

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

25 OCTOBRE 1983

PROPOSITION D'AVIS MOTIVE

en application de l'article 32, § 1, deuxième alinéa, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, au sujet d'un conflit d'intérêts surgi entre le Conseil de la Communauté française et le Conseil flamand à propos d'une proposition de décret de M. Anciaux et cs. « houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap »

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (1)

PAR M. SUYKERBUYK

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Procédure

Par lettre du 6 octobre dernier, le président du Conseil de la Communauté française saisit la Chambre du litige surgi entre ce Conseil et le Conseil flamand, au sujet d'une proposition de décret instituant une capitale pour la Communauté flamande, déposée au Conseil flamand par M. Anciaux et cs. (Doc. Conseil flamand, n° 179/1, 1982-1983).

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Bourgeois, Desmarests, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Van den Brande. — MM. Baudson, Bossche, Van Elewyck. — MM. Barzin, Beysen, De Decker, De Bossche, Van Elewyck, N. — MM. Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeeler, Van Belle, Verberckmoes. — MM. Anciaux, Baert, Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Ansoms, Blanckaert, Cardoen, le Hardy de Beaulieu, Mme Smet, MM. Vankeirsbilck, Wauthy, Willems, N. N. — MM. Anselme, Collignon, J.-B. Delhaye, Hancké, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van der Biest, Ylief. — MM. Denys, Evers, Grootjans, Henrion, L. Michel, Pierard, Sprockeels, Mme Van den Poel-Welkenhuysen. — MM. Belmans, De Beul, Van Grembergen, N.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

25 OKTOBER 1983

VOORSTEL VAN GEMOTIVEERD ADVIES

in toepassing van artikel 32, § 1, tweede lid, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot een belangenconflict dat gerezen is tussen de Raad van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Raad betreffende een voorstel van decreet van de heer Anciaux c.s. « houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap »

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER SUYKERBUYK

DAMES EN HEREN,

1. Procedure

Bij brief van 6 oktober j.l. heeft de voorzitter van de Franse Gemeenschapsraad bij de Kamer een geschil ahangig gemaakt dat gerezen is tussen deze Raad en de Vlaamse Raad in verband met een voorstel van decreet « houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap », bij de Vlaamse Raad ingediend door de heer Anciaux c.s. (Stuk Vlaamse Raad n° 179/1, 1982-1983).

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Bourgeois, Desmarests, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Van den Brande. — de heren Baudson, Brouhon, M. Colla, A. Cools, De Batselier, Moureaux, Van den Bossche, Van Elewyck. — de heren Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeeler, Van Belle, Verberckmoes. — de heren Anciaux, Baert, Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Ansoms, Blanckaert, Cardoen, le Hardy de Beaulieu, Mevr. Smet, de heren Vankeirsbilck, Wauthy, Willems, N. N. — de heren Anselme, Collignon, J.-B. Delhaye, Hancké, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van der Biest, Ylief. — de heren Denys, Evers, Grootjans, Henrion, L. Michel, Pierard, Sprockeels, Mevr. Van den Poel-Welkenhuysen. — de heren Belmans, De Beul, Van Grembergen, N.

Il agit ainsi dans le cadre de la procédure de prévention et de règlement de conflits d'intérêts réglée par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 (art. 32, § 1, 2^e alinéa).

Cette procédure est mise en action par l'adoption au C. C. F., le 19 avril, d'une motion demandant que l'examen de cette proposition de décret soit suspendu au Conseil flamand en vue d'organiser une concertation entre les deux conseils. La motion ne porte que sur un aspect de la proposition de décret, à savoir la désignation de Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande. La loi prévoit que si cette concertation n'aboutit pas dans les soixante jours, la Chambre est saisie du litige et rend un avis motivé dans les trente jours. Cet avis est destiné au Comité de concertation prévu par l'article 31 de la loi précitée, qui est appelé en dernière instance à rendre une décision dans les trente jours qui suivent, décision que le Conseil flamand n'est pas obligé de suivre.

La procédure de prévention et règlement d'un conflit d'intérêts est cependant suspendue si une procédure relative à un conflit de compétence a été ou est engagée sur la même matière (§ 4 de l'art. 32 précité).

