

SEANCE DU MARDI 26 AVRIL 1983
VERGADERING VAN DINSDAG 26 APRIL 1983ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERING

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 1772.

MESSAGES:

Chambre des représentants, p. 1772.

PROJET DE LOI (Discussion):

Projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Discussion générale. — *Orateurs*: M. Lallemand, rapporteur, Mme Herman-Michielsens, rapporteur, MM. André, Van der Elst, S. Moureaux, Gijs, J. Wathélet, Goossens, Humblet, M. le Président, p. 1773.

PROJETS DE LOI (Dépôt):

Page 1795.

Le gouvernement:

1. Projet de loi ajustant le budget de l'Education nationale — régime français — de l'année budgétaire 1982;
2. Projet de loi modifiant l'article 24 de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

PROPOSITIONS DE LOI (Dépôt):

Page 1795.

M. Weckx. — Proposition de loi visant à dépolitiser les recrutements dans la fonction publique.

M. De Bondt. — Proposition de loi modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté royal n° 80 du 21 juillet 1982 fixant le nombre total de périodes supplémentaires admissibles dans l'enseignement supérieur pédagogique de type court et de plein exercice, organisé ou subventionné par l'Etat.

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 1772.

BOODSCHAPPEN:

Kamer van volksvertegenwoordigers, blz. 1772.

ONTWERP VAN WET (Bespreking):

Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Algemene bespreking. — *Sprekers*: de heer Lallemand, rapporteur, mevrouw Herman-Michielsens, rapporteur, de heren André, Van der Elst, S. Moureaux, Gijs, J. Wathélet, Goossens, Humblet, de Voorzitter, blz. 1773.

ONTWERPEN VAN WET (Indiening):

Bladzijde 1795.

De regering:

1. Ontwerp van wet houdende aanpassing van de begroting van Nationale Opvoeding — Franstalig regime — voor het begrotingsjaar 1982;
2. Ontwerp van wet tot wijziging van artikel 24 van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis.

VOORSTELLEN VAN WET (Indiening):

Bladzijde 1795.

De heer Weckx. — Voorstel van wet tot depolitisering van de wervingen in de openbare diensten.

De heer De Bondt. — Voorstel van wet tot wijziging en aanvulling van sommige bepalingen van het koninklijk besluit nr. 80 van 21 juli 1982, tot vaststelling van het aantal aanvaardbare bijkomende lestijden in het pedagogisch hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan, georganiseerd of gesubsidieerd door de Staat.

M. Cooreman :

- 1° Proposition de loi réduisant la fiscalité et réprimant la fraude fiscale;
- 2° Proposition de loi instituant un régime général des fonds de pension et d'épargne.

PROPOSITION (Dépôt) :

Page 1796.

M. Trussart et Mme Van Puymbroeck. — Proposition de résolution relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

INTERPELLATIONS (Demandes) :

Page 1796.

M. S. Moureaux au ministre de la Région bruxelloise sur « l'avis, étonnant par son caractère improvisé, mal documenté et fondamentalement contraire aux intérêts de la Région bruxelloise, que l'exécutif de ladite région a émis sur la proposition de régionalisation des cinq secteurs nationaux ».

M. de Clippele au ministre des Communications et des Postes, Télégraphes et Téléphones, sur « les retards inadmissibles dans l'envoi des documents d'immatriculation par l'Office de la circulation routière ».

De heer Cooreman :

- 1° Voorstel van wet tot belastingverlaging en bestrijding van de fiskale fraude;
- 2° Voorstel van wet tot instelling van een algemene pensioen- en spaarfondsenregeling.

VOORSTEL (Indiening) :

Bladzijde 1796.

De heer Trussart en mevrouw Van Puymbroeck. — Voorstel van resolutie betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europese Parlement.

INTERPELLATIES (Verzoeken) :

Bladzijde 1796.

De heer S. Moureaux tot de minister van het Brussels Gewest over « het door de executieve van het Brussels Gewest uitgebracht advies over de regionalisering van de vijf nationale sectoren, dat opvallend improvisatorisch is, slecht gedocumenteerd en in strijd met de belangen van dat gewest ».

De heer de Clippele tot de minister van Verkeerswezen en Posterijen, Telegrafie en Telefonie, over « de onaanvaardbare vertraging bij de verzending van de inschrijvingsstukken door de Dienst wegverkeer ».

PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT**VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTER**

M. De Seranno, secrétaire, prend place au bureau.

De heer De Seranno, secretaris, neemt plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.

De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 15 h 15 m.

De vergadering wordt geopend te 15 u. 15 m.

CONGES — VERLOF

Mmes Staels-Dompas, Mayence-Goossens et Smitt, MM. De Bondt, Adriaenssens, Wyninckx, M. Toussaint, Pede et C. De Clercq, en mission à l'étranger; Hoyaux, à l'étranger, et Kevers, pour d'autres devoirs, demandent un congé.

Vragen verlof: de dames Staels-Dompas, Mayence-Goossens en Smitt, de heren De Bondt, Adriaenssens, Wyninckx, M. Toussaint, Pede en C. De Clercq, met opdracht in het buitenland; Hoyaux, in het buitenland, en Kevers, wegens andere plichten.

— Ces congés sont accordés.

Dit verlof wordt toegestaan.

MM. Basecq et Thys, pour des devoirs administratifs; Th. Toussaint, pour des obligations familiales; P. Peeters; à l'étranger, Leclercq, Decléty, Canipel et Mme Coorens, pour d'autres devoirs, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Basecq en Thys, wegens bestuursplichten; Th. Toussaint, wegens familieplichten; P.

Peeters, in het buitenland; Leclercq, Decléty, Canipel en mevrouw Coorens, wegens andere plichten.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

BOODSCHAPPEN — MESSAGES

De Voorzitter. — Bij boodschappen van 31 maart 1983 zendt de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Senaat, zoals zij ter vergadering van die dag werden aangenomen, de ontwerpen van wet:

1° Houdende de begroting van de Rijkswacht voor het begrotingsjaar 1983;

Par messages du 31 mars 1983, la Chambre des représentants transmet au Sénat, tels qu'ils ont été adoptés en sa séance de ce jour, les projets de loi:

1° Contenant le budget de la Gendarmerie de l'année budgétaire 1983;

2° Houdende aanpassing van de begroting van de Rijkswacht voor het begrotingsjaar 1982;

2° Ajustant le budget de la Gendarmerie de l'année budgétaire 1982;

3° Houdende de begroting van het ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1983;

3° Contenant le budget du ministère de la Justice de l'année budgétaire 1983;

4° Houdende aanpassing van de begroting van het ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1982;

4° Ajustant le budget du ministère de la Justice de l'année budgétaire 1982;

5° Houdende de begroting van de Diensten van de Eerste minister voor het begrotingsjaar 1983;

5° Contenant le budget des Services du Premier ministre de l'année budgétaire 1983;

6° Houdende aanpassing van de begroting van de Diensten van de Eerste minister voor het begrotingsjaar 1982;

6° Ajustant le budget des Services du Premier ministre de l'année budgétaire 1982;

— Op de agenda geplaatst.

Inscrits à l'ordre du jour.

7° Tot aanvulling van artikel 20 van de hypotheekwet en tot wijziging van artikel 1798 van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de bescherming van de onderaannemers;

7° Complétant l'article 20 de la loi hypothécaire et modifiant l'article 1798 du Code civil en vue de protéger les sous-traitants;

8° Tot wijziging van artikel 36bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming;

8° Modifiant l'article 36bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse;

— Verwezen naar de commissie voor de Justitie.

Renvoi à la commission de la Justice.

9° Tot verplichte inschrijving door de verzekerings- en herverzekeringsondernemingen op een lening van 5 miljard frank ten voordele van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

9° Visant à la souscription obligatoire par les entreprises d'assurances et de réassurances d'un emprunt de 5 milliards de francs en faveur de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

— Verwezen naar de commissie voor de Sociale Aangelegenheden.

Renvoi à la commission des Affaires sociales.

Bij boodschappen van dezelfde dag deelt de Kamer mede dat zij heeft aangenomen, zoals zij haar door de Senaat werden overgezonden, de ontwerpen van wet:

1° Tot wijziging van de artikelen 182, 183, 184, 281, 282, 283, 284, 381 en 416 van het Gerechtelijk Wetboek;

Par message du même jour, la même assemblée fait connaître qu'elle a adopté, tels qu'ils lui ont été transmis par le Sénat, les projets de loi:

1° Modifiant les articles 182, 183, 184, 281, 282, 283, 284, 381 et 416 du Code judiciaire;

2° Tot opheffing van de bepalingen van hoofdstuk V, afdeling 1 — Verplichting van storting van het loon en de toelagen op een postcheckrekening —, van de programmawet 1981 van 2 juli 1981;

2° Abrogeant les dispositions du chapitre V, section 1^{ère} — Obligation du versement de la rémunération et des subsides sur un compte de chèques postaux —, de la loi-programme 1981 du 2 juillet 1981;

3° Houdende de begroting van het ministerie van Middenstand voor het begrotingsjaar 1983;

3° Contenant le budget du ministère des Classes moyennes de l'année budgétaire 1983;

4° Houdende aanpassing van de begroting van het ministerie van Middenstand voor het begrotingsjaar 1982;

4° Ajustant le budget du ministère des Classes moyennes de l'année budgétaire 1982;

5° Houdende de begroting van Pensioenen voor het begrotingsjaar 1983;

5° Contenant le budget des Pensions de l'année budgétaire 1983;

6° Houdende aanpassing van de begroting van Pensioenen voor het begrotingsjaar 1982.

6° Ajustant le budget des Pensions de l'année budgétaire 1982.

— Voor kennisgeving aangenomen.

Pris pour notification.

Bij boodschap van dezelfde dag zendt de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Senaat, zoals zij ter vergadering van die dag werden aangenomen.

19 ontwerpen van wet houdende toekenning van de staatsnaturalisatie met vrijstelling van het registratierecht;

Par message du même jour, la Chambre des représentants transmet au Sénat, tels qu'ils ont été adoptés en sa séance de ce jour:

19 projets de loi accordant la grande naturalisation avec dispense du droit d'enregistrement;

125 ontwerpen van wet houdende toekenning van de staatsnaturalisatie;

125 projets de loi accordant la grande naturalisation;

22 ontwerpen van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie met vrijstelling van het registratierecht;

22 projets de loi accordant la naturalisation ordinaire avec dispense du droit d'enregistrement;

6 ontwerpen van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie met vrijstelling van de verblijfsvoorwaarde;

6 projets de loi accordant la naturalisation ordinaire avec dispense de la condition de résidence;

379 ontwerpen van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie;

379 projets de loi accordant la naturalisation ordinaire;

1 ontwerp van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie met vrijstelling van het registratierecht in toepassing van de wet van 17 maart 1964;

1 projet de loi accordant la naturalisation ordinaire avec dispense du droit d'enregistrement par application de la loi du 17 mars 1964;

1 ontwerp van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie met vrijstelling van de verblijfsvoorwaarde, in toepassing van de wet van 17 maart 1964;

1 projet de loi accordant la naturalisation ordinaire avec dispense de la condition de résidence par application de la loi du 17 mars 1964;

50 ontwerpen van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie, in toepassing van de wet van 17 maart 1964.

50 projets de loi accordant la naturalisation ordinaire par application de la loi du 17 mars 1964.

— Verwezen naar de commissie voor de Naturalisaties.

Renvoi à la commission des Naturalisations.

Bij boodschap van dezelfde dag deelt de Kamer van volksvertegenwoordigers mede dat zij heeft aangenomen, zoals zij door de Senaat werden geamendeerd:

2 ontwerpen van wet houdende toekenning van de gewone naturalisatie.

Par message du même jour, la Chambre des représentants fait connaître qu'elle a adopté, tels qu'ils ont été amendés par le Sénat:

2 projets de loi accordant la naturalisation ordinaire.

— Voor kennisgeving aangenomen.

Pris pour notification.

PROJET DE LOI PORTANT L'ORGANISATION, LA COMPÉTENCE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR D'ARBITRAGE

Discussion générale

ONTWERP VAN WET HOUDENDE DE INRICHTING, DE BEVOEGDHEID EN DE WERKING VAN HET ARBITRAGEHOF

Algemene beraadslaging

M. le Président. — Nous abordons l'examen du projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Wij vatten de beraadslaging aan over het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

La discussion générale est ouverte.

De algemene beraadslaging is geopend.

La parole est à M. Lallemand, rapporteur.

M. Lallemand, rapporteur. — Monsieur le Président, mes chers collègues, le projet de loi que la commission soumet à l'examen du Sénat a fait l'objet de quarante réunions de travail.

Le rapport qui vous a été transmis tente de rendre compte, de la manière la plus fidèle, de l'ensemble des discussions très élaborées qui ont eu lieu.

Mme Herman-Michielsens et moi-même, qui avons l'honneur de faire rapport devant votre assemblée, nous en tiendrons à l'essentiel, pour ne pas allonger exagérément les débats.

Nous pensons que les sénateurs auront pu se documenter parfaitement par la lecture de ce rapport et, dès lors, je ne vais pas leur infliger une relecture. Je me contenterai seulement de le résumer le plus brièvement possible.

La Cour d'arbitrage est, selon les termes employés par les deux ministres des Réformes institutionnelles, une pièce maîtresse de la réforme de l'Etat.

Il faut rappeler que l'idée de créer une Cour d'arbitrage — seule juridiction à pouvoir statuer sur les conflits de compétence entre les différents législateurs, (le Parlement, le conseil de communauté et le conseil régional) — apparaît pour la première fois dans le Pacte communautaire du 24 mai 1977, qui était annexé à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977. Le pacte, qui est aussi appelé Pacte d'Egmont, prévoyait ceci : « En vue de régler les conflits entre la loi, les décrets et les ordonnances, il sera créée une Cour d'arbitrage comprenant paritairément des juristes et des personnes ayant de l'expérience politique.

Ils seront nommés par le Roi, pour une durée de huit ans, sur proposition d'une liste double du Sénat. »

Il est intéressant de noter que la conception de la Cour d'arbitrage a été le résultat d'une très grande confrontation entre les différents partis, sur la réforme de l'Etat, en 1977.

En 1978, les accords dits du Stuyvenberg vont préciser le Pacte communautaire, en spécifiant notamment :

1° Que la Cour d'arbitrage ne serait pas une cour constitutionnelle et se limiterait au contrôle de la conformité des lois, décrets et ordonnances aux dispositions constitutionnelles et institutionnelles répartissant les compétences entre l'Etat, la région et la communauté;

2° Les accords du Stuyvenberg stipulaient aussi que la Cour serait composée de douze membres, dans le respect de la parité linguistique, dont une moitié serait formée de juristes justifiant d'une certaine expérience et l'autre moitié de personnes ayant au moins huit années d'expérience politique comme membres de la Chambre des représentants ou du Sénat;

3° La Cour d'arbitrage pourrait être saisie, soit par une requête en annulation formée par le gouvernement ou un exécutif communautaire ou régional, soit à titre préjudiciel par toute juridiction devant laquelle est soulevé un problème de conflit de compétence.

Il est remarquable de constater que dans ses grandes lignes, le projet qui vous est soumis aujourd'hui, est demeuré fidèle à cette vision dégagée en 1977 et 1978.

Le maintien, tout comme le développement des réformes institutionnelles, l'approfondissement de la régionalisation, l'instauration d'un véritable fédéralisme dans ce pays impliquent nécessairement la constitution d'une cour qui aurait le pouvoir de trancher en dernier ressort les contradictions entre les normes législatives émanant des différents législateurs institués par notre Constitution. Dès lors que le décret des conseils de communautés et de régions a reçu force de loi, il faut nécessairement recourir à une autorité capable de départager le conflit entre la loi et le décret ou entre les décrets.

Il faut sans doute souligner que l'évolution qui conduit le Parlement à débattre de l'institution d'une cour qui, par certains aspects, a les traits d'une cour constitutionnelle et, par d'autres, est privée des prérogatives d'une telle juridiction, s'inscrit dans la conjonction d'une part, de la décentralisation et de la fédéralisation de l'Etat et, d'autre part, des rapports entre le législateur national et le pouvoir judiciaire.

Jusqu'en 1970, comme le soulignait le ministre Dehaene, l'ordre judiciaire belge était dominé par la loi, expression unique de la nation souveraine, qui primait toutes les autres normes de droit, et dont le juge refusait de contrôler la constitutionnalité.

La réforme constitutionnelle de 1970-1971 a opéré un premier démembrement du pouvoir législatif. Même si le législateur national a conservé un pouvoir résiduaire, il a perdu la compétence de régir toute une série de matières. Il a donc fallu instituer une procédure permettant de régler les conflits pouvant naître entre la loi et le décret.

Cette procédure, instituée par la loi du 3 juillet 1971, prévoyait cette particularité, voire cette originalité, de combiner un contrôle juridictionnel des normes législatives qui était exercé par le Conseil d'Etat et un contrôle politique exercé par le Parlement. En effet, les arrêts de règlement du Conseil d'Etat indiquant la solution à donner aux conflits de normes législatives pouvaient être annulés dans les nonante jours par les deux Chambres. Cette procédure de vérification de la conformité des lois et des décrets à la Constitution fut sévèrement critiquée par la doctrine, en raison de la confusion créée par le contrôle superposé d'une juridiction et d'une instance politique.

Mais la loi du 3 juillet 1971 exprimait cependant une attitude traditionnelle, constante, du pouvoir législatif belge, qui a toujours manifesté la volonté de demeurer l'interprète exclusif de la Constitution, ce que d'innombrables arrêts de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ont reconnu, avec une grande force.

Cependant, un arrêt du 3 mai 1974 rendu par la Cour de cassation laissa entendre que celle-ci, appuyée en cela par des déclarations de ses procureurs généraux et par une doctrine déterminée, allait justifier l'octroi au pouvoir judiciaire du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et des décrets.

La réaction fut immédiate au sein du Parlement. Une proposition de loi datée du 5 mai 1975, signée par les représentants des principaux groupes politiques, fut déposée au Sénat pour faire consacrer, par la loi, la règle selon laquelle les cours et tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité des lois et des décrets.

La proposition fut votée au Sénat à une quasi-unanimité, mais n'aboutit pas à la Chambre, semble-t-il, à raison des assurances qui avaient été données par les plus éminents représentants de l'ordre judiciaire, de ce que les craintes ressenties par les parlementaires n'étaient pas vraiment fondées et que la jurisprudence que l'on redoutait, ne s'affirmerait pas au sein de la Cour de cassation.

La susceptibilité manifestée par le Parlement sur le contrôle, par des juridictions, de la constitutionnalité des lois devait cependant fléchir, ainsi que je l'ai expliqué tout à l'heure, devant la nécessité de départager les différents législateurs institués par les réformes constitutionnelles de 1970 et de 1980.

A partir du moment où, comme ce fut le cas jusqu'en 1980, les pouvoirs législatifs distincts étaient associés à des pouvoirs exécutifs réunis au sein du gouvernement, le risque de voir se multiplier les conflits était réduit et, si je puis dire, contrôlé.

Il n'en est plus de même depuis que les exécutifs régionaux et communautaires sont sortis du gouvernement.

Dès lors, les solutions proposées par la loi du 3 juillet 1971 ne pouvaient plus suffire.

D'une part, parce que dans la logique même de l'égalité des normes, égalité instituée entre la loi, le décret régional et le décret communautaire, on ne pouvait laisser le dernier mot au Parlement national, nécessairement juge et partie dans tout conflit.

D'autre part, la nature et la portée des décisions que devait prendre l'arbitre des législateurs excluaient, dans l'optique du gouvernement et d'une large partie des parlementaires, que ce fut le pouvoir judiciaire qui soit choisi pour assurer ce contrôle de constitutionnalité et de légalité de l'exercice des compétences législatives par les différents pouvoirs.

La conjonction de la tradition qui domine les rapports du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire et les nécessités nées du morcellement du pouvoir législatif ont sans doute influencé la structure actuelle de la Cour d'arbitrage. C'est ce que je voulais souligner au départ.

En effet, on retrouve, dans tous les projets successifs consacrés à la Cour d'arbitrage les mêmes caractéristiques fondamentales. La Cour aura, certes, le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois et des décrets, mais ce pouvoir restera limité au seul contrôle des dispositions constitutionnelles et légales répartissant les compétences entre les différents pouvoirs législatifs. Pour le surplus, tout autre contrôle de constitutionnalité lui est interdit.

Sans doute, la Cour sera une juridiction qui statuera selon le droit, mais elle sera composée, pour moitié, d'anciens membres du Parlement, qui ne doivent cependant pas être nécessairement des juristes.

Ainsi, se sont reconstitués, dans un autre agencement il est vrai, les éléments constitutifs du contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets institués par la loi du 3 juillet 1971, qui avait mêlé, mais en les superposant, comme je l'ai rappelé, des appréciations politiques et des garanties juridiques.

La Cour d'arbitrage est donc à cet égard fille de l'antique réserve que le législateur belge a toujours manifestée en la matière à l'égard du pouvoir judiciaire, réserve fondée sur le souci de préserver l'indépendance de la magistrature et la volonté de garantir le crédit qu'elle a incontestablement acquis et mérité depuis longtemps. Les motifs de la proposition de loi, déposée en 1975 dans le but d'assurer au Parlement le monopole de contrôle de la constitutionnalité des lois, le confirment abondamment.

Il faut, mesdames, messieurs, partir de ces considérations pour comprendre à la fois l'étendue limitée des compétences données à la Cour et en même temps les grands pouvoirs qui lui sont accordés.

Le projet que la commission a l'honneur de présenter a plusieurs caractéristiques, que je résumerai brièvement.

La Cour d'arbitrage est d'abord conçue comme une juridiction, c'est-à-dire qu'elle est la plus haute juridiction de ce pays — bien qu'indépendante du pouvoir judiciaire — qui statue en droit et en dernier ressort. C'est une caractéristique importante, parce qu'en tant que juridiction, elle sera, sauf exception légale, régie par les règles qui dominent les délibérations de toute juridiction.

D'autre part, elle n'est pas un organe politique. C'est ainsi que le contrôle des conflits d'intérêt lui a été retiré. Ce contrôle appartient exclusivement, dans notre système institutionnel, au pouvoir politique. Ce sont là des caractéristiques importantes. Sans doute devrait-on dire, non sans raison, que les zones d'imprécision qui existent dans la Constitution et dans la loi du 8 août 1980 répartissant les compétences, vont amener nécessairement la Cour d'arbitrage pas seulement à dire le droit mais, dans certaines circonstances, à le faire. Cela n'est pas douteux. Il ne faut pas se le cacher.

