871 waren eigenlijk gelegd door een reeks verdragen tussen de onderscheiden Duitse Staten, met name de verdragen van 1866 tussen Pruisen en een aantal Noord- en Middenduitse staten. Door middel van deze verdragen legden de Hoge Verdragsluitende Partijen de grondslagen voor een federale Grondwet (*Bundesverfassung*). Het resultaat van de aldus aangevatte werkzaamheden werd geconcretiseerd in sommige wetgevingsteksten van de ondertekenende Staten en werden uit hun naam afgekondigd door de Koning van Pruisen. Zo werd de *Norddeutscher Bund* opgericht die, met verdragen eind 1870 gesloten met de vier Zuidduitse staten, aan de basis ligt van de *Reichsverfassung* van 1871.

Te onthouden valt vooral dat de Grondwet van het Duitse Rijk van 1871 niet het werk is van een grondwetgevende vergadering, maar voortkomt uit internationale verdragen, uit een verband in de ruimste zin van het woord. De doctrine en de praktijk op het gebied van de Grondwet werden sterk beïnvloed door deze grondslag op basis van overeenkomsten. Het is via deze weg, dank zij de constructie op basis van overeenkomsten, dat een begrip dat daarmee intrinsiek verbonden is, nl. de trouw, op de voorgrond trad. Zo heeft het een eigen plaats opgeëist en een uiterst belangrijke rol gespeeld.

Maar het zijn ook de principes voorgestaan door de voornaamste grondlegger van dit grondwettelijk stelsel, Bismarck, en zijn filosofie, zijn «aanvoelen van de dingen», die de loop van de gebeurtenissen hebben beïnvloed, aangezien het idee van de trouw een idee was dat sterk aanwezig was in de politieke opvatting van de «ijzeren kanselier».

De billijkheid noopt ons ertoe te erkennen dat Bismarck weliswaar ongetwijfeld enkele keuzes heeft gemaakt die hebben bijgedragen tot de ineenstorting van Duitsland (deze werden op scherpzinnige en hardnekkige wijze bestreden door mensen als Gerlach, maar er zij aan toegevoegd dat deze keuzes vrij goed aansloten bij het algemene klimaat dat ook buiten de landsgrenzen heerste) maar hij toch ver afstond van een bepaalde opvatting van de *Realpolitik* die hem werd toegeschreven door navolgers of onwetenden. Heeft hij de jonge Keizer Wilhelm II, die hem van zijn ambt had ontheven, in 1890 niet verweten, in

Le ministre renvoie à un article du professeur H. A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf (1).

«L'histoire de la notion de *Bundestreue* remonte au moment où sont mises en œuvre de nouvelles formes de l'organisation politique en Allemagne, et plus particulièrement à l'époque de Bismarck. Il faut se souvenir du fait que les fondements de la Constitution impériale (*Reichsverfassung*) de 1871 étaient, en réalité, formés par une série de traités entre différents Etats allemands, notamment les traités de 1866 entre la Prusse et un certain nombre d'Etats d'Allemagne du Nord et d'Allemagne centrale. Au moyen de ces traités, les hautes parties contractantes jetèrent les assises d'une constitution à caractère fédéral (*Bundesverfassung*). Le résultat des travaux ainsi lancés trouva un écho dans certains actes législatifs des Etats signataires et fut proclamé au nom de ceux-ci par le roi de Prusse. Ainsi fut constitué un *Norddeutscher Bund* qui, avec les traités conclus fin 1870 entre celui-ci et quatre Etats de l'Allemagne du Sud, est à la base de la *Reichsverfassung* de 1871.

Le point capital à retenir réside dans le fait que la Constitution de l'Empire allemand de 1871 n'est pas issue d'une constituante, mais de traités internationaux, d'une alliance au sens le plus élevé du terme. La doctrine et la pratique constitutionnelles furent marquées par ces origines contractuelles. C'est essentiellement par ce biais, grâce à la construction «conventionnelle», qu'une conception qui lui est intrinsèquement reliée, à savoir celle de la fidélité, s'est frayé un chemin. C'est ainsi qu'elle a été appelée à se tailler une place et à jouer un rôle de premier ordre.

Mais ce sont aussi les perspectives que préconisait l'auteur principal de ce système constitutionnel, Bismarck, et l'esprit qui était le sien, son «sens des choses», qui ont influencé le cours des événements, l'idée de la fidélité étant une idée qui imprégnait profondément la philosophie politique du «Chancelier de fer».

La justice exige d'ailleurs de reconnaître que, si Bismarck a indubitablement pris quelques options qui ont contribué à la ruine de l'Allemagne (notons que celles-ci ont été lucidement combattues, et avec acharnement, par des hommes tels que Gerlach, mais ajoutons aussi que ces options correspondaient assez largement au climat politique qui prévalait à l'époque et qui se manifestait indépendamment de toute frontière nationale), il a été très éloigné d'une certaine manière de concevoir la *Realpolitik* que lui ont attribuée des épigones ou des ignares. N'a-t-il pas reproché au jeune empereur Guillaume II, qui l'avait con-

(1) H. A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf, «Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: La *Bundestreue* (fidélité fédérale)», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1979, 774-776.

(1) H. A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf, «Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: La *Bundestreue* (fidélité fédérale)», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1979, 774-776.

omstandigheden die reeds een voorteken waren van de ongelukken die Duitsland maar niet alleen Duitsland zouden treffen, dat deze door zo te handelen «trouwbreuk» had gepleegd?

Sommige verklaringen van Bismarck zijn veelzeggend over zijn opvattingen inzake «federale trouw». Op 9 juli 1879 verklaart hij voor de *Reichstag*: de grondwettelijke definitie van het Rijk is te vinden in de inleidende zinnen van het Bondsverdrag (*Bundesvertrag*) gesloten door de Regeringen van de verbonden Staten. Deze verklaring van Bismarck verwijst naar de zin uit de preambule luidens welke een in de tijd onbeperkt bondgenootschap wordt gesloten (de Duitse tekst spreekt plechtig van een *ewiger Bund*) om het federale grondgebied, zijn rechten en het welzijn van zijn bewoners te verdedigen.

Het is zinvol eraan te herinneren dat een politiek probleem ten grondslag ligt aan deze nadruk op de federale trouw. Concreet ging het erom die Staten die vreesden voor een Pruisische hegemonie, de formele waarborg te geven dat Pruisen zijn verbintenissen neergelegd in de Grondwet van 1871 trouw zou nakomen, met dien verstande dat de andere staten in dezelfde geest moesten handelen. Voor de *Bundesrat*, de Federale Raad, een orgaan dat de regeringen van de verbonden, gefedereerde Staten vertegenwoordigde, verklaarde Bismarck nog op 1 april 1885 — dag van zijn 70e verjaardag — dat de federale trouw van de soevereine Staten de rots was waarop het keizerrijk was gebouwd.

