

Trente ans de concertation interparlementaire pour conflit d'intérêts

Frédéric AMEZ – Conseiller à la Chambre des représentants¹

Collaborateur scientifique à l'UCL – Chaire de droit des religions

— RÉSUMÉ

La procédure de concertation interparlementaire pour conflit d'intérêts avait assez peu retenu l'attention jusqu'à son utilisation médiatisée dans le différend communautaire relatif à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. C'est l'occasion d'examiner cette procédure à la lumière de l'expérience. Le bilan de trente ans d'application est peu convaincant. Outre les jeux politiques qui font le quotidien de la vie parlementaire et qui usent facilement des imprécisions de la loi, la procédure contient des vices originels qu'il conviendrait de corriger. On relève notamment une compétence d'avis attribuée au Sénat et qui ne lui convient guère, ainsi que l'absence de réelle capacité décisionnelle du Comité de concertation. Mais c'est aussi le rôle ambigu du principe de loyauté fédérale qui transparaît derrière les imperfections du régime des conflits d'intérêts. Un espoir subsiste dans une intervention du Constituant lors de la prochaine réforme de l'État.

— SAMENVATTING

Tot voor de media interesse naar aanleiding van de communautaire problemen inzake de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde werd weinig aandacht besteed aan de interparlementaire overlegprocedure tot regeling en voorkoming van belangenconflicten. Het is dan ook het uitgelezen ogenblik om deze procedure in het licht van de opgedane ervaring te onderzoeken. De balans van 30 jaar toepassing is evenwel weinig overtuigend. Naast de politieke spelletjes die deel uitmaken van het parlementair leven en waarbij onnauwkeurigheden van een wet vaak gebruikt worden, bevat de procedure basisgebreken waaraan verholpen dient te worden. Zo is er onder meer de weinig passende adviesbevoegdheid die aan de Senaat werd toegewezen, alsook het gebrek aan daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid van het Overlegcomité. Maar er is ook de dubbelzinnige rol van het beginsel van de federale loyaliteit die achter de onvolmaaktheden van de procedure tot voorkoming en regeling van belangenconflicten schuilgaat. Hopelijk biedt een tussenkomst van de Grondwetgever naar aanleiding van de volgende Staatshervorming een verbetering.

Introduction

La procédure de concertation interparlementaire pour conflit d'intérêts était jusqu'il y a peu méconnue du grand public. Cette procédure, mise en place par une loi

du 9 août 1980, a pourtant fêté ses trente ans. C'est seulement à la faveur de la saga des propositions de loi relatives à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, que l'attention du grand public a été attirée sur son existence.

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel.



Après avoir suscité le scepticisme de la doctrine lors de son adoption, cette procédure a fait l'objet, d'une part, d'une consécration constitutionnelle et, d'autre part, de plusieurs modifications. Trente ans après sa première adoption, le moment est venu de faire un bilan sur l'apport de la concertation interparlementaire au fonctionnement des institutions belges, notamment à la lumière de ses utilisations les plus récentes.

Une première partie est consacrée à la notion de conflit d'intérêts en droit public belge et à son régime juridique. Dans une seconde partie est examinée la procédure actuelle de concertation interparlementaire.

Première partie

La notion constitutionnelle de conflit d'intérêts

L'entrée de la notion de conflit d'intérêts dans la Constitution est une action *a posteriori* du Constituant. C'est afin de donner une assise constitutionnelle à une législation existante qu'a été inséré l'article 143 (anciennement article 107 *ter-bis*) consacré aux conflits d'intérêts.² Cette disposition constitutionnelle confirme la distinction légale entre conflits d'intérêts et conflits de compétence (chapitre premier). Elle introduit également le concept de loyauté fédérale (chapitre II), attribue une nouvelle compétence au Sénat (chapitre III) et distingue les conflits d'intérêts entre gouvernements des conflits d'intérêts et entre assemblées parlementaires (chapitre IV).

Chapitre premier

Les conflits d'intérêts et les conflits de compétence³

Dans son titre III, chapitre V, la Constitution établit une distinction fondamentale entre deux notions : les conflits de compétence, visés dans les deux premières sections (articles 141 et 142), et les conflits d'intérêts,

visés dans la section 3 (article 143). Selon la structure du texte, les conflits de compétence seraient « les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 134 ». ⁴ Ces conflits ressortissent à la compétence de la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 142. L'article 143 constitue quant à lui une section distincte, consacrée à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts. Aucune définition ni aucun sort précis ne sont réservés à ces conflits, si ce n'est la compétence du Sénat pour remettre un avis sur ceux opposant entre elles des assemblées parlementaires. Le Constituant laisse ainsi entendre que conflits de compétence et conflits d'intérêts constituent deux catégories distinctes, tant par leur nature que par le traitement qui leur est réservé.

La réalité est cependant plus complexe. La loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise contenait un chapitre consacré à la « procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, et entre les décrets », ⁵ confiant ces conflits à une nouvelle section du Conseil d'État, dénommée « section des conflits de compétence ». Compte tenu du principe d'attribution exclusive des compétences qu'il met en place, le législateur constate que si une loi et un décret, voire deux décrets, entrent en conflit, c'est que l'une ou l'autre dépasse ses compétences. Un conflit entre ces différentes normes équipollentes est donc, par hypothèse, un conflit de compétence.

Percevant que les conflits entre loi et décrets ne sont pas les seuls auxquels une structure fédérale doit pouvoir faire face, le législateur a introduit le 9 août 1980⁶ une nouvelle notion : celle de conflit d'intérêts. Cette notion n'étant pas plus amplement définie, il faut considérer qu'elle recouvre tous les différends pouvant opposer deux collectivités publiques dotées de la compétence législative, et dans lesquels l'une d'entre elle voit ses intérêts légitimes menacés par l'action ou l'inaction

² Révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (*Mon. b.*, 8 mai 1993).

³ Plusieurs graphies de l'expression « conflit d'intérêts » existent : « conflit d'intérêt » ou « conflit d'intérêts ». La seconde forme doit être préférée, puisqu'il s'agit d'un conflit dans lequel au moins deux intérêts s'opposent. En revanche, pour les conflits de compétence le singulier s'impose puisque le conflit porte sur l'attribution d'une unique compétence.

⁴ Const., art. 141.

⁵ Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise (*Mon. b.*, 6 juillet 1971), chapitre II, section III.

⁶ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (*Mon. b.*, 15 août 1980).



d'une autre.⁷ La loi ordinaire de réformes institutionnelles contenait ainsi un titre II intitulé « De la prévention et du règlement des conflits », divisé en deux chapitres, l'un consacré aux conflits de compétence (par lesquels il fallait entendre les conflits entre loi et décret ou entre décrets) et l'autre aux conflits d'intérêts. Alors que les conflits de compétence étaient confiés à une instance juridictionnelle, les conflits d'intérêts devaient être réglés par le biais d'une concertation de type politique.

Le Constituant du 5 mai 1993, en adoptant le futur article 143, ne fait donc que confirmer une terminologie déjà existante dans la loi depuis le 9 août 1980.⁸ Dans cette conception, les conflits de compétence sont des conflits juridiques devant recevoir une réponse juridictionnelle, alors que les conflits d'intérêts sont des conflits politiques devant recevoir une réponse politique, aucune juridiction n'ayant à se substituer à une autorité politique pour ce qui est des appréciations d'opportunité.⁹

Cette conception est pourtant contestable. Les notions de conflit d'intérêts et de conflit de compétence ne sont pas aussi distinctes que Constituant et législateur voudraient le croire. Ainsi un conflit de compétence repose-t-il intrinsèquement sur l'intérêt qu'ont les collectivités publiques de voir leurs compétences respectées par les autres. Un conflit d'intérêts peut quant à lui porter sur une question de compétence, et en pratique le fait d'ailleurs souvent.¹⁰ La doctrine a largement souligné que la limite entre conflit d'intérêts et conflit de compétence n'est pas claire, allant même parfois jusqu'à distinguer différents types de conflits d'intérêts, dont des conflits

« mixtes » qui emprunteraient à la fois à la nature des conflits d'intérêts et à celle des conflits de compétence.¹¹

La notion de conflit d'intérêts est en réalité plus large que celle de conflit de compétence et englobe cette dernière. Tout conflit d'intérêts n'est pas un conflit de compétence, mais tout conflit de compétence est, par hypothèse, un conflit d'intérêts. Et tout conflit portant sur des questions de compétences n'est pas un conflit de compétence au sens des articles 141 et 142 de la Constitution. Le conflit de compétences visé aux articles 141 et 142 n'est que celui qui oppose deux normes juridiques de valeur législative ou quasi-législative. Ce sont ces seuls conflits de compétence qui doivent être soumis à la Cour constitutionnelle. Les conflits portant sur des questions de compétence mais ne mettant pas en jeu une norme juridique existante (mais en projet, par exemple) ne sont pas des conflits de compétence au sens de la Constitution, et tombent dans la catégorie constitutionnelle des conflits d'intérêts.

C'est avec quelque témérité que le Constituant et le législateur ont voulu tracer une ligne claire entre conflits de compétence et conflits d'intérêts, opposant une notion à l'autre. Seule une partie des conflits de compétence entre dans la catégorie ainsi définie par la Constitution : ceux que M. Lejeune qualifie fort opportunément de « conflits de normes », car ils opposent entre elles deux normes du droit positif prétendant s'appliquer à une même situation.¹² Les autres entrent, malgré leur nature juridique, dans la catégorie résiduelle des conflits d'intérêts.¹³

⁷ Projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, Rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions par Mme Herman-Michielsens et M. Lallemand, *doc. Parl.*, Sénat, S.O. 1982-1983, n° 246/2, p. 25; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 1995, p. 393.

⁸ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 2010, p. 558.

⁹ Révision du titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution, en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, Rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions par M. Benker, *doc. parl.* Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-27/2°, p. 7; S. DEPRE, « Les conflits d'intérêts : une solution à la lumière de la loyauté fédérale? », *RBDC*, 1995, p. 160; M. LEJEUNE, « Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts », in *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, FUNDP, 1990, p. 41 à 43; F. PERIN et B. DEWEZ, « Les conflits d'intérêts », *APT*, 1980, p. 159 et 160; P. TAPIE, « Les conflits d'intérêts dans un État fédéral », in *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, *op. cit.*, p. 29; G. VAN DER BIESEN, « De voorkoming en regeling van belangenconflicten », in *Parlementair Recht. Commentaar & Teksten*, sous la dir. de M. Vander Hulst, 2000, p. 8 et 9.

¹⁰ À titre d'exemple, citons le conflit d'intérêts soulevé par le Parlement flamand contre le projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations (*Doc. parl.*, Chambre, n° 50 815-816/1) et celui soulevé par le Parlement de la Communauté française contre la proposition de décret flamand portant interprétation des articles 44, 44bis et 62, § 1er, 7°, 9° et 10° du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental (*Doc. Parl. fl.*, S.O. 2006-2007, 1163/1).

¹¹ S. DEPRE, *loc. cit.*, p. 156 à 161; M. LEJEUNE, *loc. cit.*, p. 42 et 43; G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 7 et 8.

¹² M. LEJEUNE, *loc. cit.*, p. 42.

¹³ Comp. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système constitutionnel paradoxal*, 2001, p. 855 et 856. Le législateur semble avoir d'une certaine manière pris conscience de son ambiguïté, puisqu'il prescrit que la procédure



Dans la suite de l'exposé, l'expression « conflit d'intérêts » sera utilisée pour tout conflit tombant dans le champ d'application de l'article 143 de la Constitution et de la législation qui en découle, même s'il s'agit en substance d'un conflit de compétence.

Chapitre II La loyauté fédérale

Section première La notion de loyauté fédérale

La notion de *Bundestreue* (« fidélité fédérale ») est une notion essentielle du droit constitutionnel allemand, qui remonte aux origines de l'Empire. Celui-ci n'est en effet pas né d'une constitution adoptée unilatéralement, mais d'une série de traités conclus entre différents États allemands dès 1866. La Constitution impériale de 1871 n'est que le fruit de cet ensemble de traités. L'origine conventionnelle du régime explique de l'importance qu'y revêt la notion de fidélité en tant que principe d'exécution des traités. Il fallait, dans le contexte de l'époque, s'assurer que chaque composante de l'Empire honorerait fidèlement ses obligations, tout en leur garantissant que la Prusse n'abusait pas de la position dominante qui était la sienne au sein de l'ensemble. Si la Constitution de Weimar avait réduit ce principe juridique à un simple devoir de courtoisie, la Loi fondamentale de la République fédérale l'a quant à elle remis à l'honneur en confiant à la Cour constitutionnelle fédérale le contrôle de conformité à la Loi fondamentale de toutes les normes législatives, qu'elles émanent du *Bund* ou des *Länder*, et notamment leur conformité à son

article 20 qui proclame le caractère fédéral, démocratique et social de la République.¹⁴ La *Bundestreue* a donc fait sa réapparition en droit public allemand sous la forme d'un principe général de droit imposant aux différents législateurs de tenir compte des intérêts légitimes de la Fédération et des autres *Länder* dans leur activité législative.¹⁵

C'est en s'inspirant directement de la notion allemande de *Bundestreue* que le Constituant a adopté celle de loyauté fédérale en insérant l'article 143.¹⁶ S'il s'en est inspiré, il ne s'y est cependant pas conformé. Alors qu'en droit allemand, la *Bundestreue* est un principe général de droit, d'origine prétorienne et contraignant, le Constituant belge a entendu en faire une notion de droit écrit, non contraignante et échappant au contrôle juridictionnel : « La loyauté fédérale ne constitue pas un critère de répartition des compétences. Elle ne ressortit pas du contrôle de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État ou de toute autre juridiction. ».¹⁷ Le lien est ainsi formellement établi entre la loyauté fédérale et les conflits d'intérêts, par opposition aux conflits de compétence, visés aux articles 141 et 142 de la Constitution, et confiés à la Cour constitutionnelle. Dans la Constitution belge, la loyauté fédérale ne constitue qu'un principe général de bonne conduite politique, échappant à tout contrôle contraignant.¹⁸ Son non-respect donnerait lieu à un conflit d'intérêts, de nature politique, et pas à un conflit de compétence, de nature juridique.¹⁹

La doctrine a largement mis en doute la plus-value de l'insertion du principe de loyauté fédérale dans la Constitution.²⁰ Si sa violation ne pouvait être sanctionnée par un juge, il semblait effectivement apporter peu à l'arsenal juridique, *a fortiori* alors que d'autres principes

331

relative aux conflits d'intérêts est suspendue dès qu'une procédure en conflit de compétence portant « sur la même matière » est entamée, et que le Comité de concertation peut demander l'avis du Conseil d'État quant à savoir si un conflit d'intérêts est exempt de tout conflit de compétence (loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, §§ 5 et 6).