Deuxième caractéristique de la Cour d'arbitrage. Elle ne statuera que sur des normes en vigueur selon le droit positif. La Cour d'arbitrage — nous l'avons voulu délibérément — n'intervient donc pas dans la prévention des conflits de compétence. Elle n'intervient pas au stade de l'élaboration de la loi et du décret. C'est le Conseil d'Etat d'une part et, éventuellement, les pouvoirs exécutifs en concertation qui participent à cette œuvre de prévention.

Troisième caractéristique: la Cour statuera sur des normes législatives uniquement, c'est-à-dire la loi, le décret communautaire et le décret régional.

Comme le projet l'a conçu, et selon la décision de la commission, la Cour ne peut connaître que de la légalité et de la constitutionnalité — du point de vue de la compétence — des arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Nous débattons tout à l'heure de ce problème. Retenons seulement, à ce stade, que la Cour d'arbitrage ne statue que sur les lois et les décrets.

Quatrième caractéristique: la Cour d'arbitrage statue uniquement sur des normes législatives de droit interne. Elle ne peut pas examiner la conformité des lois et décrets au droit international, aux traités, aux normes de droit international et supranational. Je tiens à souligner cette caractéristique importante devant le Sénat.

Deux raisons ont déterminé cette exclusion: le Conseil d'Etat a estimé dans son avis que le constituant ne pouvait instituer une procédure de recours préjudiciel à la Cour d'arbitrage dans la mesure où un tel recours retirerait aux cours et tribunaux le droit qu'ils tiennent des traités internationaux actuellement en vigueur d'écarter de leur propre autorité toute disposition du droit national qu'ils estimeraient contraire au droit communautaire.

Or, le projet dont nous débattons a précisément pour but d'interdire aux tribunaux, en la matière des compétences de pouvoir décider par eux-mêmes de ne pas appliquer telle loi ou tel décret en conflit.

Le Conseil d'Etat a aussi insisté sur les dangers qui résulteraient, pour la sécurité juridique, d'une contradiction entre deux arrêts, de règlements qui seraient rendus respectivement par la Cour d'arbitrage et par la Cour de justice des Communautés européennes, statuant l'une et l'autre sur des recours préjudiciels leur adressés par les juridictions belges. Les traités internationaux donnent à nos

tribunaux le pouvoir de poser des questions préjudicielles à certaines juridictions supranationales. Notre projet permet aussi — disons plutôt: oblige — les tribunaux à poser des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Saisies de recours identiques, la Cour de justice et la Cour d'arbitrage pourraient rendre des arrêts contradictoires. Ces possibilités de contradiction ont amené le gouvernement à retirer à la Cour d'arbitrage le droit de statuer sur la conformité d'une loi ou d'un décret aux traités internationaux signés par la Belgique.

Cinquième caractéristique: la Cour d'arbitrage ne statuera que sur des conflits de normes pour autant que celles-ci émanent de législateurs différents. Elle ne pourra connaître que des conflits entre une loi et un décret ou des conflits entre deux décrets communautaires ou régionaux pour autant qu'ils n'émanent pas du même conseil.

Il n'y a peut-être qu'une seule exception à cette règle, c'est que la Cour d'arbitrage pourra éventuellement trancher les contradictions qui pourraient exister entre une loi ordinaire et la loi répartitrice de compétences du 8 août 1980. Dans ce cas-là, il s'agirait formellement d'un conflit entre deux lois. Mais il ne s'agit évidemment pas de lois de même nature. Dans ce cas exceptionnel, la Cour sera néanmoins compétente.

Lorsqu'un conflit se présentera entre deux lois ou deux décrets émanant du même parlement ou du même conseil, ce seront les règles habituelles de conflit entre deux normes qui s'appliqueront. Les cours et tribunaux départageront les normes émanant du même législateur. On perçoit immédiatement que dans ce cas, il n'y a pas de conflit de compétence qui puisse se produire.

Enfin, dernière caractéristique: lorsque la Cour d'arbitrage se trouve en présence d'un conflit de normes législatives de droit interne, elle ne statue sur leur conformité à la Constitution et à la loi que pour autant que le conflit ou le vice allégués touche aux compétences réparties entre le Parlement et les différents conseils.

Dans cette optique, la commission, suivant en cela le gouvernement, a estimé que la sanction d'une violation d'une règle dite de forme, même instituée par la loi du 8 août 1980 — il s'agit des procédures d'association, de concertation et de consultation prévues entre les différents pouvoirs — n'était pas de la compétence de la Cour d'arbitrage parce que de telles procédures n'étaient pas, stricto sensu, des règles de compétence.

La Cour d'arbitrage n'a pas pu prendre le titre de cour constitutionnelle parce qu'elle n'a pas le pouvoir général et indéterminé de contrôler la conformité des lois avec n'importe laquelle et chacune des dispositions constitutionnelles. Ce pouvoir d'apprécier cette conformité est sans doute demeuré au pouvoir législatif.

Cela pose d'ailleurs des problèmes importants. Le fait que chacun des pouvoirs législatifs dispose du pouvoir d'apprécier la conformité des lois ou des décrets à la Constitution, peut conduire à des appréciations divergentes, à des interprétations de la Constitution qui soient incompatibles. C'est une question très importante qui est restée en suspens dans le système institutionnel actuel de la Belgique. Il faut, je crois, le souligner, à moins que l'on prétende — certains juristes l'affirment — que ce pouvoir d'interprétation de la conformité des lois et décrets à la Constitution est réservé au seul Parlement en vertu notamment de son pouvoir résiduaire. Vous comprendrez qu'un problème politique important, institutionnel et capital se pose à ce niveau et on peut se demander si, à l'avenir, nous ne serons pas contraints de revoir l'étendue des compétences de la Cour d'arbitrage.

Mais, à l'intérieur du cadre restrictif que je viens de définir, celle-ci aura pleine et exclusive compétence pour juger de toute contradiction pouvant surgir entre lois et décrets ou entre décrets. Aucune autre juridiction ne sera habilitée à trancher à sa place. Elle seule aura, en effet, le pouvoir d'annuler, avec effet rétroactif, des lois et des décrets.

Les pouvoirs ainsi concédés à la Cour d'arbitrage, bien que délimités, sont donc considérables et on peut dire que la commission ne s'est pas départie, d'un bout à l'autre de ses travaux, du sentiment de l'importance des pouvoirs sans précédent dans notre régime institutionnel, qui lui sont accordés.

La commission a tranché quelques problèmes difficiles touchant aux compétences de la Cour, à sa composition, à son mode de délibération et à l'effet de ses décisions. Sur chacun de ces points, des débats très fouillés se sont noués en son sein. Je me limiterai à résumer ceux qui ont plus spécialement trait à l'étendue de la compétence de la Cour d'arbitrage. Je tenterai d'expliquer au Sénat cette problématique particulièrement difficile qui pose des questions techniques très affinées et fort délicates. Je vais essayer de rendre

compte le mieux possible des discussions qui ont eu lieu en commission.

La question fondamentale qui domine le problème de la compétence de la Cour d'arbitrage est de savoir si elle peut être saisie de toute contradiction qui se manifeste entre deux normes. En d'autres termes, lorsque entre une loi et un décret ou lorsque entre deux décrets régionaux, l'un néerlandophone, l'autre francophone, on constate qu'il y a incompatibilité, c'est-à-dire qu'on ne peut les appliquer simultanément, que faut-il faire?

La Cour d'arbitrage sera-t-elle le juge naturel — et le seul — de ces normes dès qu'une contradiction surgit entre elles?

Lorsque le juge se trouve en présence de deux dispositions qu'il estime antinomiques, comment procéder? Suffira-t-il, par exemple, qu'il constate l'impossibilité de rendre compatibles deux dispositions émanant de législateurs différents pour que la Cour d'arbitrage soit compétente pour juger du différend?

Les réponses à cette question ont été fort différentes. Certains ont, en effet, estimé que lorsqu'il y avait contradiction entre deux normes la Cour était nécessairement compétente parce qu'une telle contradiction ne peut trouver sa source que dans un excès de compétence résultant de la violation, par l'un des législateurs, des règles constitutionnelles ou légales qui délimitent ses pouvoirs.

Les commissaires partisans de cette solution avaient — ont — la conviction que le système de compétences institué en 1970 et en 1980 est un système « fermé », en sorte que dès l'instant où il y a contradiction, on peut déduire que le législateur a outrepassé ses compétences. Ces commissaires ont la conviction que c'est un système de compétences exclusives, donc non concurrentes, qui a été institué par le législateur de 1980 et dans le volonté de ne pas établir de hiérarchie entre les différentes normes.

D'autres commissaires ont été d'un avis différent. Ils ont répondu — et, avec eux, d'ailleurs, le ministre des Réformes institutionnelles — que les contradictions entre deux normes ne sont pas nécessairement la conséquence d'un outrepassement des compétences. En un mot comme en cent, ils croient que deux législateurs peuvent légitimement se contredire, sans que l'un ou l'autre soit sorti des limites de son domaine, tracées par la Constitution et la loi spéciale de 1980.

Le problème prenait de l'importance en raison de ce que, selon qu'on adoptait un système de compétence fermé ou ouvert, on modifiait fondamentalement la compétence de la Cour d'arbitrage.

Il faut savoir en effet, que certains juristes, et avec eux le Conseil d'Etat, estiment que l'article 107ter de la Constitution, sans le dire explicitement, n'aurait donné compétence à la Cour d'arbitrage que pour trancher les conflits entre normes législatives, qui sont la conséquence d'une violation des règles répartitrices de compétences. Dans cette optique, la Cour d'arbitrage ne pourrait être compétente pour juger d'un conflit entre deux normes lorsque la contradiction constatée ne résulte pas d'un excès de pouvoir.

D'autre part, le projet 246 déposé par le gouvernement, tout comme le projet 704, n'a accordé compétence à la Cour d'arbitrage que pour juger des excès commis par le législateur. On le remarque en lisant, à l'article premier, les mots: « La Cour d'arbitrage statue sur les recours qui tendent à l'annulation d'une loi ou d'un décret pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. »

Par voir de conséquence, si l'on pense que des contradictions entre une loi et un décret peuvent exister sans qu'un législateur ait outrepassé nécessairement son domaine, alors la Cour d'arbitrage n'est plus compétente pour connaître de ce conflit, celui-ci doit, être tranché ailleurs.

Partant de cette constatation, la commission devait donc examiner les conséquences qui découlaient de cette délimitation des pouvoirs de la Cour d'arbitrage. Elle devait dire s'il fallait ou non remettre au pouvoir judiciaire le soin de trancher des conflits de normes législatives lorsque ceux-ci n'ont pas leur source dans un excès de compétence commis par l'un des législateurs. Tout cela bien entendu, si le Parlement admettait l'existence d'une telle possibilité.

On se trouverait donc alors dans une situation délicate. La Cour d'arbitrage et le pouvoir judiciaire pourraient l'un et l'autre intervenir en cas de conflit de normes, la Cour d'arbitrage lorsque l'un des législateurs aurait manqué à ses compétences, les cours et tribunaux dans le cas inverse, lorsqu'ils estimerait que les législateurs, tout en restant dans le cadre de leurs prérogatives légales et constitutionnelles, auraient néanmoins édicté des législations incompatibles. Dans ce

cas, c'est aux cours et tribunaux qu'il appartiendrait de déclarer telle ou telle norme inapplicable.

Cette dualité de compétence risquait de mettre en conflit la Cour d'arbitrage et le pouvoir judiciaire quant à la compréhension et à l'interprétation des compétences de chacun des législateurs, d'autant que la Cour d'arbitrage et les cours et tribunaux auraient établi leur propre compétence à intervenir à partir de la définition de celle du Parlement et des conseils communautaires.

A partir du moment où les tribunaux déclaraient que les deux législateurs en conflit étaient restés dans leurs compétences, ils affirmaient automatiquement leur droit à les départager. Il existait donc là une source de conflit générateur d'équivoques. En outre, les commissaires se posaient la question de savoir s'il était opportun de confier au pouvoir judiciaire, à qui on l'avait toujours refusé, le contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets. Ce contrôle était d'autant plus extraordinaire qu'il devait amener les cours et tribunaux à départager deux législateurs et leur permettre d'appliquer telle norme plutôt que telle autre, alors même qu'il était admis que chacun des législateurs en présence était parfaitement resté dans son domaine.

La question qui préoccupait la commission avait été avivée par la jurisprudence de la Cour de cassation qui, à propos de l'application du décret linguistique de la Communauté flamande, avait rendu deux arrêts, les 11 juin 1979 et 30 mars 1981, et affirmé qu'il existait une contradiction entre le décret « de septembre » du *Vlaamse Raad* et les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Selon la loi l'employeur concerné dans le litige devait, rédiger une lettre de licenciement en français et, selon le décret, en flamand. La Cour affirmait en outre que les législateurs étaient restés, l'un et l'autre, dans la sphère de leurs compétences. Enfin, fait plus important, elle avait fait primer le décret sur la loi.

C'est sans doute à la suite des affirmations faites par une autorité aussi remarquable que la Cour de cassation, que la commission, décida de solliciter un nouvel avis du Conseil d'Etat tandis que le gouvernement sollicita, de son côté, l'avis de plusieurs professeurs d'université sur la question des compétences et la problématique de l'annulation.

Vous pouvez ainsi disposer d'un second volume de 300 pages contenant, pour l'essentiel, les divers avis reçus.

Malheureusement, ces avis ne concordent nullement. La doctrine juridique a sans doute ce trait particulier qu'elle s'unifie dans l'ignorance et se divise dans le savoir!

Je ne reprendrai pas les développements aussi longs que talentueux de ces professeurs d'université qui ont certainement apporté une contribution à la science juridique par les avis particulièrement fouillés qu'ils ont donnés.

Je résumerai seulement et trop schématiquement hélas! l'état de la question.

Voyons d'abord l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Celui-ci n'est guère explicite. Le Conseil d'Etat — c'est du moins l'interprétation que j'en fais, car il est resté dans le vague — affirme d'abord que le système institué par le législateur de 1980 ne concerne que les conflits de normes résultant d'un excès de compétence. La Cour d'arbitrage ne peut trancher que des normes qui sont la conséquence d'un excès de compétence. Mais, point capital, le Conseil d'Etat ajoute, si je l'ai bien compris, que toute contradiction qui se manifeste entre deux normes implique nécessairement la faute d'un législateur. Le Conseil d'Etat restreint donc la portée de l'article 107ter de la Constitution, mais il opte pour un système fermé de compétence. Toute contradiction révélera un excès.

Comme vous le constatez, l'avis du Conseil d'Etat ne suit pas — du moins est-ce mon interprétation — la thèse des deux arrêts de la Cour de cassation, dits arrêts Vandenplas et Van Hoet. Mais le Conseil d'Etat ne s'explique pas sur ces deux arrêts qui étaient cependant à l'origine de la demande d'avis. Il cite ces arrêts sans les commenter.

Une telle retenue surprend. S'agit-il d'une politesse de cour ou d'une politique de bon voisinage avec la Cour de cassation? Toujours est-il que, comme l'indique le rapport, « comme un chien d'arrêt évitant une piste dangereuse, l'avis se bloque en une énigmatique prudence ».

Les autres avis sont différents. Le professeur Mertens de Wilmars admet, pour sa part, une situation différente, mais pas entièrement. Il admet, notamment, que lorsque se produisent des contradictions entre des normes de nature différente, entre la loi et le décret, entre le décret communautaire et le décret régional, c'est-à-dire entre normes qui n'ont pas le même champ d'application théoriquement parlant, il

admet que toute contradiction entre de telles normes conduit à la certitude qu'un excès de compétence a été commis quelque part. Il admet donc un système « fermé », mais seulement pour les conflits entre normes de nature différente.

Il admet dès lors qu'il peut exister des conflits entre normes de même nature: un décret communautaire flamand et un décret communautaire francophone, un décret régional wallon et un décret régional flamand, conflits qui ne soient pas le fait d'un excès de compétence. Une disposition contradictoire d'un décret régional wallon et d'un décret régional flamand n'implique nullement que l'un des deux législateurs soit sorti de son domaine.

Par voie de conséquence, se posait la question de savoir quelle serait alors l'étendue de la compétence de la Cour d'arbitrage dans cette hypothèse et dans celles émises par les deux autres professeurs consultés, MM. Velu et Gothot, qui, eux, concluaient à un système différent. Ils affirment que, dans tout conflit de normes, quel qu'il soit, il peut se trouver que chacun des législateurs en contradiction soit parfaitement resté dans les limites de ses compétences et que le conflit, la contradiction entre les dispositions d'une loi et d'un décret n'implique nullement qu'un excès de compétence ait été commis.

Les solutions à rechercher étaient donc multiples.

Si la commission admettait un système de compétence « fermé », la Cour d'arbitrage était habilitée à juger de tous les conflits sur la base des articles 1^{er} et 7 du projet originaire. Ceux-ci ne devaient pas être modifiés. Il ne convenait pas de supprimer le terme violation dans l'article 1^{er}, puisque toute contradiction impliquait une violation.

Ou bien la commission pouvait admettre la thèse de MM. Velu et Gothot qui eux se référaient à un système ouvert. Si elle estimait que des conflits sans excès de compétence pouvaient néanmoins être tranchés par la Cour d'arbitrage, il fallait alors modifier l'article 1^{er} qui traitait des recours directs en annulation, et l'article 7 qui traitait de la question préjudicielle. Si elle ne modifiait pas les termes du projet, alors elle renvoyait la connaissance de ces conflits au pouvoir judiciaire. Telle était la « problématique ».

La commission, devant cet écheveau de solutions différentes, a dû nouer avec le gouvernement un débat fouillé et difficile.

Le gouvernement, il faut le reconnaître, ne s'est pas bloqué sur les termes de son projet. Il est entré, avec la commission, dans une discussion particulièrement intéressante et qui allait aboutir à des modifications substantielles. Il en est résulté des modifications importantes du texte, et qui, dans certains cas, sont le fruit de compromis entre tendances qui furent difficiles à concilier et qui demeurent d'ailleurs difficilement conciliables, en bonne logique.

Voici en quelques mots, la solution arrêtée par la commission. Celle-ci a estimé que devait être défendue la conception suivante: entre une loi et un décret ou entre deux décrets de nature différente, ne peuvent apparaître que des conflits résultant d'un excès de compétence. Dès qu'il y a contradiction, on peut être assuré qu'un des législateurs a outrepassé sa compétence. Le règlement de tous ces conflits appartient à la Cour d'arbitrage.

Entre deux décrets communautaires ou entre deux décrets régionaux, émanant de conseils différents, peuvent peut-être apparaître des conflits sans qu'il y ait excès de compétence. Là, on accepte partiellement la thèse de MM. Velu et Gothot, uniquement pour le conflit spécifique entre normes de même nature.

Afin d'assurer l'unité de l'interprétation des règles répartitrices de compétence, le règlement de ces conflits est également confié à la Cour d'arbitrage.

Le projet qui vous est soumis, préconise donc un système qui, s'il implique des conceptions différentes quant à l'origine des contradictions entre les normes selon qu'il s'agisse de normes d'extension différente, aboutit en tout cas à donner pleine compétence à la Cour d'arbitrage pour trancher les conflits. Cette dernière dispose donc d'un véritable monopole; c'est un point très important.

Mais la compétence de la Cour d'arbitrage variera selon qu'elle est saisie d'un recours direct — article 1^{er} du projet — ou selon qu'elle statue sur une question préjudicielle — article 15. Je veux attirer l'attention du Sénat sur ce point pour qu'il soit conscient du problème posé par cette divergence.

L'article 1^{er}, dont je vous ai donné lecture tout à l'heure, stipule que la Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêts, sur les recours introduits par les exécutifs, tendant à l'annulation d'une loi ou d'un décret pour cause de violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci. L'article 1^{er} définit le recours direct, qui est réservé aux seuls exécutifs, recours permettant de conduire à l'annulation d'une norme.

Par contre, l'article 15 vise les questions préjudicielles, qui sont soumises à la Cour d'arbitrage par les cours et tribunaux lorsqu'ils se trouvent devant deux normes incompatibles. L'article 15 ne donne pas à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'annuler, mais celui de déclarer laquelle des deux normes les tribunaux devront appliquer, ce qui finalement aboutit à des résultats assez semblables à ceux d'une annulation.

Selon l'article 15, la Cour d'arbitrage statue à titre préjudiciel: « a) sur la violation, par une loi ou par un décret, des règles qui sont établies par la Constitution en vertu de celle-ci », donc sur toutes les violations de compétence, mais elle statue aussi, sans préjudice du a, sur tout conflit entre décrets communautaires ou entre décrets régionaux, émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif. Ici, se retrouve dans le projet la concession que les partisans du système fermé de compétence ont faite aux partisans du système ouvert. Le système de compétence « s'ouvre » donc à partir du moment où il y a conflit entre deux normes de même nature, par exemple entre un décret régional wallon et un décret régional flamand.

Cette concession entraîne une conséquence: supposons que la Cour d'arbitrage soit saisie d'un recours direct de l'exécutif communautaire français dirigé contre un décret communautaire flamand et que, se trouvant devant deux normes de même nature, elle déclare qu'il n'y a pas d'excès de compétence, bien qu'il existe effectivement une contradiction entre les deux normes.

En cette hypothèse, la Cour d'arbitrage doit se déclarer incompétente, rejeter le recours et conclure que, s'il y a effectivement une contradiction, elle ne peut la trancher par une annulation. C'est du reste normal. Toute annulation doit se fonder sur une violation de la loi...

Par contre, si la Cour est saisie plus tard d'un recours préjudiciel émanant des cours et tribunaux saisis de la même contradiction, elle pourra décider lequel des deux décrets devra être appliqué.

Il existe donc un décalage dans le mécanisme institué par les deux articles visés et il convient de juger s'il est justifié. C'est évidemment une question à apprécier, mais je voulais que le Sénat connaisse cette divergence, qui trouve son origine exclusivement dans les débats de la commission, dans la transaction qui est intervenue entre les partisans du système fermé et ceux du système ouvert.

La deuxième grande question qui a fait l'objet des débats de la commission est relative à l'effet de l'annulation, particulièrement à son effet rétroactif.