Hier raken wij de kern van de Bismarckdoctrine, namelijk dat de «sovereiniteit van het Keizerrijk» eigenlijk werd verpersoonlijkt en uitgeoefend door het «College» (*Kollegium*) van de *Bundesrat*, want de soevereiniteit van het Rijk is niet het bezit van de Keizer — de Duitse tekst zegt letterlijk «berust niet» (*ruht nicht*) — maar «bij de gezamenlijke verbonden regeringen» (*bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen*). Dat is een betekenisvolle en leerzame formule telkens als het gaat om de overgang naar een «preconstitutionele» vorm en dit dank zij het feit dat buiten het «klassieke» raamwerk van het internationaal recht wordt getreden dat als ontoereikend wordt beschouwd in de nieuwe omstandigheden. Een dergelijk perspectief verklaart dat, ondanks het feit dat er was gezorgd voor een evenwichtige regeling voor het stemmen in de *Bundesrat*, waarbij het meerderheidsbeginsel werd gehuldigd, Bismarck altijd beklemtoont dat de consensus primeert op het stembriefje. Maar het is niet minder belangrijk te onderstrepen dat het beroep op de federale trouw voor Bismarck een middel was om voortgang te maken met de unie door allen eraan te herinneren, daaronder begrepen diegenen die in het verleden gekant waren tegen gemeenschappelijk optreden, dat er een «grondwettelijke akte» bestond die dank zij de eenheid (en het afstand doen van soevereiniteit door de

gédié, en 1890, dans des circonstances annonciatrices des malheurs qui allaient s'abattre sur l'Allemagne, et non seulement sur l'Allemagne, que celui-ci avait, en agissant ainsi, commis «un acte de félonie»?

En effet, certaines déclarations de Bismarck sont tout à fait éloquentes quant à sa doctrine en matière de «fidélité fédérale». Le 9 juillet 1879, il déclara devant le *Reichstag*: la définition constitutionnelle de l'Empire se trouve dans le passage introductif de la Convention fédérale (*Bundesvertrag*) conclue par les gouvernements alliés. Cette déclaration de Bismarck se réfère à la phrase du préambule selon laquelle est ainsi conclue une alliance non limitée quant à sa durée (le texte allemand parle solennellement d'un *ewiger Bund*) pour protéger le territoire fédéral, ses droits et le bien-être de ses habitants.

Il est utile de rappeler qu'à l'origine de cette insistance sur la fidélité fédérale, se trouve un problème politique. Il s'agissait, dans la situation concrète, de donner une assurance formelle à ceux des Etats qui pouvaient craindre une hégémonie prussienne que la Prusse honorerait fidèlement les engagements assumés dans la Constitution de 1871, étant entendu que les autres Etats devraient agir selon le même esprit. Devant le *Bundesrat*, le Conseil fédéral, organe représentant les gouvernements des Etats alliés, fédérés, Bismarck déclarait encore le 1^{er} avril 1885 — jour de son 70^e anniversaire — que le roc sur lequel l'Empire reposait était la fidélité fédérale des Etats souverains.

Ici, nous touchons du doigt à la substance même de la doctrine bismarckienne, à savoir que la «souveraineté de l'Empire» était en quelque sorte incarnée et exercée par le «Collège» (*Kollegium*) du *Bundesrat*, car «la souveraineté de l'Empire ne se trouve pas entre les mains de l'Empereur» — le texte allemand dit littéralement «ne repose pas» (*ruht nicht*) — mais «entre les mains de l'ensemble des gouvernements alliés» (*bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen*). Voilà une formule significative et instructive partout où il s'agit de transition vers des formes «preconstitutionnelles» et cela grâce au dépassement du cadre du droit international «classique» jugé insuffisant dans les nouvelles circonstances. Une telle perspective explique le fait qu'en dépit d'un système de vote soigneusement équilibré au sein du *Bundesrat*, consacrant le principe majoritaire, Bismarck insiste toujours sur la primauté du consensus plutôt que sur le recours au bulletin de vote. Mais il est non moins important de souligner que l'invocation de la fidélité fédérale était, pour Bismarck, un moyen pour faire progresser l'unité en rappelant à tous, y inclus à ceux qui, dans le passé, avaient fait obstacle à l'action commune, qu'il existait un «acte constituant» qui devait, grâce à l'unité (et à certains abandons de souveraineté par les Etats membres), ouvrir à tous le champ d'une action plus

lidstaten) allen tot krachtiger optreden moest brengen, wat moreel en politiek heilzaam was en daarvoor, op een ander niveau, allen in staat moest stellen de vruchten van een nieuwe bloei te genieten.»

Het amendement van de heer Cerexhe c.s. correspondeert zeer goed met het concept van de *Bundestreue* als een vorm van politiek engagement van de deelgebieden, dat later in de rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht* werd verwerkt.

De indiener van het amendement dat in de Commissie wordt besproken, verklaart dat bij het aanvankelijk voorgestelde artikel 25^{quater} bepaalde vragen rezen met betrekking tot de draagwijdte van dit artikel. Hij zag deze bepaling altijd in het kader van de belangenconflicten en om die reden transcendeert het beginsel van de federale loyaliteit de bevoegdheidsverdelende regels. Om een en ander te verduidelijken werd de bepaling ingelast in artikel 107^{ter-bis} in plaats van in artikel 25^{quater}.

Wat betreft de inhoud van het beginsel van de federale loyaliteit, merkt de spreker op dat het beginsel het engagement inhoudt voor een overheid om, bij zijn optreden, rekening te houden met de belangen van de andere overheden.

De spreker citeert uit hetzelfde artikel van Professor H. A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf.

(Vertaling) «In de *Bundestreue* weerspiegelt zich de plicht die men heeft om nooit de gemeenschappelijke belangen te vergeten. Om deze gemeenschappelijke belangen te interpreteren moet men er rekening mee houden dat men dezelfde belangen niet kan dienen als men de belangen van de verdragspartijen vergeet maar wel als men eveneens dat andere feit erkent dat de opbouw van de federale instellingen, per definitie, de uitdrukking vormt van het in elkaar vloeïende welzijn van de federatie en van de verdragspartijen.»

Deze tekst toont duidelijk aan dat het aldus opgevatte federale getrouwheidsbeginsel een richtlijn is voor het voorkomen van belangenconflicten en niet een bevoegdheidsverdelende regel vormt. Wat daarentegen het begrip «rechtsmisbruik» betreft, merkt de spreker op dat het ofwel een onwettelijkheid, ofwel een ongrondwettelijkheid betreft, waarop het Arbitragehof eventueel toeziet.