¹⁴ H.A. SCHWARZ-LIEBERMANN, « Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la *Bundestreue* (fidélité fédérale) », *RDP*, 1979, p. 774 à 775.

¹⁵ P. GERARD, « «*Bundestreue*» in de schermerzone tussen het juridische en het politieke », in *Leuvense Staatsrechtelijke standpunten*, 2008, p. 66.

¹⁶ Révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (*Mon. b.*, 8 mai 1993).

¹⁷ Révision du titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution, en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, amendement proposé par MM. Cerexhe et consort, *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-27/7°, p. 3.

¹⁸ Y. LEJEUNE, « Le principe de loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini », *APT*, 1994, p. 238 ; P. PEETERS, « Le principe de loyauté fédérale : une métamorphose radicale », *APT*, 1994, p. 239 à 242 ; J.C. SCHOLSEM, « Le modèle belge de pacification communautaire : un produit d'exportation ? », *Rev. dr. ULg*, 2005, p. 284.

¹⁹ P. PEETERS, « ... En de boer, die ploegde voort... Een decennium lang federale loyauté », in *Liber amicorum Jean-Pierre De Bandt*, Bruxelles, 2004, p. 892 et 893.

²⁰ S. DEPRE, *loc. cit.*, p. 162 à 169 ; P. PEETERS, « Le principe de loyauté fédérale : une métamorphose radicale », *loc. cit.*, p. 242 ; J.C. SCHOLSEM, « De la *Bundestreue* à la loyauté fédérale : fidélité ou inconstance ? », in *La loyauté. Mélange offerts à Étienne Cerexhe*,



généraux du droit, comme ceux de proportionnalité et du raisonnable, avaient déjà été reçus par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État, permettant de sanctionner concrètement les atteintes portées aux règles de bonne vie en commun des différentes composantes de l'État fédéral (voir *infra*).²¹

Section 2 Les destinataires

Formellement, l'article 143, § 1er, de la Constitution n'impose le respect de la loyauté fédérale qu'à l'autorité fédérale, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune. Il eût été préférable de viser l'ensemble des collectivités agissant par voie de lois, décrets ou règles visées à l'article 134, puisque dans la formulation actuelle, la Commission communautaire française agissant par décret dans les matières communautaires semble échapper au devoir de loyauté fédérale. Par une interprétation *contra legem* mais cependant logique, la Cour constitutionnelle considère toutefois que le devoir de loyauté fédérale s'impose également à la Commission communautaire française.²²

Les collectivités publiques n'agissant ni par loi, ni par décret, ni par norme visée à l'article 134 ne sont pas concernées par la disposition. Non que la Commission communautaire flamande, les provinces, les communes, voire la Commission communautaire française agissant dans le cadre de ses compétences réglementaires, ne soient pas susceptibles d'entrer en conflit d'intérêts avec une autre collectivité publique, mais dans ce cas, le conflit d'intérêts trouvera sa solution dans l'exercice d'un mécanisme de tutelle par définition absent entre collectivités fédérale et fédérées.²³

Enfin, il est bon de souligner que l'obligation de loyauté fédérale ne s'adresse qu'à des collectivités publiques et dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Elle ne s'adresse ni aux particuliers qui ne sont pas

habilités à engager leur collectivité publique, ni aux membres des assemblées législatives individuellement, ni aux groupes linguistiques des Chambres fédérales, ni aux groupes politiques de quelque assemblée que ce soit. Tout différend ou toute expression d'une opinion politique n'est pas contraire au principe de loyauté fédérale.²⁴

Section 3 La réception jurisprudentielle

Le principe constitutionnel de loyauté fédérale n'a pas reçu à ce jour un large écho dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Seuls quelques arrêts en font mention. Dans la plupart des cas, il s'agit de moyens invoqués devant la Cour et rejetés par elle.²⁵ Seules de rares exceptions sont à mentionner.

Dans l'affaire dite des agences de voyage unicommunautaires, la Cour a prononcé un arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004. Dans cette affaire, le requérant avait invoqué la violation du principe de loyauté fédérale pour réclamer l'annulation d'un décret de la Commission communautaire française. Alors que la Cour aurait pu simplement se déclarer incompétente pour contrôler la conformité d'un décret à l'article 143 de la Constitution, elle a procédé à ce contrôle, pour finalement rejeter le moyen. Renvoyant aux travaux préparatoires de l'article 143, la Cour définit la loyauté fédérale comme « l'obligation pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire »²⁶ et ajoute que « le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des com-

sous la dir. de J. Verhoeven, 1997, p. 343 à 344 ; L.P. SUTENS, « De federale loyaleit : algemeen rechtsbeginsel of mythe ? », in *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerehe*, op. cit., p. 371 à 373.

²¹ A. ALEN et P. PEETERS, « « Bundestreue » in het Belgisch grondwettelijke recht », *RW*, 1989-1990, p. 1122 à 1156.

²² C.A., n° 119/2004, 30 juin 2004, B.3.4.

²³ J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 2010, p. 1155.

²⁴ S. DEPRE, *loc. cit.*, p. 169.

²⁵ P. PEETERS, « ... En de boer, die ploegde voort... Een decennium lang federale loyaleit », *loc. cit.*, p. 902 à 906 ; C.C., n° 31/2010, 30 mars 2010. Dans cet arrêt, la Cour, en réponse au moyen invoqué par le Gouvernement flamand, examine ensemble le respect du principe de proportionnalité et du principe de loyauté fédérale. Après avoir conclu au respect du premier, elle estime qu'il ne se déduit du second « aucun autre argument que ceux qui ont été pris de la violation du principe de proportionnalité » (B.15).

²⁶ C.A., n° 119/2004, 30 juin 2004, B.3.2.



pétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile. ».²⁷

Dans l'affaire de l'inspection scolaire dans les écoles francophones des communes à facilités de la périphérie bruxelloise, la Cour, par son arrêt n° 95/210, a suspendu les dispositions attaquées, au motif que celles-ci semblaient constituer une violation du principe de loyauté fédérale de nature à porter un préjudice grave et difficilement réparable aux écoles francophones de la périphérie.²⁸ Par son arrêt n° 124/2010, elle annule ces mêmes dispositions, pour violation du principe de loyauté fédérale.^{29 30}

La rareté de l'utilisation du concept de loyauté fédérale par la Cour constitutionnelle ne doit pas surprendre.

Premièrement, il ressort tant du texte de la Constitution que des travaux préparatoires de l'article 143 que le principe de loyauté fédérale n'est pas une règle répartitrice de compétences, et que sa violation ne peut donner lieu qu'à un conflit d'intérêts, qui échappe à la compétence de la Cour constitutionnelle.³¹ Les mots « dans l'exercice de leur compétences respectives » et « afin d'éviter les conflits d'intérêts » l'indiquent suffisamment.³² À cet égard, c'est plutôt l'attitude de la Cour dans les arrêts n°s 119/2004 et 95/2010 qui devrait étonner, même si elle prend soin de ne pas isoler le principe de loyauté fédérale, mais de l'utiliser, dans le premier cas, en combinaison avec les principes de proportionnalité et du raisonnable et, dans le second cas, avec la condition du dommage grave et difficilement réparable. *A fortiori* l'attitude de la Cour surprend-elle dans l'arrêt n° 124/2010, puisqu'elle y invoque de ma-

nière isolée le principe de loyauté fédérale là où il n'était pas utile, puisque l'annulation des dispositions attaquées se fonde *in fine* sur la méconnaissance d'une règle répartitrice de compétence, en l'occurrence l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971.³³

Deuxièmement, tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État n'ont pas attendu l'intervention du Constituant pour considérer que la répartition formelle n'est pas le seul critère pour évaluer la manière dont les compétences sont exercées. Les principes de proportionnalité et du raisonnable doivent également être pris en considération, comme la Cour le rappelle d'ailleurs elle-même dans son arrêt n° 119/2004. Selon ceux-ci, un législateur doit veiller, dans l'exercice de ses compétences, à éviter de rendre exagérément difficile l'action des autres législateurs. De même, par une démarche d'interprétation téléologique, la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État imposent que les compétences attribuées aux autorités fédérale et fédérées soient exercées en tenant compte du cadre institutionnel général de la Belgique, qui comprend notamment son unité économique et monétaire.³⁴ Les principes de proportionnalité et du raisonnable ainsi que l'interprétation téléologique avaient déjà permis à la Cour constitutionnelle d'imposer des limites à l'exercice de leurs compétences par les différentes composantes de la fédération belge, annulant au besoin les normes qui ne respecteraient pas les règles de base du vivre-ensemble. L'apparition dans la Constitution d'une obligation de loyauté fédérale expressément soustraite à la compétence de la Cour ne pouvait pas apporter de réelle nouveauté dans la jurisprudence de cette dernière, ni

333

²⁷ C.A., n° 119/2004, 30 juin 2004, B.3.3.

²⁸ C.C., n° 95/2010, 29 juillet 2010 (*Mon. b.*, 3 août 2010), B.42.2

²⁹ C.C., n° 124/2010, 28 octobre 2010 (*Mon. b.*, 21 décembre 2010), B.39.

³⁰ Sur la même question, la Cour a encore rendu un arrêt n° 60/2011 du 5 mai 2011 (*Mon. b.*, 5 août 2011), dans lequel elle constate que le moyen tiré de la violation du principe de loyauté fédérale est devenu sans objet après le prononcé de son arrêt n° 124/2010 (B.11 à B.13).

³¹ A. ALEN, « De federale loyaliteit : ondanks alles, toch een bevoegdheidsverdelend concept? », in *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe*, op. cit., p. 220 à 222 ; S. DEPRE, loc. cit., p. 162 ; Y. LEJEUNE, loc. cit., p. 237 et 238 ; W. PAS, « Federale loyaliteit, de bevoegdheid inzake toerisme, en unicommunautaire reisbureaus. Enkele bedenkingen bij het arrest nr. 119/2004 van het Arbitragehof », *TBP*, 2005, p. 149.

³² P. PEETERS, « ... En de boer, hij ploegde voort... Een decennium lang federale loyaliteit », loc. cit., p. 890.

³³ Loi du 21 juillet 1971 relative au fonctionnement et à la compétence des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise (*Mon. b.*, 23 juillet 1971) ; T. DE PELSMACKER et E. VANDENBOSSCHE, « Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over het interpretatief decreet m.b.t. de onderwijsinspectie in de randgemeenten : de kool en de geit (nogmaals) bespaard », *CDPK*, 2011, p. 25.

³⁴ A. ALEN et P. PEETERS, loc. cit., p. 1135 à 1153 ; L.P. SUETENS, « De federale loyaliteit : algemeen rechtsbeginsel of mythe? », in *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe*, op. cit., p. 361 à 373.



dans celle du Conseil d'État.

Chapitre III **Le rôle du Sénat et la procédure de concertation**

Selon l'article 143, § 2, de la Constitution, il appartient au Sénat de se prononcer par voie d'avis motivé sur les conflits d'intérêts entre assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décrets ou de règles visées à l'article 134.

Alors que la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 confiait à la Chambre des représentants de se prononcer sur les conflits d'intérêts entre assemblées,³⁵ le Constituant de 1993 a confié cette compétence au Sénat. Ce transfert de compétence était justifié par le rôle général que le Constituant entendait confier au Sénat, à savoir la représentation au niveau fédéral des collectivités fédérées. Mieux qu'une Chambre des représentants exclusivement composée d'élus directs, un Sénat partiellement composé des représentants des communautés serait à même de mesurer pleinement les enjeux d'un conflit d'intérêts.³⁶

Si l'intervention du Sénat en cas de conflit d'intérêts est une obligation, la Constitution ne dit rien de la procédure dans laquelle l'avis motivé de la Haute Assemblée doit prendre place : elle renvoie à la loi spéciale. C'est là une autre nouveauté, puisque la procédure destinée à prévenir et régler les conflits d'intérêts était contenue dans la loi ordinaire du 9 août 1980. Les dispositions de cette dernière relatives à la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts ne peuvent donc plus être modifiées que par loi spéciale.

Chapitre IV **Les conflits d'intérêts entre gouvernements et les conflits d'intérêts entre assemblées parlementaires**

L'article 143 de la Constitution établit une distinction entre deux catégories de conflits d'intérêts. D'une part, il vise au § 2 ceux pouvant opposer des assemblées légiférant par loi, décret ou règle visée à l'article 134. D'autre part, il vise au § 3, ceux opposant les gouvernements fédéral, régionaux, communautaires ou le Collège réuni de la Commission communautaire commune. On peut regretter qu'à l'instar du § 1er, le § 3 omette dans son énumération le Collège exécutif de la Commission

communautaire française lorsque celle-ci agit en qualité d'institution fédérée en application de l'article 138 de la Constitution.

Les conséquences constitutionnelles de la distinction entre conflits d'intérêts entre assemblées et entre gouvernements sont cependant limitées. Dans chacun des cas, le Constituant laisse au législateur spécial le soin de définir une procédure de concertation entre les instances concernées. Les différences prescrites par la Constitution sont au nombre de deux. D'abord, la procédure relative aux conflits d'intérêts entre gouvernements doit tendre à « prévenir et régler » lesdits conflits, alors que cet objectif n'est pas assigné à la procédure concernant les conflits d'intérêts entre assemblées parlementaires. Ensuite, la procédure de concertation entre assemblées parlementaires doit prévoir un avis du Sénat, ce qui n'est pas le cas pour les conflits d'intérêts entre gouvernements.