L'article 1^{er} du projet prévoit de donner à la Cour d'arbitrage le pouvoir énorme d'annuler une norme et de le faire rétroactivement. En effet, l'annulation opère *ex tunc*, depuis le moment où le vice a été commis et, par voie de conséquence, on peut prévoir des conséquences particulièrement impressionnantes, puisque les effets qui se sont déjà produits sur base des normes annulées pourront être remis en question.

Plusieurs problèmes ont été soulevés dans ce contexte, notamment quant à la saisine de la Cour d'arbitrage. J'aimerais vous y rendre attentif. En effet, un recours en annulation contre un décret ou une loi ne peut être introduit que par le gouvernement et par les exécutifs communautaires et régionaux; c'est un point très important. Par exemple, on a refusé la saisine de la Cour aux assemblées. Un conseil culturel ou régional n'a pas le pouvoir de saisir la Cour d'arbitrage; c'est la question soulevée notamment par les amendements de MM. Egelméers et Boel. De même, on a écarté la possibilité pour une minorité d'un conseil de saisir la Cour d'arbitrage. Selon le projet, la saisine n'appartient donc qu'aux exécutifs, et cela pour des raisons qui seront sans doute développées par le ministre.

Dans le projet précédent, n° 704, l'autorité demanderesse devait justifier d'un intérêt: il fallait que la norme attaquée empiète sur les compétences propres du pouvoir législatif dont elle était l'organe.

Par exemple, le Conseil régional wallon n'aurait pu, selon le projet 704, saisir la Cour d'arbitrage d'une demande d'annulation d'une loi ou l'exécutif national se serait arrogé une compétence communautaire.

Selon le projet 704, un exécutif régional ne pouvait faire cette démarche. Par contre, dans le système actuel, cela lui serait possible. En effet, si je comprends bien l'interprétation du ministre, il semble que les exécutifs ne doivent plus justifier d'un intérêt de cet ordre. Cette condition a été omise du présent projet.

Le ministre a d'ailleurs rappelé que la philosophie du projet présupposait qu'auraient les exécutifs communautaires et régionaux, ainsi que le gouvernement national, à agir contre une loi ou un décret. Rien n'interdit, me semble-t-il, dans la rédaction actuelle du texte, à un exécutif, agissant dans l'intérêt du respect de ses compétences, de demander l'annulation à la Cour d'arbitrage.

d'un décret de sa propre assemblée. Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que c'est possible, comme est théoriquement possible un recours d'un exécutif devant la Cour d'arbitrage pour demander l'annulation d'un décret de son propre conseil.

Il faut donc déduire des interventions du ministre des Réformes institutionnelles, qui le confirmera sans doute, que l'intérêt à agir est présumé, dans le chef des exécutifs, de façon irréfutable.

Deuxième point important: la Cour est saisie par les termes du recours. Elle ne peut statuer d'office sur un vice ou un excès qu'elle constaterait dans une disposition soumise à sa censure. En effet, pour que la Cour puisse statuer, la disposition attaquée doit être expressément visée dans le recours sauf, bien entendu, si elle est indissolublement liée à une autre.

Troisième question posée par la problématique de l'annulation: l'effet rétroactif. Je ne m'étendrai pas longuement sur cela, puisque les développements de la question sont repris de manière très claire dans le rapport. Il faut simplement savoir que la commission, suivant en cela le gouvernement, a estimé que, pour pallier l'inconvénient considérable de la rétroactivité, il fallait donner à la Cour le pouvoir d'indiquer, dans son arrêt, quels sont les effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pendant le délai qu'elle détermine.

C'est un pouvoir énorme, parce que la Cour d'arbitrage aura ainsi la possibilité de maintenir les effets d'une loi dont elle aura dit, par ailleurs, qu'elle avait été prise en violation des règles répartitrices de compétence. Ce pouvoir est justifié par la nécessité de limiter au mieux les dommages causés à des particuliers. Cette solution a donc paru heureuse et a été retenue par la commission.

Il reste néanmoins un point important sur lequel je voudrais attirer l'attention du Sénat, à savoir que le projet qui vous est soumis comporte certaines lacunes. Il ne contient notamment pas de disposition réglant l'effet de l'annulation d'une norme législative, d'une loi et d'un décret sur les jugements. Vous pouvez imaginer l'importance considérable d'une annulation qui frappe une loi sur laquelle a été fondée une condamnation, par exemple, ou qui définit les droits et obligations de parties qui ont été jugées en fonction d'une loi dont on découvre, par après, qu'elle était votée par un pouvoir incompétent.

Cette question a été abordée en commission, qui en a cependant remis l'examen, à la demande du gouvernement, celui-ci ayant affirmé qu'il déposerait entre-temps des propositions de loi pour régler ce problème particulièrement difficile et délicat. J'attire l'attention du Sénat et du gouvernement sur le fait que le dépôt de telles propositions est urgent. Il me paraît difficile d'installer une Cour d'arbitrage et de la faire fonctionner tant que cette question capitale n'est pas réglée. Nous risquons de nous trouver devant des difficultés insurmontables.

Troisième point: le contrôle de constitutionnalité et de légalité des pouvoirs spéciaux, au sujet duquel un important débat est né en commission. Un amendement qui est redéposé en séance publique invoquait que l'article 107^{ter} a implicitement abrogé l'article 107 de la Constitution. Cet article porte que «les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés que pour autant qu'ils soient conformes aux lois». C'est la disposition traditionnelle qui permet, en effet, le contrôle judiciaire sur les actes de l'exécutif.

La commission, après le débat qui est né sur l'amendement, n'a pas suivi cette théorie et a décidé, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat, que les arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent être considérés comme des actes de l'exécutif, même si ces actes peuvent avoir force de loi, parce que ce sont des actes du Roi et non du Parlement. Et dès lors, selon la commission, il appartient toujours au pouvoir judiciaire d'appliquer le contrôle de légalité prévu à l'article 107.

Contrairement à ce que prétendent les auteurs de l'amendement, la commission a estimé que l'article 107^{ter}, instituant la Cour d'arbitrage, n'avait nullement abrogé ce pouvoir des cours et tribunaux. Dès lors, la Cour d'arbitrage ne peut pas être saisie d'un recours qui demanderait l'annulation d'un arrêté de pouvoirs spéciaux dont on aurait dit qu'il contenait un excès de compétences de la part du gouvernement. Le problème, c'est que les cours et tribunaux, en raison même des exigences qui sont les nôtres, et que j'ai rappelées abondamment tout à l'heure, ne peuvent contrôler que la conformité des arrêtés de pouvoirs spéciaux aux lois d'habilitation. Ils ne peuvent pas contrôler la conformité des arrêtés de pouvoirs spéciaux aux autres lois et à la Constitution. C'est une tradition constante dans la doctrine et la jurisprudence de Belgique. C'est conforme à ce que j'ai dit sur les rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Par voie de conséquence, comme les lois d'habilitation des pouvoirs spéciaux deviennent de plus en plus sommaires, de plus

en plus vagues et de plus en plus générales, le contrôle de la régularité de ces arrêtés de pouvoirs spéciaux devient illusoire puisqu'il doit se limiter au seul examen de conformité aux lois de pouvoirs spéciaux.

Si le pouvoir judiciaire, selon la tradition et la doctrine dominante doit s'interdire l'appréciation de la conformité des arrêtés royaux à la Constitution et aux lois d'août 1980, il y aura une lacune énorme puisque la Cour d'arbitrage est à la fois incompétente pour juger des arrêtés royaux pour les raisons que j'ai citées et, que de surcroît, le pouvoir judiciaire doit s'en tenir à une conception étroite de son contrôle. Ainsi s'insinuerait dans notre droit une zone de non-contrôle qui laisserait au gouvernement un privilège extraordinaire: alors même que le législateur régional, communautaire ou national pourrait être sanctionné par la Cour d'arbitrage, le gouvernement prenant des arrêtés ayant l'efficacité de la loi pourrait commettre des excès de compétence qui ne seraient pas sanctionnables ni par la Cour d'arbitrage ni par le pouvoir judiciaire. Une telle situation n'est évidemment pas acceptable à une époque où les lois habilitant le Roi à prendre des pouvoirs spéciaux pleuvent comme pluie d'avril. Il est capital qu'on sache exactement si un contrôle est assuré. Il le sera si la Cour de cassation, revenant sur une jurisprudence qu'elle avait autrefois établie, notamment dans l'arrêt Waleffe du 20 avril 1950 et non dans l'arrêt Lecomte prononcé en 1974, établit un contrôle de conformité de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à la loi d'habilitation mais présupposant que le législateur, par son silence, en habilitant le Roi, n'a pas entendu lui permettre de violer les articles 59^{bis} et 107^{quater} de la Constitution et les lois du 8 août 1980.

En présupposant cela, la Cour de cassation et les pouvoirs judiciaires pourraient opérer un contrôle de conformité aux lois répartitrices de compétence, qui comblerait la lacune dangereuse dont j'ai parlé. A moins bien entendu que le Sénat ne se décide à voter les amendements proposés et qui donneraient à la Cour d'arbitrage le pouvoir d'apprécier directement la conformité des arrêtés de pouvoirs spéciaux aux lois d'août 1980 et à la Constitution.

En d'autres termes, et pour clôturer ce chapitre, deux situations peuvent se présenter dans l'optique de la commission: ou bien on constate que l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux qui traite de questions qui ne sont pas de la compétence du législateur national, est conforme à la loi d'habilitation. Si cette loi d'habilitation autorise expressément le Roi à enfreindre les compétences réservées à un autre pouvoir, cette loi sera susceptible d'être attaquée devant la Cour d'arbitrage.

Ou bien la loi d'habilitation est muette. Dans ce cas, les cours et tribunaux, présupposant que la loi d'habilitation n'a pu permettre au Roi de violer la Constitution et les lois répartitrices de compétence, refuseront de donner effet à cet arrêté...

Tellé est, me semble-t-il, la portée de la décision prise par la commission lorsqu'elle a voté ces dispositions: le ministre voudra bien le confirmer.

Quatrième et dernier grand point qui fut débattu à propos de la compétence de la Cour: celui qui a trait à l'annulation des normes législatives pour violation de règles de forme.

Le débat, je l'ai évoqué tout à l'heure, vient de ce que les lois du 8 et 9 août 1980 contiennent tantôt des règles de compétence — on attribue à un pouvoir des compétences en certaines matières, comme, par exemple, l'aménagement du territoire — mais on définit aussi des règles qui sont à la fois des règles de procédure et de compétence, et des règles qui sont soit de pure procédure ou de pure forme. Exemple de règles qui sont à la fois de procédure et de compétence: la loi du 8 août 1980 contient des dispositions qui font dépendre la décision d'une autorité de l'accord d'une autre autorité. Dans ce cas-là, il y a indiscutablement, comme le dit le ministre, compétence liée et, par voie de conséquence, la violation d'une disposition impliquant l'accord d'un autre pouvoir justifiera nécessairement de la saisine de la Cour d'arbitrage.

Par contre, de nombreuses dispositions de la loi du 8 août 1980 organisent des procédures de consultation, de concertation, d'association à l'élaboration d'une décision. Ces règles ne constituent pas, au sens strict, des règles de compétence. Leur violation, selon la commission, ne peut dès lors ouvrir un recours devant la Cour d'arbitrage. Nous nous trouvons là devant une limitation fort importante des compétences de la Cour, qui a pour conséquence, comme le soulignait le Conseil d'Etat, que la violation des règles de procédure, à moins d'une modification de l'article 107^{ter} de la Constitution, demeurera sans sanction juridictionnelle.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les règles de procédure établies par les lois d'août 1980 ont eu pour but principal d'assurer un équilibre entre l'Etat, les régions et les communautés.

équilibre qui serait menacé si un pouvoir législatif pouvait impunément ne pas respecter les règles qui visent à l'assurer. On peut se demander, contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat, si l'association d'une région aux procédures décisionnelles n'expriment pas plus qu'une règle de forme et si elle n'est pas, en même temps une règle de compétence.

En tout état de cause, la commission ne m'a pas suivi en repoussant l'amendement que j'avais déposé devant elle à ce sujet.

Le ministre des Réformes institutionnelles a distingué les deux types de règles de compétence dont j'ai parlé. Il estime, avec la commission et avec le Conseil d'Etat d'ailleurs, que ces règles de pure forme ne peuvent être traitées par la Cour d'arbitrage puisque celle-ci, selon eux, ne peut connaître que des problèmes de compétence, et non des problèmes de procédure.

La seule sanction qui existe est politique: un conseil ou un exécutif régional peut protester. Le cas échéant, une motion de censure pourrait être adressée au sein du Parlement. Mais c'est évidemment une sanction particulièrement incertaine, en tout cas nettement insuffisante pour garantir l'harmonie entre les différents pouvoirs.

En tout état de cause la commission, après avoir longuement délibéré de ce problème, a décidé que seules les règles de compétence *stricto sensu* définies par la loi du 8 août 1980, pouvaient justifier d'une saisine de la Cour d'arbitrage.

Telles sont, mes chers collègues, brossées à grands traits, les questions qui ont été débattues par la commission concernant la compétence et la saisine de la Cour d'arbitrage.

J'espère que vous aurez mesuré l'importance de l'enjeu de cette loi.

Un autre débat tout aussi essentiel s'est également déroulé en commission. Il a porté sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage. Notre estimée collègue Mme Herman-Michielsens vous fera rapport à ce sujet.

Je me permettrai, en cours de discussion, de revenir sur tout point qui n'aurait pas été explicité dans ce rapport verbal et qui justifierait des précisions ou des commentaires plus approfondis. Je vous remercie, en tout cas, de l'attention que vous avez portée à mon exposé. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan mevrouw Herman, rapporteur.

Mevrouw Herman-Michielsens, rapporteur. — Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, geachte collega's, het is een zeer zware opdracht als tweede rapporteur verslag uit te brengen na de briljante uiteenzetting van de heer Lallemand. Ik ben daarenboven genoodzaakt, bij het begin van mijn uiteenzetting, enkele algemene beschouwingen te maken die misschien een herhaling zullen zijn van bepaalde passussen uit zijn betoog. Ik wil mijn uiteenzetting over het hoofdstuk betreffende de werking en de samenstelling van het Arbitragehof immers met een aantal algemene beschouwingen aanvangen.

De Raad van State heeft het Arbitragehof de plaats toegewezen die het in onze instellingen toekomt, met de volgende woorden: «'s Lands hoogste rechtscollege, het college wiens beslissingen zelfs het Hof van Cassatie en de Raad van State zullen binden.» Het is evenwel een rechtscollege dat buiten de rechterlijke macht staat en waarvan de beslissingen toch bindend zullen zijn voor alle gestelde lichamen. Hoge eisen voor benoeming en status van de leden van dit Hof mogen dus worden gesteld, samen met waarborgen voor hun onafhankelijkheid. De taak van die leden, namelijk het toetsen van wetten of normen met gelijke rechtskracht aan regels door of krachtens de Grondwet genomen, is in feite overgenomen van de Wetgevende macht, die daar sedert het ontstaan van de Belgische Staat het monopolie van bezat.

U zult zich trouwens herinneren dat in het overgangsregime, dat van kracht was tussen de herziening van de Grondwet van 1970 en de herziening van de Grondwet en de goedkeuring van de bijzondere en de gewone wet op de staatshervorming van 1980, was voorzien in een systeem dat de conflictenkamer van de Raad van State eerst liet beslissen over bepaalde bevoegdheidsconflicten, die, na arrest van de Raad van State, in laatste instantie moesten worden doorgespeeld naar de Wetgevende macht, te weten het Parlement. Hiervan zijn geen voorbeelden geweest. De conflictenkamer werd immers in feite nooit samengesteld. Er zijn wel voorbeelden van de andere mogelijkheid waarin werd voorzien en waardoor de oplossing die werd gegeven aan een bevoegdheidsconflict dat niet werd behandeld door een gewone rechtbank of door een Hof van beroep, maar door

het Hof van Cassatie zelf, toch nog moest worden doorgestuurd in supra aanleg naar de wetgevende vergadering. Hiervan zijn twee voorbeelden. Het eerste geval werd reeds behandeld door de Senaat, maar het tweede geval werd tot nog toe niet door één van de twee Kamers in beschouwing genomen.

Het eerste, namelijk het arrest-Vandenplas waarover de heer Lallemand het had, werd in de Senaat behandeld, maar nog niet in de Kamer.

Het Arbitragehof zal zelf in laatste instantie alles moeten regelen. Er zal geen verwijzing zijn naar de wetgevende vergadering. Dit wil zeggen dat de uitspraak van het Arbitragehof ook de Wetgevende macht ter zake zal binden. Weliswaar is er nog altijd het adviesrecht van de Raad van State. Hieraan werd tijdens de bespreking in de commissie trouwens ook veel aandacht besteed. Aan het adviesrecht van de Raad van State heeft men geen afbreuk willen doen wat betreft het verlenen van adviezen en de voorafgaande toetsing van de wet aan de Grondwet of aan de wetten die de bevoegdheidsregeling in ons land betreffen. De ervaring van de Raad van State heeft men dus doen primeren op de hoge bevoegdheid die aan het Arbitragehof wordt toegekend. De adviezen zijn evenwel niet bindend en de Wetgevende macht kan nog altijd zelf, als de Raad van State in zijn advies een conflictsituatie belicht die het gevolg is van een overschrijding van bevoegdheid ofwel van een ontwerp of voorstel van decreet ofwel van een ontwerp of voorstel van wet, haar verantwoordelijkheid op zich nemen en er anders over beslissen. Deze regeling is dus in tegenstelling met bijvoorbeeld de adviezen van de Franse Constitutionele Raad die bindend zijn. Hier moet wel worden gezegd dat de Franse Constitutionele Raad een andere opdracht heeft. Deze raad behoort tot een unitaire Staat die dus de toetsing heeft van de wet aan de Grondwet. Hij is bovendien louter uit politieke personaliteiten samengesteld. De instelling van het Arbitragehof voorziet integendeel in op juridische gronden getroffen uitspraken. Er is dus geen kwestie van politieke uitspraken, en als de wet of het decreet vernietigd wordt, heeft deze uitspraak absoluut gezag van gewijsde. De plaats van deze instelling in onze Grondwet onder een afzonderlijk hoofdstuk 3bis onderstreept evenwel haar sui generis-karakter tegenover de rechtbanken. Het principe ervan werd voorzien in artikel 107 dat zich in hoofdstuk 3 van de Grondwet bevindt. De samenstelling van het Arbitragehof moet dus in overeenstemming zijn met haar hoge opdracht en de waarde en de waardigheid van haar leden moet hier dus belicht worden.

Wat zegt artikel 21 daarover? Het Arbitragehof is samengesteld uit twaalf leden: zes Nederlandstaligen die de Nederlandse groep vormen en zes Franstalige leden, die de Franstalige groep vormen. De leden van het Arbitragehof worden voor het leven door de Koning benoemd.

In dit land neemt men over het algemeen aan dat de benoeming van de rechters voor het leven een grotere onafhankelijkheid verleent. Het ontwerp had hierin dan ook voorzien voor de leden van het Arbitragehof. Niet alle leden van uw commissie waren er evenwel van overtuigd dat men voor het Arbitragehof niet kon afwijken van dit geldend principe dat in ons rechtsbestel als een vaste traditie moet worden beschouwd.

Door verschillende leden werd een amendement ingediend om de termijn van deze carrière op vijftien jaar te bepalen. Op die manier zouden de leden van het Arbitragehof meer openstaan voor nieuwe ontwikkelingen en aanpassingen van de bevoegdheidsverdeling van het staatsbestel, wat niet altijd in wetteksten is opgenomen. Toch zou hun onafhankelijkheid dan behouden blijven. Er waren trouwens voorbeelden genoeg in het vergelijkend recht om deze redenering te illustreren. Ik zal een paar voorbeelden belichten. In de Franse Constitutionele Raad bedraagt de termijn negen jaar, uitgezonderd voor de leden die var. rechtswege lid zijn, namelijk de gewezen presidenten, die lid blijven voor het leven. In de Duitse Bondsrepubliek duurt het mandaat twaalf jaar, in Oostenrijk ook twaalf jaar en in Italië en Spanje negen jaar, maar daar is hernieuwing van het mandaat mogelijk. Sommige landen kennen de benoeming voor het leven van rechters niet, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar de rechters in de *Supreme Court* slechts voor een bepaalde periode verkozen zijn.

Drie overwegingen hebben uiteindelijk geleid tot het behoud van de benoeming voor het leven.

De heer Gramme, ondervoorzitter, treedt als voorzitter op

Een eerste overweging bestond erin dat de voorgestelde termijn van vijftien jaar eigenlijk neerkwam op een benoeming voor het leven. Dit voorstel werd gesteund door het grootste aantal leden. Daarnaast

bestond er een voorstel voor een mandaat van een hernieuwbare termijn van zes jaar, maar dat werd slechts door enkele leden gesteund.

Een mandaat van vijftien jaar is eigenlijk een benoeming voor het leven, omdat de kandidaten een minimum leeftijd moeten hebben van 40 jaar en omdat het corps wordt samengesteld door leden, die qua kwalificatie op te splitsen zijn in twee groepen. De helft van de leden van het Arbitragehof zijn ofwel hoge magistraten, ofwel referendarissen van het Arbitragehof, ofwel professoren van onze universiteiten, gewone hoogleraren, buitengewone hoogleraren of geassocieerde hoogleraren. Deze personen kunnen een dergelijke kwalificatie ook niet op zeer jeugdige leeftijd krijgen. De andere helft van de leden zijn parlementsleden met ten minste acht jaar anciënniteit. In de Senaat bijvoorbeeld moet men ten minste 40 jaar zijn om senator te worden, en daar komt dan nog acht jaar bij om lid te kunnen worden van het Arbitragehof. Het is dus niet overdreven te beweren dat heel wat leden van het Arbitragehof ongeveer 50 jaar zullen zijn op het ogenblik van hun benoeming. Een benoeming voor 15 jaar komt dan in feite overeen met een volledige carrière, te meer als het emeritaat in de magistratuur, zoals gepland, van 70 jaar op 65 jaar zal worden gebracht. Het Arbitragehof zou de regeling voor de magistratuur volgen. De meeste leden zullen dus de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt na vijftien jaar mandaat. Ook gewezen volksvertegenwoordigers komen in aanmerking voor een benoeming tot lid van het Arbitragehof. Zij kunnen op 25-jarige leeftijd reeds kamerlid zijn en strikt genomen kunnen zij op 33-jarige leeftijd worden benoemd in het Arbitragehof. Voor deze jongere leden rijst het probleem van het professioneel leven na een mandaat van vijftien jaar bij het Arbitragehof. Door de zeer strenge reglementering inzake onverenigbaarheden die ook van toepassing blijft na het verstrijken van het mandaat bij het Arbitragehof, zouden zij immers niet gerechtigd zijn hun professioneel leven weer op te nemen indien zij dit zouden wensen. Indien het mandaat hernieuwbaar zou zijn, zou de herbenoeming in feite neerkomen op een politieke evaluatie van de eerste ambtsperiode, wat niet wenselijk is. De beïnvloeding door de verwachting na het verstrijken van het mandaat een beroepsactiviteit te kunnen uitoefenen die daarmee niet onverenigbaar is, is evenmin wenselijk.