De spreker wijst erop dat tal van grondwettelijke bepalingen niet afdwingbaar zijn. In een aantal grondwetten komen sociaal-economische grondrechten voor, zoals bij voorbeeld het recht op werk. De spreker ziet niet in hoe men dit recht kan afdwingen, wanneer de overheid dit grondrecht niet respecteert. Artikel 2 van de Spaanse Grondwet gewaagt van de solidariteit tussen alle groepen van de samenleving. Artikel 5 van het E.E.G.-Verdrag bepaalt dat de

vigoureuse, moralement et politiquement bénéfique, et, par là, sur un nouveau plan, permettre à tous de bénéficier d'un nouvel épanouissement.»

L'amendement de M. Cerexhe et consorts correspond très bien au concept de *Bundestreue*, celle-ci étant considérée comme une forme d'engagement politique de la part des entités fédérées, concept qui a ensuite été assimilé dans la jurisprudence du *Bundesverfassungsgericht*.

L'auteur de l'amendement à l'examen déclare que certaines questions se sont posées quant à la portée de l'article 25^{quater} initialement proposé. Il a toujours considéré cette disposition dans le cadre des conflits d'intérêts et, dans cette optique, le principe de la loyauté fédérale transcende les règles de répartition des compétences. Dans un souci de clarification, la disposition a été insérée à l'article 107^{ter-bis} au lieu de l'être à l'article 25^{quater}.

En ce qui concerne la portée du principe de la loyauté fédérale, l'intervenant souligne qu'il comporte l'engagement pour un pouvoir de tenir compte, dans ses interventions, des intérêts des autres pouvoirs.

L'intervenant cite encore quelques passages de l'article susmentionné du professeur H.A. Schwartz-Liebermann von Wahlendorf.

«La *Bundestreue* est l'écho du devoir qu'on a de ne jamais oublier les intérêts communs. Ces intérêts communs doivent s'interpréter en tenant compte du fait que ces mêmes intérêts ne peuvent être servis en oubliant les intérêts des parties contractantes, mais en reconnaissant aussi cet autre fait que la création des institutions fédérales est l'expression, et cela par définition, de la convergence entre le bien-être de la fédération et celui des parties contractantes.»

Ce texte montre clairement que le principe de la loyauté fédérale ainsi conçue est un fil conducteur pour la prévention des conflits d'intérêts et ne constitue pas une règle de répartition des compétences. En ce qui concerne par contre la notion d'«abus de droit», l'intervenant fait remarquer qu'il s'agit soit d'une illégalité, soit d'une inconstitutionnalité, que la Cour d'arbitrage contrôlera éventuellement.

L'intervenant souligne que nombre de dispositions constitutionnelles ne sont pas sanctionnées par l'autorité publique. Certaines constitutions renferment des droits fondamentaux socio-économiques, comme le droit au travail. Il ne voit pas comment on peut exiger l'application de ce droit lorsque les pouvoirs publics ne le respectent pas. L'article 2 de la Constitution espagnole parle de la solidarité entre tous les groupes de la société. L'article 5 du traité

lidstaten een engagement opnemen tot samenwerking. Het Hof van Justitie heeft erkend dat het hier gaat om een loutere intentieverklaring, die niet juridisch afgedwongen kan worden. Vele regels van internationaal recht voorzien evenmin in sancties bij de niet-naleving ervan.

Wat betreft de verwijzing naar het beginsel van de goede trouw (artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek), merkt de spreker op dat hij dit beginsel niet zonder meer van overeenkomstige toepassing wou verklaren. Hij wil gewoon benadrukken dat er een plicht tot loyaliteit bestaat tussen de federale entiteiten, net zoals er een gelijkaardige plicht bestaat tussen privaatrechtelijke contractanten.

Een andere spreker stelt met verbazing vast dat de voorgaande sprekers het federaal getrouwheidsbeginsel nagenoeg alleen beschrijven als een concept dat van toepassing is op de verhouding tussen de deelgebieden. De federale loyaliteit houdt echter ook verplichtingen in voor de federale overheid ten gunste van de deelgebieden. Het feit dat de federale overheid de rechten en de belangen van de deelgebieden dient te respecteren, maakt een evenwichtige structuur mogelijk voor alle componenten van de Staat, zowel voor de uitvoerende als voor de wetgevende organen.

Een lid stelt na afloop van de bespreking in de Commissie vast dat binnen de meerderheid het begrip federale loyaliteit verschillende betekenissen heeft.

De vorige spreker heeft verklaard dat het federale gezag een zeker evenwicht diende te respecteren. Andere leden van de meerderheid hebben echter aangevoerd dat het een loyaliteit is ten aanzien van de federale Staat.

Vastgesteld moet dus worden dat men een nieuw begrip in de Grondwet zal invoeren met verschillende betekenissen. Van *soft law* gesproken! Het lid heeft dus een amendement ingediend dat volgens hem het begrip federale loyaliteit zal verduidelijken (Commissiestuk nr. 4, zie bijlage).

Het lid vindt trouwens dat de federale loyaliteit als regel voor de gedragingen van de Belgische politici, niet in een grondwetsbepaling moet voorkomen. Het zou verkieslijk zijn die op te nemen in een «preamble» van de Grondwet.

Anderzijds zou hij willen begrijpen wat het verschil is tussen de huidige procedure voor regeling van belangenconflicten (art. 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980) en de toekomstige procedure zoals die zal voortvloeien uit het nieuwe artikel 107ter-bis en de wetten genomen ter uitvoering daarvan.

Het is zo dat men het huidige systeem wil behouden maar er de Senaat vervangt? Of zal het begrip *Bundes-*

C.E.E. dispose que les Etats membres prennent l'engagement de coopérer. La Cour de justice a reconnu qu'il s'agissait là d'une pure déclaration d'intention, dont le respect ne pouvait être exigé par la voie juridictionnelle. Beaucoup de règles du droit international ne prévoient pas non plus de sanctions pour le cas où elles ne sont pas respectées.

En ce qui concerne la référence au principe de la bonne foi (article 1134 du Code civil), l'intervenant précise qu'il n'a pas voulu rendre sans plus ce principe applicable par analogie. Il entend simplement souligner l'existence d'un devoir de loyauté entre les entités fédérées, tout comme une obligation analogue existe entre les parties à une convention de droit privé.

Un autre membre constate avec étonnement que les préopinants décrivent le principe de la loyauté fédérale comme un concept s'appliquant uniquement à la relation entre les entités fédérées. Toutefois, la loyauté fédérale implique également des obligations du pouvoir fédéral à l'égard des entités fédérées. Le fait que le pouvoir fédéral doit respecter les droits et intérêts des entités fédérées permet de restructurer de manière équilibrée toutes les composantes de l'Etat, qu'il s'agisse des organes exécutifs ou des organes législatifs.