Dans la suite de la présente contribution, il ne sera plus question de que des conflits d'intérêts entre assemblées parlementaires.

Seconde partie **La procédure de concertation entre assemblées législatives**

La procédure de concertation entre assemblées législatives en cas de conflit d'intérêts est contenue dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Depuis l'insertion dans la Constitution de l'article 143, les dispositions concernées relèvent désormais du législateur spécial, contrairement à ce que l'intitulé de la loi laisse entendre. Cette procédure se compose de plusieurs phases, dont toutes ne sont pas obligatoires. L'attention est d'abord portée sur les étapes obligatoires (chapitre premier), et ensuite sur les étapes facultatives (chapitre II). Enfin, c'est la clôture de la procédure qui sera examinée (chapitre III).

Chapitre premier **Les étapes obligatoires**

Toute procédure relative à un conflit d'intérêts entre assemblées parlementaires est entamée par une motion adoptée par l'assemblée lésée (section première), qui suspend la procédure législative le temps d'une concer-

³⁵ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (*Mon. b.*, 15 août 1980), art. 32, § 1er, al. 2.

³⁶ La loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 a été modifiée en ce sens par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Mon. b.*, 20 juillet 1993), art. 65.



tation entre les deux assemblées (section 2). Du résultat de cette concertation dépend la suite de la procédure et le passage aux étapes facultatives (chapitre II).

Section première

La motion en suspension

L'adoption d'une motion relative à un conflit d'intérêts conformément à l'article 32 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 est le point de départ obligé de la procédure de concertation. Cette motion est examinée du point de vue de son auteur (§ 1er), des conditions de son adoption (§ 2), de son objet (§ 3), de sa motivation (§ 4) et de ses effets (§ 5).

§ 1er. L'auteur de la motion

La motion en suspension pour cause de conflit d'intérêts doit être adoptée par l'une des assemblées prévues à l'article 32, §§ 1er et 1er *bis* de la loi du 9 août 1980. Il peut s'agir de l'une des assemblées législatives fédérales, du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Communauté germanophone ou de l'Assemblée de la Commission communautaire française.

Que l'Assemblée de la Commission communautaire française ait qualité pour adopter une motion en conflit d'intérêts découle directement de l'article 143, § 2, de la Constitution, qui vise toutes les assemblées légiférant par voie de décrets. Le législateur a cependant tardé à donner suite à cette disposition, puisque ce n'est qu'en 1999 qu'il a explicitement repris la Commission communautaire française dans la liste des assemblées habilitées à agir en ce sens.³⁷ Il ne l'a par contre pas encore fait pour l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, dont il faut considérer qu'elle puise ce droit directement dans l'article 143, § 2, de la Constitution.

La présence du Sénat dans la liste des assemblées habilitées à invoquer un conflit d'intérêts a par contre de quoi étonner. L'article 143, § 2, de la Constitution impose en effet que le Sénat se prononce par voie d'avis sur les conflits d'intérêts entre assemblées parlementaires. Ceci signifie que le Sénat pourrait être amené à donner un avis sur un conflit d'intérêts soulevé par lui-même, ce qui aurait peu de sens. De même, la loi n'empêche ni le Sénat, ni la Chambre des représentants de soulever un conflit d'intérêts à l'égard d'un texte pendant devant l'autre assemblée. Cette attitude aurait peu de sens de la part de la Chambre des représentants, puisque le système bicaméral fait que tout texte adopté par le Sénat doit l'être également par la Chambre, après amendement éventuel. En revanche, il ne peut être exclu que le Sénat soulève un conflit d'intérêts à propos d'un projet ou d'une proposition de loi (ou d'un amendement) déposé à la Chambre des représentants en vertu de la procédure monocratérale visée à l'article 74 de la Constitution.³⁸ Ceci supposerait toutefois une modification de son règlement, puisque ce dernier ne prévoit pas cette possibilité dans son état actuel.³⁹

§ 2. Les conditions de l'adoption

A. La lésion d'un intérêt

La lésion d'un intérêt est la condition de base pour entamer une procédure en conflit d'intérêts. D'après l'article 32, § 1er *bis*, de la loi du 9 août 1980, une procédure en conflit d'intérêts peut être entamée chaque fois qu'une assemblée législative estime ses intérêts gravement lésés par un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance examiné par une autre assemblée législative (ou par un amendement proposé à un tel texte). Cette disposition appelle quatre observations.

Premièrement, la formulation est peu heureuse, puisqu'il ne s'agit pas obligatoirement de la lésion d'un

335

RECHTSLEER | DOCTRINE

³⁷ 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 (*Mon. b.*, 20 mai 1999), art. 2. Le législateur spécial a en revanche omis de faire représenter le Collège exécutif de la Commission communautaire française au sein du Comité de concertation. La loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Mon. b.*, 18 janvier 1984) établissait une procédure spécifique pour les conflits d'intérêts soulevés par le Parlement de cette communauté. Celle-ci n'était cependant pas conforme à l'article 143 de la Constitution, car elle ne prévoyait pas d'avis du Sénat. Elle a été abrogée par la loi spéciale du 20 mars 2007 complétant l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoyant la présence du Président du Gouvernement de la Communauté germanophone au sein du Comité de concertation, et abrogeant l'article 67 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*Mon. b.*, 13 juin 2007).

³⁸ On pense par exemple à un projet de budget général des dépenses dans lequel la dotation du Sénat serait revue à la baisse.

³⁹ Règlement du Sénat, art. 78.



intérêt de l'assemblée législative en tant que telle. Ce qui est visé, c'est surtout l'intérêt de la collectivité publique au nom de laquelle l'assemblée législative agit.⁴⁰

Deuxièmement, la nature de l'intérêt lésé n'est pas plus amplement définie, pas plus que le degré de gravité de la lésion nécessaire pour entamer la procédure. C'est donc l'assemblée concernée qui apprécie souverainement si ses intérêts peuvent être lésés par un acte à l'examen dans une autre assemblée et si cette lésion est suffisamment grave pour entamer la procédure. Les intérêts invoqués peuvent être de toute nature : matérielle ou morale, voire juridique pourvu que l'assemblée les trouve suffisamment importants pour entamer la procédure (voir *infra*).⁴¹

La distinction malheureuse que font le Constituant et le législateur entre conflits de compétence et conflits d'intérêts réapparaît ici. Les intérêts d'une collectivité publique peuvent être considérés comme menacés dès qu'une autre collectivité publique envisage d'empiéter sur ses compétences. Si une motion en conflit d'intérêts est adoptée en vue d'éviter l'adoption d'un texte suspect d'excès de compétence, la tentation est grande, pour l'assemblée saisie du texte litigieux, de requalifier le conflit d'intérêts en conflit de compétence pour estimer la motion irrecevable.⁴² La question n'a pourtant pas lieu d'être. Il suffit que la motion soit adoptée et communiquée à l'assemblée destinataire pour qu'elle produise ses effets (voir *infra*). Il est dès lors vain pour l'assemblée destinataire de s'interroger sur la nature exacte de l'intérêt lésé : le conflit d'intérêts existe dès qu'une assemblée estime, à tort ou à raison, ses intérêts menacés.⁴³

Troisièmement, la source de la lésion doit résider dans un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance – y compris les budgets –, voire dans un amendement proposé à l'un de ces textes. Ceci exclut tous les actes des assemblées qui ne sont pas de nature législative, comme par exemple les motions et les propositions de résolution, mais également, au sein des chambres fédérales, les propositions et projets de déclaration de révision de la Constitution ou de révision de la Cons-

titution. Il en va de même pour les propositions de modification du règlement, ou les actes administratifs comme ceux relatifs au personnel des assemblées. G. Van der Biesen fait remarquer une étrange différence de traitement à propos des budgets. Alors que ceux-ci ne peuvent faire l'objet de la procédure de « sonnette d'alarme » prévue à l'article 54 de la Constitution, ils peuvent faire l'objet d'une procédure en conflit d'intérêts qui a pour effet d'en suspendre l'examen pour 120 jours, avec les conséquences importantes que cela emporte pour le fonctionnement des institutions. Le Sénat et les assemblées législatives fédérées sont donc en mesure de bloquer l'adoption du budget par la Chambre des représentants, alors que cette prérogative est déniée aux groupes linguistiques de cette même Chambre.⁴⁴

Quatrièmement, la source de la lésion devant se trouver dans un projet, une proposition ou un amendement pendant devant une assemblée législative, la motion soulevant le conflit d'intérêts peut difficilement être adoptée lorsque celui-ci trouve sa source dans l'abstention d'agir d'une autre assemblée. En ceci, le régime des conflits d'intérêts entre assemblées parlementaires diffère du régime des conflits d'intérêts entre gouvernements, pour lesquels la loi prévoit expressément la possibilité d'agir en cas d'abstention dommageable de la part d'une autre collectivité publique.⁴⁵

B. Le délai

La motion ne peut être adoptée qu'une fois que l'assemblée destinataire est saisie du texte litigieux. Il s'agit du moment du dépôt pour les projets de loi, de décret et d'ordonnance ainsi que pour les amendements. Pour les propositions de loi, de décrets ou d'ordonnance, le texte ne précise pas s'il s'agit du dépôt ou de la prise en considération. La question a toutefois peu d'importance, eut égard au fait que la motion de prend effet que dans une phase ultérieure de la procédure parlementaire. Plus important est le prescrit selon lequel la motion doit être adoptée avant l'adoption du texte litigieux en séance plénière de l'assemblée qui en est saisie. Cette obligation

⁴⁰ Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, *doc. parl.*, Chambre, S.O. 1988-1989, n° 790/1, p. 10.

⁴¹ Ce critère purement formel permet dans la pratique un sensible élargissement des cas où un conflit d'intérêts peut être invoqué (voir *infra*, § 4).

⁴² Projet de loi relatif au droit de réponse, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Jo Vandeurzen, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 0815/002, p. 3 à 8.

⁴³ *Contra* : Projet de loi modifiant l'annexe au Code judiciaire, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Geert Bourgeois, *doc. Parl.*, Chambre, n° 0371/005, p. 3 *in fine*.

⁴⁴ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 22 à 27.

⁴⁵ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 3.



se déduit de l'article 32, § 1er *bis*, de la loi du 9 août 1980 qui dispose que la suspension de l'examen du texte prend cours « après le dépôt du rapport et, en tout état de cause, avant le vote final en séance plénière ».

Dans sa version originelle, d'ailleurs particulièrement lacunaire,⁴⁶ la loi du 9 août 1980 ne prévoyait pas de délai pour l'adoption de la motion. Cette imprécision a fait sentir son effet dans le conflit d'intérêts dénoncé par le Parlement flamand à l'encontre du projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43^{quinquies} 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 43^{septies}, déposé au Sénat le 4 décembre 1997.⁴⁷ Le Parlement flamand a invoqué un conflit d'intérêts par motion du 28 janvier 1998, soit avant que le Sénat ait entamé l'examen du texte. Après la concertation obligatoire avec l'assemblée demanderesse, le Sénat a dû se prononcer par avis, conformément à l'article 32, § 1er, alinéa 2, de la loi du 9 août 1989 (tel qu'il était rédigé à l'époque). Dans cet avis rendu le 4 juin 1998, le Sénat « estime qu'il est prématuré d'adopter dès à présent un point de vue sur la question de savoir si le projet de loi lèse gravement la Communauté flamande et, par tant, le Parlement flamand, étant donné qu'il n'a pas encore été examiné par la commission compétente du Sénat ». ⁴⁸ En effet, aussi longtemps que le projet de loi n'avait pas été examiné par le Sénat, il était encore susceptible d'être amendé de manière telle que les griefs du Parlement flamand deviendraient sans objet.⁴⁹

Le législateur spécial est intervenu le 7 mai 1999

avec pour objectif d'éviter qu'un conflit d'intérêts soit encore soulevé à un moment où le texte litigieux est encore largement susceptible d'être amendé.⁵⁰ La proposition de loi initiale disposait que la motion fût adoptée après le vote en commission et avant le vote en séance plénière.⁵¹ Cette disposition a donné lieu à des débats intenses en commission des Affaires institutionnelles du Sénat sur le point de savoir si elle respectait suffisamment l'autonomie des autres assemblées.⁵² Elle a finalement été modifiée de telle manière que la motion puisse toujours être adoptée dès qu'une assemblée est saisie d'un projet, d'une proposition ou d'un amendement susceptible de léser l'intérêt d'une assemblée tierce, mais en différant ses effets au moment du dépôt du rapport de la commission (voir *infra*).

C. La majorité requise

La motion dénonçant le conflit d'intérêts doit être adoptée aux trois quarts des voix.⁵³ L'exigence d'une si large majorité montre la préoccupation du législateur de réserver la procédure qu'il met en place aux actes susceptibles de léser gravement les intérêts d'une autre collectivité publique et d'ainsi éviter les abus de procédure. L'exigence d'une majorité qualifiée des trois quarts des voix impose que non seulement l'opposition, mais aussi une part significative de la majorité, soutienne la motion. À la Chambre des représentants et au Sénat, cela suppose en outre que la motion soit adoptée par des membres des deux groupes linguistiques.

337

⁴⁶ P. TAPIE, « La coopération et les conflits d'intérêts », *Rev. dr. ULB*, 1990, p. 80.

⁴⁷ Projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43^{quinquies} 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 43^{septies}, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1997-1998, n° 1-806/1.

⁴⁸ Projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43^{quinquies} 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 43^{septies}, Proposition d'avis motivé adopté par la Commission des Affaires institutionnelles, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1997-1998, n° 1-806/4, p. 2.

⁴⁹ Cette affaire a également montré d'autres carences dans la procédure établie en 1980, à savoir la situation ambiguë du Sénat, qui doit émettre un avis sur un conflit dans lequel il est partie et le risque de conflits d'intérêts soulevés à répétition à propos du même texte. Ces aspects sont examinés plus loin.