Het feit dat uiteindelijk toch werd geopteerd voor het behoud van de benoeming voor het leven veronderstelt uiteraard dat een pensioenregeling wordt uitgewerkt die de leden toelaat aan de strenge verbodsbepalingen te voldoen. Vandaar de toepassing van artikel 391 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek die de pensionen van de magistraten regelen.

Over de benoeming en de voordracht van de kandidaten werd in de commissie uitvoerig gediscussieerd. De oorspronkelijke tekst van het ontwerp werd trouwens door de commissie gewijzigd. Krachtens het ontwerp zullen de benoemingen gebeuren door het staatshoofd. In dit verband werd de opmerking gemaakt dat het Arbitragehof deel uitmaakt van de Wetgevende macht en het derhalve niet wenselijk is dat de uitvoerende macht, *in casu* de Koning, de kandidaten zou benoemen. Men achtte het aangewezen dat de benoemingen zouden gebeuren door de beide wetgevende vergaderingen of door één ervan.

Nochtans moet worden opgemerkt dat in praktisch alle constitutionele hoven, met uitzondering van West-Duitsland waar de benoeming inderdaad gebeurt door de *Bundesrat* en door de *Bundestag*, de benoeming van alle leden zoals in Oostenrijk en Spanje of van een gedeelte ervan zoals in Frankrijk en Italië door het staatshoofd gebeurt en dat ook in de vroegere ontwerpen over het Arbitragehof deze opvatting nooit is gewijzigd.

De benoeming door de Koning gebeurt echter op voordracht door de taalgroepen van de Senaat. Dit werd zo bepaald in de drie projecten. Uw commissie heeft hieraan, ik herhaal het, een lange discussie gewijd. Sommige leden hebben hun mening geconcretiseerd in een amendement. Zij waren van oordeel dat het Arbitragehof een nationale instantie is, dat de leden ervan een nationale opdracht hebben die in het overgangssysteem aan het Parlement was toebedaacht. Daarom zou, door analogie met de voordrachten van het Hof van Cassatie en van de Raad van State, de voordracht van kandidaten moeten gebeuren door de Senaat in zijn geheel. Voor de Raad van State is dat afwisselend Kamer en Senaat, voor het Hof van Cassatie steeds de voltallige Senaat.

De taalgroep van de kandidaten, gewezen parlementsleden bijvoorbeeld, is hoe dan ook voldoende duidelijk. De groep die ik zou willen noemen de rechtsgeleerden, zouden op de taalrol komen van hun diploma. Het Arbitragehof moet trouwens levensbeschouwelijk een pluralistisch beeld bieden. Een absolute meerderheid van een bepaalde partij is eerder mogelijk in een

taalgroep — het heeft zich reeds voorgedaan in de Senaat — dan in de volledige Senaat.

Wat dit pluralisme betreft, zouden misschien meer waarborgen worden geboden door de voordracht te laten gebeuren door de voltallige Senaat. Sommige leden hebben trouwens een juridisch argument aangevoerd om deze stelling te verdedigen, namelijk de interpretatie van artikel 107ter in het licht van artikel 32bis van de Grondwet. Ik citeer artikel 32bis van de Grondwet om mijn redenering duidelijk te maken: «Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen, worden de gekozen leden van elke Kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld op de bij de wet vastgestelde wijze.» Hier is dus belangrijk «Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen». De redenering gaat als volgt verder. In artikel 107ter van de Grondwet, dat principieel in de oprichting van het Arbitragehof voorziet, wordt niets gezegd over de taalgroep. Aangezien er niets wordt gezegd en de taalgroepen alleen maar gelden als het uitdrukkelijk wordt vermeld, zijn het hier niet de taalgroepen die deze rol moeten spelen.

De minister van Institutionele Hervormingen heeft ons in de commissie op een passus gewezen uit het advies van de Raad van State waarbij dit juridisch argument wordt weerlegd. Na lectuur van deze passus uit het advies, voel ik mij verplicht te vermelden dat de argumentatie van de Raad van State veel meer is gericht op het weerleggen van de voordracht door de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschapsraad dan door de voltallige Senaat. Deze discussie blijft dus open. Wel wil ik even de bewuste passus uit het advies van de Raad van State voorlezen zodat u zich daaromtrent enig idee kan vormen. Ik citeer: «De wetgever kan het dan ook gewenst achten dat de titels van de gegadigden voor het ambt van lid van het Arbitragehof ter beoordeling van de taalgroepen van de Senaat staan; die taalgroepen kunnen immers worden geacht de Vlaamse, onderscheidenlijk de Franse Gemeenschap bij uitstek te vertegenwoordigen.»

De tekst is dus veel meer een verdediging van het toespelen van die voordracht aan de taalgroepen van de Senaat, liever dan aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapsraad.

Wat nu de samenstelling en het eigenlijke werk van het Arbitragehof aangaat, heeft uw commissie uitvoerig gehandeld over de opportuniteit van de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in een rechtscollege. Artikel 22 luidt:

«§ 1. Om tot lid van het Arbitragehof te worden benoemd, moet men volle veertig jaar oud zijn en aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

- 1° In België ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed:
 - a) Hetzij van raadsheer, van procureur-generaal, van eerste advocaat-generaal of van advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie;
 - b) Hetzij van staatsraad of van auditeur-generaal, van adjunct-auditeur-generaal, van eerste auditeur of van eerste referendaris bij de Raad van State;
 - c) Hetzij van referendaris bij het Arbitragehof;
 - d) Hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit.
- 2° Ten minste acht jaar lid zijn geweest van de Senaat of van de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

Sommige leden van uw commissie hebben aangevoerd dat de voorwaarde enkel gedurende ten minste acht jaar een parlementair mandaat te hebben uitgeoefend onvoldoende waarborgen biedt. Zij hebben ook gesteld dat die gewezen parlementsleden, zonder enige verdere kwalificatie, vooral niet mogen deelnemen aan zittingen over prejudiciële geschillen waar de bevoegdheid van het Hof — de heer Lallemand heeft er ook op gewezen — nog uitgebreider is aangezien inzake prejudiciële geschillen het Hof ook bevoegdheid zal hebben buiten de bevoegdheidsoverschrijdingen, namelijk wanneer er twee decreten niet in overeenstemming te brengen zijn tengevolge van hun wederzijdse bevoegdheid zodat er dus conflicten zullen zijn *ratione loci*. Het doel is van het Hof een echte rechtsmacht te maken voor prejudiciële geschillen, in toepassing van artikel 15. De bedoelde leden van de commissie zijn van oordeel dat de bijkomende eis van een bepaalde juridische vorming van die gewezen parlementsleden wenselijk zou zijn. Alleen Frankrijk eist van de leden van zijn Constitutioneel Hof geen enkele kwalificatie. Oostenrijk, Italië en Spanje eisen een juridische vorming terwijl West-Duitsland van de gewezen leden van de *Bundestag* en de *Bundesrat*, die de helft van het Hof van Karlsruhe uitmaken, een vorming eist die hen in staat stelt «Duits rechter te zijn». Met andere woorden, ze moeten een bepaalde juridische vorming hebben.

De commissie was van oordeel dat het enerzijds logisch was de interpretatie van wetten en decreten mede te laten geschieden door degenen die aan het wetgevend werk hebben deelgenomen. Dat is dan een weerlegging van de mening van sommigen die een Arbitragehof uitsluitend uit beroepsmagistraten willen samenstellen. De door anderen geëiste bijkomende kwalificatie van juridische vorming werd van de hand gewezen omdat het een discriminatie tussen de gewezen parlementsleden zou betekenen. Zelfs met de vereiste, te hebben deelgenomen aan de vernieuwing van de staatsinstellingen werd geen rekening gehouden. Deze specifieke ervaring lijkt trouwens, indien men als gewezen parlements lid de voorwaarden vervult om in aanmerking te komen voor die groep van zes, *in concreto* niet meer eisen, zelfs bij de eerste benoemingen die binnenkort zullen geschieden, laat staan bij de latere benoemingen, naarmate men verder verwijderd is van de wijzigingen in de Grondwet die hebben geleid tot de oprichting van dit Arbitragehof.

Men verwacht trouwens een positieve evolutie in de samenwerking tussen rechtspractici en gewezen mandatarissen. Men is van oordeel dat er iets goeds zal uit voortvloeien. De samenwerking aan de ene kant van een categorie met vooral juridische beroepsbekwaamheid en aan de andere kant van een categorie met een specifieke ervaring van het wetgevend werk zal een invloed hebben die verruimend kan werken en het niveau verhogen van de beraadslagingen van het Arbitragehof.

In de commissie was men van oordeel dat, eens de benoeming gedaan en eens de lijsten opgesteld, waarover ik straks zal spreken, en waarbij in een alternatie is voorzien bij het opstellen van die lijsten van zes, aan Nederlandstalige en Franstalige zijde, van respectievelijk juristen en gewezen parlementairen, er geen onderscheid tussen de leden zal zijn.

Blijft natuurlijk dat alle landen, met uitzondering van Zwitserland, die een rechtsschool bezitten dat toezicht uitoefent op de regels van bevoegdheidsverdeling, van al hun leden een juridische kwalificatie eisen. Het spreekt vanzelf, de waarheid heeft haar rechten, dat het Arbitragehof dat wij willen oprichten verschillend is van die waarvan we kunnen zeggen dat het echte constitutionele hoven zijn in landen met een federale of een unitaire structuur, zoals Frankrijk.

Men heeft een lans gebroken in de commissie om de magistraten, de gewezen hoogleraren en de referendarissen van het Arbitragehof aan te vullen met sommige andere bekwaame rechtsgeleerden, bijvoorbeeld advocaten van cassatie, die veel praktische kennis hebben van de rechtspleging. Deze suggestie werd niet in aanmerking genomen. Tenslotte heeft uw commissie ook aanvaard dat, het is het gezond verstand zelf, zo sommige voorwaarden niet expliciet in de wet zijn vermeld, er bij de voordracht moet worden over gewaakt dat de meest waardevolle kandidaten worden vooruitgeschoven, en dat ook moet worden gewaarborgd, zonder dat het in de tekst is ingeschreven, dat de politieke waaier, de levensbeschouwelijke waaier, op een zo ruim mogelijke manier moet worden vertegenwoordigd.

Inzake de kennis van de tweede landstaal wordt aan de leden van het Arbitragehof geen enkele voorwaarde opgelegd. De commissie heeft gemeend niet te moeten ingaan op de wens van sommige van haar leden, een passieve kennis van de tweede landstaal te eisen aangezien de twaalf leden, verdeeld in twee taalgroepen van zes leden, op voordracht van de Nederlandse of de Franse taalgroep van de Senaat werden aangewezen. De taal van de leden is dus geconditioneerd door de taalgroep die de voordracht doet. Dat heeft niets te zien met de inhoudelijke talenkennis van de leden van het Arbitragehof. Met andere woorden, de taalgroepen zullen ervoor moeten waken dat de leden die zij voorstellen inderdaad tot hun taalgroep behoren. Zelfs mochten zij dit niet zijn, dan zullen zij toch als zodanig worden beschouwd. Dit is in tegenstelling met het Hof van Cassatie. Daar wordt een bepaalde kennis van de tweede taal van de leden geëist omdat er maar één Hof van Cassatie voor het hele land is. Zes van de 21 leden van de zetel en 3 van de 11 leden van het parket-generaal moeten blijken van de kennis van de beide landstalen. Eén van de leden moet een voldoende kennis hebben van de Duitse taal. Eén van de leden kan zowel een gewezen parlements lid zijn als een rechtsgeleerde. Uiteindelijk heeft de commissie verkozen die eis te stellen aan de groep van de zes rechtsgeleerden en dus niet aan de groep van de gewezen parlementsleden.

Ik kan niet voorbijgaan aan de artikelen die betrekking hebben op het instellen van een korps van referendarissen, een bijna sui generis-systeem, want men kan dit niet vergelijken met een parket-generaal. Het zullen trouwens leden zijn van het Arbitragehof die de rapporten voor de terechtzittingen voorbereiden, maar het is een korps van technisch zeer onderlegde personen. Sommigen vonden dat de leden van het korps ietwat konden worden vergeleken met assistenten van universiteitsprofessoren. Dit is niet helemaal juist,

want er worden hoge kwalificaties vereist inzake juridische vorming. Er zullen naast de voorwaarde van diploma van licentiaat of van doctor in de rechten ook examens worden uitgeschreven om het ambt van de referendaris te kunnen bekleden. Die referendarissen worden trouwens benoemd door het Hof tenzij het Hof een examencommissie samenstelt om de kandidaat-referendarissen te selecteren. De examencommissie zal voor de helft zijn samengesteld uit leden van het Arbitragehof zelf. De andere helft wordt gevormd door buitenstaanders. Hoe het ook zij, er worden zeer hoge beroepseisen aan de referendarissen gesteld.

Sommige gewezen parlementsleden zullen, aangezien die eis niet werd gesteld in het ontwerp, geen juridische vorming hebben. Met betrekking tot rechterlijke uitspraken, waarbij een juridische vorming te pas komt, zullen zij door de referendarissen worden bijgestaan. De verhouding tussen de referendarissen en de leden zal niet deze zijn van assistent tot universiteitsprofessor aangezien de referendarissen technische juridische kennis moeten bijbrengen aan sommige leden van het Hof.

De leeftijdsvoorwaarde bepaald op 25 jaar leek sommige leden van de commissie te laag. Er zijn stemmen opgegaan om deze te brengen op 30 jaar, mits naast de vereiste van een bepaald diploma een zekere ervaring in de magistratuur of in de universiteitswereld kan worden aangetoond.

Ook aan de benoemingstermijn van vijf jaar werd veel aandacht besteed.

De stelling was dat daar hoog gekwalificeerde personen moeten worden aangewezen. Men vroeg zich af of die termijn van vijf jaar, voor de betrokken personen, wel voldoende zekerheid biedt om hun carrière voort te zetten. Er werd geopperd dat de ervaring als referendaris in het Arbitragehof opgedaan, als het ware de wipplank zal zijn om carrière te maken in de magistratuur. Men zal er trouwens voor zorgen dat de vijf jaar, doorgebracht in het Arbitragehof, vijf nuttige jaren zullen zijn. Uiteindelijk heeft men in dit land, waar de securiteit zeer belangrijk is in de geesten, geopperd voor een hernieuwing van de benoeming, die sommige referendarissen kan brengen tot een volledige carrière in het Arbitragehof, zij het dan, wat men noemt een vlakke carrière, aangezien er geen mogelijkheid is tot vooruitgang langs hiërarchische weg, tenzij in het expliciete geval waar een ervaring als referendaris in het Arbitragehof ook kan gelden om kandidaat-rechtspracticus te zijn in datzelfde Hof.

De belangrijkste inbreng van uw commissie is evenwel geweest dat, wat het referendarissenkorps betreft, de voldoende kennis van de tweede landstaal is vereist voor alle tien, vijf Nederlandstaligen en vijf Franstaligen, terwijl de regering voorstelde dit slechts te eisen van één Nederlandstalig en één Franstalig referendaris.

Het voornaamste argument ter zake was de totale afwezigheid van vereisten op het gebied van de kennis van de tweede taal voor de leden van het Hof. Dit euvel zou dan, volgens de indieners van het amendement, door het korps van tweetalige referendarissen ten zeerste worden verholpen.

Nadat een voorstel om voor elke groep van vijf, twee referendarissen aan deze kwalificatie te onderwerpen, niet werd aangenomen, werd tenslotte de tegemoetkoming door de regering voorgesteld, aangenomen. Daardoor zal het bij de eerste benoeming mogelijk zijn, voor degenen die de vereiste kennis van de tweede taal niet hebben kunnen leveren als laureaat van een examen ingericht door de vaste wervingssecretaris, deze aan te stellen voor de termijn van één jaar om hen zodoende de mogelijkheid te geven zich aan de vereiste van de tweetaligheid aan te passen.

Het is mijn persoonlijke indruk dat deze voorwaarde van taalkennis inderdaad niet-geringe eisen stelt aan de kandidaten naast hun professionele bekwaamheid. De vraag is evenwel of zo'n taalkennis niet mag worden gevraagd aan de jonge mensen die men op het appel verwacht voor dit elitekorps. Dit is een louter technische vraag. De vooropgestelde minimumleeftijd van 25 jaar laat doorschijnen dat men jonge, bekwaame kandidaten verwacht, alhoewel ook ouderen niet zijn uitgesloten. Zowel de Nederlandstalige als de Franstalige jonge kandidaten kunnen echter, met de opleiding die ze nu krijgen, even gemakkelijk — of even moeilijk — aan deze voorwaarde voldoen. De opmerkingen ter zake hoeven dus niet van politieke aard te zijn.

Wat de benoeming door de Koning, van de twee griffiers betreft, heeft uw commissie bepaald dat de kandidaten ten minste ervaring zouden hebben op het niveau van een rechtbank van eerste aanleg. Bovendien werd aanvaard dat beide griffiers tweetalig zouden zijn, met dien verstande dat het examen ter onderzoek van de kennis van de tweede landstaal zou worden ingericht door de Koning, dit wil zeggen door het departement van Justitie. Het ambt van griffier in

het Arbitragehof verschilt immers niet van dit van griffiers in andere rechtbanken. Dit ambt behelst louter bijstand in procedureaangelegenheden en heeft dus niets te zien met de gemeenschapsproblematiek die door het Arbitragehof inhoudelijk zal worden behandeld. De kandidaten hebben trouwens reeds deel uitgemaakt van de Rechterlijke Orde. Sommigen zullen het taalexamen voor de Rechterlijke Orde, dat met de meeste zorg wordt ingericht, reeds hebben afgelegd. Er is geen enkele reden om de uitslag van dit examen teniet te doen ten voordele van een nieuw examen dat zou worden ingericht door de vaste wervingssecretaris.

Ik kan een aantal hoofdstukken van het ontwerp zeer vlug behandelen daar men, op basis van de algemene optie voor het Arbitragehof, zoveel mogelijk de regels van de rechtscollages heeft overgenomen. Dit is zo wat betreft het pecuniair statuut en de onverenigbaarheden. Dit laatste punt werd zelfs nog uitgebreid, gezien gewezen parlementsleden, dus gewezen politici, in dit Hof zitting zullen hebben. Het is inderdaad onaanvaardbaar dat een lid van het Arbitragehof een — zelfs onbezoldigd — mandaat zou vervullen voor een politieke partij. Het gaat evenmin op dat een gewezen lid van het Arbitragehof in een politieke partij actief zou zijn.

Thans wou ik nog even de werkwijze van het Arbitragehof belichten omdat deze onderweg — van het eerste naar het nu voor ons liggend ontwerp — is gewijzigd. In het eerste en tweede ontwerp houdt het Hof zitting met het voltallig ledenaantal, dus zes Nederlandstalige en zes Franstalige leden. In het eerste ontwerp doet het uitspraak en in het tweede beraadslaging en uitspraak, slechts in het geval dat de meerderheid van de Nederlandstalige en de Franstalige leden aanwezig is, dus vier op zes. In de twee ontwerpen moeten langs elke kant ten minste vier leden van het Arbitragehof aanwezig zijn, dus acht leden in totaal. Door de eventualiteiten voorgesteld in het eerste en tweede ontwerp, kan het aantal leden dat deelneemt aan de beraadslaging en de stemming dus even of oneven zijn. Met andere woorden, dit zou tot een staking van stemmen aanleiding kunnen geven. In het eerste ontwerp betekende een staking van stemmen de verwerping van het verzoek tot vernietiging. In het tweede ontwerp stelde men dat deze verwerping bij staking van stemmen slechts optrad na een tweede en zelfs na een derde beraadslaging en stemming.

In het voor ons liggend ontwerp heeft men de voorkeur gegeven aan kamers met zeven leden. Het ontwerp voorziet in de wisseling van de voorzittersfunctie. Afwisselend zal het voorzitterschap aan elke taalgroep worden toegekend, zodat er het ene jaar een taaloverwicht van de ene, het daarop volgende jaar een taaloverwicht van de andere taalgroep zal bestaan. Zodoende zal men dus kamers tellen waar de groep van de voorzitter in functie vier leden telt en de andere groep drie. Daartoe heeft men een dubbele lijst opgesteld. De voorzitter in functie staat een beetje apart van de vijf andere leden, want hij mag nadat hij zichzelf heeft aangeduid en wetend dat er voor alle zaken twee voorzitters zetelen, nog drie leden bij zich roepen, weliswaar rekening houdend met de volgorde van de kwalificaties op de lijst. Is hij bijvoorbeeld een gewezen parlements lid, dan is de tweede een jurist, de derde een gewezen parlements lid en de vierde een jurist. Is hij een jurist, dan is het natuurlijk net andersom. De voorzitter zetelt dus in alle zaken en neemt nog drie leden op de lijst, rekening houdend met de alternatie. De voorzitter van de andere taalgroep en die dat jaar niet in functie is, neemt twee leden bij zich van zijn lijst, en deze vormen samen de kamer. De vereiste is dus dat er naast de wisseling van het voorzitterschap volgens de taalgroep er in deze kamer ten minste twee rechtspractici zetelen. De formule kan dus zijn, vier en drie, vijf en twee, maar niet zes en één.

Als een zaak wordt behandeld in een taal die niet de taal is van de voorzitter in functie — de taal van de zaak wordt bepaald door de taal waarin het verzoekschrift is ingediend of waarin het arrest van verwijzing is getroffen — dan trekt de voorzitter in functie zich terug voor de voorzitter van de andere taalgroep. Hij blijft evenwel lid van de kamer van zeven en van zijn taalgroep. Bijgevolg heeft zijn taalgroep dan een overwicht, en het jaar nadien de andere taalgroep.