Un membre, à l'issue des discussions de la commission, constate qu'au sein même de la majorité, la notion de loyauté fédérale a différentes acceptions.

Le précédent intervenant a déclaré que l'autorité fédérale était tenue de respecter un certain équilibre. Or, d'autres membres de la majorité ont fait valoir que c'était une loyauté vis-à-vis de l'Etat fédéral.

On constate donc que l'on va consacrer une nouvelle notion dans la Constitution qui aura des significations différentes. C'est la *soft law*! Le commissaire a dès lors déposé un amendement qui lui semble être de nature à clarifier la notion de loyauté fédérale (Doc. com. n° 4, voir l'annexe).

Le commissaire considère par ailleurs que la loyauté fédérale, en tant que règle de comportement du personnel politique belge, ne doit pas figurer dans une disposition constitutionnelle. Il serait préférable de la faire apparaître dans un «preamble» de la Constitution.

D'autre part, il aimerait comprendre la différence existant entre la procédure actuelle du règlement des conflits d'intérêts (art. 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980) et la procédure de demain telle qu'elle résultera du nouvel article 107ter-bis et des lois prises en exécution de celui-ci.

Doit-on comprendre que l'on conserve le système actuel, mais que l'on y substitue le Sénat? Ou alors la

treue nieuwe grondige wijzigingen meebrengen? Men moet wel het begrip federale loyauté kunnen definiëren.

Het lid is van mening dat de voorgestelde bepaling eigenlijk het reeds bestaande systeem niet ingrijpend zal wijzigen en meer verwarring schept dan helderheid brengt in het debat.

III. STEMMINGEN

— Stemmingen over de tijdens de bespreking in Commissie ingediende amendementen

Het eerste tijdens de bespreking in Commissie ingediende amendement (commissiestuk nr. 1), dat strekt tot de volledige vervanging van het voorgestelde artikel 107*ter-bis*, wordt verworpen met 16 tegen 2 stemmen.

De letters A, B en C van het eerste subamendement op het naar de Commissie verzonden amendement (commissiestuk nr. 2) en de andere subamendementen op dit laatste amendement (commissiestukken nrs. 3 en 4) worden telkens verworpen met 16 tegen 2 stemmen.

— Stemming over het door de openbare vergadering naar de Commissie verzonden amendement (Gedr. St. Senaat 100-27/1°)

Paragraaf 1 van het voorgestelde artikel 107*ter-bis* wordt aangenomen met 16 stemmen bij 2 onthoudingen. De §§ 2 en 3 en de overgangsbepaling worden aangenomen met 16 tegen 2 stemmen. Het amendement in zijn geheel wordt aangenomen met 16 tegen 2 stemmen.

IV. TEKSTVERBETERING

De Commissie beslist eenparig zowel in de Nederlandse als in de Franse en Duitse tekst van de §§ 2 en 3 van het voorgestelde artikel de woorden «de wet» respectievelijk «la loi» en «das...Gesetz» te vervangen door de woorden «een wet», «une loi», «ein...Gesetz».

Bovendien wordt *in fine* van de Nederlandse tekst van § 2, het woord «bepaalt» vervangen door het woord «vaststelt».

De Rapporteur,
Paul-Joseph BENKER.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

notion de *Bundestreue* implique-t-elle de nouvelles modifications de fond? Encore faut-il que l'on puisse définir le concept de loyauté fédérale.

Le commissaire est d'avis qu'en réalité, la disposition proposée ne changera pas fondamentalement le système déjà mis en place et qu'elle apporte plus de confusion que de clarté au débat.

III. VOTES

— Votes sur les amendements déposés lors de la discussion en commission

Le premier amendement déposé lors de la discussion en commission (document de commission n° 1), qui vise à remplacer la totalité de l'article 107*ter-bis* proposé, est rejeté par 16 voix contre 2.

Les littéras A, B et C du premier sous-amendement à l'amendement renvoyé en commission (document de commission n° 2), ainsi que les autres sous-amendements à ce dernier amendement (documents de commission n°s 3 et 4) sont chaque fois rejetés par 16 voix contre 2.

— Vote sur l'amendement renvoyé en commission par la séance publique (Doc. Sénat n° 100-27/1°)

Le § 1^{er} de l'article 107*ter-bis* proposé est adopté par 16 voix et 2 abstentions. Les §§ 2 et 3 ainsi que la disposition transitoire sont adoptés par 16 voix contre 2. L'ensemble de l'amendement est adopté par 16 voix contre 2.

IV. CORRECTION DE TEXTE

La commission décide, à l'unanimité, de remplacer tant dans le texte français que dans les textes néerlandais et allemand des §§ 2 et 3 de l'article proposé, les mots «la loi», «de wet» et «das Gesetz» respectivement par les mots «une loi», «een wet», et «ein Gesetz».

En outre, *in fine* du texte néerlandais du § 2, le mot «bepaalt» est remplacé par le mot «vaststelt».

Le Rapporteur,
Paul-Joseph BENKER.

Le Président,
Frank SWAELEN.

AMENDEMENTEN

Gedr. St. 100-27/7° (B.Z. 1991-1992)

« 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 de vergaderingen die wetgevend optreden bij wege van wet, decreet of de in artikel 26bis 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 107ter-bis, §§ 2 en 3.»

Verantwoording

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

De invoeging van een nieuw artikel 107ter-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 IIIbis, van de Grondwet, om er bepalingen aan toe te voegen betreffende de voorkoming en de beslechting van belangenconflicten.

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

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

AMENDEMENTS

Doc. 100-27/7° (S.E. 1991-1992)

« 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 légifèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26bis, 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 107ter-bis, §§ 2 et 3.»

Justification

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

L'insertion d'un article 107ter-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 IIIbis, de la Constitution, afin d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement de conflits d'intérêts.

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

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

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

Er kan in hoofdstuk IIIbis van titel III van de Grondwet ook geen artikel 107bis worden ingevoegd, aangezien de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 in de mogelijkheid voorziet om een artikel 107bis 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 107quater van de Grondwet, dat het hoofdstuk IIIter van titel III van de Grondwet vormt, niet voor herziening vatbaar is.

Er blijft dan ook geen andere mogelijkheid over dan een artikel 107bis-ter in hoofdstuk IIIbis 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 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 grondwetbepaling 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 in 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 ten uitvoer moeten worden 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 belangencon-

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

Il n'y a pas moyen d'insérer un article 107bis dans le chapitre IIIbis 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 107bis 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 107quater de la Constitution, qui constitue le chapitre IIIter 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 107ter-bis dans le chapitre IIIbis du titre III de la Constitution.