⁵⁰ 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 (*Mon. b.*, 20 mai 1999).

⁵¹ Proposition de loi spéciale 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, *doc. Parl.*, Sénat, S.O. 1997-1998, n° 1-1006/1, p. 3.

⁵² Proposition de loi spéciale 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, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Nothomb, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1997-1998, p. 4, 5, 32 et 33.

⁵³ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *bis*. Pour l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, cette exigence s'ajoute à celle de la majorité dans chaque groupe linguistique, qui s'applique à toutes les décisions de cette assemblée (loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Mon. b.*, 14 janvier 1989), art. 72, al. 3).



Cette obligation constitue une dérogation au principe général selon lequel les résolutions des assemblées législatives sont adoptées à la majorité absolue. Cette règle figure à l'article 53 de la Constitution en ce qui concerne la Chambre des représentants et le Sénat et à l'article 35, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en ce qui concerne les parlements régionaux et communautaires. L'exigence d'une majorité des trois quarts des voix au sein des parlements régionaux et communautaires constitue une simple dérogation de l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 à la loi spéciale du 8 août 1980.⁵⁴ Par contre, en ce qui concerne les assemblées fédérales, le législateur spécial va à l'encontre d'un prescrit constitutionnel.⁵⁵

D. L'application de l'article 138 de la Constitution

Une condition supplémentaire est posée à l'adoption d'une motion dénonçant un conflit d'intérêts par l'Assemblée de la Commission communautaire française. Si celle-ci est reprise au nombre des assemblées habilitées à soulever un conflit d'intérêts, elle le doit à son accession au rang de collectivité fédérée, rendue possible par l'insertion de l'article 138 de la Constitution. Le législateur spécial a limité l'habilitation qu'il donne à la Commission communautaire française aux cas où « il a été fait application de l'article 138 de la Constitution », tentant ainsi d'établir un parallélisme avec l'article 125 de la Constitution, concernant la responsabilité pénale des membres des gouvernements communautaires et régionaux.⁵⁶

La limitation ainsi posée aux initiatives de l'Assemblée de la Commission communautaire française en matière de conflits d'intérêts paraît logique. Elle n'est ce-

pendant guère applicable en pratique. En principe, la Commission communautaire française ne peut soulever un conflit d'intérêts que dans les matières pour lesquelles elle agit en qualité d'entité fédérée, c'est-à-dire par voie de décret. Elle est cependant seule juge tant de ses intérêts que de la gravité des lésions qui les menacent : c'est *in fine* à l'Assemblée de la Commission communautaire française seule qu'il appartient de constater s'il a ou non été fait application de l'article 138. Un exemple suffit à s'en convaincre. Le 9 mai 2008, l'Assemblée de la Commission communautaire française a adopté à l'unanimité une motion relative à un conflit d'intérêts⁵⁷ à l'encontre des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.⁵⁸ Les propositions de loi litigieuses concernent pourtant le droit électoral, matière dans laquelle la Commission communautaire française n'exerce aucune compétence, *a fortiori* pas de compétence décrétable. Ceci n'a pourtant pas privé la motion de ses effets, puisque la Chambre des représentants a suspendu l'examen des propositions de loi concernées en vue d'une concertation.⁵⁹

§ 3. L'objet

Comme il a déjà été annoncé, la motion par laquelle l'assemblée qui estime ses intérêts menacés soulève le conflit d'intérêts doit avoir formellement pour objet la suspension de la procédure parlementaire relative au texte litigieux.⁶⁰ Trois éléments essentiels doivent donc figurer dans la motion : la mention précise du projet, de la proposition ou de l'amendement visé (voire de la disposition du texte qui cause le conflit d'intérêts), le constat que le texte visé est de nature à léser gravement les intérêts de l'assemblée adoptant la motion, la de-

⁵⁴ La loi ordinaire du 9 août 1980 est en l'occurrence bien mal nommée, puisque l'article 32 en est précisément une disposition spéciale, ce qui lui permet de déroger à la loi spéciale du 8 août 1980.

⁵⁵ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 56.

⁵⁶ Proposition de loi spéciale 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, amendement N° 12 de M. Desmedt et consorts, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1998-1999, n° 1-1006/5, p. 4 ; *Ibid*, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Nothomb, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1998-1999, n° 1-1006/6, p. 13.

⁵⁷ Motion relative à un conflit d'intérêts, *doc. Parl.*, Com. com. fr., S.O. 2007-2008, n° 129/2.

⁵⁸ Proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, *doc. parl.*, Chambre, n° 52 0037/001 ; Proposition de loi de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (2), *doc. parl.*, Chambre, n° 52 0039/0001.

⁵⁹ Proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Rapport de la concertation entre la délégation de la Chambre des représentants et la délégation de l'Assemblée de la Commission communautaire française, par M. M. Doomst, *doc. Parl.*, Chambre, n° 52 0037/015, p. 4.

⁶⁰ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *bis*.



mande explicite de suspendre la procédure en vue d'une concertation entre assemblées.⁶¹

§ 4. La motivation

Aux termes de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, la motion ne doit pas être motivée autrement que par l'affirmation que les intérêts de l'assemblée qui l'adopte sont gravement menacés. La pratique montre toutefois que les assemblées ne s'en tiennent pas à un tel laconisme, mais préfèrent donner une motivation plus circonstanciée à leur demande de suspendre la procédure parlementaire. Les motifs exprimés dans la motion n'étant pas légalement exigés, ils constituent des déclarations politiques, mais n'ont pas de réelle portée juridique. Leur examen révèle cependant l'interprétation très large dont fait l'objet la notion d'intérêt, et dont un aperçu non exhaustif est donné ici.⁶²

A. La lésion des intérêts au sens strict

Dans sa conception classique, le conflit d'intérêts faisant l'objet de la procédure prévue par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 concerne les intérêts matériels ou moraux de l'assemblée ou de la collectivité publique au nom de laquelle elle s'exprime. Ainsi par exemple, le 18 février 2009, le Parlement flamand a adopté une motion⁶³ par laquelle il estimait les intérêts de la Région flamande gravement menacés par le projet de loi de relance économique, examiné par la Chambre des représentants.⁶⁴ Les motifs de la motion relevaient notamment que la réforme des plans d'em-

bauche contenue dans le projet de loi est de nature à toucher particulièrement le marché flamand de l'emploi et à rendre plus difficile la politique d'activation des chômeurs âgés menée par les autorités flamandes.

B. La prévention d'un conflit de compétence

Un cas se présentant souvent est celui du conflit d'intérêts invoqué pour prévenir un conflit de compétence (voir *supra*). L'intérêt invoqué n'est alors autre que le respect de ses propres compétences.

Le 23 mars 2001, le Parlement flamand a invoqué un conflit d'intérêts alors que la Chambre des représentants devait examiner un projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations.⁶⁵ Or, les motivations de la motion révèlent clairement que l'intérêt que le Parlement flamand estimait menacé n'était autre que celui d'exercer lui-même une partie de la compétence relative au droit de réponse, à savoir celle qui concerne les médias audio-visuels. Le projet de loi objet du conflit est finalement tombé en caducité.⁶⁶

Le 13 décembre 2007, c'est le même raisonnement qui a conduit le Parlement de la Communauté française à invoquer un conflit d'intérêts à l'encontre d'une proposition de décret flamand portant interprétation des articles 44, 44bis et 62, § 1er, 7°, 9° et 10° du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental.⁶⁷ Dans ce cas, la proposition de décret a malgré tout été adoptée, et finalement partiellement annulée par la Cour constitutionnelle.⁶⁸

339

⁶¹ Comp. G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 51 et 52.

⁶² Les exemples sont choisis à dessein parmi les procédures en conflit d'intérêts les plus récentes.

⁶³ Motion concernant un conflit d'intérêts, *doc. Parl. fl.*, S.O. 2008-2009, n° 2109/2.

⁶⁴ Projet de loi de relance économique, *doc. parl.*, Chambre, n° 52 1788/001.

⁶⁵ Motion concernant un conflit d'intérêts, *doc. Parl. fl.*, S.O. 2000-2001, n° 642/1. « *Het Vlaams Parlement (...) is van mening dat de miskening van de bovenvermelde adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Arbitragehof de belangen van het Vlaams Parlement ernstig schaadt aangezien het dus gehinderd wordt in het erkennen en regelen van grondrechten in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren* ».

⁶⁶ Projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 0815/001.

⁶⁷ Motion relative à un conflit d'intérêts suscité par l'adoption par la commission de l'Enseignement du Parlement flamand de la proposition de décret portant interprétation des articles 44, 44bis et 62, § 1er, 7°, 9° et 10° du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, *doc. Parl. Com. fr.*, S.O. 2007-2008, n° 507: « Cette proposition de décret porte atteinte aux facilités linguistiques en matière d'enseignement reconnues aux francophones (...) telles que garanties par la Constitution et les lois sur l'emploi des langues ».

⁶⁸ C.C., n° 124/2010, 28 octobre 2010 (*Mon. b.*, 21 décembre 2010) ; T. DE PELSMAEKER et E. VAN DEN BOSSCHE, « Het Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over het interpretatief decreet m.b.t. de onderwijsinspectie in de randgemeenten : de kool en de geit (nogmaals) bespaard », *CDPK*, 2011, p. 12 à 31.



C. L'intérêt de particuliers

Il arrive que l'assemblée adoptant la motion en conflit d'intérêts invoque l'intérêt de particuliers, que ceux-ci relèvent ou non de sa compétence. Que l'intérêt de particuliers soit assimilable à celui de la collectivité publique dont ils font partie lorsqu'il est menacé par l'action d'une collectivité tierce semble aller de soi. Mais il arrive que les motifs de la motion invoquent l'intérêt de particuliers ne relevant pas de la compétence de l'assemblée qui adopte la motion. Ce sont – on peut s'y attendre – les assemblées francophones qui sont promptes à défendre ce raisonnement. Dans sa motion déjà citée, l'Assemblée de la Commission communautaire française invoque « les droits des francophones des communes à statut spécial de la région de langue néerlandaise ».⁶⁹ Elle ne fait en cela qu'emboîter le pas au Parlement de la Communauté française qui avait déjà invoqué le même motif dans les mêmes termes.⁷⁰

Cette manière de présenter l'intérêt menacé est discutable sur le plan juridique. Les motifs des motions du Parlement de la Communauté française et de l'Assemblée de la Commission communautaire française reprennent en substance la thèse selon laquelle les communautés n'auraient pas de strictes limites territoriales. C'est ce qui permet au Parlement de la Communauté française de prétendre que « la Communauté française est l'espace de solidarité entre tous les francophones de notre pays ». Mais cette thèse est rejetée par la Cour constitutionnelle, qui estime depuis 1986 que la Constitution a déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales des communautés,⁷¹ ôtant par là à la Communauté française le droit de légiférer directement sur le territoire de la région de langue néerlandaise, fût-ce au profit de la minorité francophone qui y réside. Ceci est explicitement confirmé dans un arrêt du 3 octobre 1996 : « Ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés française, flamande et germanophones protectrices respectivement

des francophones, néerlandophones et des germanophones dans les régions linguistiques où la langue n'est pas la leur ».⁷² Les motifs de ces motions constituent un manifeste politique, mais n'ont juridiquement guère de sens : pour autant qu'il soit établi que les propositions de loi à l'examen lèssent les intérêts des francophones des communes à statut linguistique spécial de la région de langue néerlandaise, ce ne sont en rien les intérêts de la Communauté française ou de la Commission communautaire française qui sont touchés, collectivités publiques avec lesquelles ces citoyens n'ont formellement aucun lien. Que la motivation de la motion laisse à désirer sur le plan juridique ne nuit toutefois pas à sa recevabilité.

D. Le programme des partis politiques

Il arrive que ce qui est présenté comme l'intérêt d'une collectivité publique soit en réalité l'intérêt de groupes politiques de l'assemblée à ce qu'une autre collectivité publique ne légifère pas dans un sens contraire au programme de leur parti. Ainsi, le 25 octobre 2000, le Parlement flamand dénonçait un conflit d'intérêts causé par le projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire.⁷³ Ce projet de loi visait à autoriser dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles la nomination d'un nombre plus important de magistrats de complément. Or, ces magistrats de complément ne sont pas pris en compte dans le calcul de la proportion de magistrats bilingues au sein des juridictions et ne doivent pas réussir d'examen linguistique. Le Parlement flamand estimait que « l'arriéré judiciaire et l'absence de magistrats bilingues ne peuvent constituer un prétexte pour contourner les lois linguistiques », sans expliquer en quoi la Communauté ou la Région flamande voit ses intérêts lésés par ladite mesure.⁷⁴ Le projet de loi en cause sera abandonné et remplacé par un autre de même intitulé.⁷⁵ Le Parlement flamand a soulevé un conflit

⁶⁹ Motion relative à un conflit d'intérêts, *doc. Parl.*, Com. com. fr., S.O. 2007-2008, n° 129/2.

⁷⁰ Motion relative à un conflit d'intérêts suscité par l'adoption par la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, *doc. Parl. Com. fr.*, S.O. 2007-2008, n° 476/1.

⁷¹ C.A., n° 9/86, 30 janvier 1986 (*Mon. b.*, 12 février 1986), 5.B.1 ; C.A., n° 10/86, 30 janvier 1986 (*Mon. b.*, 12 février 1986), 8.B, cités dans Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 485.

⁷² C.A., n° 54/96, 3 octobre 1996 (*Mon. b.*, 10 octobre 1996), B.9, cité dans Y. Lejeune, *ibid.*, p. 486.

⁷³ Projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et l'article la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, *doc. parl.*, Chambre, n° 52 0371/001.

⁷⁴ Motion relative à un conflit d'intérêts, *doc. Parl. fl.*, S.O. 2000-2001, n° 415/1.

