

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1997-1998

3 JUNI 1998

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het artikel 32, § 1, eerste en tweede lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(Ingediend door de heren Coveliers en Nothomb)

TOELICHTING

Op grond van artikel 143 van de Grondwet voorziet artikel 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in een aantal procedures die tot doel hebben eventuele belangenconflicten te voorkomen en te regelen.

De notie «belangenconflict» kent echter geen enkele wettelijke definiëring. In de rechtsleer wordt het enkel als concept gesteld tegen het bevoegdheidsconflict(1). In algemene zin wordt er dan ook gesteld dat een belangenconflict ontstaat wanneer de federale Staat, een gemeenschap of een gewest maatregelen neemt die de belangen van een andere overheid ernstig kunnen schaden(2) zonder dat de oorzaak daarvan te vinden is in de schending van een rechtsregel(3). Met andere woorden, «*Il n'y a conflit d'intérêts à l'état pur que lorsque l'acte ou*

(1) Perin, F., en Dewez, B., «*Les conflits d'intérêts*», in *Administration publique*, 1979-1980, mei 1980, blz. 159.

(2) Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 1995, blz. 393.

(3) Vande Lanotte, J., *Inleiding tot het Publiek Recht*, deel 2, die Keure, 1994, blz. 297.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

3 JUIN 1998

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 32, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par MM. Coveliers et Nothomb)

DÉVELOPPEMENTS

Conformément à l'article 143 de la Constitution, l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit plusieurs procédures destinées à prévenir et à régler les éventuels conflits d'intérêts.

Il n'existe toutefois aucune définition légale de la notion de «conflits d'intérêts». La doctrine se borne à placer ce concept en regard de celui de conflit de compétence(1). On pose dès lors d'une manière générale qu'un conflit d'intérêts naît lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région adopte des mesures pouvant léser gravement(2) les intérêts d'un autre pouvoir, sans que cette lésion résulte de la violation d'une règle de droit(3). En d'autres termes, «il n'y a conflit d'intérêts à l'état pur que lorsque l'acte ou l'abstention de nature à léser gravement l'intérêt

(1) Perin, F., et Dewez, B., «*Les conflits d'intérêts*», in *Administration publique*, 1979-1980, mai 1980, p. 159.

(2) Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Kluwer, 1995, p. 393.

(3) Vande Lanotte, J., *Inleiding tot het Publiek Recht*, 2^e partie, die Keure, 1994, p. 297.

l'abstention de nature à léser gravement l'intérêt d'une des parties publiques en présence émane d'une autorité dont la compétence est avérée. » (1).

Hieruit volgt dat de afwezigheid of het ontbreken van een beslissing eveneens grond kan zijn van een belangenconflict (2).

Een belangenconflict kan alzo zijn oorsprong vinden in een ontwerp van beslissing of een beslissing op regeringsvlak alsook in een initiatief op het parlementair niveau. In dit verband heeft men het al eens over het belangenconflict in de enge betekenis (3).

Teneinde belangenconflicten te vermijden dienen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de federale loyautéit in acht te nemen (artikel 143, § 1, van de Grondwet).

Belangenconflicten hebben uit hun aard dan ook een politiek karakter, waardoor ze niet via juridictionele weg maar wel door toedoen van een politieke dialoog, in casu via het Overlegcomité, opgelost dienen te worden. Dit orgaan doet niet in rechte uitspraak maar wel op grond van opportuniteit en bij consensus. Vandaar dat het inleiden van een procedure in verband met een bevoegdheidsconflict (4) automatisch de schorsing tot gevolg heeft van de hangende belangenconflictprocedure over eenzelfde onderwerp (5). Desgevallend brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State een advies uit over de vraag of een belangenconflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict.

Naar procedure toe op het parlementaire niveau, waar onderhavig voorstel een wijziging wenst in aan te brengen, kan een Wetgevende Kamer of een Raad met drie vierde van de stemmen een schorsing van de procedure vragen wanneer zij oordeelt ernstig benadeeld te kunnen worden door een in een andere Wetgevende Kamer of een Raad ingediend ontwerp

(1) Tapie, P., «La coopération et les conflits d'intérêts», Revue de droit de l'ULB, 1990, nr. 2, blz. 80.