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

flicten. 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 ontwikkeling die elke federale Staat kenmerken.

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 te 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 Gemeenschappen en Gewestraden en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bedoeld. Hiermee wordt ook de taalgroep van de Franse Gemeenschapscommissie bedoeld wanneer zij, met toepassing van het voorgestelde artikel 59quinquies, § 1, van de Grondwet, bevoegdheden van de Franse Gemeenschap bij wege van decreet uitoefent.

flits 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 compétences. 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 § 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 et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Le groupe linguistique de la Commission communautaire française est également visé 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.

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 §§ 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, dient te worden aangenomen door beide Wetgevende Kamers. Daarom stelt de overgangsbepaling dat deze wetgeving van toepassing blijft, maar dat elke latere wijziging, opheffing, vervanging of aanvulling ervan een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, vergt.

*
* *

Commissiestuk nr. 1

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

« Artikel 107ter-bis. — § 1. De wet stelt de procedures in die de voorkoming van belangenconflicten beogen alsook de bevordering van de samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 2. Onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door een wet die wordt aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, is de Senaat bevoegd om de gewone wetten, decreten en ordonnanties die de belangen van de federale overheid van een Gemeenschap of van een Gewest ernstig schaden, te vernietigen.

De vernietiging geschiedt door de goedkeuring van een wet met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid.»

Enfin, le § 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, décrétole 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 §§ 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 applicable 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.

*
* *

Document de commission n° 1

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

« Article 107ter-bis. — § 1^{er}. La loi organise les procédures tendant à prévenir les conflits d'intérêts et à promouvoir la coopération entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions.

§ 2. Le Sénat est compétent, dans les conditions et modalités fixées par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, pour annuler les lois ordinaires, décrets et ordonnances qui lèsent gravement les intérêts de l'autorité fédérale, d'une Communauté ou d'une Région.

L'annulation se réalise par l'adoption d'une loi à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa.»

Verantwoording

De verklaring tot herziening van de Grondwet voorzagt in de herziening van hoofdstuk IIIbis van titel III van de Grondwet om er « bepalingen aan toe te voegen betreffende de voorkoming en de beslechting van belangenconflicten ».

Tot op heden vindt men dergelijke bepalingen alleen terug in de bijzondere en gewone wetten betreffende alle samenwerkingsmechanismen (informatie, voorafgaand advies, betrokkenheid, overleg, instemming, goedkeuring, toelating, eensluidend advies, beslissing op voordracht van...), over de techniek van de samenwerkingsakkoorden, over de procedure van het Overlegcomité, enz.

Nu bevat het hoofdstuk IIIbis betreffende de voorkoming en regeling van conflicten slechts het artikel 107ter dat handelt over de voorkoming (§ 1) en de regeling (§ 2) van de bevoegdheidsconflicten. Het voorgestelde artikel 107ter-bis zou dus de belangenconflicten behandelen. Paragraaf 1 van dat artikel zou een constitutionele grondslag verlenen aan de wetten die de voorkoming van belangenconflicten beogen, terwijl § 2 zou handelen over de beslechting van de belangenconflicten.

Paragraaf 2 van het voorgestelde artikel 107ter-bis wil immers aan de Senaat de bevoegdheid toekennen om de federale wetgever of de wetgever van een deelgebied terecht te wijzen, waarbij de Senaat door een wet die met een bijzondere meerderheid is goedgekeurd, hun wetten, decreten of ordonnances die de belangen van de federale overheid, van een Gemeenschap of van een Gewest ernstig schaden, kan vernietigen.

Bijgevolg zou een bijzondere wet moeten worden aangenomen om te bepalen op welke wijze en onder welke voorwaarden de Senaat zijn bevoegdheid kan uitoefenen en hoe de procedure die daarop betrekking heeft, dient te verlopen. Die wet zal onder meer de banden moeten omschrijven die bestaan met andere instellingen zoals het Overlegcomité en het Arbitragehof.

De laatstgenoemde instellingen blijven prioritair hun bevoegdheden uitoefenen.

Zo kan de Senaat slechts optreden indien de procedure van het Overlegcomité niet tot een consensus leidt of indien de uiteindelijke beslissing niet wordt gerespecteerd. Terloops herinneren we eraan dat de beslissingen van het Overlegcomité juridisch niet bindend zijn en dat er bijgevolg op het ogenblik geen procedure bestaat inzake de eigenlijke beslechting van belangenconflicten(1).

(1) Zie hierover, Tapie, « Le Comité de concertation: bilan à la lumière de l'expérience » in *Les conflits d'intérêts — quelle solution pour la Belgique de demain*, uitgave La Charte, 1990, blz. 32 tot 35, en Alen en Barbeaux, *Ibid.*, blz. 155. Deze auteurs staven hun thesis met verschillende adviezen van de Raad van State.

Justification

La déclaration de révision de la Constitution prévoit la révision du chapitre IIIbis du titre III « en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts ».

Jusqu'à présent, de telles dispositions ne se trouvent que dans les lois spéciales et ordinaires concernant tous les mécanismes de collaboration (information, avis préalable, association, concertation, accord, approbation, autorisation, avis conforme, décision sur proposition...), concernant la technique des accords de coopération, concernant la procédure du Comité de concertation, etc.

Actuellement, ledit chapitre IIIbis relatif à la « Prévention et au Règlement des conflits » ne contient que l'article 107ter concernant la prévention (§ 1^{er}) et le règlement (§ 2) des conflits de compétences. Ainsi, l'article 107ter-bis projeté concernerait les conflits d'intérêts. Son § 1^{er} donnerait une base constitutionnelle aux lois tendant à prévenir les conflits d'intérêts, tandis que le § 2 concernerait le règlement des conflits d'intérêts.

En effet, l'article 107ter-bis, § 2, projeté prévoit de rendre le Sénat compétent pour sanctionner les législateurs fédéraux ou fédérés en annulant par une loi adoptée à la majorité spéciale leurs lois, décrets ou ordonnances qui portent gravement atteinte aux intérêts de l'autorité fédérale, d'une Communauté ou d'une Région.

Une loi spéciale devrait dès lors être adoptée pour fixer les modalités et conditions de compétence du Sénat en la matière ainsi que pour préciser la procédure y afférente. Elle devrait notamment déterminer les liens existant avec d'autres institutions telles que le Comité de concertation et la Cour d'arbitrage.

Ces dernières institutions devraient garder la priorité sur la nouvelle compétence du Sénat.

Ainsi, le Sénat ne pourrait être saisi ou se saisir que si la procédure du Comité de concertation n'a pas abouti à un consensus ou si la décision qui a abouti n'est pas respectée. En effet, on rappellera au passage que les décisions du Comité de concertation ne sont pas juridiquement obligatoires, et qu'il n'existe actuellement dès lors pas de procédure de règlement des conflits d'intérêts à proprement parler(1).