⁷⁵ Projet de loi modifiant le Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 1496/001.



d'intérêts à l'encontre de ce nouveau projet, en motivant la motion de la même manière.⁷⁶

Dans ces deux cas, il est difficile de percevoir en quoi sont lésés les intérêts de la Communauté ou de la Région flamandes en tant que telles. Le droit d'accès à la justice des citoyens néerlandophones aurait éventuellement pu être invoqué, mais ne l'a pas été. Les motifs des deux motions tiennent plus de la pétition de principe : il n'est pas admissible aux yeux de la majorité des partis siégeant au Parlement flamand qu'il soit touché au symbole que constituent les cadres linguistiques des juridictions bruxelloises, même si ceci est une compétence fédérale et que la décision en projet ne nuit pas aux intérêts des justiciables flamands. Que l'intérêt invoqué se confonde avec le programme politique d'un nombre plus ou moins grand de partis politiques ne nuit pas non plus à la recevabilité de la motion.

E. L'équilibre institutionnel de la Belgique

Dans le carrousel des procédures en conflit d'intérêts relatives aux propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, deux motions font référence à un intérêt plus général : l'équilibre institutionnel global de la fédération.

Le Parlement wallon a soulevé un conflit d'intérêts à l'égard de ces propositions de loi le 13 janvier 2009. Les motifs avancés sont en deux points remarquables. D'une part, le Parlement wallon reprend à son compte le motif avancé par le Parlement de la Communauté française et l'Assemblée de la Commission communautaire française, tendant à considérer ses intérêts lésés à travers ceux des citoyens francophones des communes à statut linguistique spécial de la région de langue néerlandaise. L'utilisation de ce motif est encore plus surprenant de la part d'une région que de la part d'une communauté, puisque

le caractère territorial des compétences n'a jamais été mis en doute en ce qui les concerne. Mais surtout, le Parlement wallon invoque son intérêt à éviter un incident communautaire à la Chambre des représentants et à contribuer à la stabilité de l'État fédéral.⁷⁷ Ce dernier point sera repris à son compte par le Parlement de la Communauté germanophone dans sa motion du 26 octobre 2009, dans laquelle il estime que la Communauté germanophone a un intérêt existentiel dans le fonctionnement harmonieux de l'État belge et que celui-ci suppose que les décisions institutionnelles fassent l'objet d'un consensus aussi large que possible.⁷⁸

Fonder une motion en conflit d'intérêts sur le motif qu'un projet, une proposition ou un amendement serait de nature à causer des tensions nuisibles à l'ensemble de l'édifice fédéral revient à ne pas la motiver du tout. Chaque composante de l'État fédéral a intérêt au fonctionnement harmonieux de celui-ci, même si la notion d'harmonie ne fait pas l'objet d'une interprétation uniforme. Ce motif peut être invoqué par toute assemblée et à propos de tout projet, proposition ou amendement. Il montre, si besoin en est, que seul le critère formel de l'affirmation que les intérêts de l'assemblée qui a adopté la motion sont lésés entre en considération pour la recevabilité de la motion, et ce d'autant plus que la Cour constitutionnelle se considère comme incompétente pour connaître de la validité des motions en conflit d'intérêts.⁷⁹

§ 5. Les effets

En principe l'adoption de la motion et sa transmission à l'assemblée saisie du texte litigieux suspend la procédure parlementaire pendant soixante jours. Cette suspension n'est toutefois ni toujours immédiate, ni toujours automatique.

La suspension n'est pas toujours immédiate. Elle

⁷⁶ Motion relative à un conflit d'intérêts, *doc. Parl. fl.*, S.O. 2001-2002, n° 951/1.

⁷⁷ Proposition de résolution relative à un conflit d'intérêts suite à l'examen des propositions de loi modifiant les lois électorales en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde par la Chambre des représentants, *doc. Parl. W.*, S.O. 2008-2009, n° 907/4 : « Considérant la nécessité, dans les circonstances actuelles, d'éviter un nouvel incident de nature communautaire à la Chambre des représentants, mettant à mal la stabilité de l'Etat fédéral, il s'impose d'activer un nouveau conflit d'intérêts afin de prolonger, sans interruption, la suspension de la procédure parlementaire à la Chambre des représentants relative aux propositions de loi modifiant les lois électorales en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde »

⁷⁸ Demande d'ouverture de la procédure de conflit d'intérêts concernant les propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, *doc. Parl. Com. germ.*, S.O., 2009-2010, n° 24/1 et 2 : « *in Erwägung, dass das einwandfreie Funktionieren des belgischen Föderalstaats voraussetzt, dass in institutionellen Angelegenheiten Entscheidungen im größtmöglichen Konsens zwischen den Gemeinschaften und Regionen unseres Landes getroffen werden, (...), dass die Deutschsprachige Gemeinschaft ein existenzielles Interesse daran hat, dass diese Konsenssuche auch weiterhin Bestand hat (...)* »

⁷⁹ C.C., n° 131/2009, 24 juillet 2009, *JLMB*, 2009, p. 1797 à 1805, note Q. PEIFFER.



prend cours au plus tôt après le dépôt du rapport.⁸⁰ Cela signifie que si la motion est adoptée alors que le texte est encore au stade de l'examen en commission, celle-ci peut poursuivre son travail selon le cours normal. Ce n'est qu'après le dépôt du rapport de la commission que la procédure parlementaire est suspendue. Ce report de l'effet suspensif de la motion ne figurait pas dans la version originelle de la loi. C'est le conflit d'intérêts soulevé par le Parlement flamand lors du dépôt au Sénat du projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43^{quinquies} 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 43^{septies}, déposé au Sénat le 4 décembre 1997⁸¹ (voir *supra*) qui fut la cause de cette modification législative. L'objectif du législateur spécial du 7 mai 1999 était d'éviter que la procédure législative soit bloquée à moment où le texte a encore de grandes chances d'être amendé dans un sens qui répondrait aux griefs de l'assemblée demanderesse. Considérant que le droit d'amendement des assemblées s'exerce principalement lors de l'examen du texte en commission, il a considéré que c'est seulement à l'issue de celui-ci que le texte présente un aspect suffisamment définitif pour qu'il soit opportun de suspendre la procédure. En permettant à l'assemblée demanderesse d'adopter la motion en conflit d'intérêts avant ce moment, le législateur spécial a toutefois maintenu la possibilité d'informer par ce biais l'assemblée saisie du texte de ses griefs, à charge pour elle d'y répondre ou non.

La solution retenue par le législateur spécial repose sur le présupposé qu'une assemblée parlementaire procède d'abord à l'examen d'un projet ou d'une proposition en commission, et ensuite en séance plénière, ainsi que sur celui que les discussions en commission sont reprises dans un rapport. Or, la procédure parlementaire relève de l'autonomie des assemblées, garantie par l'article 60 de la Constitution pour les assemblées fédérales et par les articles 36 et 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour les assemblées fédérées. Ni l'examen en commission, ni le dépôt d'un

rapport ne sont des obligations pour les assemblées parlementaires, mais seulement une pratique commune figurant, selon des modalités diverses, dans leur règlement respectif. La référence dans un texte légal à des dispositions réglementaires n'est pas favorable à la sécurité juridique. Il se peut qu'un texte ne soit pas examiné en commission, que l'examen en commission se fasse sans rapport ou encore avec un ou plusieurs rapports intermédiaires avant le rapport définitif. L'argument selon lequel le législateur spécial ne fait que reprendre les termes de l'article 54 de la Constitution concernant la sonnette d'alarme⁸² ne convainc pas. La sonnette d'alarme est une procédure interne à une seule assemblée. La procédure en conflit d'intérêts concerne en revanche les rapports entre les différentes assemblées. Il pourrait être tentant pour une assemblée de modifier les dispositions de son règlement relatives aux travaux en commissions et au dépôt du rapport de manière à compliquer l'adoption d'une motion en conflit d'intérêts par les autres assemblées.

La suspension n'est pas toujours automatique. Si la motion est adoptée dans des conditions telles que la suspension est différée, il est possible que le texte litigieux soit amendé entre le moment de son adoption et le moment où la suspension doit prendre cours. Dans ce cas, la suspension est limitée à quinze jours après le dépôt du rapport, le temps que l'assemblée qui a adopté la motion confirme celle-ci.⁸³ La loi ne précise rien quant à la majorité requise pour adopter la motion de confirmation. Il faut en déduire, même si la volonté du législateur aurait pu être mieux formulée, que la majorité absolue suffit pour adopter la motion de confirmation du conflit d'intérêts.⁸⁴

La suspension prend cours « en tout état de cause, avant le vote final en séance plénière ». Cette précision vise à trouver une solution pour les cas où le projet ou la proposition ne fait pas l'objet d'un rapport, ce qui rend sans objet la référence à son dépôt. Il faut donc en déduire que si un rapport est déposé, la suspension prend cours à ce moment, tandis que dans le cas

⁸⁰ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *ter*.

⁸¹ Projet de loi modifiant les articles 43, § 5, et 43^{quinquies} 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 43^{septies}, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1997-1998, n° 1-806/1.

⁸² Proposition de loi spéciale 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, Amendement n° 12 de MM. Desmedt et consort, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1998-1999, N° 1-1006/5, p. 4.

⁸³ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *ter*; dans le cas du projet de loi de relance économique, l'amendement n°1 de MM. Prévot et consort (*doc. parl.*, Chambre, n° 52 1788/009) visait expressément à répondre aux griefs soulevés par le Parlement flamand. Celui-ci n'a pas confirmé sa motion en conflit d'intérêts.

⁸⁴ Règlement de la Chambre des représentants (*Mon. b.*, 2 octobre 2003), art. 101, al. 3.



contraire, la suspension prend cours avant le vote final. Cette formulation manque toutefois de clarté. Elle signifie avec certitude que le vote final ne peut pas avoir lieu, mais n'indique pas à partir de quand la suspension prend cours et jusqu'à quel moment d'autres actes peuvent encore être posés (renvoi en commission, dépôt d'amendements ou demande d'avis au Conseil d'État, par exemple).

§ 6. L'unicité

La motion en conflit d'intérêts ne peut être adoptée qu'une seule fois à l'égard du même projet ou de la même proposition de loi, de décret ou d'ordonnance, ou du même amendement.⁸⁵ Ceci signifie qu'elle ne peut être adoptée qu'une fois par une même assemblée. Il est en revanche permis à plusieurs assemblées de dénoncer chacune un conflit d'intérêts à l'égard du même texte. Les conflits d'intérêts en cascade à propos des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde l'ont montré à suffisance.⁸⁶ Ces propositions de loi ont été déposées à la Chambre des représentants le 12 juillet 2007 et l'examen en a commencé le 26 septembre suivant. La commission de l'Intérieur les a adoptées le 7 novembre. Le Parlement de la Communauté française a dénoncé un conflit d'intérêts le 9 novembre. L'Assemblée de la Commission communautaire française a invoqué un conflit d'intérêts le 9 mai 2008, avant que le Parlement wallon fasse de même le 14 janvier 2009. Finalement, le Parlement de la Communauté germanophone a invoqué un conflit d'intérêts le 26 octobre 2009. C'est après l'échec des concertations successives que les propositions ont été inscrites à l'ordre du jour de la séance plénière du 29 avril 2010.⁸⁷

Il paraît logique que chaque collectivité composant la fédération puisse défendre ses intérêts propres face à

une initiative législative de l'une d'entre elles. En ce sens, on peut difficilement reprocher au législateur d'avoir été trop large dans la possibilité qu'il offre aux différentes assemblées de réclamer une concertation lorsqu'elles estiment leurs intérêts menacés. Il faut cependant remarquer que, dans l'architecture institutionnelle de la Belgique, les assemblées législatives disposent de nombreux membres communs. Tous les membres du Parlement wallon sont aussi membres du Parlement de la Communauté française. C'est aussi le cas de dix-sept membres de l'Assemblée de la Commission communautaire française, qui, avec leurs autres collègues, sont également membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, même si ces dernières ne sont pas intervenues en l'espèce. Ceci crée une différence de traitement entre parlementaires dans la procédure de concertation. Certains d'entre eux, membres de plusieurs assemblées, ont la possibilité d'engager plusieurs fois la même procédure en des qualités différentes. À d'autres, en revanche, cette possibilité n'est offerte qu'une fois. Alors que les membres du Parlement flamand ne peuvent adopter qu'une seule motion en conflit d'intérêts à l'égard d'un même texte,⁸⁸ les membres du Parlement wallon peuvent le faire une fois en cette qualité et une fois en qualité de membre du Parlement de la Communauté française. De même, les membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent adopter une telle motion une fois en cette qualité, une fois en qualité de membre de l'Assemblée de la Commission communautaire française, une fois en tant que membre de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune⁸⁹ et, pour dix-sept d'entre eux, encore une quatrième fois en qualité de membre du Parlement de la Communauté française. Il est permis de se demander si de telles différences de traitement sont raisonnables. El-

⁸⁵ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *ter*, al. 4.

⁸⁶ Propositions de loi modifiant les lois électorales en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, *doc. parl.*, Chambre, n°s 52 0037 et 52 0039.

⁸⁷ Elles en ont finalement été biffées après que le groupe linguistique français ait adopté une motion dite de « sonnette d'alarme » en application de l'article 54 de la Constitution.

⁸⁸ *Contra* : H. VANDENBERGHE estime que le Parlement flamand pourrait agir une fois en qualité de Parlement de la Région flamande et une fois en tant que Parlement de la Communauté flamande, soit en présence des six parlementaires élus en Région bruxelloise. Cette interprétation est toutefois difficilement compatible avec la lettre de l'article 32, § 1er, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Van den Driessche et Mme Lizin, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2008-2009, n° 4-856/1, p. 9).

⁸⁹ Dans ce cas, il faut toutefois une majorité dans chaque groupe linguistique.



les le seraient sans aucun doute si l'intérêt invoqué était chaque fois lié aux compétences de l'assemblée concernée. Mais il a été montré plus haut que ce n'est pas le cas. Les assemblées n'hésitent pas à invoquer un intérêt déjà invoqué précédemment par une autre à l'égard du même texte. Il pourrait être judicieux soit de limiter la dénonciation d'un conflit d'intérêts pour un même texte à un par parlementaire, soit d'exiger un lien plus clair entre l'intérêt invoqué et les compétences de l'assemblée qui dénonce le conflit.