De taalgroepen worden samengesteld en de voorzitter in functie wordt aangeduid, ieder jaar in september. De voorzitter in functie zal voor het eerst worden aangeduid op het ogenblik dat het Arbitragehof begint te werken.

Waarom heeft men die formule van een Kamer met zeven leden verkozen boven de mogelijkheid altijd voltallig zitting te houden? Deze laatste mogelijkheid blijft evenwel behouden in het ontwerp als het Hof zetelt voor welbepaalde zaken, bijvoorbeeld, het opstellen van het huishoudelijk reglement, de samenstelling van de examencommissie voor referendarissen en andere activiteiten van eerder interne aard. Naar analogie met het onpare getal rechters dat in de

rechtbanken uitspraken doet, maakt dit onpare getal het makkelijker om de zaak vanaf de eerste procedure tot een werkelijke uitspraak te leiden. Er bestaat altijd een overwicht voor of tegen, ook omdat in het wetsontwerp is bepaald dat de leden van die kamer zich niet mogen onthouden. Onthouding staat gelijk met rechtsweigeren. Deze magistraten moeten zich niet gedragen als leden van een politieke vergadering waarin bij een bepaalde stellingname onthouding wel mogelijk is. Ze moeten zich integendeel gedragen als een rechtscollage dat uitspraak moet doen. Het is wel mogelijk dat rechters op een bepaald ogenblik nog geen opinie hebben gevormd en zeggen dat zij zich vooralsnog niet wensen uit te spreken. Op het ogenblik dat het arrest van het Arbitragehof wordt geveld, moeten zij ofwel ja ofwel neen stemmen.

De heer Leemans treedt opnieuw als voorzitter op

Om diezelfde reden, namelijk dat het hier gaat om rechterlijke uitspraken, werd ook het principe van de minderheidsnota, die openbaar wordt gemaakt, verworpen, hoewel dit principe door sommige leden van de commissie was verdedigd. Men was de mening toegedaan dat dit het Arbitragehof te dicht bij politieke twisten zou brengen.

De taal van de zaak, de taal van het verzoekschrift, bepaalt het voorzitterschap van de kamer die uitsprekt. Als deze taal niet de taal is van de voorzitter in functie moet hij het voorzitterschap van de kamer aan de andere voorzitter overlaten.

De bespreking van de volgende hoofdstukken, die vooral de procedure betreffen, verliep bijna zonder discussie, buiten enkele technische opmerkingen.

Ik wil daarbij nog even aanstippen dat het opstellen van de teksten van procedureregeling door de regering, op verzoek van de commissie, aan de Raad van State werd toevertrouwd en dat hierbij, terecht, zo nauw mogelijk werd aangesloten bij bestaande procedures, die van de Raad van State zelf, of die opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek.

In mijn persoonlijk besluit over het verloop van de commissiewerkzaamheden wil ik nog even blijven stilstaan bij artikel 70. In dat artikel is voor een ieder, dat wil zeggen voor elke burger die van belang doet blijken door het neerleggen van een memorie in het geding, in een tussenkomst voorzien, zowel bij een verzoek van vernietiging ingesteld door de Ministerraad of door de executieve, in toepassing van artikel 1, als bij een prejudicieel geschil door de rechtbank naar het Arbitragehof verwezen zoals bepaald in artikel 15.

In het tweede geval — dus niet in het geval van een verzoekschrift ingediend door de Ministerraad of de executieve, omdat men van oordeel was dat men deze aangelegenheid aan de overheid zelf moest overlaten — wordt zelfs degene die tijdens het geding, mits het in acht nemen van een bepaalde termijn, een memorie neerlegt, hierdoor partij in het geding.

Artikel 70 en artikel 15 spreken onmiddellijk degenen tegen die van oordeel zijn dat het ontwerp betreffende het Arbitragehof — ik moge hier de uitspraak parafraseren van een overleden bekend staatshoofd — slechts *un grand machin* is. Het telt inderdaad meer dan 500 bladzijden en weegt anderhalve kilo. Ik herhaal hier ook wat een journalist, zoals zoveel anderen, weinige uren nadat hij het *grand machin* in handen had gekregen, heeft gezegd over de inhoud ervan, wellicht zonder het ontwerp volledig te hebben gelezen en misschien zelfs niet verder te hebben gelezen dan artikel 1: «De rechtmatige belangen van de individuele burger zijn in dit wetsontwerp gewoon over het hoofd gezien.» Hij heeft ongetwijfeld artikel 15 niet gelezen en is beslist niet geraakt tot artikel 70. Dat was trouwens niet mogelijk in de korte tijd tussen het ontvangen van het verslag en het geven van deze commentaar.

De jongste reacties zijn wat gunstiger en dichter bij de waarheid. In bepaalde kranten gewaagt men zelfs dat men in de commissie tot een werkelijk gesprek is gekomen dat ertoe heeft geleid dat de commissie een eigen inbreng had en dat men over de partijen heen in de meeste gevallen waar problemen ontstonden een oplossing gevonden heeft die bijna door iedereen kon worden aanvaard.

Tot slot wens ik een Franse schrijver, André Maurois, te citeren: «*La conversation comme le géant de la fable, a toujours besoin de revenir à terre. Après une phrase abstraite, il faut des exemples.*»

Ik heb de indruk dat deze uiteenzetting — en ik vraag mij trouwens af of dit in het huidige stadium anders kan — te weinig concreet is. Er zijn niet veel voorbeelden. Zij zullen na het in voege treden van de wet op ons afkomen.

Laten wij hopen dat ze de theorie die wij na onze lange gesprekken in de commissie voorstellen, beamen en niet tegenspreken. (*Applaus op alle banken.*)

M. le Président. — Bien que ce ne soit pas de tradition dans le chef du Président et que, j'en suis persuadé, nombre de sénateurs ne manqueront pas de le faire à leur tour, je tiens à féliciter et à remercier les deux rapporteurs de leur excellent rapport qui témoigne d'un travail non seulement important, mais remarquable.

Il convient, en effet, de souligner la collaboration du gouvernement et du Parlement qui s'est manifestée au cours des quarante réunions qu'a tenues la commission et qui a permis la mise au point de cet important projet de loi.

Le Président tenait à faire cette déclaration en public.

La parole est à M. André.

M. André. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, chers collègues, la discussion du projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage est, sans nul doute, la plus fondamentale et la plus riche de contenu et de perspectives sur le plan institutionnel, depuis le vote des lois de réformes institutionnelles d'août 1980.

Cette discussion, à l'occasion de laquelle je serai amené à répéter un certain nombre de choses qui ont déjà été dites et très bien, se situe d'ailleurs pleinement et logiquement dans la foulée des réformes que le constituant et le législateur ont pu entreprendre et mener à bien durant l'été 1980 pour donner à nos communautés et régions l'autonomie à laquelle, dès 1970, la Constitution révisée avait ouvert la voie.

Il aura ainsi fallu près de trois ans pour qu'une disposition constitutionnelle particulièrement importante, l'article 107ter, voie dans le cadre du présent projet de loi, sa mise en œuvre et son exécution réalisées complètement.

Nous sommes en voie de combler ainsi, en ce qui concerne du moins le règlement des conflits de compétence, car d'autres vides subsistent, un vide constitutionnel et juridique non négligeable puisque aussi bien l'article 107ter, selon la disposition transitoire qui le complétait, devait entrer en vigueur dans les six mois suivant sa promulgation. Ce vide était d'autant plus évident que la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat n'a jamais été mise en place et que, dès lors, les premiers conflits nés — en petit nombre, il est vrai et nous ne devons pas le regretter — depuis le 1^{er} octobre 1980, ne sont toujours pas en état d'être accueillis, examinés et réglés par une instance compétente pour ce faire.

Dans l'euphorie, d'ailleurs bien compréhensible, du vote des lois d'août 1980, le Parlement et le gouvernement ont, à l'époque, estimé possible, dans un délai très bref, le vote d'un projet de loi tel que celui-ci et qui, on s'en souviendra, avait même été un moment envisagé comme devant être acquis dans le cadre du vote de la loi ordinaire du 9 août 1980.

Les événements politiques qui sont intervenus entre-temps ont sans aucun doute retardé l'examen d'un projet qui, déposé une première fois, M. Lallemand l'a rappelé, en juillet 1981 par le gouvernement «Martens IV», sous la précédente législature, a été redéposé par l'actuel gouvernement en mai 1982, au prix d'un certain nombre de modifications, tenant compte d'ailleurs de plusieurs réflexions fondamentales sur les objectifs et le contenu de cette entreprise législative.

Le Sénat — et plus particulièrement en son sein la commission de la Révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles — a joué en l'espèce, avec beaucoup d'application, son rôle de chambre de réflexion. Les travaux de la commission, dont témoigne le volumineux et précieux rapport établi avec soin par nos deux collègues Mme Herman-Michielsens et M. Lallemand, dont les qualités de juristes ne sont plus à rappeler et à qui je tiens à mon tour, à rendre hommage, ont contribué à améliorer et à affiner sensiblement les dispositions de ce projet qui aura aussi bénéficié des consultations éclairées et éclairantes du Conseil d'Etat et de juristes éminents de nos universités.

C'est donc à un travail parlementaire imposant qu'a conduit l'examen d'un projet de loi qui ne pouvait d'ailleurs souffrir la hâte et l'improvisation.

En effet, il y va de la mise en place d'une juridiction indispensable à l'équilibre des pouvoirs dans l'Etat. Sa fonction de «juge du respect par chacun des législateurs des règles qui définissent leurs compétences respectives» — pour reprendre l'expression du ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles — la situe au niveau d'une juridiction constitutionnelle, irremplaçable et unique par sa

nature et sa mission. Le Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet, n'hésite pas, à raison, à reconnaître en cette Cour «la haute juridiction du pays, celle dont les décisions s'imposent à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat». Comme d'ailleurs — je l'ajoute — à l'ensemble des autorités publiques de notre pays qui vont trouver dans cette Cour une instance juridictionnelle se situant nécessairement au-dessus et au-delà de leurs préoccupations et options légitimement partielles et contingentes.

Un examen approfondi du projet relatif à la Cour était donc, je le répète, inévitable et essentiel, d'autant que cette Cour doit aussi permettre à l'Etat restructuré de fonctionner d'une manière qui soit si possible plus harmonieuse que conflictuelle.

Dans cet exposé, que j'essaierai de faire le plus bref possible, je me tiendrai à des considérations générales, me réservant de revenir sur tel ou tel problème particulier, à l'occasion de la discussion des articles.

Je traiterai donc successivement des points suivants: En quoi la Cour d'arbitrage est-elle indispensable dans le cadre de l'évolution institutionnelle du pays? Comment le contrôle de la Cour d'arbitrage doit-il contribuer à un partage adéquat des pouvoirs instaurés par la Constitution? Enfin, les garanties d'indépendance et d'impartialité de la Cour sont-elles vraiment instaurées?

L'instauration de la Cour d'arbitrage correspond à un objectif majeur: celui de savoir si la Cour d'arbitrage est indispensable dans le cadre de l'évolution institutionnelle du pays.

Selon nous, cette évolution institutionnelle de notre pays, quel que soit le degré qu'elle puisse atteindre dans les mois et années à venir, doit se poursuivre dans la sérénité et l'objectivité. Sérénité et objectivité ne peuvent s'accorder de tensions, de litiges, de querelles répétées quant aux compétences respectives de l'un et l'autre législateurs. Il faut qu'à un moment intervienne une autorité indiscutée qui veille à ce que chacun de nos législateurs reste dans le cadre de ses compétences propres. Car, comme le notait opportunément le ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles dans son exposé introductif devant la commission de la Révision de la Constitution, «les législateurs ne peuvent être seuls juges de ce respect, sous peine d'engendrer d'incessants conflits, source d'une grande insécurité juridique».

Et, à cet égard, soyons clairs. La mise en place d'une Cour telle que celle-ci ne peut être analysée comme l'expression d'une volonté de saper ou de contourner sérieusement la capacité normative des divers pouvoirs, et singulièrement des communautés et des régions. Au contraire, la Cour, de par la mission qui lui est confiée et de par la composition qui lui revient — sur lesquelles nous reviendrons —, doit contribuer à éclairer chaque législateur tant sur les limites que sur les possibilités qui lui reviennent dans le cadre de ses compétences. S'il y a des impatiences et des déviations qui doivent être canalisées dans l'intérêt de tous les pouvoirs en cause, il y a aussi des initiatives, voire des audaces légitimes, qui doivent être stimulées grâce à un meilleur éclairage des sphères de compétences respectives.

La Cour d'arbitrage n'est d'ailleurs pas le fruit d'une imagination politico-institutionnelle propre à notre seul pays. Quand bien même, une telle imagination ne nous fait certes pas défaut au point d'apparaître parfois quelque peu excessive!

Plusieurs Etats, confrontés à un phénomène plus ou moins large de répartition des pouvoirs en leur sein, ont considéré qu'il leur fallait recourir à l'instauration d'une juridiction indépendante qui soit «le régulateur... de l'activité des autorités ayant reçu pouvoir de créer des normes». Je cite une définition du doyen Favoreu, dans un article intitulé: «Le Conseil Constitutionnel, régulateur de l'activité des pouvoirs publics», publié dans la *Revue de Droit public*, 1967, citée par M. F. Delpérée dans son étude récente parue dans *Administration publique*: «En route pour la Cour d'arbitrage».

Sans doute ces Etats — nous songeons à l'Allemagne, à l'Italie notamment — ont-ils instauré de véritables cours constitutionnelles, ce que notre Cour d'arbitrage ne sera pas puisque notre Constitution ne lui confère pas la mission d'assurer le respect de toutes les dispositions qu'elle contient, mais seulement le contrôle des règles de répartition des compétences.

Mais ces cours institutionnelles jouent assurément un rôle reconnu et important en ce qui concerne le respect par chaque autorité dotée d'un pouvoir normatif dans ces différents Etats, des règles constitutionnelles fixant les limites de leurs compétences respectives.

Si la Cour constitutionnelle italienne a pour mission principale de contrôler la constitutionnalité des lois et des autres actes ayant force normative, elle a aussi pour mission, dans le cadre de l'exercice du contrôle des lois des régions et surtout des solutions qu'elle est chargée d'apporter aux conflits d'attribution entre Etat et régions, de

fixer les limites de l'organisation régionale qui s'est progressivement instaurée dans la péninsule.

La Cour constitutionnelle fédérale allemande, de son côté, tranche, par des décisions qui ont force de loi, les litiges opposant tant les organes constitutionnels fédéraux entre eux que le *Bund*, la fédération, aux *Länder*, les Etats fédérés.

Certes, notre système constitutionnel de répartition des pouvoirs n'est pas identique à celui de ces pays, mais il est clair que, comme l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, la Belgique fait place à une pluralité de pouvoirs législatifs qui doivent pouvoir exercer leurs attributions dans une rigoureuse harmonie. Celle-ci doit conduire à l'indispensable sécurité juridique à laquelle doivent prétendre légitimement les citoyens d'un Etat de droit.

En instaurant une Cour d'arbitrage, qui est une juridiction statuant en droit sur des questions de droit et statuant en dernier ressort, donc de manière définitive et incontestable, notre constituant répond à cette exigence.

On ne pourra que se réjouir de ce qu'on mette ainsi un terme à une procédure de règlement des conflits qui, en faisant des chambres législatives et donc des majorités en leur sein les détentrices du pouvoir du dernier mot en la matière, apparaissait nécessairement dépourvue de ce caractère de neutralité et d'objectivité que peut logiquement revendiquer une juridiction de type constitutionnel, comme notre nouvelle Cour d'arbitrage.

J'en viens maintenant à la deuxième partie de mon propos. Le contrôle de la Cour d'arbitrage doit, selon nous, contribuer à un partage adéquat des pouvoirs instaurés par la Constitution.

La Cour d'arbitrage aurait pu s'appeler Cour des conflits, si la Chambre des représentants n'avait, en 1980, rejeté cette dénomination qu'elle jugeait trop négative, voire agressive. Car s'il est vrai qu'elle intervient seulement dans le cadre de la procédure de règlement des conflits de compétence, la Cour est davantage qu'un juge appelé à trancher des litiges dans le respect du droit.

La Cour doit en fait — et c'est là le résultat des choix qu'en tant que constituant et législateur nous avons faits antérieurement et d'ailleurs confirmés dans la rédaction de l'article 1^{er} du présent projet — se pencher d'abord sur un excès de compétence d'une norme ou, en tout cas, sur l'hypothèse d'un tel excès dont découle éventuellement une contradiction, un conflit avec une autre norme.

Car, dans notre système de compétences attribuées exclusivement aux communautés et aux régions, « ce n'est pas une question de rattachement d'une situation à la loi qui se pose, mais une question de compétence de l'autorité qui fait la loi » : ainsi s'exprimait, il y a plus de dix ans, le professeur De Visscher dans le rapport qu'il présentait avec M. Delpérée, rapport intitulé « Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique ».

La Cour d'arbitrage est ainsi amenée à juger de l'excès de compétence des lois ou des décrets, non seulement lorsque ceux-ci peuvent entrer en conflit avec d'autres normes — hypothèse du conflit actuel — mais encore lorsqu'il existe simplement une possibilité de conflit parce que l'autorité compétente n'a pas encore légiféré — hypothèse du conflit virtuel.

Le contentieux de constitutionnalité, confié à cette Cour, — contentieux spécialisé, comme on l'a souligné suffisamment — revêt donc un caractère objectif. Il s'exerce, en outre, selon deux modes qui s'inscrivent dans cette optique de la mission de la Cour.

Où bien la Cour est saisie d'un recours direct que lui soumettent diverses autorités publiques, soit les divers exécutifs, et elle peut être ainsi conduite à annuler en tout ou en partie une norme. En l'occurrence, elle peut, à l'instar de la section d'administration du Conseil d'Etat, aller jusqu'au bout de la constatation qu'elle fait de violation de la Constitution par un législateur. Elle annule une norme, elle rétablit ainsi la légalité compromise par l'excès de compétence qu'elle censure.

La Cour, dans un premier temps, pourra aussi suspendre, en tout ou en partie, la norme qui est l'objet du recours en annulation. Elle peut ainsi parer à des conséquences dommageables et à un préjudice difficilement réparable de l'exécution d'une norme qui est précisément susceptible d'annulation en raison d'un excès de compétence plus ou moins évident dans le chef d'un législateur et peut donc compromettre les relations, par nature complexes et délicates, entre les collectivités politiques de l'Etat. La Cour ne peut, certes, faire usage de cette « mesure provisoire » que de manière motivée et avec circonspection. Mais cette faculté, qui lui est laissée, complète bien la mission juridictionnelle de la Cour.

Où bien encore la Cour statue, à titre préjudiciel sur des questions que lui posent des juges saisis de litiges spécifiques, questions

relatives à la violation par une loi ou un décret des règles fixant le partage des compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions ou, sans préjudice de ce qui précède, à tout conflit entre décrets communautaires ou entre décrets régionaux émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif.

La Cour d'arbitrage aura à répondre si la norme qui semble créer une difficulté est ou non en conformité avec la Constitution. Rien de plus, rien de moins.

La Cour intervient donc sur un terrain objectif. Elle juge une loi ou un décret, elle indique au juge qui la sollicite quelle est la règle qui peut ou ne peut pas être appliquée dans la cadre du litige auquel il est confronté.

La Cour apporte une solution en droit qui, par son caractère objectif, s'impose à la juridiction qui a posé la question préjudicielle comme à toute juridiction qui, à la suite d'un recours juridictionnel, statue dans la même affaire.

Les décisions de la Cour qui, en bonne logique, ne sont pas susceptibles d'aucun recours, participent donc bien du même et principal objectif : contribuer à ce que le partage des pouvoirs instaurés par la Constitution soit réellement sauvegardé, dans l'intérêt même de l'autonomie bien comprise qui revient à chacun.

Comme je l'ai annoncé, la troisième partie de mon intervention traite des garanties d'indépendance et d'impartialité indispensables à la réalisation du but que nous visons.

Il n'est plus nécessaire d'insister sur le caractère de juridiction que revêt une Cour dont les arrêts ont une autorité de chose jugée, indiscutée et affirmée par les textes mêmes que nous sommes invités à adopter.

Ce caractère obligatoire des décisions rendues par la Cour est renforcé encore par les garanties que contient le présent projet quant à l'indépendance sinon à l'impartialité de ceux qui vont être appelés à dire le droit dans le cadre de cette nouvelle juridiction.

La composition de la Cour procède notamment d'un tel souci, là où elle donne à nos deux grandes communautés une représentation égale qui doit exclure les risques ou les appréhensions d'une dialectique majorité-minorité qui serait ici particulièrement contre-indiquée. Sans doute, cette organisation à caractère paritaire ne peut-elle déboucher sur des blocages mutuels qui seraient tout aussi dangereux et fausseraient la mission et le fonctionnement de la Cour.

Un correctif est apporté dans le fonctionnement, sous la forme de la mise en place de formations restreintes de sept membres : trois d'expression française et trois d'expression néerlandaise, le septième étant l'un des deux présidents de la Cour, étant entendu que la présidence est exercée à tour de rôle par chaque président pour une durée d'un an et que le président délègue ses compétences à l'autre président ou, à défaut, au membre le plus ancien de l'autre groupe linguistique chaque fois que l'exercice de ces compétences concerne une affaire à traiter dans la langue qui n'est pas celle du groupe linguistique auquel il appartient.

Dès lors, toute décision est rendue à la majorité des voix des membres qui — on veut et on doit l'espérer — ne s'apparentent pas nécessairement et à tout coup au groupe linguistique qui, en l'espèce, est le mieux représenté. La crainte de voir des décisions rendues par quatre voix contre trois ne nous paraît pas devoir être exagérée dans la mesure où, au sein de cette Cour, doivent se retrouver des gens qui, au-delà d'une appartenance linguistique et d'une sensibilité communautaire légitimes et inévitables, doivent pouvoir se placer sur le terrain objectif des contraintes constitutionnelles et juridiques. Disons-le sans ambages : il ne peut y avoir une lecture différente des mêmes normes constitutionnelles et légales selon que l'on appartienne à l'une ou à l'autre communauté dans ce pays. Sinon, c'est plus encore que le prestige de la Cour, sa crédibilité qui sera en cause avec tout ce que cela peut impliquer comme conséquences pour le fragile équilibre des relations entre Etats, communautés et régions.