(1) En ce sens, Tapie, « Le Comité de concertation: bilan à la lumière de l'expérience », dans *Les conflits d'intérêts — quelle solution pour la Belgique de demain*, édition La Charte, 1990, pp. 32 à 35 et Alen et Barbeaux, *Ibid.*, p. 155. Ces auteurs citent à leur appui plusieurs avis du Conseil d'Etat.

De Senaat zal zich evenmin kunnen mengen in een procedure die gevoerd wordt voor het Arbitragehof. Na afloop van die procedure zal de Senaat geen belangenconflict kunnen ontwaren wanneer het Arbitragehof besloten heeft dat het hier om een bevoegdheidsconflict gaat. Is het Arbitragehof evenwel niet tot het besluit gekomen dat het om een bevoegdheidsconflict gaat, dan kan de Senaat zich wel nog buigen over een belangenconflict.

Uit dit oogpunt wordt de federale Senaat niet alleen een bezinningskamer maar ook de opperste scheidsrechter in belangenconflicten op voorwaarde dat na eventuele behandeling door het Arbitragehof blijkt dat het wel degelijk gaat om een dergelijk conflict. De Senaat zou daarenboven bevoegd zijn om het conflict concreet te regelen, wat nu op grond van het voorgestelde artikel 107ter-bis niet mogelijk is.

De bijzondere wet die vereist is om de gewone wetten, decreten en ordonnanties te vernietigen die de belangen van de federale overheid van een Gemeenschap of van een Gewest ernstig schaden, garandeert de goedkeuring door de meerderheid van elke taalgroep van de Senaat alsook een brede consensus (tweederde meerderheid).

Commissiestuk nr. 2

Subamendement bij het amendement van de heer Cerexhe c.s.

« De voorgestelde §§ 2 en 3 te vervangen als volgt :

« § 2. De voorzitter van de Vergadering of van de regering van één van de autoriteiten bedoeld in het vorige lid, kan zich tot het Arbitragehof wenden wanneer een handeling verricht door een ander deelgebied inbreuk maakt op de federale loyaliteit.

Dit Hof doet bij arrest uitspraak over de aangevochten handelingen. »

Verantwoording

Het door de heer Cerexhe c.s. ingediende amendement heeft twee nadelen :

— Het eerste is van juridische aard : het begrip federale loyaliteit, dat het basisbeginsel wordt voor de werking van de nieuwe Belgische federale Staat, verdient meer dan een gewone beginselverklaring. In de voorgestelde tekst is geen sprake van enige sanctie. In de verantwoording bij het amendement van de heer Cerexhe staat echter uitdrukkelijk dat deze federale loyaliteit verwant is aan een bepaling in artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek, die zegt dat overeenkomsten te goeder trouw ten uitvoer moeten worden gebracht. Door die verwijzing naar dat begrip uit het burgerlijk recht om het beginsel van federale loyau-

De même, le Sénat ne saurait intervenir durant une procédure en cours devant la Cour d'arbitrage. A la fin de celle-ci, le Sénat ne pourrait pas déceler un conflit d'intérêts là où la Cour d'arbitrage a conclu à un conflit de compétences, mais le pourrait là où la Cour d'arbitrage n'a pas conclu à un conflit de compétences.

Dans une telle perspective, le Sénat fédéral deviendrait, à côté de son rôle de chambre de réflexion, l'arbitre suprême des conflits d'intérêts, pourvu qu'il ressorte de la Cour d'arbitrage éventuellement préalablement saisie qu'il s'agisse bien d'un tel conflit. Il aurait en outre le pouvoir de régler concrètement le conflit, ce que ne permet pas l'actuel article 107ter-bis proposé.

La loi spéciale requise pour annuler les lois ordinaires, décrets et ordonnances portant gravement atteinte aux intérêts de l'autorité fédérale, d'une Communauté ou d'une Région garantit l'approbation de la majorité de chaque groupe linguistique du Sénat ainsi qu'un large consensus (majorité des 2/3).

Document de commission n° 2

Sous-amendement à l'amendement proposé par MM. Cerexhe et consorts

« Remplacer les §§ 2 et 3 proposés par la disposition suivante :

« § 2. Le président de l'Assemblée ou du Gouvernement de l'une des autorités visées à l'alinéa précédent peut saisir la Cour d'arbitrage lorsqu'un acte posé par une autre entité porte atteinte à la loyauté fédérale.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur les actes contestés. »

Justification

L'amendement de MM. Cerexhe et consorts présente deux inconvénients :

— Le premier d'ordre juridique : la notion de loyauté fédérale érigée en principe essentiel du fonctionnement du nouvel Etat belge fédéral mérite mieux qu'une simple déclaration d'intention. Le texte, tel que proposé, n'est assorti d'aucune sanction. Or, la justification de l'amendement de M. Cerexhe mentionne expressément que cette loyauté fédérale s'apparente à la disposition de l'article 1134 du Code civil qui affirme que les « conventions doivent être exécutées de bonne foi ». La référence à cette notion de droit civil pour appréhender et définir le principe de la loyauté fédérale oblige à rappeler que l'article

teit te verduidelijken en te definiëren, is het noodzakelijk eraan te herinneren dat voor artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek rechterlijke toetsing en derhalve ook een rechterlijke sanctie mogelijk is. De tenuitvoerlegging te goeder trouw wordt beoordeeld door de rechter, die eventueel het misbruik van recht bestraft. In de voorgestelde tekst komt een soortgelijke bepaling niet voor.

— Het tweede is van politieke aard : de Senaat doet door middel van een gemotiveerd advies uitspraak over de belangenconflicten. De Senaat zoals in het ontwerp uitgetekend, is echter niet paritair samengesteld. Uitgaande van deze eenvoudige vaststelling valt niet goed in te zien hoe het deelgebied dat benadeeld wordt door het gemanoeuvreren van een ander deelgebied, zijn mening kan doen gelden binnen deze Senaat, indien het benadeelde deelgebied een minderheidsvertegenwoordiging in de Senaat heeft.

Dit amendement strekt ertoe deze twee nadelen te ondervangen.

Het Arbitragehof is paritair samengesteld, zodat het hierboven geschetste politieke nadeel uit de weg wordt geruimd. De bescherming van de minderheden zou aldus worden versterkt. Het Arbitragehof zal voorts, door de straf bestaande in het vernietigen van de handeling die tot het belangenconflict heeft geleid, in staat zijn er op efficiënte wijze voor te zorgen dat de federale loyaliteit in acht wordt genomen.

