

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

12 DÉCEMBRE 2013

**Projet de loi relatif au mécanisme de
responsabilisation climat**

**Projet de texte portant révision de
l'article 143 de la Constitution**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR

**MME Taelman
ET M. Deprez**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2013-2014

12 DECEMBER 2013

**Wetsontwerp met betrekking tot het
klimaatresponsabiliseringsmechanisme**

**Ontwerp van tekst houdende herziening
van artikel 143 van de Grondwet**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR

**MEVROUW Taelman
EN DE HEER Deprez**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Présidente / Voorzitster : Sabine de Bethune.

Membres / Leden :

N-VA	Huub Broers, Louis Ide, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS	Hassan Bousetta, Jean-François Istasse, Philippe Moureaux.
MR	Armand De Decker, Gérard Deprez.
CD&V	Wouter Beke, Sabine de Bethune.
sp.a	Bert Anciaux, Guy Swennen.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Bart Laeremans.
Écolo	Marcel Cheron.
cdH	Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Inge Faes, Lieve Maes, Sabine Vermeulen.
Ahmed Laaouej, Willy Demeyer, Philippe Mahoux, Louis Siquet.
Alain Courtois, Christine Defraigne, Richard Miller.
Dirk Claes, Etienne Schouppe, Johan Verstreken.
Leona Detiège, Dalila Douifi, Fauzaya Talhaoui.
Rik Daems, Yoei Vastersavendts.
Filip Dewinter, Anke Van dermeersch.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.
André du Bus de Warnaffe, Vanessa Matz.

Voir :

Documents du Sénat :

5-2370 - 2013/2014 :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2 : Amendements.

Voir aussi :

Documents du Sénat :

5-2371 - 2013/2014 :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2 : Amendements.

N° 3 : Rapport.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-2370 - 2013/2014 :

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2 : Amendementen.

Zie ook :

Stukken van de Senaat :

5-2371 - 2013/2014 :

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2 : Amendementen.

Nr. 3 : Verslag.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la troisième phase de la Sixième Réforme de l'État, dix propositions ont été déposées à la Chambre des représentants le 24 juillet 2013 (doc. Chambre, n^{os} 53-2965/1 à 53-2974/1).

Ces propositions ont été subdivisées en quatre clusters en vue de leur examen :

1. élargissement de l'autonomie financière des entités fédérées : la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (doc. Chambre, n^o 53-2974/1);

2. mécanisme de responsabilisation climat et conflits d'intérêts : (i) la proposition de loi relative au mécanisme de responsabilisation climat (doc. Chambre, n^o 53-2965/1) et (ii) la proposition de révision de l'article 143 de la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2967/1);

3. consultations populaires régionales : (i) la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2966/1), (ii) la proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (doc. Chambre, n^o 53-2968/1) et (iii) la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2971/1) (1);

4. dépenses électorales : quatre propositions de révision de la Constitution et modifiant des lois spéciales et des lois ordinaires (doc. Chambre, n^{os} 53-2969/1, 53-2970/1, 53-2972/1 et 53-2973/1).

Après avoir été respectivement amendées et corrigées par la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre, la proposition de loi relative au mécanisme de responsabilisation climat (doc. Chambre, n^o 53-2965/1) et la proposition de révision de l'article 143 de la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2967/1) ont été adoptées le 28 novembre 2013 par l'assemblée plénière de la Chambre des représentants, respectivement par 105 voix contre 33 et par 104 voix contre 33 (2). Le 29 novembre, les deux projets ont été transmis au Sénat qui les a envoyés pour examen à la commission des Affaires institutionnelles (doc. Sénat, n^{os} 5-2370/1 et 5-2371/1).

(1) Cette proposition a été déclarée sans objet à la Chambre des représentants (voir doc. Chambre, n^o 53-2969/3, p. 7).

(2) Pour les autres propositions (clusters 1, 3 et 4), il est renvoyé aux rapports n^{os} 5-2369/3, 5-2372/3 et 5-2374/3.

I. INLEIDING

In het kader van de derde fase van de Zesde Staatshervorming werden op 24 juli 2013 tien voorstellen ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stukken Kamer, nrs. 53-2965/1 tot 53-2974/1).

Die voorstellen werden met het oog op hun behandeling in vier clusters ingedeeld :

1. uitbreiding van de financiële autonomie van de deelstaten : het voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden (stuk Kamer, nr. 53-2974/1);

2. het klimaatresponsabiliseringsmechanisme en belangenconflicten : (i) het wetsvoorstel met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme (stuk Kamer, nr. 53-2965/1) en (ii) het voorstel tot herziening van artikel 143 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2967/1);

3. gewestelijke volksraadplegingen : (i) het voorstel tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2966/1), (ii) het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten (stuk Kamer, nr. 53-2968/1) en (iii) het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2971/1) (1);

4. verkiezingsuitgaven : vier voorstellen tot herziening van de Grondwet en houdende wijziging van bijzondere en gewone wetten (stukken Kamer, nrs. 53-2969/1, 53-2970/1, 53-2972/1 en 53-2973/1).

Het wetsvoorstel met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme (stuk Kamer, nr. 53-2965/1) en het voorstel tot herziening van artikel 143 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2967/1) werden, na respectievelijk amendering en verbetering door de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, op 28 november 2013 aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers respectievelijk met 105 tegen 33 stemmen en met 104 tegen 33 stemmen (2). Op 29 november werden de beide ontwerpen overgezonden naar de Senaat die ze voor onderzoek heeft verzonden naar de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden (stukken Senaat, nrs. 5-2370/1 en 5-2371/1).

(1) Dit voorstel werd in de Kamer zonder voorwerp verklaard (zie stuk Kamer, nr. 53-2969/3, blz. 7).

(2) Voor de andere voorstellen (clusters 1, 3 en 4) wordt verwezen naar de verslagen nrs. 5-2369/3, 5-2372/3 en 5-2374/3.

La commission des Affaires institutionnelles a traité les deux projets au cours de ses réunions des 2, 3 et 4 décembre 2013. Pour les questions de procédures qui ont été soulevées, il est renvoyé au rapport n° 5-2369/3.

Lors de chacune de ces réunions, le gouvernement était représenté par M. Melchior Wathelet, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles.

Le présent rapport a été soumis à l'approbation de la commission le 12 décembre 2013.

II. EXPOSÉS INTRODUCTIF DE M. WATHELET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

a) Projet de loi relatif au mécanisme de responsabilisation climat, n° 5-2370/1

L'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, tel qu'inséré par la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences prévoit un mécanisme de responsabilisation climat.

L'objectif du mécanisme est de stimuler les régions à respecter les objectifs assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire. Dans ce contexte, on se référera aux objectifs qui prévoient de limiter à deux degrés Celsius le réchauffement de la planète par rapport au niveau actuel, de réduire les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés de 80 à 95 % d'ici à 2050 par rapport à leur niveau de 1990, dans l'article 10.3 de la directive 2003/87/CE et dans la décision 1/CP.16 de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

La loi spéciale établit les principes sur lesquels repose la mise en œuvre de ce mécanisme: une trajectoire pluriannuelle — pour laquelle une discussion avec les différentes régions a eu lieu —, établissement annuel de l'écart positif ou négatif des émissions rapportées pour chaque région par rapport à cette trajectoire, et, selon le cas, versement d'un montant à la région prélevé sur le montant provenant de la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des droits d'émission ou déduction d'un montant des moyens attribués par la loi spéciale à la région, montant plafonné à un pourcentage de la part de ces mêmes recettes revenant à la région concernée.