C'est ce qui se produit dans le cas présent, par la demande d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat formulée par le président du Conseil flamand le 19 avril, le jour où le C. C. F. adopte la motion concernant le conflit d'intérêts.

Dans le cadre de la procédure de prévention de conflit de compétence, le Conseil d'Etat transmet le 6 juin son avis, émis le 11 mai, au président du Conseil flamand.

Il conclut à l'incompétence — tant en ce qui concerne la fixation d'une capitale, que celle du siège de l'Exécutif et du Conseil par décret — ce qui a pour effet le renvoi devant le Comité de concertation chargé de donner dans les quarante jours un avis motivé sur la question de savoir s'il y a incompétence. Le Comité de concertation est saisi le 16 juin et le président du C. C. F. en est averti le même jour.

Le 12 juillet, le Comité de concertation constate qu'il ne peut aboutir au consensus requis et le 25 juillet, à l'extrême limite du délai dont le comité dispose pour se prononcer, le président du Conseil flamand est informé. Dès le 12 juillet ou du moins le 25 juillet, la procédure de prévention et règlement de conflit d'intérêts peut reprendre, par la concertation entre les deux conseils concernés.

Le 15 septembre, le président du C. C. F. rappelle au président du Conseil flamand sa demande de concertation et le 20 septembre ce dernier répond que le délai de soixante jours imparti pour cette concertation s'est écoulé depuis que le Comité de concertation s'est prononcé dans le cadre de la procédure de règlement du conflit de compétence. La Chambre est enfin saisie le 6 octobre et elle doit rendre son avis motivé avant le 6 novembre.

Ici se pose la question de savoir si la Chambre peut encore être saisie, si longtemps après la fin de la période prévue pour la concertation entre les conseils.

La procédure de prévention de conflits de compétence autant que celle de prévention et règlement de conflits d'intérêts doivent se dérouler dans le respect des délais légaux. Ces délais sont serrés afin de ne pas entraver trop longtemps les travaux des assemblées. Dans cet esprit, il ne peut y avoir d'intervalle entre le prononcé d'une instance et la saisie de la suivante.

Het gaat hier om de toepassing van de procedure ter voorkoming en regeling van belangenconflicten, geregeld door de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980 (art. 32, § 1, tweede lid).

Deze procedure werd ingezet door de goedkeuring, door de Franse Gemeenschapsraad, op 19 april j.l., van een motie waarin gevraagd wordt dat de bespreking van dit voorstel van decreet in de Vlaamse Raad wordt geschorst ten einde tussen de twee Raden tot overleg te komen. De motie slaat slechts op één aspect van het voorstel van decreet, met name de aanwijzing van Brussel als hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap. De wet bepaalt dat, indien dit overleg niet tot een oplossing leidt binnen zestig dagen, het geschil aanhangig wordt gemaakt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die binnen dertig dagen een gemotiveerd advies uitbrengt. Dit advies is bestemd voor het in artikel 31 van voornoemde wet bedoeld Overlegcomité, dat ermede belast is in laatste aanleg binnen de termijn van dertig dagen die erop volgt, een beslissing te nemen; de Vlaamse Raad is niet verplicht die beslissing te volgen.

De procedure ter voorkoming en regeling van de belangenconflicten wordt evenwel geschorst indien over eenzelfde aangelegenheid een procedure in verband met een bevoegdheidsconflict is of wordt ingeleid (§ 4 van voornoemd artikel 32).

Zulks is thans het geval, aangezien de voorzitter van de Vlaamse Raad de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies heeft verzocht op 19 april j.l., zijnde de dag waarop de Franse Gemeenschapsraad de motie met betrekking tot het belangenconflict heeft goedgekeurd.

In het kader van de procedure ter voorkoming van bevoegdheidsconflicten zendt de Raad van State op 6 juni zijn op 11 mei uitgebracht advies aan de voorzitter van de Vlaamse Raad over.