Mais, précisément, les douze membres de la Cour, doivent, par leur origine et les qualités requises de chacun d'entre eux, être des juges intègres et rigoureux, gardiens irréprochables des équilibres constitutionnels fondamentaux de notre Etat.

La condition d'âge, d'une part, la condition de l'expérience, d'autre part — cinq ans si elle a été acquise dans des milieux juridiques, huit ans si elle a été acquise dans l'une des deux assemblées, Chambre ou Sénat — ces deux conditions, que l'on a pesées longuement, rejaillissent sur un autre mode de parité au sein de la Cour puisqu'on devra, dans chaque groupe linguistique, retrouver un nombre égal de membres pouvant se prévaloir de l'une et l'autre expériences, juridiques ou politique. La présence d'anciens

parlementaires, à côté d'autres membres, qui sont juristes par définition, doit être bien comprise. Il ne s'agit pas d'infléchir, par celle-ci, la mission de la Cour dans un sens politique, sinon partisan. L'expérience de parlementaires rodés aux conditions et méthodes d'élaboration législative peut se conjuguer utilement à celle de magistrats et de professeurs dont l'expérience de praticiens et de théoriciens est tout aussi indispensable à un bon travail de cette Cour.

L'éclairage qu'apporteront les anciens parlementaires, qu'ils soient ou non de formation juridique, sur les textes constitutionnels et autres, sera certainement appréciable, et notamment dans les premières années de la mise en place de cette Cour.

Dans son avis sur le premier projet relatif à la Cour, le Conseil d'Etat relevait que tous les membres de la Cour seront des « juges chargés d'interpréter les textes selon des méthodes éprouvées et cela en toute indépendance ». Les uns et les autres apporteront une contribution originale et spécifique à l'élaboration de décisions qui devront, si vous me permettez l'expression, « coller à la réalité constitutionnelle de notre Etat ».

L'impartialité et l'indépendance de ces nouveaux magistrats, garanties d'ailleurs, reconnaissons-le, par la nomination à vie et l'immovibilité, ne doivent pas être mises en question à notre sens. La présence de membres ayant une expérience politique qui doit, par ailleurs, dans le cadre des présentations par les groupes linguistiques de notre Sénat, faire place à un pluralisme de bon aloi et inhérent à notre démocratie, donnera à cette Cour une chance supplémentaire de travailler autant selon l'esprit que selon la lettre constitutionnelle.

On peut donc croire que chez nous, la composition pondérée et mixte qui est prévue par la Cour conciliera utilement et efficacement notre tradition parlementaire et notre tradition juridictionnelle.

Monsieur le Président, monsieur le ministre, je conclus. Notre pays est engagé dans un processus de réformes institutionnelles dont nul d'entre nous ne nie ni l'ampleur, ni les périls. Nous ne refusons pas les réformes, dans la mesure où elles peuvent être profitables à la bonne gestion de l'Etat et donc, à notre point de vue, profitables au bien-être des citoyens; mais nous devons, croyons-nous, faire en sorte que cette gestion de l'Etat s'accomplisse dans le respect du droit. A cela doit servir la Cour d'arbitrage. Selon nous, son existence est indispensable.

Nous voterons donc le projet qui nous est soumis et nous rejoyons, une fois de plus — et je tiens à le répéter — de l'excellent travail législatif accompli au sein de notre commission compétente et en espérant que la création de la Cour d'arbitrage sera finalement un facteur de cette conciliation dont notre pays a tant besoin. *(Applaudissements sur les bancs de la majorité.)*

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van der Elst.

De heer Van der Elst. — Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, geachte collega's, de oprichting van een Arbitragehof is ongetwijfeld een zeer belangrijke aangelegenheid. Naast het Hof van Cassatie en de Raad van State zal het Arbitragehof geroepen zijn om een belangrijke rol te spelen in ons rechtsapparaat en ook in ons politiek bestel. De oprichting van een instelling die in laatste instantie uitspraak doet over de bevoegdheidsconflicten die kunnen en zullen voorkomen vanaf het ogenblik dat de wetgevende bevoegdheid verdeeld wordt tussen verschillende instanties die evenwaardig zijn, beantwoordt aan een noodzakelijkheid. Niemand zal trouwens de noodzakelijkheid van een Arbitragehof of van een soortgelijke instelling, ernstig kunnen betwisten.

Deze belangrijke opdracht, bevoegdheidsconflicten tussen verschillende wetgevers te beslechten, kan slechts worden toevertrouwd aan een onafhankelijke, opmerste rechtsinstelling.

Het is inderdaad ondenkbaar dat deze zaak zou worden toevertrouwd of blijven toevertrouwd aan het Parlement, dat terzelfder tijd rechter en partij zou zijn. Men had er wel kunnen aan denken deze taak toe te vertrouwen aan de Raad van State, doch men heeft te terecht verkiezelijk geoordeeld, gezien de politieke draagwijdte van de te nemen beslissingen, een aparte instelling, waaraan men de naam « Arbitragehof » gegeven heeft, in het leven te roepen, die volledig zou beantwoorden aan deze delicate opdracht. Ik denk dat dit inderdaad de beste oplossing is. In een federale Staat is dergelijke instelling — welke naam men er ook aan geeft — onontbeerlijk, vermits bevoegdheidsconflicten vrijwel onvermijdelijk zijn en deze een oplossing moeten krijgen. Het is wellicht goed er onmiddellijk de aandacht op te vestigen dat de idee van een « Grondwettelijk Hof », waarvan de bevoegdheid ruimer zou zijn en niet beperkt tot de bepalingen van de Grondwet die de bevoegdheidsverdeling regelen, niet aanvaard werd. Deze beslissing

ligt volledig in de lijn van onze traditie. Wij zijn in ons land nooit voorstanders geweest van een « Grondwettelijk Hof » of een « Gouvernement de Juges ».

In ons politiek regime is het steeds het Parlement geweest dat als emanatie van de volkswil soeverein de Grondwet interpreteerde. Wij hebben aan het Hof van Cassatie ook nooit het recht of de bevoegdheid willen geven om de grondwettigheid van de wetten te beoordelen. Indien wij dit wel gedaan hadden, zouden wij het Hof van Cassatie boven het Parlement hebben gesteld en hebben toegelaten dat het een politieke rol zou spelen. Wanneer wij bijgevolg de rol en de bevoegdheid van het Arbitragehof beperken tot uitsluitend het beoordelen van de bevoegdheidsregelen die in de Grondwet bepaald zijn, blijven wij in de lijn van die traditie.

Ik geloof nog steeds dat in een land zoals het onze, deze filosofie de juiste is en ik ga er dan ook mee akkoord dat de opdracht van het Arbitragehof nauwkeurig omschreven wordt en strikt beperkt tot de eigenlijke bevoegdheidsconflicten.

Dat daaraan toegevoegd werden de zogenaamde « antinomieën », tegenstrijdigheden tussen decreten zonder eigenlijke bevoegdheidsverschrijding, lijkt mij logisch om te voorkomen dat tussen de rechtspraak van het Arbitragehof en de rechtspraak van het Hof van Cassatie een tegenstrijdigheid zou ontstaan die onoplosbaar zou zijn.

Ik zal het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof hier niet opnieuw ontleden en commentariëren.

Beide verslaggevers hebben ons deze namiddag uitvoerig de inhoud uiteengezet en uitgebreide commentaar geleverd.

Wij beschikken over een uitstekend en uitvoerig verslag, waarin de diepgaande en grondige bespreking is opgenomen die de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen aan dit ontwerp, gedurende vele vergaderingen, gewijd heeft. Ik zal er mij toe beperken enkele leemtes en enkele omstreeden punten naar voren te brengen.

Er zijn inderdaad een paar tekortkomingen, leemtes aan te stippen die betreurenswaardig zijn en die mijns inziens nog zouden moeten worden verholpen, wat nog steeds mogelijk is en waartoe ik een paar amendementen ingediend heb, die trouwens gelijklopend zijn met andere amendementen die hetzelfde beogen, zodat ik niet alleen sta met mijn voorstellen. Ik verheer het niet dat het lot dat deze amendementen beschoren zal zijn, ook bepalend zal zijn voor onze houding tegenover dit wetsontwerp.

Een eerste tekortkoming of leemte is dat koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van een volmachtwet en die kracht van wet hebben, volgens de tekst van artikel 1, zoals door de commissie aangenomen, ontsnappen aan de bevoegdheidscontrole van het Arbitragehof. In de aangenomen tekst van artikel 1 is er inderdaad alleen sprake van wetten en decreten. Het is nochtans onmiskenbaar dat bevoegdheidsverschrijding evengoed mogelijk is in het geval van koninklijke besluiten of besluitwetten genomen in uitvoering van een volmachtwet. Nu weet ik wel dat hierover een juridische discussie mogelijk is en dat men opwerpt dat deze koninklijke besluiten onderworpen blijven aan de controle van de hoven en rechtbanken en van de Raad van State. Doch dit biedt niet dezelfde bescherming als die welke het Arbitragehof verleent en het biedt evenmin een waarborg, wat de eenheid van jurisprudentie betreft.

Artikel 107 van de Grondwet hoeft geen beletsel te zijn om de bevoegdheid van het Arbitragehof logisch en consequent uit te breiden tot besluitwetten of koninklijke besluiten genomen in uitvoering van een volmachtwet. Indien wij dit niet doen, zal er een leemte blijven en het gevaar is verre van denkbeeldig dat juist langs deze weg de regering de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten zou miskennen en aantasten. Wij zijn ons daarvan ten volle bewust en het is daarom dat wij er ten eerste op aandringen dat deze leemte zou worden verholpen door de aanneming van ons amendement. Aldus zou de bescherming verleend door het Arbitragehof zich uitstrekken tot alle wetgevende maatregelen en zou ook de eenheid van rechtspraak in de interpretatie van de bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling gewaarborgd zijn.

Een tweede tekortkoming of leemte betreft het feit dat volgens de aangenomen tekst van artikel 1 alleen de Ministerraad of een executieve beroep kan aantekenen bij het Arbitragehof. Het recht van beroep op het Arbitragehof wordt uitsluitend voorbehouden aan de uitvoerende macht. De vraag dient te worden gesteld waarom dit recht van beroep ook niet toegekend wordt aan de wetgevende vergaderingen.

Ook de voorzitters van de Kamer, de Senaat en van de raden zouden logischerwijze het recht moeten krijgen om bij het Arbitragehof beroep aan te tekenen en de vernietiging te vragen van

een wettekst, wet of decreet, waardoor de eigen bevoegdheid van hun assemblée aangetast wordt.

Wij zijn echter ook de mening toegedaan dat een betekenisvolle minderheid in de wetgevende organen het recht moet krijgen om de voorzitter te verplichten beroep bij het Arbitragehof aan te tekenen. Dit betekent een concrete waarborg tegen de mogelijkheid dat, om politieke redenen, de meerderheid zou verzuimen bevoegdheidsoverschrijdingen, bijvoorbeeld, door de nationale regering, tegen te gaan door een annulatieverzoek bij het Arbitragehof. Voor ons is dit verre van denkbeeldig. De partijen die de meerderheid vormen en die de regering steunen, kunnen in hun waakzaamheid te kort schieten of het niet aandurven de regering te sanctioneren. De correcte naleving van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten belangt niet alleen de meerderheid aan maar ook de oppositie. Het is zelfs van wezenlijk belang in politiek opzicht dat het recht van beroep bij het Arbitragehof niet alleen voorbehouden wordt aan de uitvoerende macht of eventueel aan de meerderheid in Kamer, Senaat of raden. De naleving van de bevoegdheidsverdeling is een aangelegenheid van het grootste politiek belang en het is niet alleen de meerderheid die hier belang bij heeft. Het is overigens vrij onbegrijpelijk waarom men ertoe gekomen is de wetgevende vergaderingen uit te sluiten van het recht op beroep en dit uitsluitend toe te kennen aan de uitvoerende macht, regering en executieven.

Ook op dit punt staan wij niet alleen en soortgelijke amendementen werden in de commissie ook door leden van andere partijen — ook meerderheidspartijen — ingediend.

Wij hopen dan ook dat de regering zich niet zal verzetten tegen deze amendementen en dat deze onmiskenbare tekortkoming zal kunnen worden rechtgezet.

Aldus zou op twee zeer belangrijke punten het wetsontwerp worden aangevuld en verbeterd.

Op tal van punten zijn natuurlijk varianten denkbaar en mogelijk, zonder dat daardoor iets wezenlijks gewijzigd wordt aan de draagwijdte van dit wetsontwerp.

Zo werden in de commissie talrijke amendementen ingediend. Sommige werden aangenomen, andere verworpen.

Het ging niet om een spel tussen oppositie en meerderheid. Ook amendementen van de oppositie werden aangeduid. Ook hier in openbare vergadering moeten wij vermijden, dat meerderheid en oppositie over dit wetsontwerp tegenover elkaar gaan staan. Wij moeten trachten gezamenlijk dit wetsontwerp nog te verbeteren.

In verband met de taalkennis is het onbegrijpelijk dat de regering een wetsontwerp ingediend heeft dat noch voor de griffiers, noch voor de referendarissen in een voldoende kennis van de tweede landstaal voorziet. Dit is nochtans een elementaire vereiste voor de goede werking van het Arbitragehof. Het is reeds betreurenswaardig dat de kennis van de tweede landstaal niet vereist wordt voor de leden van het Hof, waardoor de omslachtige procedures van de vertaling van alle stukken en documenten en de simultane vertaling ter zitting overbodig zouden zijn.

Wanneer er in ons land één instelling zou bestaan waarvan men had mogen verwachten dat zij tweetalig is, dan is het toch wel het Arbitragehof. Zowel in het Hof van Cassatie als in de Raad van State zijn er voldoende rechters om eentalige kamers samen te stellen. En in het Hof van Cassatie én in de Raad van State zijn er Nederlandstalige en Franstalige kamers. Het is, gezien het gering aantal leden en gezien de specifieke opdracht van het Arbitragehof onmogelijk en ondenkbaar dat men daar zou werken met ééntalige kamers. Het moeten dus uiteraard gemengde kamers zijn.

Ik stel vast dat het niet de Vlamingen zijn, maar wel de Franstaligen die zich hardnekkig, tegen wat ik een «nationale oplossing» zou noemen, hebben verzet. Wij hebben ons daarbij neergelegd gezien de leeftijdsvereiste die wordt gesteld voor de leden van het Arbitragehof. Het betreft uiteraard personen die ten minste 40 jaar, maar in de praktijk meer dan 40 jaar oud zullen zijn. Wij willen aannemen dat er wellicht eminente juristen of zeer aangewezen kandidaten aan Franstalige zijde kunnen zijn die de kennis van de Nederlandse taal niet bezitten. Het is misschien moeilijk, te eisen dat zij op die leeftijd nog een taalexamen afleggen.

Mijn amendementen betreffende de taalkennis van de referendarissen en van de griffiers werden in de commissie aangenomen. Zij het dan ook met een vrij onbegrijpelijke overgangsmaatregel wat de referendarissen betreft, die eventueel nog een jaar de tijd krijgen om het bewijs te leveren van hun taalkennis.

Wij kunnen op dit punt zeker geen toegevingen doen omdat de goede werking van het Hof en de samenwerking tussen de

referendarissen en de raadsheren, leden van het Hof, ongehinderd in een van de beide talen moeten kunnen verlopen.

Ook op andere punten van het wetsontwerp zijn er varianten voorgesteld. Meestal waren deze varianten echter niet zo gelukkig en verdiende, naar mijn gevoelen, de tekst van het wetsontwerp de voorkeur, onder meer wat betreft de voordracht van de kandidaten voor het Arbitragehof.

Men heeft voorgesteld dat, naar analogie met het Hof van Cassatie, ook het Arbitragehof zelf kandidaten zou mogen voordragen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een taalgroep in het Arbitragehof slechts 6 leden telt. Wanneer een vacature ontstaat en er een kandidaat moet worden voorgedragen, zijn het er maar 5 meer. Dit is toch te weinig om een valabele voordracht te doen, des te meer omdat de keuze niet beperkt is, zoals dit voor het Hof van Cassatie feitelijk het geval is, waar enkel de leden van de hoven van beroep of de arbeidshoven in aanmerking komen. Voor het Arbitragehof kunnen ook gewezen politieke mandatarissen als kandidaat worden voorgedragen. Het is minder aangewezen dat de 4 of 5 resterende raadsheren van het Arbitragehof een keuze zouden doen uit de vrij ruime waaier van mogelijke kandidaten. Het is dus beter dat voor deze voordracht alleen de taalgroepen van de Senaat in aanmerking komen, zoals voorkomt in het wetsontwerp.

Men heeft ook voorgesteld dat de voordracht van kandidaten niet zou gebeuren door de taalgroepen, maar door de hele Senaat. Dit is naar mijn mening een minder gelukkig voorstel. Niet alleen wens ik mij niet uit te spreken over Franstalige kandidaten, die ik uiteraard minder goed zal kennen, maar het zou erop neerkomen dat Franstalige kandidaten door een meerderheid van Nederlandstalige senatoren zouden kunnen worden verkozen.

Het blijft uiteindelijk de beste oplossing de kandidaten te laten voordragen door de taalgroepen van de Senaat.

Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, geachte collega's, er zijn nog op tal van eerder ondergeschikte punten varianten voorgesteld. Deze varianten zijn in het algemeen echter minder aanvaardbaar dan de voorstellen van het wetsontwerp. Ik ga hierop niet verder in omdat ik niet weet welke amendementen die werden verworpen in de commissie, opnieuw in openbare vergadering zullen worden ingediend. Ik behoud mij dus het recht voor het woord te nemen bij de bespreking van deze amendementen.

Tot besluit wil ik zeggen dat wij het wetsontwerp, zoals het is goedgekeurd door de commissie, als een valabel en zelfs als een goed ontwerp beschouwen. Toch zijn er ons inziens twee belangrijke tekortkomingen die wij door amendementen zullen trachten te verhelpen. Onze uiteindelijke houding ten opzichte van dit belangrijk wetsontwerp zal dan ook worden bepaald door het al dan niet aanvaarden van onze twee amendementen waaraan wij, zoals ik heb gezegd in mijn uiteenzetting, het grootste belang hechten. *(Applaus op de banken van de Volksunie en op sommige andere banken.)*

M. le Président. — La parole est à M. Serge Moureaux.

M. S. Moureaux. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, chers collègues, les rapports écrits et oraux, très complets, fournis au Sénat me permettront d'abréger considérablement les considérations générales que je m'étais proposé de faire au sujet de ce projet très important créant la Cour d'arbitrage.

Il me paraît néanmoins indispensable de faire, au début de ce débat, au nom de mon groupe, quelques observations, à mon sens essentielles, sur un certain nombre de points qui nous tiennent particulièrement à cœur.

Nous abordons, aujourd'hui, un débat susceptible de déboucher sur un bon travail législatif. Ce résultat dépend en grande partie de la capacité de compréhension qui existera entre la majorité d'une part, et l'opposition d'autre part, dans la volonté d'éviter des clivages artificiels dans un projet essentiellement juridique.

Ce projet visant à créer un instrument d'arbitrage de nos querelles, doit également être le fruit d'une compréhension entre le Nord et le Sud du pays.

Au terme des discussions relatives aux articles et amendements nous pourrions, en effet, juger si une telle compréhension est encore possible aujourd'hui entre majorité et opposition, entre Nord et Sud.

Je me dois de dire, comme représentant francophone bruxellois, combien mon groupe regrette que le projet relatif à la Cour d'arbitrage soit soumis au Parlement avant qu'ait été réglé le problème de la Région bruxelloise. Cela pose à nos yeux, des questions politiques et juridiques.

Politiques d'abord, parce qu'il nous semble que l'architecture complète de la réforme de l'Etat, de la mise en place des institutions, des articles 59bis et 107 quater, postulait qu'on installe les institutions de la Région bruxelloise et qu'on leur donne effectivement les pouvoirs qui leur reviennent.

Politiquement, il est fâcheux que le délai raisonnable que fixait le Conseil d'Etat pour installer les institutions de la Région bruxelloise devienne un délai déraisonnable et qu'avant d'achever l'édifice par la Cour d'arbitrage, on n'ait pas cru devoir donner à notre région ce qui lui revient.

Je puis ainsi déboucher automatiquement sur l'aspect juridique du problème. Il est clair — et j'y reviendrai demain à l'occasion de la discussion des articles — que l'absence d'une région autonome pose des problèmes réels quant à la manière de déclencher les opérations d'arbitrage à partir de l'exécutif de la Région bruxelloise. Il y a là une lacune très importante dans le projet, dont nous pourrions mieux nous apercevoir demain en examinant les articles.

Regrets pour des raisons politiques, bien sûr, mais aussi critiques fondamentales parce qu'on ne peut pas construire un tel édifice quand un morceau si important manque.

Personne ne contestera, je crois, la nécessité, pour un Etat fédéral, de disposer d'une Cour d'arbitrage. En effet, cette nécessité est évidente. Dans tous les Etats fédéraux, il existe des juridictions appelées à trancher les conflits.

On peut toutefois regretter la timidité de notre Constitution et de la loi en projet. Dans les véritables Etats fédéraux, comme dans beaucoup d'autres qui ne le sont pas, on a instauré, plutôt qu'une Cour d'arbitrage aux compétences exigües, une véritable cour constitutionnelle. Je sais qu'il y a des risques au « gouvernement des juges » et qu'il convient d'y apporter des limitations. Néanmoins, le fait de ne pas donner à une institution supérieure la possibilité de contrôler le respect des normes par les différents pouvoirs législatifs, indépendamment des problèmes de compétence, est certainement une lacune que ce projet ne comblera pas suffisamment.

A nos yeux donc, les compétences de la Cour d'arbitrage sont trop étiquées, et nous regrettons que l'on n'ait pas pu ou osé aller plus loin.

Permettez-moi maintenant d'entrer dans le détail technique du projet, comme d'ailleurs les rapporteurs l'ont fait excellemment, et de dénoncer trois risques qui proviennent essentiellement de modifications apportées par la commission par rapport, d'une part, à ce qui avait été plus ou moins convenu ou admis lors des accords d'Egmont et, d'autre part, à ce qui figurait dans les projets initiaux qui ont été successivement déposés devant le Parlement.

Ces trois critiques portent sur la composition de la Cour et le mode de désignation de ses membres, sur le problème — qui a été évoqué par plusieurs intervenants — du bilinguisme imposé aux référendaires de la Cour d'arbitrage, et, enfin, sur le mode de décision que le projet consacre pour les délibérations de la Cour.