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft de beide ontwerpen behandeld tijdens haar vergaderingen van 2, 3 en 4 december 2013. Voor procedurekwesties die daarbij zijn opgeworpen, wordt verwezen naar het verslag nr. 5-2369/3.

Op elk van die vergaderingen was de regering vertegenwoordigd door de heer Melchior Wathelet, staatssecretaris voor Staatshervorming.

Dit verslag werd ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd op 12 december 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN DOOR DE HEER WATHELET, STAATSSECRE- TARIS VOOR STAATSHERVORMING

a) Wetsontwerp met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, nr. 5-2370/1

Artikel 65^{quater} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, ingevoegd bij het voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, voorziet in een klimaatresponsabiliseringsmechanisme.

Het doel van dit mechanisme is om de gewesten te stimuleren de hun toegewezen doelstellingen inzake broeikasgasemissies te respecteren in de gebouwen en in de tertiaire sector. In dat verband kan verwezen worden naar de doelstellingen om de opwarming van de planeet te beperken tot 2 graden Celcius in vergelijking met de huidige situatie, om de uitstoot van broeikasgassen van de geïndustrialiseerde landen tegen 2050 terug te brengen tot 80 à 95 % in vergelijking met hun niveau in 1990, in artikel 10.3 van de richtlijn 2003/87/EG en van beslissing 1/CP.16 van de Conferentie van Partijen bij de Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.

De bijzondere wet stelt de principes vast van de invoering van dit mechanisme: bepaling van een meerjarentraject — waarover reeds met de gewesten werd overlegd —, jaarlijkse vaststelling van het positieve of negatieve verschil tussen de door elk gewest overgemaakte emissie-inventaris en dit traject en, naargelang het geval, storting van een bedrag aan het gewest dat wordt voorafgelaten op het bedrag dat afkomstig is uit het federale aandeel van de opbrengsten van de veiling van de emissierechten, of het in mindering nemen van een bedrag op wordt er een som geld afgetrokken van de middelen die bij bijzondere wet aan het gewest werden toegekend, bedrag dat geplafonneerd is op een percentage van het aandeel in dezelfde opbrengsten die toekomen aan het betrokken gewest.

La loi spéciale de financement habilite le législateur ordinaire à fixer la procédure d'adoption des objectifs et les modalités complémentaires de leur évaluation annuelle, ainsi que les modalités du calcul des montants à prélever et à transférer.

b) Projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution, n° 5-2371/1

Conformément au point 9 de la disposition transitoire, ajoutée à l'article 195 de la Constitution lors de la révision de cet article du 29 mars 2012, l'article 143 de la Constitution est ouvert à révision, « en vue d'ajouter un paragraphe qui exclut la procédure de conflit d'intérêts à l'égard d'une loi ou d'une décision de l'autorité fédérale qui modifie la base imposable, le taux d'imposition, les exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques ».

L'article 143, §§ 2 et 3, prévoit les procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts pouvant être respectivement menées à l'égard de textes législatifs et réglementaires de l'État fédéral et des entités fédérées lorsqu'une entité fédérée estime que ses intérêts sont gravement compromis par une norme en projet. En principe, un conflit d'intérêts est donc un conflit de nature politique, qui porte sur l'opportunité d'adopter une norme et pas sur la légalité de cette norme.

La proposition de révision de la Constitution à l'examen vise à exclure toute procédure de conflit d'intérêts portant sur les règles fédérales relatives à l'établissement et à l'application de l'impôt sur les personnes physiques. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'ensemble des mesures relatives à la réforme de la loi spéciale de financement, en particulier celles relatives à l'autonomie fiscale des régions en ce qui concerne l'impôt sur les personnes physiques. La perception de l'impôt sur les personnes physiques est essentielle, tant pour l'État fédéral que pour les entités fédérées, à ce point que tout retard dans l'exécution des mesures fiscales peut porter un grave préjudice à l'ensemble des entités fédérées. Les conséquences d'une procédure de conflit d'intérêts et des délais supplémentaires qu'elle entraîne risquent donc d'être disproportionnées tant pour la perception de l'impôt que pour le budget de l'État et des entités fédérées, qui sont chacun soumis au principe de l'annualité.

Quoi qu'il en soit, le législateur fédéral reste tenu de respecter la loyauté fédérale en la matière, afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Toutes les règles qui échapperont aux procédures de conflit d'intérêts sont des décisions prises par le pouvoir législatif fédéral ou par le pouvoir exécutif fédéral, comme les lois, arrêtés,

De bijzondere financieringswet machtigt de gewone wetgever om de procedure met betrekking tot goedkeuring van de doelstellingen en de bijkomende modaliteiten van de jaarlijkse evaluatie ervan, alsook van de berekening van de vooraf te nemen en over te hevelen bedragen te bepalen.

b) Ontwerp van tekst houdende herziening van artikel 143 van de Grondwet, nr. 5-2371/1

Overeenkomstig punt 9 van de overgangsbepaling die is toegevoegd aan artikel 195 bij de herziening van dit artikel op 29 maart 2012, wordt artikel 143 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard, « om een paragraaf toe te voegen die de belangenconflictenprocedure uitsluit ten aanzien van een wet of een beslissing van de federale overheid die wijzigingen aanbrengt aan de belastbare grondslag, het belastingtarief of de vrijstellingen of aan elk ander element dat tussenkomt in de berekening van de personenbelasting ».

Artikel 143, §§ 2 en 3, voorziet de procedures voor de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten die respectievelijk kunnen gevoerd worden tegen de wetgevende en reglementaire teksten van de Federale Staat en de deelstaten, wanneer een deelstaat van mening is dat zijn belangen ernstig geschaad zijn door een ontworpen norm. In beginsel is een belangenconflict dus een conflict van politieke aard betreffende de opportuniteit van een norm, en niet betreffende de wettelijkheid ervan.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet beoogt elke procedure inzake belangenconflicten uit te sluiten betreffende federale regels die betrekking hebben op de vestiging en de toepassing van de personenbelasting. Deze maatregel past in het geheel aan maatregelen betreffende de hervorming van de bijzondere financieringswet, en meer bepaald deze met betrekking tot de fiscale autonomie van de gewesten inzake de personenbelasting. De inning van de personenbelasting is essentieel, zowel voor de Federale Staat als voor de deelstaten, zodanig dat elke vertraging in de uitvoering van de fiscale maatregelen ernstig afbreuk kan doen aan alle deelstaten. De gevolgen van een procedure inzake een belangenconflict, en van de bijkomende termijnen die deze met zich meebrengt, zouden dus mogelijkerwijze disproportioneel kunnen zijn zowel voor de inning van de belasting als voor de begroting van de Staat en de deelstaten, die elk onderworpen zijn aan het annaliteitsbeginsel.

De federale wetgever blijft er evenwel toe gehouden om in deze de federale loyautéit te respecteren, met het oog op het vermijden van belangenconflicten. De regels die zullen ontsnappen aan de procedures inzake belangenconflicten zijn allemaal beslissingen die zijn aangenomen door de federale wetgevende macht of de

règlements, actes administratifs ou toute autre décision au sens de l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

a) Projet de loi relatif au mécanisme de responsabilisation climat, n° 5-2370/1

M. Laeremans souligne que le Vlaams Belang n'est pas opposé à une plus grande responsabilisation dans le domaine climatique. À l'heure actuelle, les régions disposent déjà de larges compétences, qui seront encore renforcées par la réforme de l'État.

