

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1979-1980

25 JUILLET 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés de la prévention des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution), comme de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts

Révision par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés du règlement des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution)

(Déclarations du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 219
du 15 novembre 1978, 2^e édition)

Composition de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lallemant, Moureaux, Pede, Mme Pétry, MM. Plot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe et Lindemans, rapporteurs.

Membres suppléants : M. Bascour, Mme Bernaerts-Viroux, MM. Bonmariage, Croux, Daulne, Mme De Pauw-Devean, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mesotten, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele et Vandezande.

R. A 11298

R. A 11308

Voir :

Documents du Sénat :

100 (S.E. 1979) :

N° 22 : Proposition de M. De Meyer.

N° 44 : Proposition de M. De Meyer.

N° 50 : Projet tendant à insérer dans le Titre III de la Constitution, un chapitre IIbis « Prévention et règlement des conflits » et un article 107ter, transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1979-1980

25 JULI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de voorkoming van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten) evenals met de voorkoming en de oplossing van belangenconflicten

Herziening door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de regeling van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten)

(Verklaringen van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219
van 15 november 1978, 2^e uitgave)

Samenstelling van de Commissie :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lallemant, Moureaux, Pede, Mevr. Pétry, de heren Plot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe en Lindemans, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heer Bascour, Mevr. Bernaerts-Viroux, de heren Bonmariage, Croux, Daulne, Mevr. De Pauw-Devean, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mesotten, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele en Vandezande.

R. A 11298

R. A 11308

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 (B.Z. 1979) :

N° 22 : Voorstel van de heer De Meyer.

N° 44 : Voorstel van de heer De Meyer.

N° 50 : Ontwerp tot invoeging in Titel III van de Grondwet van een hoofdstuk IIbis « Voorkoming en regeling van conflicten » en van een artikel 107ter, overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

PROJET TENDANT A INSERER DANS LE TITRE III DE LA CONSTITUTION, UN CHAPITRE IIIbis « PREVENTION ET REGLEMENT DE CONFLITS » ET UN ARTICLE 107ter, TRANSMIS PAR LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET DE LA REFORME DES INSTITUTIONS PAR MM. de **STEXHE** ET **LINDEMANS**

INTRODUCTION

1. Déclarations de révision

Le Gouvernement avait considéré en novembre 1978 qu'il y avait lieu de prévoir dans les déclarations de révision l'insertion dans le Titre III d'un Chapitre IX relatif à l'institution qui sera chargée de régler les conflits entre les normes émanant des trois pouvoirs législatifs (national, régional et de communauté).

La Commission du Sénat a estimé utile de suggérer deux textes distincts, finalement retenus dans les déclarations de révision : le premier visant l'institution chargée de régler les conflits de compétence, le second visant l'institution chargée de prévenir les conflits de compétence et de prévenir et régler les conflits d'intérêts.

Une déclaration de révision porte : « Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de la Constitution par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés du règlement des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution). » Une autre déclaration porte : « Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de la Constitution par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés de la prévention des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution), comme de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts. »

2. L'accord de gouvernement

L'accord de gouvernement de mai 1980 a prévu, en son Titre I - La Réforme de l'Etat, 5 - Conflits, ce qui suit pour le règlement des conflits de compétence :

« Pour le règlement des conflits de compétence, il sera créé une Cour d'arbitrage (donc pas une Cour constitution-

ONTWERP TOT INVOEGING IN TITEL III VAN DE GRONDWET VAN EEN HOOFDSTUK IIIbis « VOORKOMING EN REGELING VAN CONFLICTEN » EN VAN EEN ARTIKEL 107ter, OVERGEZONDEN DOOR DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN UITGEBRACHT DOOR DE HEREN **LINDEMANS** EN de **STEXHE**

INLEIDING

1. Herzieningsverklaringen

In november 1978 was de Regering van oordeel dat er reden was om in de herzieningsverklaringen te voorzien in de invoeging in Titel III van een Hoofdstuk IX betreffende de instelling die belast zal zijn met het regelen van conflicten tussen normen van de drie wetgevende machten (de nationale, gewestelijke en gemeenschapswetgever).

De Senaatscommissie achtte het nuttig twee afzonderlijke teksten voor te stellen, die uiteindelijk in de verklaring tot herziening zijn opgenomen : de eerste heeft betrekking op de instelling belast met de regeling van de bevoegdheidsconflicten, de tweede op de instelling belast met de voorkoming van de bevoegdheidsconflicten en de voorkoming en oplossing van belangenconflicten.