Une nuance doit cependant être apportée quant à la longue suspension dont a fait l'objet l'examen des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Celles-ci ont fait l'objet de quatre procédures en conflits d'intérêts, dont chacune pouvait en suspendre l'examen durant cent vingt jours. La durée de suspension de la procédure exigée par la loi a été largement dépassée, notamment parce que les délais ont été suspendus durant des périodes de vacances parlementaires. Des membres du groupe linguistique néerlandais du Sénat – en prenant la décision de suspendre le délai d'examen par le Sénat –, des membres flamands du Comité de concertation et des membres du groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants – en acceptant implicitement la décision du Sénat de postposer la remise de son avis – ont contribué de manière plus ou moins directe à la longueur de la suspension de la procédure parlementaire, en admettant que les délais soient suspendus durant les vacances parlementaires⁹⁰ alors que la loi ne les y obligeait pas.⁹¹ Sous cette réserve, il faut constater que si la volonté du législateur spécial du 7 mai 1999 était d'éviter l'utilisation de la procédure relative aux conflits d'intérêts à des fins purement dilatoires, le cas des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde démontre qu'il a

manqué son objectif.

Section 2 La concertation

L'objet de toute la procédure relative aux conflits d'intérêts est de permettre de régler ceux-ci par la voie de la concertation. La motion dénonçant le conflit d'intérêts n'est que la manière d'engager une telle concertation. Celle-ci est examinée sous l'angle du délai dans lequel elle doit avoir lieu (§ 1er), et sous l'angle de sa méthode (§ 2).

§ 1er. Le délai

La concertation entre assemblées doit en principe avoir lieu dans les soixante jours qui suivent le début de la suspension de la procédure parlementaire.⁹² En général, la concertation a lieu bien avant la fin du délai. Dans le cas du conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants à propos du projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations, la concertation a même eu lieu avant le début de la suspension, puisque l'examen du projet en commission n'avait pas encore débuté.⁹³ Cependant, il peut arriver que ce délai soit dépassé, sans que cela prête à conséquence. En pratique, le dépassement des délais est toléré tant qu'aucune des deux assemblées ne s'en plaint. C'est notamment le cas si le terme des soixante jours est compris dans les vacances parlementaires et qu'aucune urgence ne requiert le strict respect du délai.⁹⁴

Une autre question est de savoir si le délai peut être raccourci si la concertation a lieu avant le terme du délai sans avoir abouti. Ici aussi, la volonté des assemblées est déterminante. En principe, si une première tentative de concertation se révèle infructueuse, rien n'empêche en théorie que de nouvelles tentatives aient lieu dans le délai restant, même si la pratique ne va pas en ce sens.

⁹⁰ Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Vandenberghe et Delpérée, *doc. parl.*, Sénat, S.O., 2007-2008, n° 4-547, p. 9 à 13 ; Conflit d'intérêts entre le Parlement wallon et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Delpérée et Van den Driessche, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2008-2009, n° 4-1286/1, p. 6.

⁹¹ Loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État (*Mon. B.*, 29 avril 1995), art. 10, § 1er, 3°. Cette disposition ne vise que les délais prescrits par les articles 78 à 81 de la Constitution, ce qui n'est pas le cas du délai d'examen par le Sénat des conflits d'intérêts.

⁹² Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *quater*.

⁹³ Projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'informations, Rapport de la concertation entre la délégation de la Chambre des représentants et la délégation du Parlement flamand par M. Jo Vandeurzen, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 815/003.

⁹⁴ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 83.



C'est seulement si les deux assemblées s'accordent sur ce point qu'il est possible de passer à la phase suivante de la procédure avant le terme des soixante jours.

L'influence des vacances parlementaires sur le délai de suspension n'est pas précisé dans la loi. La pratique est quant à elle variable, prolongeant tantôt la suspension de la durée des vacances parlementaires, tantôt non. Ici encore, c'est de l'accord des deux assemblées que dépend la prolongation des délais.⁹⁵ En cas d'absence d'accord, la décision reviendra *de facto* à l'autorité compétente pour passer à la phase suivante de la procédure en transmettant le dossier au Sénat. La loi ne désigne cependant pas cette autorité, et ce sont les assemblées qui y ont pourvu, de manière assez parcellaire. En général, le règlement confie au président de l'assemblée la compétence de déférer le dossier au Sénat dans le cas où c'est elle qui a dénoncé le conflit.⁹⁶ Mais dans plusieurs cas, le règlement est muet sur la question.⁹⁷

§ 2. La méthode

La loi est muette sur la manière dont la concertation entre assemblées doit être organisée. Les assemblées sont libres d'organiser la concertation comme elles l'entendent. En pratique, elles procèdent généralement par une rencontre entre délégations de chaque assemblée, au cours de laquelle l'assemblée demanderesse expose ses griefs par rapport au texte examiné par l'autre. Chaque assemblée est libre de se faire représenter comme elle l'entend à cette rencontre. La manière d'aborder la rencontre peut être détaillée dans le règlement de l'assem-

blée,⁹⁸ ou, dans le silence du règlement, décidée au cas par cas par ses organes, comme le président ou le bureau, par exemple. Il n'est pas interdit de requérir à cette réunion un représentant du pouvoir exécutif. C'est même recommandé si le texte litigieux est un projet de loi, de décret ou d'ordonnance ou un amendement déposé par le gouvernement. La réunion est généralement présidée conjointement par les présidents des deux assemblées. Les règlements disposent souvent qu'un rapport de la réunion doit être fait par un membre de la délégation.

La faiblesse de la technique de concertation entre assemblées est patente. Le rapport de la réunion se conclut le plus souvent par un constat d'absence d'accord. La délégation de l'assemblée demanderesse doit défendre une position adoptée par les trois quarts des membres et ne dispose donc guère de marge de négociation. Au différend entre assemblées s'ajoute encore le traditionnel clivage entre majorité et opposition. En outre, lorsqu'une assemblée fédérale est en cause, le clivage communautaire ne manque pas de s'inviter également au sein de sa délégation. Lorsque c'est de la Chambre des représentants qu'il s'agit, l'avis préalable de la commission compétente est souvent révélateur de la multiplicité des clivages intervenant dans le conflit.⁹⁹ Lorsque la concertation donne lieu à un accord entre délégations, celles-ci ne sont pas habilitées à engager l'assemblée qu'elles représentent. Ceci vaut en particulier pour la délégation de l'assemblée saisie du texte litigieux, dont les membres devront déposer les amendements nécessaires à transposer le contenu de l'accord dans le texte, sans garantie que ces amendements seront adoptés.¹⁰⁰

345

⁹⁵ *Ibid.*, p. 84 et 85.

⁹⁶ Règl. Parl. fl., *Doc. Parl. fl.*, S.O. 2010-2011, n° 7/1, art. 92.5 ; Règl. Parl. Bxl-Cap., art. 78.7.

⁹⁷ C'est le cas du Parlement wallon et de l'Assemblée de la Commission communautaire française. Pour le Parlement de la Communauté française, G. Van der Biesen évoque le règlement des commissions réunies pour la Coopération entre le Parlement flamand et le Parlement de la Communauté française, qui confierait la compétence de saisir le Sénat au président de l'assemblée demanderesse en concertation.

⁹⁸ Le règlement de la Chambre des représentants prévoit que la commission compétente doit émettre un avis avant la réunion de concertation (art. 103, al. 2) et que le président organise la concertation (art. 101, al. 5 et 102.3), ce qui revient en pratique à lui laisser composer la délégation qui rencontrera celle de l'autre assemblée. Le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne prévoit pas d'avis de la commission, mais laisse également au président le soin d'organiser la concertation (art. 78.5 et 79.2). Le règlement du Parlement flamand confie à l'assemblée plénière la composition de la délégation (art. 92.3 et 93.2).

⁹⁹ Voir par exemple : Projet de loi relatif au droit de réponse et au droit d'information, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Jo Vandeurzen, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 0815/002 et 003 ; Projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par MM. Thierry Giet et Tony Van Parys, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 1496/002 et 003.

¹⁰⁰ Voir par exemple : Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, Rapport de la concertation entre la délégation de la Chambre des représentants et la délégation du Parlement de la Communauté française fait par MM. Denis D'Hondt et Karel Van Hoorebeke, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 1458/013.



Chapitre II

Les étapes facultatives

Lorsque que la concertation entre assemblées débouche sur un accord, la procédure s'arrête en principe à ce stade. La procédure parlementaire reprend son cours dans l'assemblée saisie du texte litigieux, qui sera éventuellement amendé (voir *infra*). En l'absence d'accord, la loi prévoit trois étapes complémentaires : un avis du Sénat (section première) et la décision du comité de concertation (section 2), qui peut éventuellement être précédée d'un avis du Conseil d'État (section 3).

Section première

L'avis du Sénat

§ 1^{er}. Le principe et son exception

Si la concertation entre l'assemblée ayant dénoncé le conflit d'intérêts et l'assemblée saisie du texte litigieux n'a pas abouti dans un délai de soixante jours, c'est au Sénat qu'il revient d'émettre dans les trente jours un avis motivé sur le conflit d'intérêts.¹⁰¹

Cette compétence du Sénat découle directement de l'article 143 de la Constitution, puisque dans sa rédaction antérieure, la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 la confiait à la Chambre des représentants. Cette solution n'était toutefois pas heureuse. À l'époque, les membres des assemblées communales et régionales étaient les mêmes que ceux des chambres fédérales. La Chambre des représentants n'était donc certainement pas l'institution appropriée pour émettre un avis extérieur sur un conflit entre ces assemblées. Les débats relatifs aux conflits d'intérêts ne pouvaient que mener à une confrontation entre groupes linguistiques et ne permettaient pas l'apaisement, d'autant plus que l'avis pouvait être adopté par une majorité simple formée du seul groupe linguistique néerlandais.¹⁰² Que le législateur ait prévu que cet avis ne devrait être émis que lorsque le conflit ne concernait que les assemblées fédérées et non lorsqu'il concernait la Chambre des représentants elle-même ne suffisait pas à

remédier à ce vice de départ. En outre, cette restriction a été aménagée pour une raison peu claire par une intervention du législateur du 16 juin 1989, de sorte que la Chambre des représentants se voyait désormais chargée de remettre un avis lorsqu'elle-même ou le Sénat seraient l'assemblée saisie du texte litigieux. Seul le cas où le conflit d'intérêts serait dénoncé par l'une des assemblées fédérales restait hors de la compétence d'avis de la Chambre des représentants, sans que l'on perçoive la raison de cette distinction.¹⁰³

Dans le cadre de la réforme du bicaméralisme, le Constituant du 5 mai 1993 a jugé plus opportun de confier cette compétence d'avis au Sénat, censé devenir une assemblée représentative des collectivités fédérées.¹⁰⁴ Donnant suite au prescrit du Constituant, le législateur spécial du 16 juin 1993 lui a confié telle quelle la compétence qui revenait jusqu'alors à la Chambre des représentants.¹⁰⁵ La compétence d'avis du Sénat s'étend à tous les conflits d'intérêts entre assemblées législatives, à l'exception de ceux qui ont été dénoncés par lui-même ou par la Chambre des représentants.¹⁰⁶

La délimitation de la compétence d'avis du Sénat intrigue.

D'une part, on se demande pourquoi les conflits d'intérêts auxquels la Chambre des représentants est partie ne sont pas tous traités de la même manière. Si l'objectif du législateur est d'éviter qu'une assemblée fédérale – le Sénat – désavoue l'autre assemblée fédérale – la Chambre des représentants – il n'y a aucune raison que le Sénat doive se prononcer sur les conflits d'intérêts dénoncés par une assemblée fédérée à l'égard d'un texte examiné par la Chambre des représentants. Si l'objectif est que le Sénat, assemblée représentative des collectivités fédérées, tempère les éventuelles visées hégémonistes de la Chambre des représentants, on perçoit mal pourquoi il ne doit pas remettre d'avis sur les conflits d'intérêts dénoncés par celle-ci.

D'autre part, si le Sénat est partie à un conflit d'intérêts, seuls ceux qu'il a lui-même dénoncés échappent à sa compétence d'avis. Si le conflit a été dénoncé par une autre assemblée à l'égard d'un texte examiné par le Sénat, celui-ci doit se prononcer par voie d'avis motivé,

¹⁰¹ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *quater*, al. 1^{er}.

¹⁰² G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 102.

¹⁰³ Loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (*Mon. b.*, 17 juin 1989), art. 29 ; G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 94 et 95.

¹⁰⁴ Révision du titre III, chapitre IIIbis, de la Constitution, en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, Amendement proposé par MM. Cerexhe et consorts, *doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-27/7°, p. 3.

¹⁰⁵ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Mon. b.*, 20 juillet 1993), art. 65.

¹⁰⁶ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *quater*, al. 2.



après avoir mené une concertation avec l'assemblée concernée. Comment cet avis pourrait-il être différent du point de vue qu'il a déjà défendu dans les phases antérieures de la procédure ?

§ 2. Les modalités

La loi est très laconique à propos de la forme que doit revêtir l'avis du Sénat, tout comme à propos de la manière de l'adopter. Tout au plus prescrit-elle qu'il est adressé dans les trente jours au comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés, et qu'il est motivé.¹⁰⁷ Même si son règlement est lui aussi laconique sur le sujet,¹⁰⁸ la pratique tend à confier à la commission des Affaires institutionnelles la tâche d'examiner le conflit d'intérêts et de formuler une proposition d'avis motivé à l'attention de l'assemblée plénière.