Le Vlaams Belang a néanmoins des réserves à formuler concernant le financement en la matière. En effet, le produit de la mise aux enchères des droits d'émission ne revient pas suffisamment aux régions. Or, les efforts sont d'ores et déjà largement assumés par elles. L'intervenant rappelle les engagements belges pris à l'époque par le premier ministre Leterme dans le financement dit «*Fast Start*» en faveur de pays en développement. Finalement, les régions ont dû suppléer dans le cadre d'une promesse fédérale sur laquelle elles n'avaient aucune prise. Aucune avancée n'a encore été enregistrée dans ce dossier.

Par ailleurs, M. Laeremans s'interroge sur le fait que le secrétariat relatif au mécanisme de responsabilisation climat serait assuré par le Bureau fédéral du Plan. Cela a de quoi surprendre, quand on sait que le Bureau fédéral du Plan poursuit une finalité tout autre. Le Bureau du Plan jouit-il d'une expérience en la matière ? Dispose-t-il des moyens nécessaires ? Quelle est la mission du secrétariat ? Le Bureau du Plan est-il disposé à l'assumer ?

L'intervenant trouve plus logique qu'un organe politique organise le secrétariat en question, comme la Chambre assure le secrétariat de la Commission de déontologie de la vie politique.

M. Wathelet, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, trouve, pour sa part, logique que le Bureau fédéral du Plan se charge de cette mission, qu'il a d'ailleurs acceptée.

Il déclare qu'il faut répartir les charges entre les différentes entités du pays. On prévoit de toute façon d'instaurer un mécanisme de responsabilisation et de faire en sorte que la partie non affectée du produit de la mise aux enchères des droits d'émission soit consacrée au financement de ce mécanisme.

federale uitvoerende macht, zoals wetten, besluiten, reglementen, administratieve handelingen of elke andere beslissing in de zin van artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

III. ALGEMENE BESPREKING

a) Wetsontwerp met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, nr. 5-2370/1

De heer Laeremans stelt dat het Vlaams Belang niet gekant is tegen een betere responsabilisering op het vlak van klimaat. De gewesten zijn hiervoor vandaag reeds grotendeels bevoegd, en dankzij de Staatshervorming zullen deze bevoegdheden nog toenemen.

Toch heeft het Vlaams Belang bedenkingen bij de financiering hiervan : de opbrengst van de veiling van de emissierechten keert niet voldoende terug naar de gewesten. De inspanningen berusten nu al grotendeels bij de gewesten. Spreker herinnert aan de door toenmalig eerste minister Leterme aangegane Belgische verbintenissen in de zogenaamde *Fast Start*-financiering aan de ontwikkelingslanden. Uiteindelijk moesten de gewesten inspringen om een federale belofte na te komen waarin ze zelf geen inspraak hadden. In dit dossier is nog steeds geen vooruitgang geboekt.

De heer Laeremans heeft bovendien nog een aantal vragen over het feit dat het Federaal Planbureau het secretariaat voor het klimaatresponsabiliseringsmechanisme zou verzekeren. Aangezien het Federaal Planbureau een volledige andere finaliteit heeft, klinkt dit toch wel vreemd. Heeft het Planbureau ervaring in deze materie ? Heeft het Planbureau daar de middelen voor ? Wat is de opdracht van het secretariaat ? Is het Planbureau daartoe bereid ?

Het lijkt voor spreker logischer dat een politiek orgaan het secretariaat hiervan zou organiseren, naar analogie met de Deontologische Commissie voor Politici, waarvan de Kamer het secretariaat waarneemt.

Over het Federaal Planbureau meent de heer Wathelet, staatssecretaris voor Staatshervorming, dat het logisch is dat die instelling de taak op zich zou nemen. Het Federaal Planbureau heeft dit trouwens aanvaard.

Hij verklaart dat er een *burden sharing* moet komen tussen de verschillende entiteiten van het land. In ieder geval wordt sowieso in een responsabiliseringsmechanisme voorzien en het deel van de financiering van de veiling dat niet geaffecteerd wordt zal blijven om in de nodige middelen te voorzien om dit responsabiliseringsmechanisme uit te voeren.

M. Laeremans déplore que la réponse du secrétaire d'État soit aussi vague. Le Bureau fédéral du Plan aura-t-il d'autres tâches de ce genre à accomplir? Dispose-t-il de l'expérience requise pour mettre en place un tel secrétariat? Le Bureau fédéral du Plan est souvent un « baromètre » objectif de référence lorsqu'il s'agit d'étayer ou de justifier des décisions politiques. Pour l'opposition, cette institution est aussi un outil de contrôle utile. Mais il est clair que plus on confiera de tâches de ce genre au Bureau fédéral du Plan, moins celui-ci pourra accomplir avec efficacité sa mission essentielle qui est de présenter une vision prospective. M. Laeremans pense qu'il y a d'autres possibilités. Que pense le Bureau fédéral du Plan de la nouvelle tâche qui lui est confiée? Combien de personnes faudra-t-il mettre à disposition pour ce secrétariat?

Le secrétaire d'État répond que le Bureau fédéral du Plan est d'accord pour accomplir cette tâche. Il se demande quelle institution pourrait faire preuve d'une objectivité égale à celle du Bureau fédéral du Plan, qui a l'avantage de disposer déjà d'une grande expertise dans la réalisation d'études et de projections et qui s'est penché sur l'impact financier du changement climatique. Il suppose que, si le Bureau fédéral du Plan avait une quelconque objection, il n'hésiterait pas à en faire part.

M. Laeremans indique qu'il existe déjà un Conseil du développement durable et que cet organe serait plus adapté, en termes de finalité, pour agir dans le cadre de la problématique du climat.

Le secrétaire d'État précise que ce qui a pesé le plus dans le choix de l'institution, ce n'est pas tant la matière proprement dite, mais plutôt la capacité à pouvoir faire preuve d'une objectivité et d'une expertise suffisantes pour mettre un secrétariat à disposition dans le cadre d'une étude. Le choix du Bureau fédéral du Plan s'est donc imposé.

Pour ce qui est du financement, le secrétaire d'État répond qu'une partie du produit de la mise aux enchères des droits d'émission sera affectée au financement du mécanisme de responsabilisation, conformément à la loi et à la loi spéciale proposées. Le solde sera utilisé dans le cadre de la répartition des charges. Le secrétaire d'État admet que la répartition des charges entre l'État fédéral et les régions n'a pas encore été fixée.

M. Laeremans demande quelles clés seront appliquées pour la répartition au niveau des régions.

Le secrétaire d'État répond que la clé n'a pas encore été déterminée dans le cadre de la répartition des charges. Elle le sera lorsque le montant aura été fixé sur la base du mécanisme de responsabilisation.

Le produit de la mise aux enchères des droits d'émission doit être réparti entre les régions et l'autorité fédérale. On s'y emploie dans le cadre de la

De heer Laeremans betreurt het vage antwoord van de staatssecretaris. Heeft het Federaal Planbureau nog gelijkaardige opdrachten? Is het Federaal Planbureau ermee vertrouwd om dit soort secretariaat uit te bouwen? Het Federaal Planbureau is vaak een objectieve graadmeter om beleidsbeslissingen te ondersteunen of te verantwoorden. Deze instelling is voor de oppositie ook een nuttig instrument van controle. Maar hoe meer men het Federaal Planbureau met dit soort opdrachten gaat belasten, hoe minder efficiënt het nuttig werk kan doen, met name termijnvisie verstrekken en verantwoorden. Er zijn volgens de heer Laeremans andere alternatieven mogelijk. Wat vindt het Federaal Planbureau zelf van die opdracht? Hoeveel mensen zullen zij voor dat secretariaat ter beschikking moeten stellen?