Een verklaring tot herziening luidt : « De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de Grondwet door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de regeling van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten). » Een andere verklaring luidt : « De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de Grondwet door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de voorkoming van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten) evenals met de voorkoming en de oplossing van de belangenconflicten. »

2. Het regeerakkoord

In het regeerakkoord van mei 1980 wordt in Titel I - De Staatshervorming, 5 - De Conflicten, het volgende gesteld voor de regeling van de bevoegdheidsconflicten :

« Voor de regeling van de bevoegdheidsconflicten zal een Arbitragehof (dus geen grondwettelijk hof) worden opgericht,

nelle) composée de douze membres âgés de 40 ans au moins, du même nombre de francophones que de néerlandophones, la moitié des membres étant élue parmi les juristes comptant au moins 10 ans d'expérience au Barreau, à l'Administration ou à la Magistrature ou, qui pendant une même période, ont enseigné le Droit à un établissement universitaire belge, l'autre moitié étant élue parmi des personnes comptant une expérience politique de huit ans en qualité de membres de la Chambre ou du Sénat. La Cour d'arbitrage vérifiera à la demande du Gouvernement, d'un Exécutif ou d'une juridiction, la conformité des différentes normes aux dispositions constitutionnelles et institutionnelles relatives à la répartition des compétences. Le cas échéant, la Cour peut, à la demande du Gouvernement ou d'un Exécutif, annuler la norme contestée ou à la demande de toute juridiction prendre une décision préjudicielle à l'occasion d'un conflit dont elle est saisie. »

3. Première proposition du Gouvernement déposée au Sénat le 21 mai 1980

En conséquence, le Gouvernement a d'abord déposé au Sénat, une proposition relative à la révision du Chapitre III du Titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 107bis (Sénat, 100 (S.E. 1979) - n° 14). Le texte était ainsi libellé :

« Dans le Titre III de la Constitution, il est inséré un article 107bis, libellé comme suit :

« Article 107bis. — § 1^{er}. La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis.

§ 2. Il y a pour toute la Belgique une Cour d'Arbitrage. Cette Cour statue, par voie d'arrêt sur :

1° les recours en annulation pour excès de compétence, formés par le Conseil des Ministres ou un Exécutif de la Communauté ou de la Région contre la loi, le décret et, dans la mesure où la loi le dispose, les règles visées à l'article 26bis;

2° les questions préjudicielles de chaque juridiction sur les conflits entre la loi, le décret, et dans la mesure où la loi le dispose, les règles visées à l'article 26bis, et sur l'excès de compétences de ces normes;

3° les questions préjudicielles de chaque juridiction sur la conformité au droit international et supranational, de la loi, du décret et, dans la mesure où la loi le dispose, des règles visées à l'article 26bis.

La loi règle la composition, l'organisation et les attributions de la Cour d'Arbitrage. »

La note explicative du Gouvernement précise que cet article porte sur :

1. la prévention de conflits de compétence entre certaines normes;
2. le règlement de ces conflits de compétence;
3. le règlement des conflits entre certaines normes de droit interne et de droit international et supranational.

bestaande uit twaalf leden van ten minste 40 jaar, evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen, voor de ene helft gekozen uit juristen met ten minste tien jaar ervaring in de advocatuur, de administratie of de magistratuur of die gedurende eenzelfde termijn het recht hebben gedoceerd aan een Belgische universitaire instelling, de andere helft uit personen met acht jaar politieke ervaring als lid van Kamer of Senaat. Het Arbitragehof toetst op verzoek van de Regering, van een Executieve of van een rechtscollege de verschillende normen aan de grondwettelijke en institutionele bepalingen betreffende de bevoegdheidsverdeling. Het Hof kan in voorkomend geval op vraag van de Regering of van een Executieve de bestreden norm vernietigen of op de vraag van ieder rechtscollege, ter gelegenheid van een geschil waarover het dient uitspraak te doen, een prejudiciële beslissing nemen. »

3. Eerste voorstel van de Regering in de Senaat op 21 mei 1980

Dienovereenkomstig heeft de Regering bij de Senaat eerst een voorstel ingediend tot herziening van Hoofdstuk III van Titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 107bis. (Ged. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 14) luidende als volgt :

« In Titel III van de Grondwet wordt een artikel 107bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Artikel 107bis. — § 1. De wet stelt de procedure in om de conflicten tussen de wet, het decreet en de in artikel 26bis bedoelde regelen te voorkomen.

§ 2. Er bestaat voor geheel België een Arbitragehof. Dit hof doet bij wijze van arresten uitspraak over :

1° de beroepen tot nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, door de Ministerraad of een Executieven van de Gemeenschap of het Gewest ingesteld tegen de wet, het decreet en, in zover de wet het bepaalt, de in artikel 26bis bedoelde regelen;

2° de prejudiciële vragen van elk rechtscollege over de conflicten tussen de wet, het decreet en, in zover de wet het bepaalt, de in artikel 26bis bedoelde regelen, en over de bevoegdheidsoverschrijding van deze normen;

3° de prejudiciële vragen van elk rechtscollege over de overeenstemming met het internationaal en het supranationaal recht, van de wet, het decreet en, in zover de wet het bepaalt, de in artikel 26bis bedoelde regelen.

De wet regelt de samenstelling, de werking en de bevoegdheid van het Arbitragehof. »

In haar verklarende nota zegt de Regering dat dit artikel betrekking heeft op :

1. de voorkoming van de bevoegdheidsconflicten tussen bepaalde normen;
2. de regeling van deze bevoegdheidsconflicten;
3. de regeling van de conflicten tussen bepaalde normen van intern recht en het internationaal en supranationaal recht.

1. Prévention de conflits de compétence.

En vertu du § 1^{er}, la loi instaure la procédure de prévention de conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis et entre ces normes entre elles.

Ce paragraphe reprend donc la disposition de l'article 59bis, § 8 et l'étend aux règles qui seront édictées par les organes visés à l'article 107quater.