A. Le délai

Le délai dans lequel le Sénat doit se prononcer est fixé à trente jours. Le début du délai est fixé au moment de la saisine du Sénat par l'autorité compétente, soit généralement le président de l'assemblée qui a dénoncé le conflit d'intérêts (voir *supra*). S'il est acquis avant l'échéance du délai de soixante jours que la concertation ne donnera lieu à aucun accord, le Sénat peut être saisi avant le terme de ce délai, à condition que les deux assemblées concernées y consentent. Si le Sénat ne parvient pas à se prononcer dans le délai prescrit, l'affaire est transmise au comité de concertation au terme du délai de trente jours.¹⁰⁹ Aucune sanction n'est prévue. Dans le conflit d'intérêts dénoncé par le Parlement wallon à propos des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-

Vilvorde, le Sénat a même formellement décidé de ne pas rendre d'avis.¹¹⁰ Il a fait de même dans les conflits d'intérêts opposant le Parlement de la Communauté française et l'Assemblée de la Commission communautaire française au Parlement flamand à propos de l'inspection scolaire dans les écoles francophones de la périphérie bruxelloise.¹¹¹ Dans ce dernier cas, le conflit d'intérêts portait sur une question de compétence, qui devait être tranchée *in fine* par la Cour constitutionnelle. Il était délicat pour une assemblée politique d'émettre un avis sur une question juridique qui relevait de la compétence d'une juridiction.

B. Le destinataire

L'avis du Sénat n'est pas adressé aux assemblées parties au conflit, mais au comité de concertation, qui devra prendre la décision finale sur le conflit d'intérêts. Cette manière de procéder est pour le moins curieuse. Le comité de concertation est composé de représentants des différents pouvoirs exécutifs du pays.¹¹² Avec le Sénat, c'est une branche du pouvoir législatif fédéral qui est chargé de remettre un simple avis sur un conflit opposant deux assemblées législatives à un organe relevant du pouvoir exécutif, alors que celui-ci sera aura le dernier mot dans le conflit (voir *infra*).

C. L'objet et la motivation

Si la loi impose que l'avis du Sénat soit motivé, elle ne précise pas sur quoi doit porter cet avis, ni l'étendue des motivations. La tâche du Sénat n'est pas facilitée par le manque de précision avec laquelle elle est formulée. La mission du Sénat peut être comprise comme une nouvelle tentative de résoudre le conflit d'intérêts, en proposant une solution venue d'un acteur extérieur. Les

¹⁰⁷ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *quater*, al. 1er.

¹⁰⁸ Règl. Sénat, art. 80.

¹⁰⁹ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 98.

¹¹⁰ Conflit d'intérêts entre le Parlement Wallon et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Delpérée et Van den Driessche, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2008-2009, n° 4-1286/1.

¹¹¹ Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté française et le Parlement flamand à propos de la proposition de décret relatif à l'interprétation des articles 44, 44bis et 62, § 1er, 7°, 9°, 10° du décret relatif à l'enseignement fondamental du 25 février 1997, rapport complémentaire fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Delpérée et Vankrunkelsven, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2007-2008, n° 4-643/2 ; Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et le Parlement flamand à propos de la proposition de décret relatif à l'interprétation des articles 44, 44bis et 62, § 1er, 7°, 9°, 10° du décret relatif à l'enseignement fondamental du 25 février 1997, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Cheron et Van den Brande, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2008-2009, n° 4-937/1.

¹¹² Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 31.



sénateurs ne sont cependant pas tous extérieurs aux conflits d'intérêts qui leur sont soumis, soit parce que le Sénat lui-même est partie au conflit d'intérêts, soit parce que certains sénateurs ont déjà pris position en leur qualité de parlementaire de communauté ou de région. G. Van der Biesen propose une interprétation intéressante : le rôle du Sénat serait de vérifier la compatibilité du texte litigieux avec le principe de loyauté fédérale.¹¹³ Cette interprétation bénéficie d'un argument de texte, puisqu'elle concrétise le lien établi par l'article 143 de la Constitution entre loyauté fédérale, conflit d'intérêts et avis du Sénat.

Force est cependant de constater que la pratique du Sénat ne va pas dans le sens d'une jurisprudence conséquente sur les implications du principe de loyauté fédérale. Il arrive que le Sénat se risque à prendre position sur le fond du conflit d'intérêts. Par exemple, dans le conflit d'intérêts opposant le Parlement flamand et la Chambre des représentants à propos du projet de loi modifiant l'annexe au Code judiciaire, le Sénat a recommandé de considérer la motion du Parlement flamand comme non fondée.¹¹⁴ Il a fait de même lorsque les mêmes assemblées se sont opposées à propos du projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire.¹¹⁵ Dans les deux cas, les travaux préparatoires de l'avis révèlent cependant que dans les débats, l'opposition flamande a pris fait et cause pour la thèse du Parlement flamand, alors que la majorité, soutenue par l'opposition francophone, a défendu la thèse du gouvernement fédéral.

C'est une logique communautaire et partisane qui a prévalu, alors que la notion de loyauté fédérale n'a pas été évoquée une seule fois.¹¹⁶

Dans la saga des conflits d'intérêts relatifs aux propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, on n'aperçoit guère plus d'utilisation du principe de loyauté fédérale. En revanche, on voit le Sénat émettre des avis qui n'en sont pas : il se contente d'acter les différents points de vue et de constater qu'une négociation est en cours entre partis politiques.¹¹⁷ Tout au plus suggère-t-il de mettre en place « un cadre approprié qui permette d'aboutir à un résultat constructif », sans préciser quel pourrait être ce cadre approprié.¹¹⁸

En l'absence d'objet clairement identifié sur lequel doit porter l'avis du Sénat, en l'absence même de réelle obligation de formuler un tel avis, il n'est pas étonnant que la Haute Assemblée n'ait pas encore pu générer de vraie jurisprudence en matière de conflits d'intérêts ou de loyauté fédérale. Toute question portant sur la compétence relève de la Cour constitutionnelle, et il serait particulièrement malvenu que le Sénat anticipe sur la décision de celle-ci. Toute question communautaire (et tels sont la plupart des conflits d'intérêts) pose le problème de la composition non-paritaire du Sénat, qui, permettant au groupe linguistique néerlandais d'user de la force du nombre, mine sa légitimité du point de vue francophone. Enfin, le Sénat peut être amené à se prononcer sur des conflits d'intérêts dans lesquels il est lui-même partie ou dans lesquels certains de ses mem-

¹¹³ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p.107.

¹¹⁴ Conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants concernant le projet de loi modifiant l'annexe au Code judiciaire, Avis motivé adopté en séance plénière, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1999-2000, n° 2-442/6.

¹¹⁵ Conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants concernant le projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, Avis motivé adopté en séance plénière, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2001-2002, n° 2-1068/2.

¹¹⁶ Conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants concernant le projet de loi modifiant l'annexe au Code judiciaire, Proposition d'avis motivé, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par Mme Willame-Boonen, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 1999-2000, n° 2-442/6 ; Conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants concernant le projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, Proposition d'avis motivé, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Lozie, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2001-2002, n° 2-1068/1.

¹¹⁷ Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *doc. Parl.*, Sénat, S.O. 2007-2008, n° 4-547/2 ; Conflit d'intérêts entre l'Assemblée de la Commission communautaire française et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2008-2009, n° 4-856/2.

¹¹⁸ Conflit d'intérêts entre le Parlement de la Communauté germanophone et la Chambre des représentants à propos de la proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Proposition d'avis motivé adoptée par la commission des Affaires institutionnelles, *doc. Parl.*, Sénat, S.O. 2009-2010, n° 4-1607/2.



bres ont déjà pris parti en une autre qualité. Tous ces éléments empêchent le Sénat de remplir opportunément son rôle dans la procédure dite de règlement des conflits d'intérêts.

Section 2

La décision du Comité de concertation

La dernière instance amenée à se prononcer sur le conflit d'intérêts est en principe le comité de concertation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés. C'est d'abord le Comité de concertation lui-même qui retient l'attention (§ 1er) et ensuite les modalités de sa décision (§ 2) et enfin la portée de celle-ci (§ 3).

§ 1er. Le Comité de concertation

Le Comité de concertation est créé par l'article 31 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Il se compose, dans le respect de la parité linguistique, du premier ministre et de cinq ministres ou secrétaires d'État, du président et d'un membre du Gouvernement flamand, du président du Gouvernement wallon, du président et d'un membre de l'autre groupe linguistique du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le président du Gouvernement de la Communauté germanophone ne siège au Comité de concertation que pour les conflits d'intérêts concernant la Communauté germanophone.

En modifiant la liste des assemblées habilitées à dénoncer un conflit d'intérêts, le législateur spécial du 7 mai 1999 a logiquement inclus l'Assemblée de la Commission communautaire française. Malheureusement, il a oublié de modifier en conséquence la composition du Comité de concertation, puisque celui-ci ne comprend pas de représentant du Collège exécutif de cette Commission communautaire. Dans un conflit à laquelle cette dernière est partie, le Comité de concertation doit donc se prononcer sans qu'elle soit représentée, puisque le président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne siège pas au Collège exécutif de la Commis-

sion communautaire dont il fait partie.¹¹⁹ On doute que le respect de la parité linguistique soit la justification de cette omission, puisque l'ajout d'un membre francophone au Comité de concertation peut parfaitement être compensé par la composition de la délégation du gouvernement fédéral, ou par l'ajout d'un troisième représentant du Gouvernement flamand.

§ 2. Les modalités de la décision

A. Le délai

Le Comité de concertation doit rendre une décision sur le conflit d'intérêts dans un délai de trente jours.¹²⁰ Le *dies a quo* du délai n'est pas précisé dans la loi. La pratique admet qu'il s'agit du jour de l'adoption par le Sénat de son avis motivé. À défaut d'avis rendu par le Sénat, le délai prend cours trente jours après sa saisine.¹²¹ Le règlement d'ordre intérieur du Comité de concertation permet l'examen du conflit d'intérêts après le terme du délai légal.¹²² Il dépend cependant pour cela de la bonne volonté de l'assemblée où le texte litigieux est pendant, puisque celle-ci pourrait à tout moment en reprendre l'examen (voir *infra*). Une décision tardive est assimilée à une absence de décision, cas que le législateur a envisagé lors de l'élaboration de la loi du 9 août 1980.¹²³

B. Le mode de décision

Le Comité de concertation se prononce par consensus.¹²⁴ En principe, le consensus vise à adopter une décision recueillant le plus large assentiment possible. Il se distingue donc de la décision unanime, qui requiert le soutien de tous et confère un droit de veto à chacun. Or, contrairement à ce que le législateur prétend, ce n'est pas de consensus qu'il s'agit au sein du Comité de concertation, mais d'unanimité. Au contraire des membres d'un gouvernement tenu par la solidarité gouvernementale, rien ne contraint les membres du Comité de concertation à rechercher un accord. Le premier ministre, qui le préside, ne dispose d'aucun moyen de

¹¹⁹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Mon. B.*, 14 janvier 1989), art. 60, al. 2.

¹²⁰ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *quater*, al. 1er.

¹²¹ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 110.

¹²² A. ALEN et B. BARBEAUX, « Le Comité de concertation : bilan à la lumière de l'expérience », in *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, *op. cit.*, p. 151 et 152.

¹²³ Projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles, Rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles par MM. Knoops et Van Elewyck, *doc. Parl.*, Chambre, S.O. 1979-1980, n° 619/13, p. 4.

¹²⁴ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1er *quater*, al. 1er.



contrainte sur les représentants des autres gouvernements pour faire accepter une décision proposée par lui : chacun n'est responsable que devant son propre Parlement et fait de plein droit partie du Comité de concertation. Chacun dispose d'un droit de veto de fait.¹²⁵ La seule exception à cette règle est que les représentants du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne disposent de ce droit de veto que collectivement. Seule l'opposition des deux représentants de ce gouvernement empêche que le « consensus » soit atteint, ce qui ne fait que confirmer le droit de veto dont disposent les autres membres.¹²⁶

Le rôle et le mode de décision du Comité de concertation dans la procédure en conflit d'intérêts est clairement inspiré de ceux du Conseil des ministres dans le cadre de la procédure dite de sonnette d'alarme instaurée par l'article 54 de la Constitution, dans laquelle la parité linguistique est considérée comme une garantie de légitimité de la décision prise.¹²⁷ Mais la transposition est malheureuse. La règle du consensus affaiblit la capacité de décision si elle n'est pas associée à celle de la solidarité qui force chacun à chercher un accord sous peine de devoir se démettre.

§ 3. L'objet et la portée de la décision

La loi ne précise pas quel doit être l'objet de la décision rendue par le Comité de concertation. Dans certains cas, le Comité de concertation s'exprime par recommandations à l'assemblée où le texte litigieux est pendant. Il peut également constater que le conflit d'intérêts s'est résolu avant son examen par lui, voire simplement constater l'absence de consensus en son sein.¹²⁸ Il peut même se contenter de prendre acte de l'avis du Sénat, sans y attacher une quelconque conséquence.¹²⁹ En aucun cas l'avis du Sénat ne lie le Comité de concertation quant à son contenu.

La portée de la décision du Comité de concertation n'est pas non plus précisée dans la loi. D'après les tra-

vaux préparatoires, il ne fait aucun doute qu'elle n'est pas contraignante pour les assemblées concernées.¹³⁰ Le terme de décision est donc peu approprié pour ce qui n'est en réalité qu'un avis. Le Comité de concertation n'a aucune obligation de prendre une décision. Vu que plusieurs de ses membres auront probablement été impliqués à un stade antérieur de la procédure, le risque que le Comité de concertation se révèle dans l'incapacité de dégager un consensus (soit en pratique l'unanimité) est réel. Et si par bonheur un tel consensus se dégage, la décision ne lie pas les assemblées parties au conflit d'intérêts. Considérant le caractère non contraignant de l'avis du Sénat, on peut se demander s'il est opportun de suspendre le processus législatif pendant une si longue période pour n'obtenir que deux avis qui peuvent en plus être contradictoires.¹³¹

Une nuance s'impose toutefois. Vis-à-vis de l'assemblée, la décision du Comité de concertation pourra tout au plus compter sur l'autorité morale propre à une position commune à tous les gouvernements du pays.¹³² Mais le gouvernement responsable devant cette assemblée est quant à lui au moins politiquement lié par une décision à laquelle il a participé (sauf s'il s'agit du Collège exécutif de la Commission communautaire française). Il déposera les amendements nécessaires à transcrire le contenu de la décision dans le texte litigieux. Le rejet par l'assemblée de ces amendements constituerait un désaveu du gouvernement aux conséquences politiques considérables. Il y a donc fort à parier qu'en pratique, la majorité soutiendrait les amendements et, à travers eux, la décision du Comité de concertation.