De staatssecretaris antwoordt dat het Federaal Planbureau hiermee akkoord gaat. Hij vraagt zich af welke andere instelling even objectief is als het Federaal Planbureau, dat reeds veel expertise heeft uitgebouwd met het publiceren van studies en projecties en de financiële impact rond de klimaatverandering heeft uitgewerkt. Hij veronderstelt dat als het Federaal Planbureau een bezwaar had gehad, dit zeker geweten was geweest.

De heer Laeremans zegt dat er reeds een Raad voor de Duurzame ontwikkeling bestaat. Dit is een orgaan dat qua finaliteit beter aansluit bij de problematiek van het klimaat.

De staatssecretaris meent dat de materie zelf misschien minder belangrijk is dan het feit dat men objectief genoeg en deskundig genoeg moet zijn om een secretariaat voor een studie ter beschikking te stellen. Daarom werd voor het Federaal Planbureau gekozen.

Op het vlak van de financiering antwoordt de staatssecretaris dat een deel van de opbrengst van de veiling volgens deze wet en volgens de bijzondere wet zal gebruikt worden om het responsabiliseringsmechanisme te financieren. En met de rest zal de burdensharing moeten bepaald worden. De staatssecretaris geeft toe dat de burdensharing nog niet vastgelegd is tussen het federale niveau en de gewesten.

De heer Laeremans vraagt op basis van welke sleutels een verdeling zal gebeuren naar de gewesten.

De staatssecretaris antwoordt dat de sleutel nog niet is bepaald door de burdensharing. Maar die zal bepaald worden nadat het bedrag zal bepaald worden op basis van het responsabiliseringsmechanisme.

De veiling moet verdeeld worden tussen de gewesten en de federale overheid. Men is daar thans mee bezig in het kader van de onderhandeling van de

négociation sur la répartition des charges. Chacune des quatre entités a mis une proposition sur la table. Le secrétaire d'État a pris connaissance de ces propositions et a le sentiment qu'un accord pourra être trouvé.

M. Laeremans se demande si cela s'inscrit dans le cadre de l'accord papillon.

Le secrétaire d'État répond qu'il s'agit d'un accord au niveau de chaque entité, comme ce fut le cas pour l'accord d'Ostende de 2004. Il faut trouver un accord prévoyant plus ou moins la même répartition. La contribution fédérale en l'espèce est minime, car il s'agit principalement d'une matière régionale.

b) Projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution, n° 5-2371/1

M. Laeremans déplore la révision en projet de l'article 143 de la Constitution. Cette révision rompt l'égalité entre la réglementation fédérale et les normes législatives des entités fédérées. En effet, il ne sera dorénavant plus possible d'invoquer un conflit d'intérêts contre des lois, arrêtés, règlements, actes et décisions de l'État fédéral relatifs à la base imposable, aux tarifs d'imposition, aux exonérations ou à tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques. En revanche, il restera possible de soulever des conflits d'intérêts contre les normes fiscales des entités fédérées. Comment justifier une telle différence de traitement ? Pourquoi n'élabore-t-on pas une procédure accélérée pour les conflits d'intérêts soulevés contre des normes fiscales ?

La pratique montre d'ailleurs que les conflits d'intérêts sont surtout soulevés pour retarder le processus décisionnel. En témoignent en tout cas les conflits d'intérêts successifs qui ont été soulevés contre les propositions de loi relatives à la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Halle-Vilvorde. La procédure visant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts n'a pas été instaurée pour paralyser le fonctionnement d'un Parlement pour une durée indéterminée. Les francophones disposent de cinq Assemblées législatives susceptibles de soulever un conflit d'intérêts, alors que du côté flamand, seul le Parlement flamand peut recourir à cette procédure. Il convient de réformer la procédure dans sa globalité.

M. Broers épingle les difficultés qui ont jadis surgi par rapport aux conflits d'intérêts soulevés entre les Assemblées législatives. La procédure de prévention et de règlement d'un conflit d'intérêts est régie par l'article 32, §§ 1^{er} à 1^{er} *quater*, de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. La loi spéciale du 7 mai 1999 modifiant l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, relative à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts y a

burdensharing. Nu heeft elke entiteit een voorstel op tafel gelegd en heeft hij het voorstel van de vier entiteiten gezien waaruit blijkt dat daarin een akkoord kan gevonden worden.

De heer Laeremans vraagt zich af of dit op zich losstaat van het vlinderakkoord.

De staatssecretaris antwoordt dat dit deel uitmaakt van een akkoord vanuit elke entiteit, zoals het akkoord van Oostende van 2004. Er moet een akkoord gevonden worden dat min of meer in dezelfde verdeling voorziet. Het federale aandeel is hierin miniem, omdat dit voornamelijk een gewestelijke materie betreft.

b) Ontwerp van tekst houdende herziening van artikel 143 van de Grondwet, nr. 5-2371/1

De heer Laeremans betreurt de ontworpen herziening van artikel 143 van de Grondwet. Deze herziening doorbreekt de gelijkheid tussen de federale regelgeving en de wetgevende normen van de deelgebieden. Voortaan zullen immers geen belangenconflicten meer kunnen worden ingeroepen tegen de wetten, besluiten, reglementen, handelingen en beslissingen van de federale Staat met betrekking tot de belastbare grondslag, de belastingtarieven, de vrijstellingen of elk ander element dat in de berekening van de personenbelasting ingrijpt. Er kunnen echter wel nog steeds belangenconflicten worden ingeroepen tegen de fiscale normen van de deelgebieden. Hoe verantwoordt men dit verschil in behandeling ? Waarom ontwerpt men geen spoedprocedure voor de belangenconflicten die tegen fiscale normen worden ingeroepen ?

De praktijk toont overigens aan dat belangenconflicten vooral worden ingeroepen om het besluitvormingsproces te vertragen. Daarvan getuigen in ieder geval de opeenvolgende belangenconflicten die werden ingeroepen tegen de wetsvoorstellen met betrekking tot de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvorde. De procedure tot voorkoming en regeling van de belangenconflicten werd niet in het leven geroepen om de werking van een Parlement voor onbepaalde tijd lam te leggen. De Franstaligen beschikken over vijf Wetgevende Vergaderingen die een belangenconflict kunnen inroepen, terwijl aan Vlaamse zijde alleen het Vlaams Parlement zulks kan. De procedure moet in haar geheel worden hervormd.

De heer Broers wijst op de moeilijkheden die in het verleden zijn gerezen met betrekking tot de belangenconflicten tussen Wetgevende Vergaderingen. De procedure tot voorkoming en regeling van belangenconflicten wordt geregeld in artikel 32, §§ 1 tot 1^{quater}, van de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Met de bijzondere wet van 7 mei 1999 tot wijziging van artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instel-

apporté un certain nombre de précisions fondamentales. Une première précision fondamentale concernait le début de la procédure. Une deuxième portait sur la question de savoir si la procédure tendant à régler un conflit d'intérêts peut être soulevée plusieurs fois au cours du cheminement d'un projet législatif.

Les modifications du 7 mai 1999 avaient certainement leurs mérites et ont pu compter sur une large majorité, mais force est néanmoins de constater que la réglementation existante a, selon une certaine interprétation, donné lieu malgré tout à une utilisation impropre, voire abusive de la procédure. Un premier problème réside dans la façon dont les délais de suspension dans les conflits d'intérêts invoqués par les différentes assemblées sont manifestement cumulés. Les développements de la proposition de loi spéciale qui allait devenir finalement la loi du 7 mai 1999, formulent la chose comme suit: «la procédure de règlement de conflits d'intérêts ne peut être appliquée qu'une seule fois à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition.» (doc. Sénat, n° 1-1006/1, p. 2). Dans l'article 32, § 1^{er}ter, de la loi du 9 août 1980, cela devient: «Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par une même assemblée à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition.»