2. Règlement de conflits de compétence.

Le règlement de conflits de compétence est confié à une Cour d'Arbitrage qui statue, par voie d'arrêt, sur les mêmes conflits, soit à la demande du Conseil des Ministres ou de l'Exécutif, soit à la suite d'une demande préjudicielle introduite par les cours, tribunaux et autres juridictions.

A propos des règles qui seront édictées par les organes visés à l'article 107quater, le législateur pourra décider si elles doivent ou non être reprises dans le règlement des conflits. Cela dépendra notamment de la force juridique qui sera attribuée à ces règles conformément à l'article 26bis.

La loi réglera la composition, le fonctionnement et la compétence de cette Cour d'Arbitrage.

3. Conflits entre le droit interne et le droit international et supranational.

Il appartient exclusivement à la Cour d'Arbitrage de statuer sur les questions relatives à la conformité au droit international et supranational de la loi, du décret et dans la mesure où la loi le disposera des règles édictées par les organes visés à l'article 107quater.

Il n'est pas touché à la compétence des cours, tribunaux et autres juridictions de vérifier la conformité des dispositions réglementaires au droit international et supranational.

4. L'article 107bis proposé par une déclaration de révision

Une déclaration de révision (*Moniteur belge* du 15 novembre 1978) avait prévu l'ajout d'un article 107bis, mais pour un autre objet :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du Chapitre III du Titre III de la Constitution, en vue d'en faire un Chapitre VII et d'y ajouter un article 107bis relatif aux conflits entre les dispositions du droit interne, légales ou réglementaires, et celles du droit international ou du droit des communautés européennes. »

5. Seconde proposition du Gouvernement (11 juillet 1980)

La proposition déposée ensuite par le Gouvernement à la Chambre (Doc. 10, S.E. 1979, n° 9/1°) vise à la révision de

1. Voorkoming van bevoegdheidsconflicten.

Krachtens § 1 zal de wet de procedure instellen om conflicten tussen de wet, het decreet en de in artikel 26bis bedoelde regelen en tussen die normen onderling te voorkomen.

Deze paragraaf neemt dus de bepaling van artikel 59bis, § 8, over en breidt ze uit tot de regelen die zullen worden uitgevaardigd door de organen bedoeld in artikel 107quater.

2. Regeling van bevoegdheidsconflicten.

De beslechting van bevoegdheidsconflicten wordt toevertrouwd aan een Arbitragehof dat, hetzij op verzoek van de Ministerraad of van een Executieve, hetzij ingevolge een prejudiciële vraag van de hoven, rechtbanken en andere rechtscolleges, bij wege van arrest uitspraak zal doen over dezelfde conflicten.

Wat de regelen betreft die zullen worden uitgevaardigd door de in artikel 107quater bedoelde organen, zal de wetgever kunnen bepalen of ze al dan niet in de conflictenregeling moeten worden opgenomen. Dit zal nl. afhangen van de rechtskracht welke aan die regelen zal worden toegekend overeenkomstig artikel 26bis.

De wet zal de samenstelling, werking en bevoegdheid van dit Arbitragehof nader regelen.

3. Conflicten tussen intern recht en internationaal en supranationaal recht.

Over vragen van overeenstemming met het internationaal en supranationaal recht, van de wet, het decreet en — in zoverre de wet zulks zal bepalen — de regelen uitgevaardigd door de in artikel 107quater bedoelde organen, zal uitsluitend het Arbitragehof uitspraak doen.

Aan de bevoegdheid van de hoven, rechtbanken en andere rechtscolleges om reglementaire bepalingen te toetsen aan het internationaal en supranationaal recht wordt niet geraakt.

4. Artikel 107bis voorgesteld in een herzieningsverklaring

Een verklaring tot herziening van de Grondwet (*Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978) voorzag in de toevoeging van een artikel 107bis, maar voor een ander doel.

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Hoofdstuk III van Titel III van de Grondwet, om er een artikel 107bis aan toe te voegen betreffende de conflicten tussen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van intern recht en bepalingen van internationaal recht of van recht van de Europese Gemeenschappen. »

5. Tweede voorstel van de Regering (11 juli 1980)

Het voorstel dat de Regering vervolgens bij de Kamer indiende (Gedr. St. 10, B.Z. 1979, nr. 9/1°) strekte tot herzie-

ce Chapitre III du Titre III de la Constitution, cette fois par l'insertion d'un article 106bis ainsi libellé :

« § 1^{er}. La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis.

§ 2. Il y a pour toute la Belgique une Cour des Conflits, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour règle les conflits visés au § 1^{er}. »

Disposition transitoire

« Cet article entre en vigueur dans les six mois qui suivront sa promulgation. La loi organise, à titre transitoire, une procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets. »

6. Examen de cette proposition par la Chambre des Représentants

Le § 1^{er}, relatif à la prévention des conflits de compétence, est identique à celui de l'article 107bis initialement proposé au Sénat.

Par contre, le § 2 propose cette fois une Cour des Conflits, réglant les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis et dont la composition, la compétence (précisée par l'article 107bis antérieur) et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Le dernier texte proposé par le Gouvernement s'en tient donc à la seule insertion de dispositions prévoyant la création d'organes chargés du règlement des conflits de compétence entre lois, décrets et arrêtés d'exécution, reportant à un examen ultérieur l'éventuel article 107bis concernant les conflits entre droit interne et droit international, tenant compte aussi des observations du Conseil d'Etat selon lequel la primauté du droit international — confirmé par l'arrêt du 27 mai 1971 de la Cour de Cassation — est incontestable.