Section 3 L'avis du Conseil d'État

Comme si le législateur se rendait compte que la ligne entre conflits d'intérêts et conflits de compétence est moins claire qu'il le souhaiterait, il donne au Comité de

¹²⁵ S. DEPRE, *loc. cit.*, p. 155 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge, op. cit.*, p. 550.

¹²⁶ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 33bis.

¹²⁷ J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *op. cit.*, p. 746 et 747.

¹²⁸ Proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Conflit d'intérêts, Décision du Comité de concertation, *doc. Par.*, Chambre, n° 52 0037/021.

¹²⁹ Proposition de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Conflit d'intérêts, Décision du Comité de concertation, *doc. Par.*, Chambre, n° 52 0037/011 et 016.

¹³⁰ Projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par MM. Egelmeeers et Waltniel, *doc. Parl.*, Sénat, S.O. 1979-1980, n° 504/2, p. 65 et 66.

¹³¹ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 121.

¹³² J. VAN LANOTTE et G. GOEDERTIER, *op. cit.*, p. 1160, 1163 et 1164.



concertation (ainsi qu'à chaque gouvernement qui y est représenté) la faculté de saisir le Conseil d'État afin que celui détermine si le conflit d'intérêts qui lui est soumis est bien exempt de tout conflit de compétence. Cette possibilité n'est toutefois offerte que si la section de législation du Conseil d'État ne s'est pas encore prononcée sur ce point.¹³³ Les possibilités de recours à l'avis du Conseil d'État sont donc réduites aux propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ainsi qu'aux amendements.

§ 1er. Le délai

L'avis du Conseil d'État doit être rendu dans un délai de huit jours à compter du jour de la saisine. Ce délai ne suspend pas le délai prescrit au Comité de concertation pour rendre sa décision, qui reste de trente jours.¹³⁴

§ 2. L'objet

La tâche assignée au Conseil d'État par l'article 32, § 6, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 est particulièrement réduite. Il ne s'agit pas de déterminer quelle autorité est compétente pour régler la matière visée par le texte litigieux, mais seulement de savoir si le conflit d'intérêts est oui ou non exempt d'un conflit de compétence. La compétence du Conseil d'État se limite à la « détection » d'un conflit de compétence. Il pourra constater que le conflit d'intérêts est en réalité un conflit de compétence si, par exemple, il repose sur des interprétations divergentes des règles répartitrices de compétences.¹³⁵ Mais la compétence du Conseil d'État ne s'étend pas à la résolution du conflit.¹³⁶

§ 3. Les effets

La règle veut que les avis du Conseil d'État ne lient pas l'autorité politique. L'avis rendu dans le cadre de la procédure en conflit d'intérêts fait figure d'exception, puisque la loi lui attache un effet direct. Si le Conseil d'État estime que le conflit d'intérêts est exempt de tout conflit de compétence, la procédure reprend son cours devant le Comité de concertation. Si en revanche le

Conseil d'État détecte dans le conflit d'intérêts un conflit de compétence, son avis met immédiatement fin à l'examen du conflit par le Comité de concertation.¹³⁷ Il n'appartient en effet pas à celui-ci de se prononcer sur un conflit de compétence, ce qui relèvera de la Cour constitutionnelle si un recours est introduit auprès d'elle.

On peut se demander pourquoi le législateur fait intervenir le Conseil d'État à un stade si avancé de la procédure. Au moment où le Conseil d'État a à se prononcer sur la coexistence du conflit d'intérêts avec un conflit de compétence, la procédure parlementaire a déjà fait l'objet d'une longue suspension, une concertation entre assemblées a déjà eu lieu et le Sénat a déjà dû se prononcer dans un avis. Tout cela pour qu'en fin de parcours, la procédure de concertation soit mise à néant par un simple avis du Conseil d'État. Si un tel filtre devait être placé afin de départager les conflits d'intérêts, réputés politiques, des conflits de compétence, réputés juridiques, n'aurait-il pas été plus judicieux de le placer en début de procédure ?¹³⁸

Chapitre III

La reprise de la procédure parlementaire

La procédure en conflit d'intérêts peut prendre fin de plusieurs manières. Dans le meilleur des cas, c'est l'amendement immédiat du texte litigieux qui met un terme à la procédure (section première). Celle-ci peut également se clore par un accord conclu entre assemblées (section 2) ou par une décision du Comité de concertation (section 3), voire par l'avis du Conseil d'État (section 4). Les différentes causes de fin de la procédure ayant déjà été examinées dans les chapitres précédents, elles ne seront plus que succinctement évoquées ici.

Section première

La non-confirimation de la motion

Si la motion en conflit d'intérêts est adoptée avant le dépôt du rapport, la suspension de la procédure parlementaire n'a pas d'effet immédiat : elle ne prend cours qu'après ce dépôt. Entretemps, il est possible à la commission chargée de l'examen du texte litigieux de procé-

¹³³ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 6 et 7.

¹³⁴ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 117.

¹³⁵ M. VAN DAMME, *Raad van State. Afdeling wetgeving*, 1998, p. 233.

¹³⁶ Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, *doc. parl.*, Chambre, S.O. 1988-1989, n° 790/1, p. 45.

¹³⁷ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 6, al. 3.

¹³⁸ G. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, p. 122.



der à l'amendement de celui-ci en fonction des remarques formulées par l'assemblée demanderesse. Si le texte est amendé entre l'adoption de la motion en conflit d'intérêts et le dépôt du rapport, la suspension est réduite à quinze jours, le temps pour l'assemblée demanderesse de confirmer qu'elle estime ses intérêts lésés. En l'absence d'une telle confirmation dans le délai prescrit, la procédure parlementaire peut reprendre son cours normal.

Section 2

L'accord entre assemblées

Lorsque la concertation entre assemblées prévue par l'article 32, § 1^{er} *ter* de la loi ordinaire du 9 août 1980 débouche sur un accord, la procédure en conflit d'intérêts s'interrompt et la procédure parlementaire peut reprendre son cours.

Si l'accord prévoit que des amendements seront apportés au texte litigieux, il incombe en principe aux membres de la délégation de l'assemblée où le texte est à l'examen de déposer ces amendements, conformément au règlement de ladite assemblée. Il n'y a toutefois aucune garantie formelle que ces amendements soient adoptés. Si les amendements issus de l'accord sont rejetés, la règle selon laquelle un conflit d'intérêts ne peut être soulevé qu'une fois à propos du même texte empêche que l'assemblée demanderesse demande une nouvelle suspension de la procédure parlementaire.¹³⁹ Il en va de même si les amendements ne sont finalement pas déposés.

Si l'accord ne prévoit pas de modification du texte à l'examen, aucun dépôt d'amendement n'est nécessaire et la procédure parlementaire peut suivre son cours normal. Si toutefois de nouveaux amendements étaient déposés ultérieurement, une nouvelle motion en conflit d'intérêts pourrait être adoptée, mais à l'égard de ces seuls amendements.¹⁴⁰

Section 3

La décision ou l'absence de décision du Comité de concertation

La décision du Comité de concertation est en principe la dernière étape de la procédure en conflit d'intérêts. Une fois cette décision communiquée aux assemblées concer-

nées, l'assemblée saisie du texte litigieux peut en poursuivre l'examen.

Si la décision recommande des modifications du texte litigieux, il incombe au gouvernement compétent de déposer les amendements nécessaires pour donner suite à la décision. Ici non plus, il n'y a cependant aucune garantie formelle que ces amendements soient adoptés par l'assemblée. La seule garantie est politique : il faut que l'unité de la majorité gouvernementale fasse en sorte que les amendements du gouvernement soient adoptés.

Si des amendements sont déposés, il est encore possible à l'assemblée lésée d'adopter une nouvelle motion en conflit d'intérêts à propos de ces seuls amendements.

En cas d'absence de décision du Comité de concertation, la procédure parlementaire peut reprendre son cours à l'échéance du délai de trente jour qui lui était imparti.

Section 4

L'avis du Conseil d'État

Si, avant de prendre sa décision, le Comité de concertation saisit le Conseil d'État afin de savoir si le conflit d'intérêts est ou non exempt d'un conflit de compétence, le contenu de l'avis peut mettre fin à la procédure. Si le Conseil d'État est d'avis que le conflit d'intérêts recèle un conflit de compétence, la procédure s'achève de plein droit.¹⁴¹

Ceci signifie que l'assemblée saisie du texte litigieux peut en poursuivre librement l'examen. Si le texte litigieux est adopté, c'est la procédure relative aux conflits de compétence qui devra être initiée, et c'est donc *in fine* à la Cour constitutionnelle qu'il incombera de se prononcer.

Conclusion

La procédure en prévention et règlement des conflits d'intérêts vise avant tout à forcer les acteurs politiques impliqués à se rencontrer et à se parler. Mais encore faut-il que la rencontre ne tourne pas au dialogue de sourds. De ce point de vue, force est de constater que la législation en vigueur ne permet ni d'éviter la naissance de conflits d'intérêts, ni leur enlèvement. Si la procédure

¹³⁹ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *ter*, al. 4.

¹⁴⁰ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 1^{er} *ter*, al. 4.

¹⁴¹ Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, art. 32, § 6, al. 2.



mise en place en 1980 et déjà modifiée en 1989 n'avait pas donné satisfaction, la réforme de 1999 ne semble pas non plus apporter de réel remède aux tensions qui inévitablement surgissent entre les composantes d'un État fédéral.

Rappelons d'abord le manque de clarté conceptuelle qui caractérise la distinction entre conflits d'intérêts et conflits de compétence.

Quant à la procédure de concertation elle-même, sur le nombre de fois qu'elle fut entamée, le nombre d'occasions où elle a donné lieu à un accord est minime. Les parlementaires procédant à la concertation sont pris dans de tels conflits de loyautés (à l'égard de leur institution, de leur communauté, de leur parti ou de la coalition gouvernementale) qu'il leur est difficile d'entendre les arguments de la partie adverse et de leur faire des concessions. Le fait que derrière un conflit d'intérêts se cache souvent un conflit de compétence ne facilite pas les choses non plus, puisqu'il s'agit alors d'une controverse juridique à laquelle on ne saurait répondre valablement par une concertation politique. C'est à la seule Cour constitutionnelle qu'il revient de donner une interprétation contraignante aux règles répartitrices de compétences.

Si le conflit persiste – et c'est généralement le cas – force est de constater que la loi ne met en place aucune instance en mesure de le trancher à l'aune de la loyauté fédérale, à laquelle il est pourtant constitutionnellement lié. Le Sénat, dont ce pourrait être le rôle, se montre incapable d'agir en ce sens. Sa composition à la fois purement politique et non-paritaire l'empêche d'être ce tiers neutre auquel les parties au conflit d'intérêts accepteraient de se remettre, d'autant plus qu'il peut lui arriver d'être lui-même partie à ce conflit. Quand bien même il élaborerait une solution acceptable, sa compétence réduite à une compétence d'avis l'empêcherait de l'imposer aux parties. Il n'est d'ailleurs pas innocent que ce soit sur ses propres bancs que des critiques soient émises quant au rôle du Sénat dans la procédure.¹⁴²

La position d'arbitre que le législateur prétend donner au Comité de concertation suscite également quelque perplexité. Ce lieu de rencontre des différents exé-

cutifs se voit chargé de trancher un conflit surgissant entre organes du pouvoir législatif. Comme si cela ne suffisait pas, il est un arbitre qui n'est pas obligé de trancher le conflit qui lui est soumis. Si par bonheur il y parvient, c'est au moyen d'une décision qui n'a de décision que le nom, puisqu'elle ne lie pas ses destinataires.

En prétendant mettre en place une procédure destinée à prévenir et régler les conflits d'intérêts, le législateur manie l'art du trompe-l'œil. La procédure définie sous cet intitulé ne règle pas les conflits d'intérêts et les prévient encore moins. Le cas des propositions de loi modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde a démontré, s'il le fallait encore, que la procédure de concertation ne permet pas de forcer les parties à un accord raisonnable lorsque surgit un conflit d'intérêts. Tout au plus permet-elle de retarder suffisamment longtemps la mesure contestée pour espérer trouver une solution en dehors des cénacles parlementaires. Dans le cas d'espèce, même cette utilisation détournée de la procédure n'a pas montré son efficacité dans les faits, puisqu'elle n'a servi que de préalable à celle, plus connue quoique plus rarement utilisée, de la sonnette d'alarme.

Un espoir est permis, puisque l'accord de gouvernement du 1er décembre 2011 prévoit qu'un groupe de travail sera chargé d'examiner, entre autres, un aménagement de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts.¹⁴³ Malheureusement, le même accord limite les possibilités qui s'offriront au législateur spécial pour réformer cette procédure, puisque la réforme envisagée du Sénat ne conférera pas à celui-ci plus d'efficacité dans l'exercice de sa compétence d'avis: l'option d'une assemblée paritaire est écartée, et le futur Sénat sera exclusivement composé de parlementaires régionaux et communautaires, qui auront donc à ce titre bien souvent déjà pris position dans les conflits d'intérêts dont le Sénat devrait connaître.¹⁴⁴ Dans ces conditions, on ne saurait trop recommander au Constituant de profiter de l'ouverture à révision de l'article 143, § 2, pour ôter au Sénat une compétence d'avis dont l'expérience montre qu'elle ne lui convient guère.

¹⁴² Conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et la Chambre des représentants concernant le projet de loi modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, Rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par M. Lozie, *doc. parl.*, Sénat, S.O. 2001-2002, n° 2-1068/1, p. 4 à 6.

¹⁴³ Accord de gouvernement du 1er décembre 2011, p. 13, <http://www.premier.be>.

¹⁴⁴ *Ibid.*