On en a déduit à juste titre que différentes assemblées peuvent invoquer un conflit d'intérêts à l'égard d'une même proposition ou d'un même projet. Dans un pays fédéral composé de plusieurs entités dotées du pouvoir législatif, c'est la logique même. De ces mêmes mots, on a toutefois déduit aussi — à tort — que différentes assemblées pouvaient successivement invoquer des conflits d'intérêts et que les délais de suspension étaient appliqués les uns après les autres. En théorie, il est ainsi possible de suspendre pendant 960 jours l'examen d'une proposition ou d'un projet dans une assemblée, au lieu des 120 jours prévus par la loi. L'exemple datant de la législature 2007-2010, à savoir l'examen des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (doc. Chambre, n° 52 0037/001 et doc. Chambre, n° 52 0039/001), a montré que les différentes assemblées ont même coordonné leurs décisions en vue de faire durer la suspension le plus longtemps possible. Finalement, la procédure a duré 845 jours. Il s'agit là d'une utilisation impropre, voire abusive de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts. On peut se demander si l'application du règlement d'une assemblée peut à ce point déroger à une loi (spéciale). L'interprétation admettant le cumul des délais n'est donc certainement pas correcte et ne constitue certainement pas un précédent. En matière constitutionnelle, les précédents ne sont en effet en soi

lingen, betreffende de voorkoming en de regeling van belangenconflicten werden hierin een aantal fundamentele verduidelijkingen aangebracht. Een eerste fundamentele verduidelijking had betrekking op het moment van aanvang van de procedure. Een tweede betrof de vraag of de procedure met het oog op de regeling van een belangenconflict verschillende keren tijdens het wordingsproces van een wettekst mag worden ingeleid.

De wijzigingen van 7 mei 1999 hebben zeker hun verdienste en konden rekenen op een ruime meerderheid, maar niettemin moet worden vastgesteld dat de bestaande regeling volgens een bepaalde interpretatie toch heeft geleid tot een oneigenlijk gebruik of zelfs misbruik van de procedure. Een eerste probleem ligt in de wijze waarop de schorsingstermijnen bij belangenconflicten, die door verschillende assemblees zijn opgeworpen, blijkbaar gecumuleerd worden. De toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat uiteindelijk de wet van 7 mei 1999 is geworden, verwoordde het als volgt: «de procedure met het oog op de regeling van het belangenconflict mag slechts een keer worden ingesteld met betrekking tot eenzelfde ontwerp of eenzelfde voorstel.» (*Parl. St.*, Senaat, nr. 1-1006/1, p. 2.). In artikel 32, § 1^{er}ter, van de wet van 9 augustus 1980 wordt dat echter: «Deze procedure kan slechts eenmaal toegepast worden door eenzelfde assemblee ten aanzien van eenzelfde ontwerp of eenzelfde voorstel.»

Hieruit heeft men terecht afgeleid dat verschillende assemblees een belangenconflict kunnen opwerpen tegen hetzelfde voorstel of ontwerp. In een federaal land met een veelvoud aan entiteiten met wetgevende bevoegdheid, is dat de logica zelve. Uit diezelfde woorden heeft men echter ook — verkeerdelijk — afgeleid dat verschillende assemblees achtereenvolgens belangenconflicten kunnen opwerpen en dat de termijnen van schorsing na elkaar worden toegepast. In theorie is het zo mogelijk om de behandeling van een voorstel of ontwerp in een bepaalde assemblee 960 dagen te schorsen in plaats van de bij wet bepaalde 120 dagen. Het voorbeeld uit de zittingsperiode 2007-2010, namelijk de behandeling van de wetsvoorstellen tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (stukken Kamer, nrs. 52 0037/1 en 52 0039/1), toont aan dat de verschillende assemblees hun beslissingen zelfs op elkaar afstemden om de schorsing zo lang mogelijk aan te houden. Uiteindelijk wist men de procedure 845 dagen te laten duren. Dit vormt een oneigenlijk gebruik en zelfs een misbruik van de procedure ter voorkoming en regeling van belangenconflicten. Men kan zich afvragen of de toepassing van een reglement van een assemblee zo ver van een (bijzondere) wet mag afwijken. De interpretatie die een cumulatie toestaat, is dus niet de juiste en vormt zeker geen precedent. In constitutionele aangelegenheden zijn precedents op zich im-

pas contraignants, *a fortiori* s'ils violent la Constitution. Il importe d'apporter une clarification dans la Constitution afin de se distancier clairement de cette interprétation erronée. Le Sénat devrait se prononcer sur le conflit d'intérêts dans un délai de soixante jours à dater de la suspension de la procédure parlementaire.

Selon l'article 32, § 1^{er}, de la loi du 9 août 1980, la suspension prend cours après le dépôt du rapport et, en tout état de cause, avant le vote final en séance plénière du projet ou de la proposition. Si une assemblée invoque un conflit d'intérêts, d'autres assemblées peuvent l'imiter, mais elles ne peuvent le faire que jusqu'au moment du début de la suspension découlant du premier conflit d'intérêts, sous peine d'irrecevabilité. L'intention du législateur spécial était en effet claire. Ce délai ne peut être qualifié de «délai d'ordre» et rester une coquille vide.

Toutefois, dans la pratique, ces délais ont été dépassés avec beaucoup de souplesse. Lors de l'examen des propositions de loi précitées modifiant les lois électorales en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, pas moins de quatre conflits d'intérêts ont été soulevés. Le traitement de ces procédures a duré successivement 149, 252, 272 et 172 jours. La pratique montre que par une interprétation très créative des délais légaux, ces délais ont parfois été plus que doublés.

Les astuces pour y arriver ont été imaginées avec une singulière inventivité. C'est ainsi notamment que la période des vacances parlementaires a été invoquée comme motif de suspension du délai et que l'on a déduit du règlement d'ordre intérieur du Comité de concertation que le délai ne commençait à courir qu'à partir de la date du dépôt, au secrétariat central, de la demande d'inscription à l'ordre du jour. Cette extension induite d'un délai légal dans un règlement d'ordre intérieur a même fait l'objet d'un assouplissement supplémentaire, car on a décidé que le délai ne commencerait à courir qu'à partir de la première inscription effective à l'ordre du jour. On a même fini par reporter des dates de réunion. Tout cela a été justifié en affirmant que les délais légaux étaient seulement des «délais d'ordre». Le groupe de l'intervenant veut mettre un terme à ces interprétations douteuses.

Le législateur a fixé un délai, mais n'a prévu aucune conséquence en cas de dépassement. Il incombe aux différentes assemblées et au Comité de concertation de respecter les délais légaux. Il faut donc que ce qui n'a pas été prévu par le législateur spécial lui-même soit stipulé dans les règlements respectifs des acteurs concernés. Les interprétations contestées évoquées ci-avant ont remis en cause la procédure de prévention et

mers niet bindend, zeker niet als ze tegen de Grondwet ingaan. Een verduidelijking van de Grondwet dringt zich op om duidelijk afstand te nemen van deze verkeerde interpretatie. De Senaat zou zich binnen zestig dagen vanaf de schorsing van de parlementaire behandeling over het belangenconflict dienen uit te spreken.

Volgens artikel 32, § 1^{er}, van de wet van 9 augustus 1980 neemt de schorsing een aanvang na de indiening van het verslag en in elk geval vóór de eindstemming in de plenaire vergadering over het ontwerp of het voorstel. Indien door een assemblee een belangenconflict wordt opgeworpen, dan zouden andere assemblees dat ook nog kunnen, maar slechts tot het ingaan van de schorsing naar aanleiding van het eerste belangenconflict. Dit moet gebeuren op straffe van onontvankelijkheid. De bedoeling van de bijzondere wetgever was immers duidelijk. Deze termijn mag niet als «termijn van orde» bestempeld worden en een lege doos blijven.