Le texte ainsi proposé comportait aussi une disposition transitoire prévoyant que l'article 106bis entre en vigueur dans les six mois suivant sa promulgation et que la loi organise à titre transitoire, une procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets.

Enfin, l'adoption de la disposition de l'article 106bis doit permettre la suppression de l'article 59bis, § 8 prévoyant que « la loi organise la procédure tendant à prévenir et régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets.

Ce dernier texte, tel qu'il est sorti des travaux de la Chambre, a subi un certain nombre de modifications :

— D'abord il est devenu l'article 107ter dans le cadre d'un Chapitre IIIbis « Prévention et règlement des conflits » (ce qui est davantage conforme au texte des déclarations de révision).

ning van Hoofdstuk III van Titel III van de Grondwet, ditmaal echter door de invoeging van een artikel 106bis, luidende :

« § 1. De wet stelt de procedure in om de conflicten tussen de wet, het decreet en de in artikel 26bis bedoelde regelen te voorkomen.

§ 2. Er bestaat voor geheel België een Conflictenhof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald.

Dit Hof regelt de in § 1 bedoelde conflicten. »

Overgangsbepaling

« Dit artikel treedt in werking binnen de zes maanden na zijn afkondiging. De wet stelt ten voorlopige titel een procedure in om de conflicten tussen de wet en het decreet alsook tussen de decreten te voorkomen en te regelen. »

6. Onderzoek van dit voorstel door de Kamer van Volksvertegenwoordigers

De tekst van § 1 betreffende de voorkoming van bevoegdheidsconflicten is gelijk aan de tekst die aanvankelijk bij de Senaat was ingediend voor artikel 107bis.

Daarentegen voorzag § 2 in een Conflictenhof, dat belast zou zijn met de regeling van conflicten tussen de wet, het decreet en de regels bedoeld in artikel 26bis en waarvan de samenstelling, de bevoegdheid (nader omschreven in het vroegere artikel 107bis) en de werkwijze worden bepaald door de wet.

De laatst voorgestelde regeringstekst beperkt zich dus tot invoeging van bepalingen waarbij organen worden ingesteld voor de regeling van bevoegdheidsconflicten tussen wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten, terwijl het eventuele artikel 107bis betreffende de conflicten tussen het interne recht en het internationale recht later zal worden onderzocht ook met inachtneming van de opmerkingen van de Raad van State volgens welke het internationaal recht onbetwistbaar voorrang moet hebben — zoals bevestigd werd door het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971.

De aldus voorgestelde tekst bevatte ook een overgangsbepaling volgens welke artikel 106bis in werking treedt binnen zes maanden na zijn afkondiging en de wet, bij overgangsmaatregel, een procedure instelt om de conflicten tussen de wet en het decreet alsook tussen de decreten te voorkomen en te regelen.

Tenslotte moet de aanneming van artikel 106bis ook de mogelijkheid scheppen om artikel 59bis, § 8, te doen vervallen, waarin wordt bepaald dat de wet de procedure instelt om de conflicten tussen de wet en het decreet, alsook tussen de decreten te voorkomen en te regelen.

De laatste tekst is door de Kamer op een aantal punten gewijzigd :

— Allereerst is die tekst artikel 107ter geworden in een Hoofdstuk IIIbis « Voorkoming en regeling van conflicten » (wat beter overeenstemt met de herzieningsverklaringen).

— Ensuite, le § 1^{er} précise que « la loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis (texte proposé par le Gouvernement), ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26bis entre elles » (de manière à prévoir l'ensemble des hypothèses de conflit).

— L'appellation « Cour des Conflits » (proposée notamment à la lumière de l'avis émis par le Conseil d'Etat sur le projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles, n° 435) a été finalement remplacé par « Cour d'Arbitrage » suite à un amendement déposé en Commission de la Chambre et adopté par 10 voix contre 9 et une abstention. L'appellation « Cour d'Arbitrage » a été maintenue par l'Assemblée.

DISCUSSION GENERALE

La Commission a examiné le projet adopté par la Chambre des Représentants en sa séance du 24 juillet 1980.

1. Un membre marque son complet accord sur la nécessité de prévoir constitutionnellement la procédure de prévention des conflits de compétence, et un organe juridictionnel pour les régler : c'est une nécessité absolue en présence de la multiplication des pouvoirs normatifs et exécutifs.

2. Il constate que ces questions étaient réglées dans le projet 435, aujourd'hui retiré par le Gouvernement de l'ordre du jour du Sénat, mais remplacé par un projet simplifié, soumis actuellement à l'examen de la Chambre des Représentants (projet 619); il souhaite souligner que l'adoption du texte proposé de l'article 107ter de la Constitution, ne peut en rien constituer dans son chef une approbation implicite du projet 435 : notamment il n'eût pu donner son accord sur ce que ce projet envisageait pour la Cour d'Arbitrage.

3. Il estime qu'en prévoyant au § 2 « il y a pour toute la Belgique une Cour d'Arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi », cela laisse à la loi toute liberté de décision et notamment la possibilité de confier la mission de « règlement » à une juridiction existante.