De heerschappij van de rechters valt in dit geval niet te vrezen. Men mag niet uit het oog verliezen dat het Arbitragehof voor de helft is samengesteld uit leden afkomstig uit de parlementaire vergaderingen. Door zijn samenstelling is dit Hof dus perfect in staat de nodige politieke sensibeleit op te brengen om eventuele belangenconflicten te beslechten, zonder dat het gevaar bestaat dat zij vervallen in een strikt juridisme dat op gespannen voet staat met de eisen van de politieke praktijk.

Het spreekt ten slotte vanzelf dat het Hof zich voor elke eventuele beslissing tot vernietiging de echtheid van het aangehaalde belangenconflict zal moeten onderzoeken en daarover uitspraak zal moeten doen.

De tekst van dit amendement gebruikt de termen « een handeling verricht door ». Dit begrip is voldoende ruim om alle situaties te bestrijken die zich kunnen voordoen. Het eventuele belangenconflict zal niet alleen ontstaan na de aanneming door een vergadering van een tekst die kracht van wet, decreet of ordonnantie heeft gekregen, en evenmin na een besluit van een Regering. Het conflict zou kunnen ontstaan zodra een van de autoriteiten zijn initiatiefrecht uitoefent tot het maken van wetten, decreten of ordonnanties. Zodra de handeling is verricht die voor een belangenconflict kan zorgen, wordt een beroep

1134 du Code civil s'accompagne d'un contrôle judiciaire et, partant, d'une possibilité de sanction judiciaire. L'exécution de bonne foi est appréciée par le juge qui, éventuellement, sanctionne l'abus de droit. Dans le texte proposé, rien de semblable.

— Le second d'ordre politique: le Sénat se prononce par voie d'avis motivé sur les conflits d'intérêts. Or, le Sénat en projet n'est pas composé paritairément. A partir de cette simple constatation, on voit mal comment l'entité fédérée lésée par les agissements d'une autre entité pourra utilement faire entendre sa voix au sein de ce Sénat si ladite entité lésée est, en ce qui concerne sa représentation sénatoriale, minoritaire au sein de l'Assemblée.

Ces deux inconvénients disparaissent par l'effet du présent amendement.

La Cour d'arbitrage est composée de manière paritaire, de sorte que l'inconvénient d'ordre politique dénoncé ci-dessus est écarté. La protection des minorités s'en trouve ainsi renforcée. En outre, la Cour d'arbitrage sera à même, par la sanction que constitue l'annulation de l'acte ayant déclenché le conflit d'intérêts, d'assurer efficacement le respect de la loyauté fédérale.

Le gouvernement des juges ne semble pas à craindre en l'espèce. Il ne faut pas perdre de vue en effet que la Cour d'arbitrage est composée pour moitié de membres issus des Assemblées parlementaires. C'est dire que cette Cour est, de par sa composition, parfaitement à même d'apporter toute la sensibilité politique nécessaire pour trancher les éventuels conflits d'intérêts, sans crainte de la voir s'enfermer dans un juridisme pur inconciliable avec les impératifs de la pratique politique.

Enfin, il va de soi que la Cour devra préalablement à toute décision éventuelle d'annulation se pencher et se prononcer sur la réalité du conflit d'intérêts invoqué.

Le texte du présent amendement se réfère à « l'acte posé ». Cette notion est suffisamment large pour englober toutes les situations qui peuvent se présenter. Le conflit d'intérêts éventuel ne naîtra pas seulement du vote par une assemblée d'un texte ayant acquis force de loi ou force décrétole ou d'ordonnance, ni même d'un arrêté d'un gouvernement. Le conflit pourra naître dès l'exercice par une de ces autorités de son droit d'initiative législative, décrétole ou d'ordonnance. Dès le dépôt de l'acte susceptible de créer le conflit d'intérêts, le recours devant la Cour d'arbitrage est rendu possible. Bien entendu, en

bij het Arbitragehof mogelijk. Indien het echter gaat om een gewoon initiatief, en niet om een aangenomen tekst, zal de straf uiteraard niet de vernietiging zijn maar het intrekken van de tekst.

Commissiestuk nr. 3

Subsidiair subamendement op het amendement van de heer Cerexhe c.s.

« A. De voorgestelde § 1 te vervangen als volgt :

« De voorzitter van de federale Regering of van een Gemeenschaps- of Gewestregering, alsook de voorzitter van een federale wetgevende assemblee of van een Gemeenschaps- of Gewestassemblee kan zich tot het Arbitragehof wenden, wanneer een door een andere Assemblee of een andere regering verrichte handeling de federale loyaliteit kan schaden.

Het Hof spreekt zich uit over het feitelijk bestaan van het belangenconflict. »

« B. De voorgestelde § 2 te vervangen als volgt :

« Indien het Hof besluit dat er een belangenconflict bestaat, is de Senaat bevoegd, onder de voorwaarden en op de wijze die de wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, vaststelt, om de gewone wetten, decreten en ordonnances te bevestigen of te vernietigen die tot het belangenconflict hebben geleid waarop het Arbitragehof heeft gewezen.

Die bevestiging of vernietiging geschiedt door het goedkeuren van een wet met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid. »

« C. De voorgestelde § 3 te doen vervallen. »

Verantwoording

In de verantwoording van zijn amendement wijst de heer de Seny erop dat ook andere instellingen zoals het Overlegcomité en het Arbitragehof tegenover de Senaat prioritair hun bevoegdheden zouden moeten blijven uitoefenen. De Senaat zou niet kunnen optreden dan indien de procedure voor het Overlegcomité niet tot een consensus leidt of indien de uiteindelijke beslissing niet wordt gerespecteerd, of ook nog wanneer het Arbitragehof als gevolg van een gevoerde procedure, niet tot het besluit komt dat het om een bevoegdheidsconflict gaat.

Volgens de geest zelf van dat amendement lijkt het raadzaam de voorrang die het aan het Arbitragehof wil verlenen, nog te verruimen. Om die reden stellen wij voor dat iedere handeling die een belangenconflict kan oproepen, bij het Arbitragehof aanhangig wordt gemaakt, doch dat de taak van het Hof er uitsluitend in bestaat zich uit te spreken over het al dan niet werkelijk bestaan van een dergelijk conflict.

semblable cas, s'il s'agit d'une simple initiative et non encore d'un texte voté, la sanction devra être non pas l'annulation mais le retrait de l'acte.

Document de commission n° 3

Sous-amendement subsidiaire à l'amendement de M. Cerexhe et consorts

« A. Remplacer le § 1^{er} par le texte suivant :

« Le président du Gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de Communauté ou de Région ainsi que le président d'une Assemblée législative fédérale ou d'une assemblee de Communauté ou de Région peut saisir la Cour d'arbitrage lorsqu'un acte posé par une autre assemblee ou un autre gouvernement est susceptible de porter atteinte à la loyauté fédérale.