Daarin besluit de Raad van State dat de Vlaamse Raad onbevoegd is, zowel wat de instelling van een hoofdstad als de vaststelling van de zetel van de Executieve en van de Raad bij decreet betreft, wat tot gevolg heeft dat de zaak naar het Overlegcomité wordt gezonden, dat binnen veertig dagen een gemotiveerd advies moet uitbrengen over de vraag of de Raad onbevoegd is. De zaak wordt op 16 juni bij het overlegcomité aanhangig gemaakt en de voorzitter van de Franse Gemeenschapsraad wordt dezelfde dag verwittigd.

Op 12 juli constateert het overlegcomité dat het niet tot de noodzakelijke consensus kan komen en op 25 juli, juist vóór het verstrijken van de termijn waarover het comité beschikt om uitspraak te doen, wordt de voorzitter van de Vlaamse Raad op de hoogte gebracht. Vanaf 12 juli of toch zeker vanaf 25 juli kan de procedure ter voorkoming en tot regeling van belangenconflicten via overleg tussen de beide betrokken Raden worden hervat.

Op 15 september herinnert de Voorzitter van de Franse Gemeenschapsraad de Voorzitter van de Vlaamse Raad aan zijn verzoek om overleg en op 20 september antwoordt laatstgenoemde dat de termijn van zestig dagen voor dat overleg is verstreken sinds het Overlegcomité uitspraak heeft gedaan in het kader van de procedure tot regeling van het bevoegdheidsconflict. Ten slotte wordt de zaak op 6 oktober bij de Kamer aanhangig gemaakt en deze moet vóór 6 november een gemotiveerd advies uitbrengen.

Hier rijst de vraag of de zaak nog bij de Kamer aanhangig kan worden gemaakt zo lang na het verstrijken van de termijn voor overleg tussen de Raden.

De procedure ter voorkoming van bevoegdheidsconflicten en die ter voorkoming en regeling van belangenconflicten moeten binnen de wettelijke termijnen verlopen. Die termijnen zijn kort om de werkzaamheden van de assemblees niet te lang te belemmeren. In die geest mag er geen tijd verloren gaan tussen de uitspraak van één instantie en het aanhangig maken bij de volgende instantie.

Cependant, le défaut de précision dans le texte de la loi à ce sujet le défaut de précision concernant la communication obligatoire et immédiate des décisions des diverses instances à toutes les parties et enfin le fait qu'une partie de la procédure s'est déroulée pendant les vacances parlementaires — sans que cette période soit légalement considérée comme une période de suspension — ne permet pas de dire irrecevable un recours devant la Chambre pour non respect des délais.

En outre, il est de règle qu'un délai ne commence à courir qu'à partir de la notification de la décision, en l'occurrence le 6 octobre.

Une autre question de procédure qui est soulevée : si la concertation entre les conseils n'a pas abouti, le conseil qui a adopté la motion initiale doit-il se prononcer sur le renvoi du litige devant la Chambre ?

La réponse est négative. La loi ne le prévoit pas et la procédure suit son cours par la transmission du dossier à la Chambre par le président du Conseil.

Une dernière question concerne le sens que peut encore avoir la procédure de prévention de conflit d'intérêts portant sur cette proposition de décret depuis que l'Exécutif flamand a déposé, le 9 août dernier, un projet de décret devant le Conseil flamand, ayant le même objet que ce que vise la motion du C. C. F. (Doc. n° 220/1, 1982-1983).

La réponse est que ce projet ne fait l'objet d'une procédure de prévention de conflit d'intérêts dans le cadre de laquelle la Chambre pourrait être appelée à donner un avis.

2. Discussion sur le fond

Commentant l'avis du Conseil d'Etat (Doc. VI. R. n° 179/3), un membre estime que ce Conseil fait erreur en soutenant que la Constitution ne précise rien au sujet du siège et de la capitale. Le Conseil d'Etat semble vouloir affirmer qu'une chose est interdite dès lors qu'elle ne se trouve pas inscrite dans la Constitution. L'orateur estime qu'à défaut d'avoir attribué le pouvoir de fixer la capitale à une instance déterminée, ce pouvoir revient au législateur de la communauté.

Il ne peut se rallier à l'opinion du Conseil d'Etat lorsque ce dernier affirme que l'Exécutif porte atteinte à son autonomie en admettant que ce soit le pouvoir législatif communautaire qui fixe le siège de cet Exécutif.

L'intervenant estime que le pouvoir législatif de la communauté prime le pouvoir exécutif.