In de praktijk werden deze termijnen echter op een vrij soepele manier overschreden. Bij de behandeling van de eerder aangehaalde wetsvoorstellen tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde werden niet minder dan vier belangenconflicten opgeworpen. De behandeling van deze procedures bedroeg achtereenvolgens 149, 252, 272 en 172 dagen. De praktijk leert dat door een zeer creatieve interpretatie van de wettelijke termijnen deze termijnen soms meer dan verdubbeld werden.

Dit gebeurde volgens bijzonder inventieve ingrepen. Zo werd de periode van reces als reden voor schorsing van de termijn gezien, of werd uit het huishoudelijk reglement van het Overlegcomité afgeleid dat de termijn pas begon te lopen vanaf de datum van indiening bij de Centrale Secretarie van het verzoek tot inschrijving op de agenda. Bovendien werd deze oneigenlijke uitbreiding van een wettelijke termijn in een huishoudelijk reglement nog verder versoepeld door de beslissing dat de termijn pas zou beginnen lopen bij de eerste agendering en ten slotte werd met vergaderdagen geschoven. Dit alles werd verantwoord door te stellen dat de wettelijke termijnen slechts «termijnen van orde» zijn. Aan deze twijfelachtige interpretaties wil de fractie van spreker een einde maken.

De wetgever stelde een termijn voorop, maar verbond er geen gevolgen aan. Het is aan de verschillende assemblees en het Overlegcomité om de wettelijke termijnen na te leven. Wat de bijzondere wetgever zelf niet voorzag, moet dan maar via de respectieve reglementen worden bepaald. De voormelde betwiste interpretaties hebben de procedure ter voorkoming en regeling van belangenconflicten op

de règlement des conflits d'intérêts. Dans un contexte fédéral, ce mécanisme revêt pourtant une importance considérable. L'intervenant et son groupe en sont convaincus et veulent, par ces rectifications, éviter la répétition de ces interprétations erronées. Il faut en effet se rendre compte que la procédure visée à l'article 32 de la loi du 9 août 1980 constitue un outil de concertation politique important dans le contexte fédéral. Si cet outil est utilisé de manière telle que l'on rend impossible le fonctionnement normal des différentes assemblées, il perdra sa valeur. Deux exemples peuvent l'illustrer. Un premier exemple a trait à l'interprétation que l'intervenant et son groupe veulent combattre. Dans le cas des propositions de loi visant à scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, quatre conflits d'intérêts successifs ont entraîné une suspension totale du processus législatif pendant 845 jours. En théorie, on peut même aller jusqu'à six conflits d'intérêts. On pourrait donc, sans grande difficulté, aller d'un bout à l'autre d'une législature et recommencer la procédure au cours de la législature suivante.

Un deuxième exemple concerne l'adoption au Parlement flamand le 17 décembre 1996 d'une motion visant à lancer la procédure de concertation dont il est question à l'article 32, § 1^{er}. À l'époque, le Parlement de la Communauté française avait refusé d'ouvrir cette concertation et avait poursuivi la procédure décrétable. Le Parlement de la Communauté française se basait, à tort ou à raison, sur l'article 32, § 5, de la loi du 9 août 1980 (« Dans l'hypothèse où une procédure relative à un conflit de compétence a été ou est engagée, toute procédure de règlement d'un conflit d'intérêts sur la même matière est suspendue. »). Cet élément fut invoqué comme moyen devant ce qui s'appelait encore la Cour d'arbitrage. Dans son arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998, celle-ci se déclara incompétente pour statuer sur les règles en matière de conflits d'intérêts. Le non-respect de la réglementation en matière de conflits d'intérêts n'est donc pas sanctionné.

La procédure de prévention et règlement des conflits d'intérêts revêt une importance considérable dans un contexte fédéral. Bien que cette règle soit avant tout un instrument politique, on a souhaité ancrer juridiquement ce mécanisme dans la Constitution, dans une loi spéciale et dans le règlement des différentes Assemblées législatives. L'intervenante et son groupe considèrent que cette forme de concertation doit être respectée, sans quoi elle viderait de sa substance la compétence constitutionnelle d'une Assemblée législative.

M. Wathelet, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, indique que la révision proposée ne comporte aucune réforme de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts. Le seul objectif consiste à empêcher tout blocage de la politique fiscale fédérale, car cela aurait aussi de graves conséquences pour le financement des régions.

losse schroeven gezet. Binnen een federale context is dit mechanisme echter van groot belang. Spreker en zijn fractie erkennen dit en willen met deze rechtzettingen een herhaling van die foute interpretaties ongedaan maken. Men moet zich immers realiseren dat de procedure van artikel 32 van de wet van 9 augustus 1980 een belangrijk politiek overleginstrument is in de federale context. Indien men dat instrument zodanig gaat toepassen dat een normale werking van de verschillende assemblees onmogelijk wordt, zal het zijn waarde verliezen. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren. Een eerste voorbeeld betreft de interpretatie die de spreker en zijn fractie willen tegengaan. Bij de wetsvoorstellen tot splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde leidden vier opeenvolgende belangenconflicten tot een totale schorsing van het wetgevingsproces van 845 dagen. In theorie zijn er echter zes belangenconflicten mogelijk. Men zou dus zonder veel problemen een volledige zittingsperiode kunnen overspannen en in de daarop volgende zittingsperiode de procedureslag herbeginnen.

Een tweede voorbeeld betreft de aanneming in het Vlaams Parlement op 17 december 1996 van een motie om de in artikel 32, § 1, bedoelde overlegprocedure op te starten. Toen heeft het Parlement van de Franse Gemeenschap geweigerd dit overleg te voeren en zette het de decreetgevende procedure voort. Het Parlement van de Franse Gemeenschap beriep zich al dan niet terecht op artikel 32, § 5, van de wet van 9 augustus 1980 (« Wanneer een procedure in verband met een bevoegdheidsconflict is of wordt ingeleid, wordt elke procedure tot regeling van een belangenconflict over eenzelfde aangelegenheid geschorst. »). Dit element werd als middel aangevoerd voor het toenmalige Arbitragehof. In zijn arrest nr. 22/98 van 10 maart 1998 verklaarde dit Hof zich onbevoegd om de regels inzake belangenconflicten te toetsen. De schending van de regeling inzake belangenconflicten wordt dus niet gesanctioneerd.

De procedure ter voorkoming en tot regeling van belangenconflicten is in een federale context van zeer groot belang. Hoewel deze regeling in de eerste plaats een politiek instrument is, heeft men dit mechanisme toch juridisch willen verankeren in de Grondwet, een bijzondere wet en het reglement van de verschillende Wetgevende Vergaderingen. Deze vorm van overleg moet voor spreker en zijn fractie worden gerespecteerd of anders holt zij de grondwettelijke bevoegdheid van een wetgevende vergadering uit.

De heer Wathelet, staatssecretaris voor Staatshervorming, geeft aan dat de voorgestelde herziening geen hervorming van de procedure tot voorkoming en regeling van de belangenconflicten inhoudt. De enige bedoeling bestaat erin te voorkomen dat het federale fiscale beleid wordt geblokkeerd, hetgeen ook ernstige gevolgen zou hebben voor de financiering van de

Les autres voies de recours pouvant être utilisées contre des normes fédérales restent intactes.

M. Broers réplique que la politique fiscale des entités fédérées pourra effectivement encore être bloquée par des conflits d'intérêts.