4. Il estime insuffisante la disposition transitoire, car elle ne couvre pas les procédures en cours : elle ouvre un vide juridique.

5. La dénomination « Cour d'Arbitrage » est critiquable. Comme l'a justement exposé le Conseil d'Etat, « Cour des Conflits » paraît déjà un terme plus exact, ou mieux encore « Cour suprême ».

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) souligne que :

1. Si le projet 435 a été retiré et réduit, c'est pour permettre une discussion plus large, tout en s'en tenant à l'essentiel;

2. La création d'une Cour chargée du règlement des conflits est un élément fondamental de la réforme sur le plan tant institutionnel que politique.

— Vervolgens bepaalt § 1 dat « de wet de procedure instelt om de conflicten tussen de wet, het decreet en de in artikel 26bis bedoelde regelen (tekst voorgesteld door de Regering), alsook tussen de decreten onderling en tussen de in artikel 26bis bedoelde regelen onderling te voorkomen » (ten einde in alle conflictmogelijkheden te voorzien).

— De benaming « Conflictenhof » (onder meer voorgesteld in het licht van het advies van de Raad van State over het ontwerp van gewone wet tot hervorming van de Instellingen, nr. 435) is uiteindelijk vervangen door « Arbitragehof », na een amendement dat in de Kamercommissie aangenomen werd met 10 tegen 9 stemmen, bij 1 onthouding. De openbare vergadering heeft de benaming « Arbitragehof » gehandhaafd.

ALGEMENE BESPREKING

De Commissie heeft het door de Kamer aangenomen ontwerp behandeld op haar vergadering van 24 juli 1980.

1. Een lid is het volkomen eens dat grondwettelijk moet worden voorzien in een procedure ter voorkoming van bevoegdheidsconflicten en in een rechterlijk orgaan om die conflicten te regelen : dit is een volstrekte noodzaak wegens het toenemende aantal normatieve organen en executieven.

2. Hij stelt vast dat die vraagstukken geregeld waren in het ontwerp 435, dat op verzoek van de Regering is afgevoerd van de agenda van de Senaat en vervangen door een vereenvoudigd ontwerp dat thans in behandeling is bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers (ontwerp 619); hij wenst te onderstrepen dat de goedkeuring van de tekst van artikel 107ter van de Grondwet geen impliciete instemming betekent met het ontwerp 435; hij had onder meer niet akkoord kunnen gaan met datgene wat dit ontwerp voor het Arbitragehof in het vooruitzicht stelde.

3. De bepaling in § 2, dat er voor geheel België een Arbitragehof bestaat, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden vastgesteld, laat voor de wet alle mogelijkheden open en inzonderheid om de regeling van de conflicten op te dragen aan een bestaand rechtscollege.

4. Hij acht de overgangsmaatregel onvoldoende omdat hij geen oplossing biedt voor de lopende procedures : daardoor ontstaat een juridisch vacuüm.

5. De benaming « Arbitragehof » is vatbaar voor kritiek. Zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt, lijkt de term « Conflictenhof » al veel juister, en is « Opperste Hof » nog beter.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) wijst erop dat :

1. Het ontwerp 435 is ingetrokken en afgeslankt om een bredere discussie mogelijk te maken en toch bij het wezenlijke te blijven;

2. De oprichting van een Hof belast met de regeling van de conflicten een wezenlijk onderdeel is van de hervorming, zowel op institutioneel als op politiek gebied.

3. Toutefois, l'hypothèse de confier la mission de la Cour d'arbitrage à des juridictions existantes, si elle est juridiquement possible avec le texte proposé, ne correspond nullement à la perspective de l'accord de gouvernement.

Un sénateur estime que le projet sort du cadre de la déclaration de révision : celle-ci permet la prévention et le règlement des conflits de compétence, mais il s'agit là d'une notion moins large que celle des conflits entre des normes, tel qu'il est prévu dans le projet.

Il partage l'avis du premier intervenant sur la nécessité d'une discussion large et fondamentale et estime préférable de s'en tenir à un texte simple inspiré du texte de l'article 59bis, § 8 : il souligne notamment la proposition Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) - n° 22.

Un membre rappelle la procédure suivie en 1969-1970, c'est-à-dire l'insertion dans la Constitution d'une disposition simple telle que l'article 59bis, § 8, ou encore la proposition contenue dans le document précité.

Il demande si le terme « la loi » repris au § 1^{er} (« les conflits entre la loi, le décret... ») signifie la loi au sens de plus large en ce compris la Constitution, ce qui était prévu dans la déclaration de révision et dans la compétence des organes créés par la loi du 3 juillet 1971.

Il estime que l'appellation « Cour d'Arbitrage » est inadéquate. Quant à la disposition transitoire, il l'estime insuffisante pour couvrir les procédures actuellement en cours, en application de la loi du 3 juillet 1971, devant le Conseil d'Etat ou les Chambres législatives. Il y aura un vide juridique si la loi n'est pas adoptée dans les six mois. Il annonce un autre texte.

Un membre demande si les conflits visés au § 1^{er} sont bien des conflits de compétence, à l'exclusion des conflits d'intérêt : tel est son avis, car dans la négative, le parallélisme entre les § 1^{er} et § 2 (prévention et règlement) conduirait à charger la Cour d'Arbitrage des conflits d'intérêt, ce qui n'est pas la perspective habituelle admise.