Quant à l'observation du Conseil d'Etat, selon laquelle la notion de capitale serait généralement liée à la notion d'Etat, elle paraît plutôt gratuite, voire même discutable.

Notons cependant que, usant de son autonomie et rencontrant l'avis du Conseil d'Etat, l'Exécutif flamand a, par une décision du 7 septembre (*Moniteur belge* du 29 septembre 1983) fixé le siège des services centraux du Ministère de la Communauté flamande à Bruxelles-Capitale.

L'intervenant relève que le Conseil d'Etat reconnaît à la Communauté le droit de fixer son siège où elle l'entend — également à Bruxelles — pour autant que le terme « capitale » ne soit pas employé et quoique la définition du siège qu'il formule corresponde à la notion de capitale.

Aangezien de wettekst dienaangaande niets nader bepaalt en over de verplichte en onmiddellijke mededeling van de beslissingen van de verschillende instanties aan alle partijen evenmin iets naders wordt gezegd, en ten slotte wegens het feit dat een gedeelte van de procedure tijdens het parlementaire reces zijn beslag kreeg — zonder dat die periode evenwel wettelijk als een schorsingperiode wordt beschouwd —, kan niet worden geconcludeerd dat een beroep op de Kamer wegens niet naleving van de termijnen niet ontvankelijk is.

Overigens is het een algemene regel dat een termijn slechts begint te lopen vanaf de betekening van de beslissing, in casu 6 oktober.

Er rijst nog een andere procedurevraag : dient, indien het overleg tussen de raden op niets uitloopt, de raad die de oorspronkelijke motie heeft aangenomen, zich over de verwijzing van het geschil naar de Kamer uit te spreken ?

Het antwoordt luidt ontkennend. Een en ander is niet in de wet voorgeschreven en de procedure heeft haar gewone verloop, waarbij de voorzitter van de Raad het dossier aan de Kamer overzendt.

Een laatste vraag heeft betrekking op de betekenis die de procedure ter voorkoming van een belangenconflict betreffende dat voorstel van decreet nog kan hebben sinds de Vlaamse Executieve op 9 augustus j.l. bij de Vlaamse Raad een ontwerp van decreet heeft ingediend dat hetzelfde doel nastreeft als dat waarop de motie van de Franse Gemeenschapsraad betrekking heeft (Stuk n° 220/1, 1982-1983).

Daarop moet worden geantwoord dat over het bedoelde ontwerp geen procedure ter voorkoming van belangenconflicten is ingeleid, in het raam waarvan de Kamer om advies zou kunnen worden gevraagd.

2. Bespreking ten gronde

In zijn commentaar op het advies van de Raad van State (Stuk VI. R. n° 179/3), geeft een lid als zijn mening te kennen dat die Raad zich vergist wanneer hij volhoudt dat de Grondwet geen precieze aanwijzing bevat met betrekking tot de hoofdstad en de zetel. De Raad van State schijnt te zeggen dat zoiets verboden is, omdat het niet in de Grondwet is geschreven. Het lid oordeelt dat, aangezien niet bepaald werd welke instantie bevoegd is om de hoofdstad aan te wijzen, die bevoegdheid aan de wetgever van de gemeenschap toekomt.

Hij kan het advies van de Raad van State niet onderschrijven wanneer die voorhoudt dat de Executieve afbreuk doet aan zijn eigen autonomie door te gedogen dat de wetgevende macht van de Gemeenschap gaat bepalen waar die Executieve zitting heeft.

Het lid is de mening toegedaan dat de wetgevende macht van de gemeenschap de voorrang heeft boven de uitvoerende macht.

Wat de bemerking van de Raad van State betreft, als zou het begrip hoofdstad doorgaans gekoppeld worden aan het begrip Staat, deze opmerking lijkt nogal vrijblijvend en zelfs twijfelachtig.

Er zij evenwel opgemerkt dat de Vlaamse Executieve, die hierbij van haar autonomie gebruik maakt en tegemoetkomt aan het advies van de Raad van State, bij beslissing van 7 september 1983 (*Belgisch Staatsblad* van 29 september 1983) besloten heeft de centrale diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te Brussel-Hoofdstad te vestigen.