(2) Volledigheidshalve dient ook de niet-naleving van voorgeschreven overlegprocedures te worden vermeld (artikelen 32 en 33bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

(3) Het onderscheid tussen een belangenconflict in de enge en de ruime zin wordt gemaakt door Alen, A., o.c., blz. 392-393. In de ruime betekenis wordt het conflict bedoeld dat tussen de taalgemeenschappen kan ontstaan bij de uitoefening van de federale wetgevende macht. Het voorkomingsmechanisme ligt dan besloten in artikel 54 van de Grondwet (de alarmprocedure).

(4) Een bevoegdheidsconflict zal veelal ook een belangenconflict inhouden. Het overschrijden van bevoegdheden betekent dikwijls een schending van de belangen van een andere component van de Staat.

(5) Artikel 32, §§ 5 en 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

d'une des parties publiques en présence émane d'une autorité dont la compétence est avérée.» (1).

Il s'ensuit que l'absence ou le défaut de décision peut également fournir matière à un conflit d'intérêts (2).

Un conflit d'intérêts peut ainsi trouver son origine dans un projet de décision ou une décision au niveau gouvernemental de même que dans une initiative au niveau parlementaire. À cet égard, on parle alors parfois de conflit d'intérêts au sens strict (3).

Afin d'éviter les conflits d'intérêts, l'État fédéral, les communautés, les régions et la commission communautaire commune se doivent, dans l'exercice de leurs compétences respectives, d'agir dans le respect de la loyauté fédérale (article 143, § 1^{er}, de la Constitution).

Les conflits d'intérêts ont donc par nature un caractère politique. Ils doivent dès lors se résoudre non pas par la voie juridictionnelle, mais par le dialogue politique, en l'occurrence par le biais du comité de concertation. Cet organe ne se prononce pas en droit, mais en opportunité et consensuellement. C'est la raison pour laquelle l'introduction d'une procédure de conflit de compétence (4) entraîne automatiquement la suspension de la procédure de conflit d'intérêts en cours sur un même sujet (5). Le cas échéant, la section de législation du Conseil d'État émettra un avis sur la question de savoir si un conflit d'intérêts est ou non exempt de tout conflit de compétence.

Dans le cadre de la procédure au niveau parlementaire, à laquelle on souhaite apporter une modification par la présente proposition, une Chambre législative ou un Conseil peut demander, aux trois-quarts des voix, que la procédure soit suspendue si elle ou il estime être gravement lésé par un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance déposé

(1) Tapie, P., «La coopération et les conflits d'intérêts» Revue de droit de l'ULB, 1990, n° 2, p. 80.

(2) Pour être complet, il convient de mentionner également le non-respect des procédures de concertation prescrites (articles 32 et 32bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980).

(3) La distinction entre conflit d'intérêts au sens strict et au sens large est faite par Alen, A., o.c., p. 392-393. Au sens large, on entend le conflit qui peut naître entre les communautés linguistiques dans l'exercice du pouvoir législatif fédéral. Le mécanisme de prévention est contenu dans ce cas à l'article 54 de la Constitution (sonnette d'alarme).

(4) Un conflit de compétence comportera bien souvent aussi un conflit d'intérêts. Outrepasser ses compétences, c'est bien souvent porter atteinte aux intérêts d'une autre composante de l'État.

(5) Article 32, §§ 5 et 6, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

of voorstel van wet, decreet of ordonnantie of door een amendement op deze ontwerpen of voorstellen.

Wanneer dit geschiedt, volgt er overleg tussen de betreffende assemblees. Indien bedoeld overleg binnen zestig dagen niet tot een oplossing leidt dan wordt het geschil aanhangig gemaakt bij de Senaat(1) die binnen dertig dagen een gemotiveerd advies uitbrengt aan het Overlegcomité. De Senaat dient zich bij zijn beoordeling te laten leiden door het principe van de federale loyaliteit.

Bij voormelde onstentenis van overeenkomst in de schoot van de Senaat beschikt het Overlegcomité nogmaals over dertig dagen om bij consensus een eindbeslissing te nemen(2). Er is echter niet in een sanctie voorzien wanneer dit niet zou geschieden.

In dezen rijst dan ook de niet-onbelangrijke vraag naar het tijdstip waarop een wetgevende assemblee, die zich benadeeld voelt, een belangenconflictprocedure kan laten aanvangen. Uit de voorbereidende parlementaire werkzaamheden die tot de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben geleid alsmede uit de dan geformuleerde adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan er worden opgemaakt dat een wetgevend orgaan een belangenconflict kan opwerpen vanaf het ogenblik dat een ontwerp van wet of van decreet op het bureau van een andere assemblee is ingediend(3).