M. Laeremans rappelle que la révision en projet rompt la hiérarchie des normes. Il reste loisible à l'autorité fédérale d'invoquer de manière illimitée des conflits d'intérêts contre les normes des entités fédérées, alors que les entités fédérées ne peuvent pas en faire autant contre des normes fédérales.

Le secrétaire d'État répond que d'éventuels conflits d'intérêts contre des normes des entités fédérées n'ont aucune influence sur le financement des entités fédérées par l'État fédéral.

M. Laeremans déclare qu'une entité fédérée peut adopter des normes vitales pour son financement, dans le cadre de l'autonomie fiscale. L'adoption d'une telle norme peut cependant être bloquée durant des années par des conflits d'intérêts. Par conséquent, il y a un glissement — à tout le moins *de facto* — dans la hiérarchie des normes.

Le secrétaire d'État répond que ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de hiérarchie des normes qu'il faut craindre un problème en la matière.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

a) Projet de loi relatif au mécanisme de responsabilisation climat, n° 5-2370/1

Articles 1^{er} et 2

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont adoptés successivement par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Article 3

Amendements n^{os} 1 et 2 de M. Laeremans

M. Laeremans dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-2370/2) qui vise à compléter l'alinéa 2 du § 4 par la phrase suivante: «Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne deux membres de rôle linguistique différent.»

M. Laeremans dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 5-2370/2) qui vise à apporter plusieurs modifications à l'alinéa 3 du § 4 proposé.

gewesten. De andere rechtsmiddelen die tegen federale normen kunnen worden aangewend, blijven intact.

De heer Broers repliceert dat het fiscale beleid van de deelgebieden nog wel zal kunnen worden geblokkeerd middels belangenconflicten.

De heer Laeremans herhaalt dat de voorgenomen herziening de hiërarchie der normen doorbreekt. Belangenconflicten opgeworpen door de federale overheid tegen normen van de deelgebieden blijven onbeperkt mogelijk, terwijl dat niet het geval is voor de belangenconflicten opgeworpen door de deelgebieden tegen federale normen.

De staatssecretaris antwoordt dat eventuele belangenconflicten tegen normen van de deelgebieden geen invloed hebben op de financiering van de deelgebieden door de Federale Staat.

De heer Laeremans verklaart dat een deelgebied in het kader van de fiscale autonomie normen kan aannemen die vitaal zijn voor de financiering van dat deelgebied. De aanneming van een dergelijke norm kan echter gedurende jaren worden geblokkeerd middels belangenconflicten. Er is derhalve minstens *de facto* een verschuiving in de hiërarchie der normen.

De staatssecretaris antwoordt dat het ontbreken van een normenhiërarchie niet betekent dat er in deze een probleem zal optreden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

a) Wetsontwerp met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme, nr. 5-2370/1

Artikelen 1 en 2

Er worden geen opmerkingen gemaakt over deze artikelen die achtereenvolgens met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding, worden aangenomen.

Artikel 3

Amendementen nrs. 1 en 2 van de heer Laeremans

De heer Laeremans dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-2370/2) dat ertoe strekt in paragraaf 4 het tweede lid aan te vullen met de volgende zin: «De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest benoemt twee leden van verschillende taalrol.»

De heer Laeremans dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 5-2370/2) dat ertoe strekt een aantal wijzigingen aan te brengen in paragraaf 4, derde lid.

Les deux amendements portent sur la délégation des Régions au sein des différents organes. L'article 3, § 4, prévoit un comité consultatif dans lequel chaque région peut nommer deux membres. La désignation des représentants de la Région de Bruxelles-Capitale pose ici problème : s'il s'agit de deux francophones, les Flamands risquent d'être mis en minorité.

M. Laeremans souligne que pour les premières trajectoires, le Roi désigne par arrêté royal deux membres du comité consultatif de rôle linguistique différent. La parité linguistique est effectivement prévue à cet endroit. Le ministre en informe le Bureau fédéral du Plan et les services régionaux compétents, et chaque gouvernement régional veille également à désigner, pour cette même période, deux membres pour le Comité consultatif. Il s'avère donc qu'il y a deux représentants fédéraux et six représentants régionaux. Pour les représentants bruxellois, il n'y a pas de ventilation par rôle linguistique.

C'est la raison pour laquelle M. Laeremans souhaite compléter l'alinéa 2 du § 4 par la phrase suivante : « Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne deux membres de rôle linguistique différent. » La situation serait donc analogue à celle prévue pour les représentants fédéraux.

Il souhaite aussi apporter les modifications suivantes : dans le § 4, alinéa 3, première phrase, entre le mot « Comité » et les mots « au moins 22 mois », insérer les mots « de rôle linguistique différent »; dans le § 4, compléter l'alinéa 3 par la phrase suivante : « Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne deux membres de rôle linguistique différent. »

Il trouve important qu'il y ait au moins une parité linguistique au sein du comité.

Le secrétaire d'État répond qu'il ne fait aucun doute que le comité soit composé au moins paritairement.

Votes

Les amendements n° 1 et 2 de M. Laeremans sont rejetés successivement par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 3 est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Articles 4 à 7

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont adoptés successivement par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Beide amendementen hebben betrekking op de afvaardiging van de gewesten in verschillende organen. Artikel 3, § 4 voorziet in een raadgevend comité waarin elk gewest twee leden mag benoemen. De aanwijzing van de vertegenwoordigers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stelt hierbij een probleem : indien dit twee Franstaligen zijn, dan dreigen de Vlamingen in de minderheid te worden gesteld.

De heer Laeremans wijst erop dat voor de eerste trajecten de Koning bij koninklijk besluit twee leden van het raadgevend comité van verschillende taalrol benoemt. Daar is de taalpariteit wel voorzien. De minister informeert het Federaal Planbureau en de bevoegde gewestelijke diensten hierover en elke gewestregering zorgt in dezelfde periode eveneens voor twee leden voor het raadgevend comité. Blijkbaar zijn er dus twee federale en zes gewestelijke vertegenwoordigers. Voor de Brusselse vertegenwoordigers is er geen opsplitsing per taalrol.

Daarom wil de heer Laeremans in paragraaf 4 het tweede lid aanvullen als volgt : « De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest benoemt twee leden van verschillende taalrol. » Dat zou dus analoog zijn met wat voorzien is voor de federale vertegenwoordigers.

Ook wil hij de volgende wijzigingen aanbrengen : in § 4, derde lid, eerste zin, tussen de woorden « Comité » en de woorden « tegen ten laatste 22 maanden », de woorden « van verschillende taalrol » invoegen en wil hij in § 4, het derde lid aanvullen met de volgende woorden : « De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest benoemt twee leden van verschillende taalrol. »

Hij meent dat het belangrijk is dat er ten minste een taalpariteit binnen het comité zou zijn.

De staatssecretaris antwoordt dat er geen twijfel over bestaat dat het comité ten minste paritair wordt samengesteld.

Stemmingen

De amendementen nrs. 1 en 2 van de heer Laeremans worden achtereenvolgens verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

Artikelen 4 tot 7

Er worden geen opmerkingen gemaakt over deze artikelen die achtereenvolgens met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding, worden aangenomen.

b) Projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution, n° 5-2371/1

Article unique

Amendement n° 1 de M. Broers et Mme Maes

M. Broers et Mme Maes déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-2371/2) visant à insérer, avant l'article unique, un nouvel article dans le projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution.