Het lid merkt op dat de Raad van State aan de Gemeenschap het recht toekent naar eigen goeddunken te bepalen waar zij zich gaat vestigen — en dat kan ook te Brussel zijn — voor zover de term « hoofdstad » niet gebruikt wordt en ofschoon de door hem gegeven definitie van de zetel met het begrip hoofdstad overeenstemt.

3. Propositions

Deux propositions d'avis ont été formulées. L'une par M. Moureaux qui prévoit que la Chambre se rallie à la motion émise par le C. C. F., l'autre par MM. Suykerbuyk et Baert déclarant que les intérêts de la Communauté française ne sont pas lésés par la proposition de décret.

Cette dernière est assortie des considérants suivants :

« La proposition de décret de M. Anciaux vise à désigner Bruxelles comme capitale de la Communauté flamande.

Il appert de certaines déclarations faites ce jour par la Communauté française, que l'argument suivant lequel ce décret léserait les intérêts de la Communauté française est pour le moins injustifié, voire contradictoire.

Il est inexact que cette proposition implique l'annexion de Bruxelles. »

4. Votes

La première proposition d'avis est rejetée par 8 voix contre 3, la seconde telle qu'elle figure ci-après, est adoptée par 9 voix contre 3.

Le Rapporteur,

H. SUYKERBUYK

Le Président,

J. DEFRAIGNE

3. Voorstellen

Er werden twee voorstellen van advies geformuleerd. In het ene van de heer Moureaux wordt verklaard dat de Kamer de door de Franse Gemeenschapsraad motie onderschrijft, terwijl in dat van de heren Suykerbuyk en Baert verklaard wordt dat de belangen van de Franse gemeenschap door het voorstel van decreet niet geschaad worden.

Het laatstgenoemde voorstel gaat uit van de volgende consideransen :

« Het voorstel van decreet van de heer Anciaux strekt ertoe Brussel aan te wijzen tot hoofdstad van de Vlaamse gemeenschap.

Gelet op bepaalde verklaringen van heden van de Franstalige Gemeenschap, is het argument dat dit decreet de belangen van de Franstalige Gemeenschap schaadt, minstens onbewezen, zelfs contradictorisch.

Het is onjuist dat dit voorstel de annexatie van Brussel inhoudt. »

4. Stemmingen

Het eerste voorstel van advies wordt verworpen met 8 tegen 3 stemmen, het tweede wordt in de onderstaande vorm aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

De Rapporteur,

H. SUYKERBUYK

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition d'avis motivé

La Chambre des Représentants,

- appelée, en vertu de l'article 32, § 1, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, à rendre un avis au sujet d'un conflit d'intérêts opposant le Conseil de la Communauté française et le Conseil flamand;
- vu la proposition de décret du 22 février 1983, dont le Conseil flamand a été saisi « houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap » (Doc. Conseil flamand n° 179/1, 1982-1983);
- vu la motion que le Conseil de la Communauté française a adoptée le 19 avril 1983;
- vu l'avis que les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat ont rendu en la matière le 11 mai 1983 (Doc. Conseil flamand, n° 179/3, 1982-1983);

estime que la proposition de décret susvisée, déposée auprès du Conseil flamand, ne lèse pas les intérêts de la Communauté française.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Voorstel van gemotiveerd advies

De Kamer van Volksvertegenwoordigers,

- in uitvoering van artikel 32, § 1, van de gewone wet tot hervorming van de instellingen van 9 augustus 1980 geroepen een advies uit te brengen over een belangenconflict tussen de Franse Gemeenschapsraad en de Vlaamse Raad;
- gelet op het voorstel van decreet dd. 22 februari 1983, ingediend bij de Vlaamse Raad « houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap » (Stuk Vlaamse Raad, n° 179/1, 1982-1983);
- gelet op de motie aangenomen door de Franse Gemeenschapsraad op 19 april 1983;
- gelet op het terzake op 11 mei 1983 door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State uitgebrachte advies (Stuk Vlaamse Raad, n° 179/3, 1982-1983);

is van oordeel dat het voornoemde bij de Vlaamse Raad ingediende voorstel van decreet de belangen van de Franse Gemeenschap niet schaadt.