En ce qui concerne la désignation des magistrats qui composeront la Cour d'arbitrage, nous émettons le regret que le choix du Roi ait été à ce point restreint et qu'il puisse, dans son caractère trop étiqué, donner l'impression qu'on a réservé l'accès à la Cour d'arbitrage à des juristes éminents, certes, mais qui, par la carrière qu'ils ont faite, sont peut-être moins frottés de d'autres juristes à l'évolution législative et constitutionnelle de notre pays.

A côté d'éminents magistrats praticiens du contrôle juridictionnel, que sont les membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, à côté des éminents professeurs d'universités, il eût fallu, me semble-t-il, laisser ouverte cette possibilité, qui figure dans les projets initiaux, de juristes ayant suivi un autre cours qu'une carrière magistrale et ayant conservé avec la pratique, avec la vie du droit, si j'ose dire, plus de contacts et plus d'affinités.

Nous pouvons craindre que, la fonction créant l'organe ayant un effet indiscutable sur les opinions et les habitudes de pensée et de raisonnement, la Cour ne puisse paraître, dans la composition qu'on lui a donnée, pour la moitié des juristes en tout cas, plus proche de thèses traditionalistes et unitaires que du fédéralisme que nous essayons de mettre en place. Lors de l'examen des amendements, nous pourrions à cet égard essayer d'améliorer le projet.

Il est dommage que d'éminents membres du Parlement, qui ont participé à l'élaboration des lois d'août 1980 — je pense à notre ministre et à son ancien collègue — soient à priori, semble-t-il, écartés de la possibilité de faire partie de la Cour d'arbitrage alors

qu'ils en ont certainement, à mes yeux — et cette constatation me paraît objective —, une connaissance plus valable et plus sensible que bien d'éminents magistrats de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat. Je pense notamment à d'éminents magistrats à la Cour de cassation qui ont suivi des carrières de fiscaliste et de civiliste, matières qui n'ont guère de rapports avec l'évolution très compliquée de nos institutions.

Il faudra donc veiller que la composition d'une Cour, qui va devoir établir la balance de la justice entre les communautés et les régions, d'une part, et l'Etat central, d'autre part, ne soit pas déséquilibrée au départ en faveur d'une thèse plus passéiste.

La deuxième critique concerne le bilinguisme obligé des référendaires. A cet égard, nous émettons des réserves en tant que francophones, réserves que notre collègue M. Van der Elst a d'ailleurs esquissées du point de vue selon lequel, très souvent, l'apprentissage de la seconde langue ne serait pas aussi commodément acquise du côté francophone, pour des raisons diverses qui tiennent à l'histoire, à la pratique ou à d'autres domaines que je n'aborderai pas ici. Les faits sont là...

M. Chabert. — Destrée s'est trompé !

M. S. Moureaux. — Nous devons y plier nos décisions. Si nous voulons que l'ensemble de cet appareil appelé à préparer le travail de la Cour d'arbitrage soit équilibré entre nos deux communautés, il convient d'éviter que, par des biais quelque peu mesquins, on écarte d'éminents juristes francophones, très doués pour la connaissance des textes mais qui consacrent tant d'heures à l'apprentissage des subtilités juridiques qu'ils ne peuvent trouver le moyen ou le temps d'approfondir, comme il conviendrait, la seconde langue de ce pays, que nous respectons d'ailleurs tous mais dont il n'est pas exigé d'avoir une pratique ou une connaissance aussi parfaites.

De heer Van In. — Bij de *Cia* leert men Nederlands op zes weken.

M. S. Moureaux. — Chers collègues, il faut, dans la discussion d'un projet qui vise essentiellement à maintenir l'équilibre dans ce pays, essayer — et c'est ainsi que j'ai commencé mon discours — de faire preuve de compréhension à l'égard de la communauté francophone.

C'est sur ce point que nous souhaitons que vous fassiez cet effort de compréhension qui nous permettra de juger si un dialogue est encore possible dans ce pays.

Ce n'est certainement pas, loin de là, le point le plus important du projet qui est, selon moi, et je pense que vous ne me démentirez pas, celui du mode de décision de la Cour.

Dans les projets initiaux, il avait été prévu que les deux groupes linguistiques de la Cour devaient adhérer à un projet de décision pour qu'il devienne décisif. C'est à cette solution qu'il faut revenir ou à une solution comparable quant à la garantie qu'elle donnerait aux deux communautés.

En effet, le projet prévoit une chambre composée de sept magistrats — trois francophones et trois néerlandophones — plus un président qui, alternativement est une année d'un rôle et une année de l'autre. Cette chambre compte donc une année quatre néerlandophones et trois francophones, l'inverse, l'année suivante. Il est donc possible que les décisions soient prises par quatre membres appartenant à une communauté contre l'avis de trois membres appartenant à l'autre communauté.

Je ne fais pas ici de procès d'intention, mais un constat objectif de ce qui se passe déjà dans ce pays.

Nous savons qu'il existe sur des points précis de droit des jurisprudences totalement divergentes entre les chambres flamandes du Conseil d'Etat et les chambres françaises.

Dans ce pays, la sensibilité communautaire est devenue telle — et ce n'est pas déshonorant — que, très normalement, des magistrats ne peuvent plus se départir de leur sentiment d'appartenance à une communauté pour se prononcer dans tel ou tel sens.

Je voudrais dire au ministre et aux membres qui me font la gentillesse de m'écouter que ce problème est capital pour l'avenir de l'institution.

Si, comme on peut le craindre, sur un même problème, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage est, l'année suivante contredite par une jurisprudence exactement opposée, si, autrement dit, les

arrêts de la Cour d'arbitrage varient au gré de ses majorités linguistiques successives, cette institution perdra tout crédit dans ce pays, elle n'aura aucune autorité et elle sera mort-née comme institution d'équilibre.

Si, pendant un an, la Communauté flamande voit toutes ses décisions mises en cause parce que la majorité communautaire a changé au sein de la chambre de jugement, elle sera tentée — et, à l'inverse, cela vaut pour la Communauté française — de reprendre la même norme le lendemain, quitte à en modifier un mot pour ménager la susceptibilité des juges. Nous nous engagerons alors dans un processus qui sera à l'image de ce qui se passe aujourd'hui dans l'anarchie des institutions et la Cour d'arbitrage sera simplement une institution de plus, sans efficacité et sans véritable poids.

Il est fondamental pour la crédibilité de l'institution que les décisions ne puissent jamais être le fait d'une seule communauté contre l'autre.

Nous chercherons et trouverons ensemble des formules qui garantissent qu'au moins on protège contre eux-mêmes les êtres humains que sont les magistrats comme nous avons essayé, entre parlementaires, de nous protéger contre nous-mêmes par toutes sortes de procédures de garanties.

M. Bascour, vice-président, prend la présidence de l'assemblée

Souvenez-vous de la sonnette d'alarme, de toute une série de protections pour Bruxelles, de la parité au Conseil des ministres. Vous avez voté de telles mesures.

Nous devons absolument avoir ce souci dans la rédaction de notre projet. Je pense, parce qu'il en va de l'intérêt de nos deux communautés, que nous pourrions trouver, au moment du vote de cette disposition, la solution, je dirais transactionnelle, qui permette à la fois d'éviter un blocage de la décision et qui garantisse qu'au sein de la Cour d'arbitrage, des décisions ne seront jamais prises par une communauté contre l'autre.

Voilà les trois points essentiels que je voulais évoquer. Je pense qu'il ne faut pas faire preuve d'un grand effort de compréhension pour que, dans une affaire aussi capitale pour l'avenir de l'Etat, on fasse, tous ensemble, un effort de réflexion dans les quarante-huit heures à venir.

Je terminerai en exprimant une remarque un peu plus personnelle. Je plaiderai et je replaiderai, au moment du vote des articles, en faveur d'un raccourcissement substantiel des délais d'introduction des recours.

En lisant le projet et le rapport issus des délibérations de la commission, j'ai été épouvanté de voir que la commission a accepté un délai d'un an pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi ou d'un décret, plus toutes les prolongations avec les possibilités de réouverture de délai de six mois après que la Cour ait statué lorsqu'une juridiction s'adresse à elle, en vertu de son obligation de demander une interpellation.

Nous devons être très attentifs et ne pas répéter certaines erreurs que nous avons commises en août 1980 et dont les conséquences se manifestent aujourd'hui dans cette espèce de « désorganisation organisée » dont, à l'époque, j'avais, du haut de cette tribune, signalé le risque. Aujourd'hui, la plupart des ministres de votre gouvernement, notamment M. Hatry, se plaignent que tout est désorganisé. Mais je suis obligé de constater qu'en 1980, on ne m'a pas écouté !

A présent, je vous mets en garde contre un piège terrible : nous risquons, pendant des années à dater du vote de cette loi, qu'aucune norme juridique votée par nos assemblées ne soit plus crédible.

Quand vous lisez le projet, toute loi, tout décret peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage pour empiètement de compétence. Imaginez ce que cela peut donner si l'on attend le dernier jour du douzième mois, cette espèce d'application un peu hésitante, sachant que certains contestent la compétence du législateur qui s'est prononcé, mais ont soin d'attendre le dernier moment pour introduire le recours. Une année d'incertitude, plus la durée de la procédure. C'est de la folie !

Pour le Conseil d'Etat, les normes au bout de soixante jours, même si elles sont mauvaises, si elles ont été affectées de nombreux vices, deviennent définitives, sauf bien sûr le contrôle des tribunaux en vertu de l'article 107 de la Constitution.

Réfléchissons à ne pas créer de nouvelles situations où ce n'est plus maintenant — et c'était moins grave — les décisions de l'exécutif qui sont ainsi laissées en suspens, mais bien celles du législateur.

Je vous demande de bien réfléchir. J'ai déposé, avec mon groupe, un amendement visant à ramener à 60 jours le délai d'introduction des recours. Tous les exécutifs de communauté ou de région et le gouvernement national se réunissent assez souvent — vous le savez, puisque vous êtes toujours fatigué après ces marathons ! — pour qu'il leur soit possible de prendre une décision dans un délai de 60 jours.

Je supplie le gouvernement et l'assemblée de bien réfléchir avant d'instaurer à perpétuité dans notre système juridique l'espèce d'incertitude sur les normes que désormais nous allons voter.

Voilà les quelques remarques que je souhaitais faire en introduction à ce débat. Elles tendent essentiellement à apporter une collaboration positive à cette œuvre importante. Notre groupe va examiner la manière dont pourrait s'établir le dialogue que j'ai souhaité. Si nous pouvons, au terme de ce débat, engager un dialogue fructueux, nous prouverons qu'il est encore possible, dans ce pays, de faire de la bonne légistique et non pas simplement de la politique à courte vue. *(Applaudissements sur certains bancs.)*

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Gijs.

De heer Gijs. — Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, geachte collega's, de bedoeling van mijn uiteenzetting bestaat erin zeer kort het standpunt van de CVP-Senaatsfractie weer te geven en dan nog maar alleen over het politieke aspect van dit ontwerp. Meer deskundige leden van mijn fractie zullen dieper ingaan op de juridisch-technische aspecten van het ontwerp.

Allereerst feliciteer ik beide rapporteurs voor hun bijzonder degelijk werk. Hun verslag is een document geworden dat de Senaat tot eer strekt en dat zonder twijfel een vaak geraadpleegd werkinstrument zal worden voor de mensen die in de toekomst nog met de staatshervorming en de staatsstructuur zullen bezig zijn.

Ik wil bij deze gelukwensen ook de Voorzitter van de Senaat en van de commissie betrekken voor de deskundige wijze waarop hij de besprekingen in de commissie heeft geleid, evenals de meeste commissieleden zelf die ertoe hebben bijgedragen dat we vandaag een goed en evenwichtig ontwerp kunnen bespreken. Ik geloof bovendien dat tijdens de lange besprekingen die de commissie voor de staatshervorming aan dit ontwerp wijdde, een beter inzicht is ontstaan in de problemen bij de uitvoering van de wetten van augustus 1980. In die zin waren de besprekingen misschien een goede voorbereiding voor de verdere voltooiing van de staatshervorming.

In het begin van de besprekingen in de commissie werd herhaaldelijk gezegd dat het Arbitragehof de bekroning of het sluitstuk zou zijn van de staatshervorming die in augustus 1980 werd uitgevoerd.

Hier ben ik het eens met verschillende sprekers, en ook met de heer Moureaux, dat dit niet het geval is. De staatshervorming is niet voltooid : het definitieve statuut van het Gewest Brussel is nog niet vastgelegd, het tweekamerstelsel en de bevoegdheid, structuur en werking van de toekomstige Senaat werden nog niet bepaald en wellicht zal nog moeten gepraat worden over eventuele nieuwe bevoegdheidsverdelingen tussen de nationale, communautaire en gewestelijke organen.

Maar is de inrichting van een Arbitragehof geen sluitstuk van de staatshervorming, dan is het voor ons een essentiële stap om de verdere staatshervorming zo harmonisch mogelijk te doen verlopen. Niemand kan betwisten dat de werking van de regionale en gemeenschapsraden en hun executieven en vooral de harmonie tussen de handelingen van nationale, gewestelijke en gemeenschapsinstellingen voor verbeteringen vatbaar zijn. Sommigen spreken van een min of meer chaotische toestand, waarin ieder zijn eigen weg gaat en waarbij een aantal ongecontroleerde processen leiden tot een desintegratie van de Belgische staatsstructuur. Wanneer we een harmonisch model van samenleving van diverse gemeenschappen op ons klein grondgebied, met behoud van een Belgische staatsstructuur, willen uitbouwen, dan is een nationaal gerechtshof, dat bevoegdheidsconflicten beslecht en in geval van bevoegdheidsoverschrijding wetgevende normen kan vernietigen, noodzakelijk. Wanneer we zouden wachten met de inrichting van een Arbitragehof tot we alle andere doelstellingen van de staatshervorming zouden hebben bereikt, zou het wel eens te laat kunnen zijn : de uitholling van de nationale, zowel als van de gewestelijke en gemeenschapsstructuren, zou al te ver kunnen gevorderd zijn om nog de doelstellingen te kunnen bereiken die we nastreefden met de staatshervorming van augustus 1980. Nu reeds moeten we er bezorgd om zijn het Arbitragehof het grote gezag en prestige te geven die nodig zullen zijn om een aantal ontbindingsprocessen, die een hypotheek leggen op de continuïteit van de Staat, tegen te gaan.

Het Arbitragehof moet bijgevolg zo snel mogelijk worden ingericht en zo snel mogelijk in staat worden gesteld om zijn taak te vervullen.

Het gepast optreden van dit Hof moet ertoe bijdragen dat een klimaat wordt geschapen waarin de nieuwe instellingen kunnen functioneren op een wijze en in een geest zoals door de wetgever werd gewild en waarin op een serene manier de staatshervorming kan worden voltooid. Het Parlement staat voor een grote verantwoordelijkheid. Zij die, uit zuiver politieke overwegingen, de inrichting van het Arbitragehof zouden willen uitstellen of bemoeilijken, moeten er zich van bewust zijn dat zij daardoor een hypotheek leggen, niet alleen op het voortbestaan van de Belgische Staat, maar ook op de verdere staatshervorming zoals die door de meerderheid van de bevolking van de Gewesten en de Gemeenschappen wordt gewenst.

Wij vinden het ontwerp, zoals het door de commissie wordt voorgesteld, goed en evenwichtig en we zijn ervan overtuigd dat de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, zoals vervat in het ontwerp, grotendeels overeenstemmen met de voorwaarden waaraan het Arbitragehof naar onze mening moest voldoen.

Allereerst stellen we vast dat inderdaad de voorwaarden werden geschapen om het Arbitragehof het gezag te geven en het prestige die nodig zullen zijn om, rekening houdend met de ontwikkeling van de politieke zeden en gewoonten sedert 1980, zijn beslissingen op te leggen en te doen aanvaarden.

De heer Moureaux heeft er daarstraks ook op gewezen dat vonnissen van het Arbitragehof niet vanzelfsprekend zullen leiden tot een werkelijke opschorting, of annulering van decreten of van wetten. Men kan dit omzeilen indien men de norm niet aanvaardt. De aanvaarding van de beslissingen door de politieke krachten in dit land, zal inderdaad niet alleen afhangen van de formele macht die aan het Arbitragehof wordt toegekend om wetgevende normen te vernietigen, maar ook van zijn samenstelling en van de wijsheid, de kennis, de ervaring en de instelling van de leden van het Hof. Daarom is het goed dat de helft van de leden van dit Hof moet bestaan uit gewezen parlementsleden, met een ruime politieke ervaring. Het vaak gebruikte argument, dat het nuttig is geweest parlementsleden in het Hof op te nemen omdat zij betrokken zijn geweest in het tot stand komen van de staatshervorming, lijkt ons niet het meest doorslaggevend. Het aantal gewezen parlementsleden die inderdaad van dichtbij betrokken zijn geweest bij het lange proces van het tot stand komen van de staatshervorming is niet meer zo groot en bovendien zou het argument slechts voor een beperkte periode gelden. Belangrijker is volgens ons dat er in het Arbitragehof leden aanwezig zijn die enerzijds een voldoende praktische ervaring hebben met de politieke realiteit en de manier van denken van hen die zich aan de beslissingen van het Arbitragehof zullen moeten onderwerpen en anderzijds bevrijd zijn, dank zij hun benoeming voor het leven, van te enge partijpolitieke regionale of persoonlijke overwegingen. Wanneer enerzijds het Hof verheven moet zijn boven de politiek, in de enge en vaak enggesteegte betekenis van dit woord, dan mag het anderzijds ook niet wereldvreemd zijn en onwetend omtrent de politieke realiteit, omdat deze realiteit een gegeven is waarvan de rechter zich minstens bewust moet zijn, vooraleer hij een vonnis velt en motiveert. Wij zijn ervan overtuigd dat de taalgroepen van de Senaat blijk zullen geven van voldoende wijsheid, verantwoordelijkheidszin en inzicht in het grote belang van het Arbitragehof bij de voordracht van kandidaten, ook wanneer dit gewezen parlementsleden zijn.

Wanneer de inrichting van een Arbitragehof niet wordt beschouwd als het sluitstuk van de staatshervorming, maar als een noodzakelijke stap om de verdere staatshervorming beter te doen verlopen, dan moet het ontwerp aan de voorwaarde voldoen dat het niet steunt op enige hypothese over de verdere hervorming van de Staat en van zijn instellingen. Aan deze voorwaarde is voldaan omdat alle realistische scenario's voor de verdere staatshervorming mogelijk blijven, zowel wat het toekomstige statuut van het Gewest Brussel betreft, als een eventuele andere verdeling van bevoegdheden over nationale, gewestelijke en gemeenschapsinstellingen, als de toekomstige hervorming van het tweekamerstelsel en de toekomstige bevoegdheden en samenstelling van Kamer en Senaat. Daar de afschaffing van de Senaat zonder meer niet tot de realistische scenario's behoort, is de voordracht van kandidaten-leden van het Arbitragehof door de Senaat geen impuls om de staatshervorming in een welbepaalde richting te drijven. Dus, ik herhaal, naar onze mening legt het ontwerp zoals het thans voor ons ligt geen enkele hypotheek op de richting waarin de staatshervorming verder kan verlopen.

Wij vinden niet dat het ontwerp, dat ons door de commissie wordt voorgesteld, grote tekortkomingen en gebreken vertoont. Wij zitten dus niet te wachten op amendementen. Dit betekent niet dat wij nieuwe amendementen, waarvan wij daarstraks in de loop van deze vergadering kennis hebben genomen, niet met veel aandacht en

zonder vooroordeel zullen onderzoeken. Wij vinden dat de inrichting van het Arbitragehof zo belangrijk is voor de toekomst van ons land, dat wij bereid zijn ieder nieuw amendement, vanwaar het ook moge komen, aandachtig op zijn waarde te toetsen. Daartoe stel ik voor dat, na de algemene bespreking en vooraleer de artikelsgewijze bespreking aan te vatten, de Voorzitter de fracties de gelegenheid zou geven, de nieuwe amendementen te onderzoeken en een standpunt in te nemen. Ik bedoel met nieuwe amendementen, amendementen die niet in dezelfde vorm werden ingediend in de commissie en daar besproken.

Wij hebben natuurlijk, net zoals de heer Van der Elst, ook onze bedenkingen gehad over diverse aspecten van dit ontwerp en hebben zoals hij vragen geformuleerd in verband met de bevoegdheid van het Arbitragehof om wettelijke besluiten, door de regering getroffen in uitvoering van wetten waarbij bijzondere machten of volmachten aan de regering worden toegekend, te vernietigen. Wij hebben ook vragen gesteld over de samenstelling van het Hof, onder meer over de wenselijkheid leden met een politieke ervaring op te nemen en over tal van andere bepalingen die ten gronde in de commissie werden besproken. Daar nemen wij het besluit van de commissie aan, voor zover het om onderwerpen gaat die in de commissie werden besproken en waarover werd gestemd. In de meeste gevallen hebben de argumenten, die hebben geleid tot het aanvaarden van de huidige tekst, ons echter overtuigd.

Een vraag die bij ons nog niet helemaal is opgelost — en ik spreek nu niet over de nieuwe amendementen die wij nog moeten onderzoeken —, gaat over de mogelijkheid voor de parlementaire vergaderingen, nationaal, communautair, regionaal, om een beroep in te stellen bij het Arbitragehof.

Het is inderdaad de eerste keer in de geschiedenis van ons land dat een instelling wordt geschapen die boven de parlementaire vergaderingen staat, omdat ze wetgevende normen kan vernietigen. Deze uitzonderlijke macht is echter een noodzaak en wij hebben ze zelf gewild wanneer we geen hiërarchie tussen de wetten en de decreten van de raden hebben aanvaard. De parlementaire vergaderingen staan hiermee een deel van hun macht af aan een andere instelling, omdat het inderdaad niet anders kan. Wanneer echter verder uitsluitend de uitvoerende machten, namelijk de Nationale Ministerraad en de executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten, de mogelijkheid hebben om een beroep in te stellen bij het Arbitragehof, dan wordt misschien het evenwicht tussen de machten te zeer ten nadele van de parlementaire vergaderingen verstoord.