Les auteurs proposent de modifier le paragraphe 2 de l'article 143 de la Constitution afin d'adapter la procédure de conflits d'intérêts. Les auteurs constatent que la procédure actuelle est parfois utilisée pour bloquer des initiatives législatives au sein d'une autre Assemblée. Des motions successives sont déposées à propos d'un même dossier. Pour mettre fin à cette situation, l'amendement propose que, dès qu'une assemblée soulève un conflit d'intérêts, les autres assemblées, si elles pensent que leurs intérêts sont menacés, doivent se joindre à la procédure enclenchée par la première assemblée. La modification proposée favorisera la concertation entre les assemblées.

Amendement n° 2 de M. Broers et Mme Maes

M. Broers et Mme Maes déposent l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 5-2371/2) visant à compléter l'article 143, § 4, proposé. Les auteurs proposent que l'exception à la possibilité d'introduire un conflit d'intérêts contre les décisions de l'État fédéral relatives à la base imposable et aux tarifs fiscaux ne joue que si une concertation a eu lieu entre l'État fédéral et les régions.

Amendement n° 3 de M. Laeremans

M. Laeremans dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 5-2371/2) visant à supprimer l'article unique du projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution.

L'auteur ne comprend pas pourquoi les entités fédérées ne pourraient pas introduire de procédure de conflits d'intérêts à l'encontre de décisions prises par l'État fédéral en matière de fiscalité des personnes physiques. L'utilité de l'exception proposée n'est pas démontrée car il n'y a jamais eu de recours abusif à la procédure de conflits d'intérêts en matière de fiscalité des personnes.

Le secrétaire d'État répond que la mesure est justifiée par le transfert aux régions de compétences

b) Ontwerp van tekst houdende herziening van artikel 143 van de Grondwet, nr. 5-2371/1

Enig artikel

Amendement nr. 1 van de heer Broers en mevrouw Maes

De heer Broers en mevrouw Maes dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-2371/2), teneinde vóór het enig artikel een nieuw artikel in te voegen in het ontwerp tot herziening van artikel 143 van de Grondwet.

De indieners stellen voor paragraaf 2 van artikel 143 van de Grondwet te wijzigen om de procedure van het belangenconflict aan te passen. De indieners stellen vast dat de huidige procedure soms wordt gebruikt om wetgevende initiatieven van een andere Wetgevende Vergadering te blokkeren. Over eenzelfde dossier worden achtereenvolgens moties ingediend. Om hieraan een eind te maken, stelt het amendement voor dat, zodra één wetgevende vergadering een belangenconflict aanhangig maakt, andere vergaderingen, indien zij menen dat hun belangen bedreigd worden, zich moeten aansluiten bij de procedure die de eerste vergadering aanhangig heeft gemaakt. De voorgestelde wijziging zal het overleg tussen de vergaderingen bevorderen.

Amendement nr. 2 van de heer Broers en mevrouw Maes

De heer Broers en mevrouw Maes dienen amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 5-2371/2), teneinde het voorgestelde artikel 143, § 4, aan te vullen. De indieners stellen voor dat de uitzondering op de mogelijkheid om een belangenconflict tegen een beslissing van de federale overheid betreffende de belastbare grondslag en de belastingtarieven aanhangig te maken, alleen mogelijk wordt na overleg tussen de federale overheid en de deelstaten.

Amendement nr. 3 van de heer Laeremans

De heer Laeremans dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 5-2371/2), teneinde het enig artikel van het ontwerp van tekst houdende herziening van artikel 143 van de Grondwet te doen vervallen.

De indiener van dit amendement begrijpt niet waarom de deelstaten geen belangenconflicten mogen opwerpen tegen handelingen van de Federale Staat in verband met de personenbelasting. Het nut van de voorgestelde uitzondering is niet aangetoond omdat er nooit sprake is geweest van een onrechtmatig gebruik van de procedure van het belangconflict inzake personenbelasting.

De staatssecretaris antwoordt dat deze maatregel het gevolg is van de overdracht van nieuwe fiscale

nouvelles en matière fiscale. La procédure proposée est nécessaire car il n'y a pas de hiérarchie des normes et les régions disposeront à l'avenir d'une plus large autonomie fiscale.

M. Laeremans souligne que les entités fédérées disposent déjà de compétences fiscales. Elle auraient pu, dans le passé, entamer des procédures de conflits d'intérêts à l'encontre de décisions de l'État fédéral en matière fiscale. Elles n'ont jamais abusé de ce recours.

Le secrétaire d'État répond que l'autonomie fiscale dont les régions disposeront après la Sixième Réforme de l'État est sans commune mesure avec les compétences fiscales dont elles disposaient jusqu'à présent.

M. Laeremans pense que l'augmentation de l'autonomie fiscale des régions est sans influence sur la possibilité pour les entités fédérées d'entamer une procédure en conflits d'intérêts. Elles disposaient déjà de cette faculté dans le passé. Il n'y a dès lors aucune raison de prévoir que la procédure de conflits d'intérêts ne peut jouer à l'encontre des décisions prises par l'État fédéral en matière d'impôt des personnes physiques.

Votes

Les amendements n° 1 et 2 de M. Broers et Mme Maes sont rejetés successivement par 10 voix contre 5.

L'amendement n° 3 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 5.

L'article unique est adopté par 10 voix contre 5.

V. VOTES SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi relative au mécanisme de responsabilisation climat, n° 5-2370/1, est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

Le projet de texte portant révision de l'article 143 de la Constitution, n° 5-2371/1, est adopté par 10 voix contre 5.

*
* *

bevoegdheden aan de deelstaten. De voorgestelde procedure is noodzakelijk omdat er geen normenhiërarchie bestaat en omdat de deelstaten over een grotere fiscale autonomie zullen beschikken.

De heer Laeremans wijst erop dat de deelstaten nu reeds over fiscale bevoegdheden beschikken. Zij hadden in het verleden belangenconflicten kunnen opwerpen tegen fiscale beslissingen van de federale overheid. Daar hebben zij nooit misbruik van gemaakt.

De staatssecretaris antwoordt dat de fiscale autonomie waarover de deelstaten na de Zesde Staatshervorming zullen beschikken, helemaal niet te vergelijken valt met de fiscale bevoegdheden waarover ze tot nu toe beschikten.

De heer Laeremans meent dat de grotere fiscale autonomie van de deelstaten geen invloed heeft op de mogelijkheid van de deelstaten om een belangenconflictprocedure op te starten. In het verleden konden zij dat al doen. Er is dan ook geen enkele reden om te bepalen dat de procedure van het belangenconflict niet aanhangig gemaakt kan worden wanneer het gaat om beslissingen van de federale overheid inzake de personenbelasting.

Stemmingen

De amendementen nrs. 1 en 2 van de heer Broers en mevrouw Maes worden achtereenvolgens verworpen met 10 tegen 5 stemmen.

Amendement nr. 3 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen.

Het enig artikel wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

V. STEMMINGEN OVER HET GEHEEL

Het wetsontwerp met betrekking tot het klimaat-responsabiliseringsmechanisme nr. 5-2370/1, wordt in zijn geheel aangenomen met 10 tegen 4 stemmen bij 1 onthouding.

Het ontwerp van tekst houdende herziening van artikel 143 van de Grondwet nr. 5-2371/1 wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Les rapporteurs,

Martine Taelman.
Gérard Deprez.

La présidente,

Sabine de Bethune.

**Les textes adoptés par la commission
sont identiques aux textes des projets
transmis par la Chambre
des représentants
(voir doc. Chambre, n^{os} 53-2965/6 et 53-2967/4).**

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 10 aanwezige leden.

De rapporteurs,

Martine Taelman.
Gérard Deprez.

De voorzitter,

Sabine de Bethune.

**De door de commissie aangenomen teksten
zijn dezelfde als die van de door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerpen
(zie stukken Kamer, nrs. 53-2965/6 en 53-2967/4).**