Un membre estime que pour ne pas engager l'avenir sur le nom de la Cour arbitrale, il suffirait d'écrire le mot « cour » avec une minuscule : cela signifierait que ce nom peut être modifié par la loi d'application.

Un membre partage l'opinion émise avant lui, selon laquelle tant au § 1^{er} qu'au § 2, il s'agit bien exclusivement des conflits de compétence, et non des conflits d'intérêts : l'accord de Gouvernement ne prévoit nullement que la Cour d'Arbitrage ait une compétence en matière de conflits d'intérêts.

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) confirme cette opinion; il s'agit bien dans le projet de l'article 107ter de conflits de compétence, à l'exclusion des conflits d'intérêts qui relèveront d'autres procédures. Quant à la dénomination à donner à la « cour » il rappelle que le projet 435 envisageait « cour d'arbitrage » puis, à la suite des observations du Conseil d'Etat, le Gouvernement a proposé à la Chambre des Représentants (Doc. 10 (S.E. 1979) - n° 9/1) le terme « Cour des conflits ».

3. Evenwel, het opdragen van de taak van het Arbitragehof aan bestaande rechtscolleges, ook al is dat met de voorgestelde tekst juridisch mogelijk, beantwoordt geenszins aan de bedoeling van het regeerakkoord.

Een senator is van oordeel dat het ontwerp buiten het raam van de herzieningsverklaring valt : deze laat wel de voorkoming en de regeling van bevoegdheidsconflicten toe, maar dit is een enger begrip dan dat van conflicten tussen normen, zoals dit voorkomt in het ontwerp.

Hij deelt de mening van de eerste spreker over de noodzaak van een ruime en grondige bespreking en geeft de voorkeur aan een eenvoudige tekst, die aansluit bij artikel 59bis, § 8 : hij verwijst met name naar het voorstel in Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 22.

Een lid herinnert aan de procedure die in 1969-1970 werd gevolgd, d.w.z. het opnemen in de Grondwet van een eenvoudige bepaling, zoals artikel 59bis, § 8, of het voorstel van voornoemd stuk.

Hij vraagt zich af of de uitdrukking « de wet » in § 1 (« de conflicten tussen de wet, het decreet... »), de betekenis heeft van de wet in de ruimste zin, met inbegrip van de Grondwet, zoals bepaald was in de herzieningsverklaring en in de bevoegdheid van de instellingen opgericht door de wet van 3 juli 1971.

Hij acht de naam « Arbitragehof » ongeschikt. De overgangsbepaling vindt hij onvoldoende om de aan de gang zijnde procedure te omvatten met toepassing van de wet van 3 juli 1971 voor de Raad van State of de Wetgevende Kamers. Er zal een juridisch vacuüm ontstaan indien de wet niet binnen zes maanden wordt aangenomen. Hij kondigt een andere tekst aan.

Een lid vraagt of de conflicten bedoeld in § 1 bevoegdheidsconflicten zijn met uitsluiting van belangenconflicten; hij meent dat dit inderdaad het geval is, want anders zou het parallelisme tussen § 1 en § 2 (voorkoming en regeling) tot gevolg hebben dat het Arbitragehof met de belangenconflicten belast wordt, hetgeen niet de vooropgezette bedoeling is.

Een lid is van oordeel dat het, ten einde de naam van het scheidsgerecht niet vast te leggen voor de toekomst, voldoende zou zijn arbitragehof met een kleine letter te schrijven; dit zou betekenen dat de naam kan worden gewijzigd door de toepassingswet.

Een lid deelt de mening van een vorige spreker, dat zowel § 1 als § 2 uitsluitend betrekking hebben op bevoegdheidsconflicten en niet op belangenconflicten; het regeerakkoord bepaalt helemaal niet dat het Arbitragehof bevoegdheid zal bezitten inzake belangenconflicten.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) bevestigt dit; in het ontwerp betreffende artikel 107ter gaat het inderdaad om bevoegdheidsconflicten, met uitsluiting van belangenconflicten, waarvoor andere procedures zullen gelden. Wat betreft de naam die aan het Hof moet worden gegeven, merkt hij op dat het ontwerp 435 van « Arbitragehof » sprak, maar dat de Regering als gevolg van de opmerkingen van de Raad van State, in de Kamer (Gedr. St. 10 (B.Z. 1979) - nr. 9/1) het woord « Conflictenhof » heeft voorgesteld.

La Commission de la Chambre a adopté le terme « Cour d'arbitrage » à une faible majorité certes, mais depuis ce choix a été largement approuvé en séance publique. Pour éviter le retour du projet à la Chambre des Représentants, le Ministre invite la Commission à suivre la décision de la Chambre. Quant à la disposition transitoire, il estime qu'elle couvre tout vide juridique; il constate que la Constitution elle-même a, en plusieurs dispositions (art. 111, 115, 119, 135, 139) imposé au Parlement l'obligation d'adopter des dispositions dans un délai fixe.

L'insertion d'un délai de 6 mois constitue donc un engagement politique qui devra être tenu.