Een concrete toepassing van deze regel kwam tot stand toen het Vlaams Parlement op 28 januari 1998 een motie aannam waarin werd verklaard dat het wetsontwerp tot wijziging van de artikelen 43, § 5, en 43quinquies van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, tot aanvulling van artikel 43 van dezelfde wet en tot invoeging van een artikel 43septies in die wet, de belangen van de Vlaamse Gemeenschap schaadt.

Daar bedoeld ontwerp nog geen voorwerp uitmaakte van enige bespreking in de Senaatscommissie voor de Justitie, riep de vigerende procedureregeling inzake belangenconflicten een aantal bezwaren op.

Het meest prangende is dat de ter zake bevoegde Senaatscommissie nog geen bespreking ten gronde

dans une autre Chambre législative ou un autre Conseil ou par un amendement à ces projets ou propositions.

La demande ainsi formulée est suivie d'une concertation entre les assemblées concernées. Si la concertation n'aboutit pas à une solution dans les soixante jours, le Sénat(1) est saisi du litige et rend un avis motivé au comité de concertation dans les trente jours. Dans son appréciation, le Sénat est tenu de se laisser guider par le principe de la loyauté fédérale.

À défaut d'accord au sein du Sénat, le comité de concertation dispose encore d'un délai de trente jours pour prendre une décision définitive par voie de consensus(2). Aucune sanction n'est toutefois prévue en l'absence de décision.

Dans ce contexte se pose également la question importante du moment où une assemblée législative s'estimant lésée peut faire débiter une procédure de règlement de conflit d'intérêts. Les travaux préparatoires de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 ainsi que les avis formulés par la section de législation du Conseil d'État permettent de conclure qu'un organe législatif peut invoquer un conflit d'intérêts dès l'instant où un projet de loi ou de décret a été déposé sur le bureau d'une autre assemblée(3).

Cette règle a trouvé une application concrète lorsque, le 28 janvier 1998, le Parlement flamand a adopté une motion dans laquelle il déclarait que le projet de loi modifiant les articles 43, § 5 et 43quinquies de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, complétant l'article 43 de la même loi et y insérant un article 43septies, lésait les intérêts de la communauté flamande.

Le projet en question n'ayant pas encore fait l'objet de la moindre discussion en commission de la Justice du Sénat, la procédure en vigueur en matière de conflits d'intérêts, telle qu'elle est organisée, a soulevé un certain nombre d'objections.

La plus pressante d'entre elles est que la commission du Sénat compétente en la matière n'avait pas

(1) Krachtens artikel 143, § 2, van de Grondwet, is de Senaat exclusief bevoegd om bij wege van gemotiveerd advies uitspraak te doen over de belangenconflicten.

(2) Wanneer de motie uitgaat van een federale Kamer (of door een uitvoerende macht) is er geen verdere tussenkomst van de Senaat en neemt het Overlegcomité bij consensus een beslissing binnen de termijn van zestig dagen.

(3) Dit gegeven wordt uitvoerig belicht in: Berckx (P.), «Voorkoming en regeling van bevoegdheidsconflicten en belangenconflicten», in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 1989, blz. 14 e.v.

(1) En vertu de l'article 143, § 2, Cons., le Sénat a compétence exclusive à se prononcer sur les conflits d'intérêts par le biais d'avis motivés.

(2) Lorsque la motion émane d'une Chambre fédérale (ou d'un pouvoir exécutif), le Sénat n'intervient plus et le comité de concertation prend une décision selon la procédure du consensus dans un délai de soixante jours.

(3) Cette question est abondamment commentée dans: Berckx (P.), «Voorkoming en regeling van bevoegdheidsconflicten en belangenconflicten», in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1989, p. 14 et suiv.

had kunnen organiseren omtrent het betrokken ontwerp waardoor het mogelijk zou zijn geweest om, waar nodig, onduidelijkheden uit te klaren. Zulks een grondige voorafgaande bespreking is overigens noodzakelijk voor het beantwoorden van de vraag of een ontwerp al dan niet vrij is van een belangenconflict. Met betrekking tot het hier bedoeld ontwerp bevond de Senaat zich dan ook in de onmogelijkheid om laatstvermelde vraag op een adequate wijze te beslechten.