Cette Cour se prononce sur la réalité du conflit d'intérêts. »

« B. Remplacer le § 2 proposé par le texte suivant :

« Si la Cour conclut au conflit d'intérêts, le Sénat est compétent, dans les conditions et modalités fixées par une loi adoptée à la majorité prévue par l'article 1^{er}, dernier alinéa, pour confirmer ou annuler les lois ordinaires, décrets et ordonnances à l'origine du conflit d'intérêts dénoncé par la Cour d'arbitrage.

La confirmation ou l'annulation se réalise par l'adoption d'une loi à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa. »

« C. Supprimer le § 3 proposé. »

Justification

La justification de l'amendement de M. de Seny rappelle que d'autres institutions, tels que le Comité de concertation et la Cour d'arbitrage, devraient garder la priorité sur la nouvelle compétence du Sénat, celui-ci ne pouvant être saisi que si la procédure du Comité de concertation n'a pas abouti à un consensus ou que la décision qui a abouti n'est pas respectée; ou encore, lorsque, à la suite d'une procédure menée devant elle, la Cour d'arbitrage n'a pas conclu à un conflit de compétence.

Il s'indique, dans l'esprit même de cet amendement, de renforcer la priorité qu'il entend donner à la Cour d'arbitrage. C'est pourquoi nous proposons que celle-ci soit saisie de tout acte susceptible de susciter un conflit d'intérêts, son rôle se limitant néanmoins à se prononcer sur la réalité ou non dudit conflit.

De regeling die dit subamendement wil invoeren, biedt de vereiste soepelheid.

Het Hof stelt alleen vast of het aangevoerde belangenconflict bestaat. Aangezien de leden van het Arbitragehof afkomstig zijn uit kringen van Parlementsleden zowel als uit kringen van juristen, kan het Hof via dit juridisch en politiek perspectief tot een jurisprudentie komen die het begrip belangenconflict duidelijk bepaalt. Aangezien het Hof paritair is samengesteld, staat zijn optreden niet bloot aan enige druk van communautaire of taalkundige aard. Zodra het Hof evenwel besloten heeft dat er werkelijk sprake is van een belangenconflict, staat het volgens dit subamendement opnieuw aan de politieke overheid om via de Senaat de politieke oplossing te vinden die het vastgestelde conflict behoeft.

Volgens het voorgestelde subamendement kan de Senaat de tekst waarover het geschil gaat, ofwel bevestigen ofwel vernietigen op voorwaarde evenwel dat zijn besluit wordt aangenomen met de bijzondere meerderheid waarin artikel 1 voorziet en die de beste waarborg biedt voor het bestaan van een ruime consensus.

*
* *

Commissiestuk nr. 4

« Het voorgestelde artikel 107ter-bis aan te vullen met het volgende lid :

« De federale loyautéit is onverenigbaar met welke handeling ook waarvan de gevolgen of de doeleinden tot confederalisme of separatisme leiden. »

Verantwoording

De federale loyautéit is een moreel en politiek begrip dat het mogelijk maakt de belangenconflicten te beslechten.

Le système préconisé par le présent sous-amendement présente ainsi la souplesse requise.

La Cour se borne à constater la réalité ou non du conflit d'intérêts invoqué. Sa composition même (ses membres sont recrutés à la fois parmi les milieux parlementaires et les milieux juridiques) lui permettra, par une approche juridico-politique, de créer une jurisprudence cernant bien la notion de conflit d'intérêts. Etant de composition paritaire, la Cour pourra en outre agir à l'abri de toute contingence communautaire ou linguistique. Mais, une fois constatée la réalité du conflit d'intérêts, c'est à nouveau au pouvoir politique que le présent sous-amendement confie le soin, par l'intermédiaire du Sénat, de dégager la solution politique qui s'impose face au conflit constaté.

Le sous-amendement proposé permet au Sénat soit de confirmer soit d'annuler le texte litigieux, à condition toutefois que la décision soit adoptée à la majorité spéciale de l'article 1^{er}, qui est la meilleure garantie d'un large consensus.

*
* *

Document de commission n° 4

« A l'article 107ter-bis, § 1^{er}, proposé, ajouter un alinéa rédigé comme suit :

« La loyauté fédérale exclut toute action dont les conséquences ou l'objectif conduisent au confédéralisme ou au séparatisme. »

Justification

La loyauté fédérale est une notion morale et politique permettant de juger des conflits d'intérêts; l'amendement présenté précise cette notion.

DOOR DE COMMISSIE AANGENOMEN TEKST

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Enig artikel

In titel III, hoofdstuk III*bis*, van de Grondwet wordt na artikel 107*ter* een nieuw artikel 107*ter-bis* ingevoegd, luidend als volgt:

« Artikel 107*ter-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 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 een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, vaststelt.

§ 3. Een 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.»

Article unique

Au titre III, chapitre III*bis*, de la Constitution est inséré, après l'article 107*ter*, un nouvel article 107*ter-bis*, libellé comme suit:

« Article 107*ter-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 légifèrent par voie de loi, de décret et de règle visée à l'article 26*bis*, dans les conditions et suivant les modalités qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, détermine.

§ 3. Une 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.»

Einziger Artikel

In Titel III Kapitel III*bis* der Verfassung wird nach Artikel 107*ter* ein neuer Artikel 107*ter-bis* mit folgendem Wortlaut eingefügt:

« Artikel 107*ter-bis*. — § 1. Der Föderalstaat, die Gemeinschaften, die Regionen und die Gemeinsame Gemeinschaftskommission respektieren bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die föderale Loyalität, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

§ 2. Der Senat befindet unter Bedingungen und gemäß Modalitäten, die ein mit der in Artikel 1 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenes Gesetz festlegt, im Wege eines mit Gründen versehenen Gutachtens, über Interessenkonflikte zwischen der Versammlungen, die die gesetzgebende Gewalt im Wege vom Gesetzen, Dekreten oder in Artikel 26*bis* erwähnten Regeln ausüben.

§ 3. Ein mit der in Artikel 1 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenes Gesetz gestaltet das Verfahren, um den Interessenkonflikten zwischen der föderalen Regierung, den Gemeinschafts- und Regionalregierungen und dem Vereinigten Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vorzubeugen und sie beizulegen.

Übergangsbestimmung

Was die Vorbeugung und Beilegung von Interessenkonflikten betrifft, bleibt das Ordentliche Gesetz vom 9. August 1980 zur Reform der Institutionen anwendbar; es kann jedoch nur durch die in Artikel 107*ter-bis* §§ 2 und 3 erwähnten Gesetze aufgehoben, ergänzt, abgeändert oder ersetzt werden.»