Concernant le contrôle de constitutionnalité par la Cour d'Arbitrage, l'accord de gouvernement prévoit qu'il se limitera au contrôle de la conformité d'un décret à la loi attributive de compétences (projet 434).

Un membre ne partage pas l'avis du Ministre dans ses références aux articles constitutionnels, notamment les articles 135 et 139. Ainsi, l'article 135 prévoyait bien que la loi relative au personnel des Cours et Tribunaux « devra être portée pendant la première session législative » mais il était précédé d'une disposition évitant le vide juridique. « Le personnel des cours et tribunaux est maintenu tel qu'il existe actuellement jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi. »

Une même disposition fut prévue, en 1970, dans l'article 104 de la Constitution créant deux nouvelles cours d'appel.

Un membre constate à la lecture du rapport de la Commission de la Chambre (p. 11) que selon le Premier Ministre « en cas de non approbation de la loi dans le délai de 6 mois, il n'y aura pas, selon lui, un vide juridique, par l'application de la théorie de la continuité des institutions ».

Plusieurs membres contestent cette appréciation.

VOTE SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

1. La proposition d'un sénateur (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) - n° 22) est libellée comme suit :

« Il est inséré dans la Constitution un article 106bis, rédigé comme suit :

« Article 106bis. — Les conflits de compétence entre organes législatifs sont réglés par une juridiction dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. »

Elle est justifiée comme suit :

« Cet aspect de la réforme de l'Etat n'a rien à voir avec les conflits entre le droit interne et le droit international ou

De Kamercommissie heeft de term « Arbitragehof » aangenomen, zij het met een kleine meerderheid, maar die keuze is nadien met een ruime meerderheid goedgekeurd in openbare vergadering. Teneinde te vermijden dat het ontwerp naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers moet worden teruggezonden, verzocht de Minister de Commissie om zich aan te sluiten bij de beslissing van de Kamer. Wat betreft de overgangsbepaling is hij van oordeel dat ze een mogelijk juridisch vacuüm opvult; hij wijst erop dat de Grondwet zelf in verschillende artikelen (art. 111, 115, 119, 135, 139) aan het Parlement de verplichting oplegt bepalingen aan te nemen binnen een vaste termijn.

De vaststelling van een termijn van 6 maanden is dus een politieke verbintenis die zal moeten worden nagekomen.

Wat betreft de toetsing aan de Grondwet door het Arbitragehof bepaalt het regeerakkoord dat die beperkt zal blijven tot de controle van de overeenstemming van het decreet met de wet die de bevoegdheden toekent (ontwerp 434).

Een lid is het niet eens met de Minister, waar deze verwijst naar de artikelen van de Grondwet, met name de artikelen 135 en 139. Artikel 135 bepaalde wel dat de wet betreffende het personeel van de hoven en rechtbanken « gedurende de eerste zitting van de Kamers (moet) worden ingevoerd »; maar deze bepaling was voorafgegaan door een andere, die het juridisch vacuüm voorkwam, namelijk : « Het personeel van de hoven en de rechtbanken blijft in functie zoals het thans bestaat, totdat een wet hierin zal hebben voorzien. »

In 1970 werd een soortgelijke bepaling neergelegd in artikel 104 van de Grondwet, dat twee nieuwe hoven van beroep instelde.

Een lid constateert bij de lezing van het verslag van de Kamercommissie (blz. 11) dat er volgens de Eerste Minister « indien de ... wet niet binnen de vereiste termijn van 6 maanden zou worden goedgekeurd er volgens hem geen juridische leemte zal ontstaan omdat alsdan toepassing zou gemaakt worden van de theorie van de continuïteit van de instellingen ».

Verscheidene leden betwisten dit.

STEMMING OVER DE AMENDEMENTEN

1. Een senator stelt de volgende tekst voor (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 22) :

« In de Grondwet wordt een artikel 106bis ingevoegd, luidende :

« Artikel 106bis. — Bevoegdheidsconflicten tussen wetgevendende organen worden geregeld door een rechtscollege, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. »

Het wordt verantwoord als volgt :

« Deze aangelegenheid heeft niets te maken met conflicten tussen het interne recht en het internationaal of supra-

supranational, visés dans la déclaration faite à ce sujet par le pouvoir législatif le 14 novembre 1978 (ibid., pp. 14001 et 14019).

Comme les textes proposés dans le document 100 (S.E. 1979) - n° 20, les textes suivants sont proposés sous toutes réserves quant au fond. »

Cette proposition est rejetée par 13 voix contre 1 et 3 abstentions.

Le même sénateur retire son autre proposition (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) - n° 44).

2. Proposition du Gouvernement amendée par la Chambre des Représentants :

a) le § 1^{er} est adopté par 15 voix et 2 abstentions.

b) Au § 2, un membre propose de remplacer les mots « Cour d'Arbitrage » par « Cour des Conflits ».

Cette proposition est rejetée par 15 voix contre 1 et 1 abstention.

Le § 2 est adopté par 16 voix et 1 abstention.

3) Disposition transitoire

Un membre propose la disposition suivante dans le but d'éviter le vide juridique :

« Une loi déterminera la date d'entrée en vigueur de l'article 107^{quater} et réglera son exécution. Le projet devra être déposé sur le bureau des Chambres législatives dans les six mois qui suivront la promulgation du présent article.