Teneinde in de toekomst dergelijke probleemstelling te vermijden, strekt onderhavig voorstel ertoe om de aanvang van het instellen van een belangenconflict door een wetgevende assemblee te situeren nadat een ontwerp of voorstel van wet in commissie is aangenomen. In het verlengde van deze gedachte zal een belangenconflict met betrekking tot een amendement enkel nog in openbare vergadering kunnen plaatsgrijpen en voor zover het werd aangenomen.

Conform de overgangsbepaling bij het artikel 143 van de Grondwet dient beoogde wijziging te geschieden door een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.

Hugo COVELIERS.
Charles-Ferdinand NOTHOMB.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 32, § 1, eerste en tweede lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen als volgt:

«Indien een Wetgevende Kamer of een Raad oordeelt ernstig te kunnen worden benadeeld door een in commissie van een andere Raad of, naar het geval in de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen aangenomen ontwerp of voorstel van decreet of ordonnantie of door een in openbare vergadering aangenomen amendement op deze ontwerpen of voorstellen of door een in commissie van de Wetgevende Kamer aangenomen ontwerp of voorstel van wet of door een in openbare vergadering aangenomen amendement op deze ont-

encore pu organiser sur le projet en question la moindre discussion, qui aurait permis, là où c'était nécessaire, de clarifier les points obscurs. Une telle discussion approfondie préalable est d'ailleurs indispensable pour répondre à la question de savoir si un projet est exempt ou non de conflit d'intérêts. Par rapport à ce projet, le Sénat se trouvait donc dans l'impossibilité de trancher adéquatement ladite question.

Afin d'éviter qu'un tel problème ne se représente à l'avenir, la présente proposition envisage de ne permettre à une assemblée législative d'invoquer un conflit d'intérêts qu'après qu'un projet ou une proposition de loi aura été adopté en commission. Dans le même ordre d'idée, un conflit d'intérêts ne pourra plus être invoqué à propos d'un amendement qu'au stade de la séance plénière, et pour autant qu'il ait été adopté.

Conformément à la disposition transitoire de l'article 143 de la Constitution, la modification envisagée doit être apportée par une loi adoptée à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 32, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, est remplacé comme suit:

«Si une Chambre législative ou un Conseil estime qu'elle ou il peut être gravement lésé par un projet ou une proposition de décret ou d'ordonnance adopté en commission d'un autre Conseil ou par l'assemblée réunie visée à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, selon le cas, ou par un amendement à ces projets ou propositions adopté en séance plénière, ou par un projet ou une proposition de loi adopté en commission d'une Chambre législative, ou par un amendement à ces projets ou propositions adopté en séance plénière, la Chambre législative ou le Conseil inté-

werpen of voorstellen, kan de betrokken Wetgevende Kamer of Raad, naargelang van het geval, met drie vierde van de stemmen om schorsing van de procedure vragen met het oog op overleg. In dat geval wordt de procedure geschorst gedurende zestig dagen.

Indien de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen oordeelt dat ze ernstig kan worden benadeeld door een in een commissie van een Wetgevende Kamer aangenomen ontwerp of voorstel van wet of door een in commissie van een andere Raad aangenomen ontwerp of voorstel van decreet of door een in openbare vergadering aangenomen amendement op deze ontwerpen of voorstellen, kan zij, met de meerderheid van de stemmen in elk van haar beide taalgroepen, om schorsing van de procedure vragen met het oog op overleg. In dat geval wordt de procedure geschorst gedurende zestig dagen.»

Art. 3

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Hugo COVELIERS.
Charles-Ferdinand NOTHOMB.

ressé, selon le cas, peut, aux trois quarts des voix, demander que la procédure soit suspendue, en vue d'une concertation. Dans ce cas, la procédure est suspendue pendant soixante jours.

Si l'assemblée réunie visée à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises estime qu'elle peut être gravement lésée par un projet ou une proposition de loi adopté en commission d'une Chambre législative, ou par un projet ou une proposition de décret adopté en commission d'un autre Conseil ou par un amendement à ces projets ou propositions adopté en séance plénière, elle peut, à la majorité des voix de chacun de ses deux groupes linguistiques, demander que la procédure soit suspendue en vue d'une concertation. Dans ce cas, la procédure est suspendue pendant soixante jours.»

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.