Le texte actuel restera d'application jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la susdite loi. »

Mise aux voix, cette proposition est rejetée par 13 voix contre 3 et une abstention.

La disposition transitoire proposée par le projet transmis par la Chambre des Représentants est adoptée par 13 voix contre 1 et 1 abstention.

Un sénateur fait observer que, de toute manière, l'adoption de l'article 107^{ter} et de la disposition transitoire, tels qu'ils sont formulés dans les textes en discussion, laissera subsister un vide juridique quant à la solution de plusieurs conflits déjà nés sous le régime de l'article 59^{bis}, § 8, actuel, ainsi que d'autres conflits qui pourraient encore naître avant la mise en vigueur du nouveau système.

L'ensemble du projet est adopté par 15 voix et 2 abstentions.

La Commission était appelée à adopter la suppression de l'article 59^{bis}, § 8, (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) - n° 49) qui, dans l'esprit du Gouvernement est devenu inutile, suite à l'adoption de l'article 107^{ter} rapporté ci-dessus.

national recht als bedoeld in de desbetreffende verklaring van de wetgevende macht van 14 november 1978 (ibid., pp. 14001 en 14019).

Evenals de teksten voorgesteld in Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 20, worden ook de hiernavolgende teksten voorgesteld onder alle voorbehoud wat de zaak zelf betreft. »

Dit voorstel wordt verworpen met 13 stemmen tegen 1, bij 3 onthoudingen.

Dezelfde senator neemt zijn ander voorstel terug (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 44).

2. Voorstel van de Regering, geamendeerd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

a) § 1 wordt aangenomen met 15 stemmen, bij 2 onthoudingen;

b) een lid stelt voor in § 2 het woord « Arbitragehof » te vervangen door het woord « Conflictenhof ».

Dit voorstel wordt verworpen met 15 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

§ 2 wordt aangenomen met 16 stemmen, bij 1 onthouding.

3) Overgangsbepaling

Een lid stelt de volgende tekst voor, ten einde een juridisch vacuüm te voorkomen :

« Een wet zal de datum van inwerkingtreding van artikel 107^{quater} bepalen en de uitvoering ervan regelen. Het ontwerp moet bij de Wetgevende Kamers zijn ingediend binnen zes maanden na de afkondiging van dit artikel.

De tegenwoordige tekst zal van toepassing blijven tot het tijdstip van inwerkingtreding van bovengenoemde wet. »

Dit voorstel wordt in stemming gebracht en verworpen met 13 stemmen tegen 3, bij 1 onthouding.

De overgangsbepaling voorgesteld in het ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt aangenomen met 13 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Een senator merkt op dat de aanneming van artikel 107^{ter} en van de overgangsbepaling, zoals zij geformuleerd zijn in de voorgestelde teksten, hoe dan ook een juridisch vacuüm zal laten bestaan met betrekking tot de oplossing van verschillende conflicten die reeds zijn ontstaan onder de gelding van het huidige artikel 59^{bis}, § 8, alsmede van andere conflicten die nog zouden kunnen rijzen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

Het ontwerp in zijn geheel is aangenomen met 15 stemmen, bij 2 onthoudingen.

De Commissie was geroepen om de opheffing van artikel 59^{bis}, § 8, goed te keuren (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) - nr. 49), welk artikel volgens de Regering nutteloos is geworden na het aannemen van voornoemd artikel 107^{ter}.

Plusieurs membres estiment qu'il n'y a en tout cas aucune urgence politique mais que par contre le maintien provisoire de l'article 59bis, § 8, est de nature à assurer une base constitutionnelle à la loi du 3 juillet 1971, et aux procédures engagées dans ce cadre.

Un sénateur estime toutefois que l'abrogation de l'article 59bis, § 8, est indissolublement liée à l'adoption du nouvel article 107ter et résulte implicitement de celle-ci. Il ne sert donc rien d'en différer l'abrogation explicite : ce qui est absolument nécessaire, c'est une disposition transitoire permettant le maintien en vigueur provisoire du système actuel.

Le Ministre des Réformes Institutionnelles (F) a marqué l'accord du Gouvernement pour surseoir à l'examen de ce point.

Le présent rapport est adopté par 19 voix et 1 abstention.

Les Rapporteurs,
P. de STEXHE.
L. LINDEMANS.

Le Président,
E. LEEMANS.

Verscheidene leden oordelen dat dit politiek in het geheel niet dringend is, maar dat daarentegen de voorlopige handhaving van artikel 59bis, § 8, een grondwettelijke basis kan verschaffen voor de wet van 3 juli 1971 en voor de procedures die in dat kader aan de gang zijn.

Een senator is evenwel van oordeel dat de opheffing van artikel 59bis, § 8, onverbrekkelijk verbonden is met de goedkeuring van het nieuwe artikel 107ter en impliciet daaruit voortvloeit. Het dient dus nergens toe de uitdrukkelijke opheffing uit te stellen : volstrekt noodzakelijk is echter wel een overgangsbepaling die het mogelijk maakt het bestaande systeem voorlopig te handhaven.

De Minister van Institutionele Hervormingen (F) verklaart dat de Regering instemt met het voorstel om de bespreking van dit punt op te schorten.

Dit verslag is goedgekeurd met 19 stemmen, bij 1 onthouding.

De Verslaggevers,
L. LINDEMANS.
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.