In de commissie werden amendementen ingediend om dit recht te trekken, en de parlementaire vergaderingen opnieuw de mogelijkheid te geven een zaak aanhangig te maken bij het Arbitragehof, maar zowel in de tekst van de amendementen — en dit is ook in zekere mate nog het geval voor het amendement dat werd ingediend door de heer Van der Elst — als in de bespreking daarover werden twee totaal verschillende zaken door elkaar gehaald, namelijk de principiële mogelijkheid van een parlementaire vergadering om een beroep in te stellen bij het Arbitragehof enerzijds en de rechten van de parlementaire minderheden anderzijds. De discussie in de commissie was haast uitsluitend gewijd aan de wenselijkheid om parlementaire minderheden de kans te geven een beroep in te stellen bij het Arbitragehof en aan de voorwaarden die zouden moeten worden vervuld om het instellen van een dergelijk beroep mogelijk te maken. Het spreekt vanzelf dat het nooit de bedoeling mag zijn dat de normale democratische regels van besluitvorming binnen het Parlement, waarbij de meerderheid beslist, zouden worden aangetast door de minderheden mogelijkheden te geven om de wil van de meerderheid te ontcrachten of om de uitvoering van deze wil te vertragen.

Dit heeft niets te maken met de principiële mogelijkheid dat een parlementaire vergadering, onder welbepaalde voorwaarden, die niet noodzakelijk in de wet zelf moeten worden opgenomen, maar in het reglement van de betrokken vergaderingen, ook een beroep kan instellen bij het Arbitragehof. Zelf zullen we daarover geen amendement indienen — misschien wel een subamendement, wat nog in de fractie moet worden overlegd — maar we zullen wel met aandacht eventuele amendementen onderzoeken die door anderen zouden worden ingediend en deze vraag tegemoet komen. In ieder geval moet worden vermeden dat een parlementaire vergadering er voortdurend zou worden toe verleid zich bezig te houden met materies die tot de bevoegdheid van een andere parlementaire vergadering behoren. Reeds nu moet worden vastgesteld dat de raden, zowel de Vlaamse als de Franse, te veel van hun kostbare tijd besteden aan de bespreking van moties over materies die niet tot hun bevoegdheid behoren en misschien te weinig tijd aan die welke wel tot hun eigen specifieke bevoegdheden rekenen.

Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, geachte collega's, ik zou deze korte toelichting willen besluiten met nogmaals de nadruk te leggen op het grote belang dat onze fractie aan een snelle goedkeuring van dit wetsontwerp en aan een onverwijld uitvoering ervan hecht. Ik herhaal dat wij geneigd zijn het wetsontwerp in zijn huidige vorm goed te keuren, maar dat we nieuwe amendementen, die niet tijdens de commissiewerkzaamheden werden ingediend, ernstig willen onderzoeken, gelet op het grote belang dat wij aan dit wetsontwerp hechten en gelet ook op onze wens om een evenwichtig ontwerp te zien realiseren dat kan bijdragen tot de verdere uitbouw van de staatsvorming, tot een betere harmonie tussen de gemeenschappen en tot een eventuele herstructurering van de instellingen zodat ze beter zullen kunnen werken in de toekomst dan op het ogenblik het geval is. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

M. le Président. — La parole est à M. Jacques Wathélet.

M. J. Wathélet. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, chers collègues, Mme Herman-Michielsens et M. Lallemand nous ont proposé un rapport remarquable à bien des égards.

Je retiendrai essentiellement qu'ils ont eu un souci de synthèse et de clarté tel que la lecture et la consultation du rapport sont devenues relativement aisées. Je tiens à les en remercier.

Il est évidemment difficile de dire aujourd'hui si des difficultés importantes surgiront au cours des débats. Les amendements commencent à être distribués, mais il est impossible de les examiner au fur et à mesure de leur arrivée.

Une chose, en tout cas, m'a frappée, et je tiens à le rappeler; c'est la sérénité et l'objectivité des travaux tout au long des débats qui ont eu lieu en commission.

La rédaction de l'article 107ter nouveau de la Constitution confiant à la loi à majorité ordinaire le soin de régler la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage comportait, à l'évidence, un risque assez grave de conflits au départ.

Non seulement ce risque a été surmonté, mais je dirai même qu'il n'a pas existé réellement, tant était grande chez chacun la volonté de créer une institution — car c'est bien de cela qu'il s'agit — capable de résoudre les problèmes fondamentaux nés de la réforme de l'Etat.

Ce long travail de réforme, critiqué par certains et dont on a parfois mérité, recevra, si les Chambres législatives en tombent d'accord, un outil important que, pour ma part, je considère comme fondamental pour le fonctionnement de l'Etat.

Un de nos collègues a dit, lors des travaux en commission, que la Cour d'arbitrage devait être la clé de voûte de nos institutions nouvelles.

Personnellement, je n'irai pas jusqu'à faire mienne cette définition, à mon sens excessive, mais je suis persuadé que si nous parvenons, à la Chambre comme au Sénat, à maintenir l'équilibre proposé par le texte en discussion, nous aurons franchi un pas important dans l'aménagement nécessaire des structures de l'Etat.

Je ne veux pas et je ne peux minimiser les graves remous qui secouent notre pays. Beaucoup disent, parce que la réforme de l'Etat et la révision de la Constitution sont intervenues en même temps que la fin du temps de la croissance et que les difficultés de l'Europe occidentale, que cette réforme a été mauvaise ou, à tout le moins, mal réalisée.

Quant à moi, je voudrais inverser l'hypothèse et poser une question.

Certes, on peut formuler des critiques importantes. Mais la question que chacun devrait se poser est la suivante: que serait-il advenu si un minimum de réformes n'avait pas été réalisé? Où en serait l'Etat, où en serait notre pays si les pouvoirs régionaux et communautaires, si imparfaits soient-ils, n'avaient pas été organisés?

La sérénité, que j'ai évoquée, de nos discussions à propos du présent projet, la prise en compte du fait belge et de ses composantes me font beaucoup espérer de l'avenir.

Je tenterai d'approcher tout à l'heure quelques points importants et, à mon sens, délicats, mais je veux relever que le gouvernement n'a pas cessé, comme l'ont dit les rapporteurs et plusieurs orateurs, tout au long des débats en commission, d'être ouvert aux amendements proposés et de rechercher objectivement les solutions juridiquement et politiquement les meilleures.

Il n'est pas interdit de penser que certains amendements qui ont été déposés aujourd'hui, ou qui sont connus depuis quelques heures, puissent avoir une grande valeur. Par conséquent, nous devons les examiner avec soin. Comme vient de le dire M. Gijs — et il a

parfaitement raison —, il s'agit d'un débat où l'on ne s'oppose pas uniquement pour s'opposer, mais bien où l'on essaie de construire ensemble une institution importante.

La réforme de l'Etat est en cours et, si nous relisons la déclaration de révision, nous pouvons constater que beaucoup — presque tout — reste à faire.

Cela m'oblige à dire que, parmi ce « beaucoup » qui reste à faire, il est une réforme que nous devrions peut-être davantage prendre en compte, parce qu'elle est probablement la clé de voûte de l'évolution de la réforme commencée depuis tant d'années: la réforme du Sénat. En début de législature, le président du Sénat a affirmé avec force que cette réforme était indispensable. Elle est annoncée par la déclaration de révision; elle est inscrite dans certains textes, notamment ceux des lois de 1980. Aujourd'hui, après tant d'années, il faut bien en convenir, cette réforme du Sénat n'est pas très avancée; elle n'est même nulle part.

Il serait temps d'évoquer à nouveau cette réforme fondamentale. Peut-être, au total, fallait-il attendre et vérifier par l'expérience le fonctionnement de nos nouvelles assemblées. Mais ces vérifications ont déjà pu être faites et je voudrais, à propos de la réforme du Sénat — et cela peut être relié au sujet que nous débattons — formuler quelques réflexions personnelles qui n'engagent que moi.

Il me paraît évident qu'on ne peut être membre à la fois du Parlement national et des assemblées communautaires et régionales.

D'une part, les travaux de nos assemblées deviennent impossibles et, d'autre part — et ceci est plus important que la difficulté de nos travaux ou les inconvénients que nous subissons —, l'électeur lui-même, au départ, n'est pas amené à faire un choix clair puisqu'il désigne par le même vote les mêmes personnes pour le représenter dans les assemblées nationales, communautaires ou régionales.

La Cour d'arbitrage — si le texte est voté et si l'espère — sera amenée à trancher des conflits de compétence entre lois et décrets, c'est-à-dire entre textes légaux votés en des endroits différents, certes mais par les mêmes mandataires élus agissant en des qualités différentes. Il s'agit là d'une situation juridiquement intolérable.

Ma deuxième observation sera celle-ci: autant je suis convaincu de la nécessité d'un certain bicaméralisme, autant je suis persuadé que celui que nous connaissons aujourd'hui est totalement inadapté.

A titre personnel, je le répète, je proposerai, parlant de nos diverses assemblées, que seuls soient élus au suffrage universel, la Chambre des représentants, les conseils des communautés et les conseils régionaux; que le Sénat soit élu au second degré par des collèges électoraux qui pourraient être, selon moi, la Chambre des représentants, les conseils des communautés et des régions, les conseils provinciaux.

Certes, des pondérations sont à trouver, mais ce n'est pas un obstacle. Je ne puis entrer ici dans le détail.

J'en viens à la liaison que j'ai annoncée entre la réforme du Sénat et l'objet de notre débat.

Le Sénat conserverait, avec la Chambre, la matière constitutionnelle. Il disposerait d'un droit d'évocation et d'amendement qui pourrait contraindre la Chambre à une seconde lecture, étant entendu que le dernier mot resterait à l'assemblée élue au suffrage universel.

Le Sénat, sauf s'il était paritaire, se diviserait en groupes linguistiques et aurait le même droit d'évocation et d'amendement à l'égard des conseils des communautés et des régions, lesquels, après seconde lecture, conserveraient aussi le dernier mot puisque élus au suffrage universel.

Nous obtiendrions ainsi, pour les divers législateurs de notre pays, l'avantage évident du bicaméralisme. Nous pourrions ainsi, par une meilleure approche des textes légaux, éviter autant que possible les conflits dont la Cour d'arbitrage sera bientôt chargée.

Ceci n'est qu'une formule et on peut imaginer plusieurs variantes. Je crois néanmoins que, lorsqu'on envisagera de plus près la réforme du Sénat, il faudra s'attacher vraiment à faire en sorte que, dans la mesure du possible, les équilibres dont il a tant été question cet après-midi soient sauvegardés.

Je crois qu'un des facteurs de sauvegarde est précisément le bicaméralisme, non seulement dirigé, si je puis ainsi m'exprimer, vers la Chambre des représentants, mais également vers les conseils régionaux et les conseils communautaires. Je vous demande en tout cas d'y réfléchir.

D'autres tâches pourraient être confiées au Sénat ainsi réformé. J'en vois deux.

D'une part, nous avons un Bureau du Plan et jamais le Parlement n'a pu, jusqu'à présent, discuter de ses conclusions.

D'autre part, il y a toute la matière sociale qui n'est pas prise en compte par le Parlement et qui devrait être discutée.

Ce sont là des exemples, j'arrête ici l'énumération. J'ai voulu simplement, en parlant incidemment de la réforme du Sénat, évoquer son urgente nécessité et la possibilité, pas tellement difficile à réaliser à mon sens, d'apporter l'avantage du bicaméralisme à des assemblées qui en sont aujourd'hui dépourvues.

Chers collègues, je reviens maintenant à l'objet précis de notre ordre du jour: la Cour d'arbitrage.

La compétence qui lui est conférée est extrême, puisque cette Cour aura la possibilité d'annuler la loi ou le décret dans les limites des recours introduits par les Conseils des ministres ou par l'exécutif d'une communauté ou d'une région. Cette institution sera ce que seront les hommes appelés à la composer, d'où l'importance des modes de désignation et aussi du fonctionnement. Nous y reviendrons dans quelques instants.

Les travaux en commission ont été longs et détaillés. Je voudrais envisager uniquement certains aspects du projet qui semblent susciter aujourd'hui encore des difficultés plus ou moins importantes, qui sont à la base parfois d'amendements nouveaux.

Ces points sont — et je les aborderai très rapidement, je puis vous le promettre — la saisine de la Cour, le pouvoir d'annulation et notamment l'article 6 du projet, la composition de la Cour, les modalités de présentation, et enfin, la fonctionnement en ce qui concerne la composition des chambres.

Parlons d'abord de la saisine de la Cour.

Pour ce qui concerne les recours tendant à l'annulation de la loi ou du décret pour cause de violation des règles de compétence, la saisine appartient exclusivement au Conseil des ministres ou à l'exécutif d'une communauté ou d'une région. Des amendements ont été déposés en commission — et de nouveaux amendements, allant dans la même direction, viennent de l'être sur nos bancs, tendant à accorder le même droit de recours aux membres des diverses assemblées législatives, à condition qu'ils représentent un certain pourcentage de celles-ci. Des amendements de même nature étant déposés en séance publique, il convient de nous interroger à nouveau à ce sujet.

Le gouvernement, dans son projet, a opéré un choix. Il a constitué les exécutifs, en quelque sorte, gardiens de l'équilibre des pouvoirs. Il a confié aux exécutifs, et aux exécutifs seuls, la possibilité d'introduire des recours. Le gouvernement a été très largement suivi en commission. Je ne reviens pas sur les arguments largement développés, repris au rapport. Je veux seulement souligner l'impossibilité, selon moi, à la fois pratique et déontologique, à laquelle se heurtent les amendements que je viens d'évoquer.

Leurs auteurs semblent perdre de vue que les mêmes parlementaires composent à la fois les Chambres nationales et les assemblées communautaires ou régionales. Dès lors, aussi longtemps que les assemblées seront composées comme elles le sont, il est techniquement impossible, sous peine de heurter la déontologie la plus élémentaire, de retenir un droit de saisine dans le chef des membres de ces assemblées, quel que soit le pourcentage de ces membres. Qui pourrait admettre, par exemple, que des sénateurs siégeant dans une assemblée communautaire ou régionale introduisent un recours en annulation contre une loi à l'élaboration de laquelle ils ont, par définition, participé? Cela heurterait tellement le bon sens que cet argument me paraît, à lui seul, déterminant, et que je n'en veux point d'autre.

Passons au second point: le pouvoir d'annulation, et spécialement l'article 6 du projet.

Le pouvoir d'annuler une loi ou un décret est déjà, en soi, extraordinairement difficile à admettre. Il faut toutefois reconnaître que l'annulation totale ou partielle est le moyen le plus radical de faire disparaître une norme viciée au départ par l'incompétence de celui qui l'a prise.

Le gouvernement — ceci n'est qu'un rappel probablement inutile — s'est inspiré du système en vigueur à la Cour européenne pour retenir la méthode de l'annulation permettant à la Cour de pallier, par des corrections, l'effet rétroactif de l'annulation, d'où le libellé de l'article 6, alinéa 2. Je le rappelle parce que, sans vouloir en tirer des arguments, je voudrais souligner certaines difficultés qui risquent de surgir.

Cet article 6 prévoit: « Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. » Il est évident que ce second alinéa de l'article 6 fait, pour le moins, naître des difficultés importantes car il a pour effet de

transférer à la Cour le droit de remplacer certaines mesures législatives annulées, par le maintien de leurs effets, définitivement ou provisoirement. D'une certaine manière, on accorde implicitement à la Cour le droit indirect de se substituer au législateur par une forme de délibération qui ne ressemble pas à celle du Parlement mais qui, néanmoins, constitue indirectement un acte législatif.

M. Lallemand. — Ceci vaut pour le passé?

M. J. Wathelet. — J'entends bien.

M. Lallemand. — Vous parlez des effets révolus.

M. J. Wathelet. — Exactement!

M. Lallemand. — Votre critique serait évidemment d'autant plus fondée si l'on admettait que la Cour d'arbitrage puisse maintenir les effets produits par une norme annulée au-delà de la date de l'annulation.

M. J. Wathelet. — Je me réjouis de votre intervention, monsieur Lallemand. En effet, la Cour indique ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus.

M. Lallemand. — Maintenus, c'est vrai.

M. J. Wathelet. — Maintenus provisoirement. Une norme annulée va, dès lors, continuer à produire des effets par la seule volonté de la Cour d'arbitrage.

M. Lallemand. — C'est vrai! Ce ne sont pas des effets nouveaux.

M. J. Wathelet. — Grâce à Dieu non!

M. Lallemand. — L'exemple choisi par la commission est très clair: Les permis de bâtir accordés en vertu de la loi non adéquate, par hypothèse, pourront être maintenus même au-delà de la date d'annulation. Mais les permis délivrés après l'arrêt d'annulation sur la base de la norme prise en violation des lois répartitrices de compétence, seraient évidemment radicalement inopérants.

M. J. Wathelet. — Tout à fait d'accord!

M. Lallemand. — La Cour ne peut décider de les maintenir.

M. J. Wathelet. — Je suis tout à fait d'accord sur votre interprétation.

Le second alinéa pose également le problème de l'effet éventuel de l'annulation sur les décisions devenues définitives des cours et tribunaux.

Je me suis posé des questions à ce sujet et les pose aujourd'hui au gouvernement et à ceux qui veulent encore bien m'écouter en ce moment.

Je me demande si on ne devrait pas soit envisager de remplacer à certains endroits la notion d'annulation par une autre, par exemple l'abrogation ou la non-applicabilité. En réalité, le problème se posera pour les jugements et arrêts, essentiellement lorsqu'un recours en annulation sera introduit après question préjudicielle, c'est-à-dire après une période assez longue. Il est peu vraisemblable qu'interviennent des jugements et arrêts si le recours se fait dans un délai que d'aucuns ont qualifié de fort long, c'est-à-dire dans l'année. Toutefois, après question préjudicielle, cela pourrait arriver.

J'ignore si d'un point de vue juridique, la solution peut être retenue. Je vous livre simplement mes réflexions et me demande si, lorsqu'il s'agit d'un recours visé à l'article 2^{ter}, donc après question préjudicielle, on ne devrait pas envisager que la compétence de la Cour est simplement d'abrogation, cela éliminerait tous les effets de la rétroactivité.

Abrogation peut éventuellement vouloir dire la non-applicabilité, terme peut-être moins heurtant pour le Parlement. Ceci n'est encore qu'une réflexion que je vous soumets.

J'en viens enfin à la composition de la Cour: d'une part, douze membres dont six juristes appartenant aux plus hautes juridictions du pays ou à une université et, d'autre part, six parlementaires ou anciens parlementaires ayant une expérience d'au moins huit années. Je ne cache pas que j'avais, au départ, le sentiment qu'il eût mieux valu faire appel seulement aux plus hautes autorités judiciaires de notre pays. Toutefois, les débats en commission m'ont convaincu

qu'il était souhaitable de faire appel aussi à ceux qui, avant nous ou parmi nous, ont acquis une expérience des choses de l'Etat par l'exercice de leur fonction parlementaire. En définitive, il conviendra d'opérer un choix qui tienne essentiellement compte du sens de l'Etat et de l'indépendance d'esprit des candidats.

La commission n'a pas jugé nécessaire la qualification de juriste pour les parlementaires qui deviendront membres de la Cour d'arbitrage. Un long débat eut lieu à ce sujet. Le rapport précise que certains commissaires estimaient qu'il s'agirait là, pour les autres parlementaires, d'une sorte de discrimination. Je pense, quant à moi, qu'ils se trompent. Qu'ils veuillent bien réfléchir à la façon dont ils décident de l'appartenance à telle ou telle commission du Sénat. Ne prennent-ils pas spontanément en compte, dans la mesure du possible, les capacités, les spécialisations, des membres de leurs groupes? Est-il discriminatoire de considérer que certains sont plus compétents pour siéger à la commission des Finances, à celle des Affaires sociales, de la Justice ou de la Révision de la Constitution?

Dès lors que la Cour d'arbitrage sera appelée à résoudre notamment des questions préjudicielles, c'est-à-dire à s'emparer, en fait, de dossiers venant des tribunaux, est-il anormal de penser qu'il vaudrait mieux retenir pour cette tâche ceux qui ont appris la technique juridique et qui l'ont pratiquée au sein du Parlement?

Dès lors, je demande au Sénat — mais les membres qui me font l'honneur de m'écouter ce soir ont certainement réfléchi à ce problème — d'examiner s'il ne serait pas préférable de revenir à la formule que plusieurs commissaires ont préconisée. Si, toutefois, il y avait une difficulté majeure, je m'inclinerais. Pas plus que mon groupe, je ne compte déposer d'amendement sur ce point.

Je crains qu'avec la formule envisagée, on ne rencontre certains inconvénients. Supposons par exemple que, face aux six magistrats de haute qualification, les six parlementaires choisis ne soient pas juristes. N'avez-vous pas le sentiment que, dans de nombreux cas, ceux qui ont l'habitude du maniement des dossiers auront tout naturellement la prépondérance, ne serait-ce qu'au moment de la rédaction de la motivation? Je vois là une difficulté possible.

J'en viens aux modalités de présentation. Le projet prévoit une liste double présentée par les deux groupes linguistiques du Sénat. Le rapport fait mention en ce domaine de difficultés qui sont apparues aux commissaires et qui subsistent vraisemblablement, puisqu'il en a encore été question à cette tribune dans le courant de l'après-midi.

Un commissaire a estimé que la présentation d'une liste par les groupes linguistiques allait à l'encontre de l'article 32bis de la Constitution. A la lecture de cet article, on peut, en effet, s'interroger. Le Conseil d'Etat, cependant, est d'un avis contraire, ainsi que l'indique le rapport.

Sauf erreur de ma part, le même commissaire a déposé un amendement qui prévoyait de charger de la présentation les conseils de communauté. Il perd de vue, me semble-t-il, que les conseils de communauté ont une vie propre, étrangère à la loi et qu'il est impossible que l'on décide ici d'une présentation par ces conseils. L'honnêteté intellectuelle m'amène à poser l'alternative suivante: ou bien on suit le projet et l'avis favorable du Conseil d'Etat, ce que je suis tout disposé à faire, ou bien on envisage la présentation par le Sénat lui-même. D'autres solutions ne me paraissent pas possibles.

Je voudrais encore dire deux mots en ce qui concerne le fonctionnement de la Cour. J'aborderai rapidement un amendement dont M. Moureaux a parlé et qui a été distribué tout à l'heure sur nos bancs.

Le gouvernement a tenté de découvrir une formule permettant l'absence de blocage et, par un système de roulement, la possibilité de traiter peut-être plus vite les affaires dans l'ordre de leur inscription au rôle. On peut considérer le système proposé comme satisfaisant.

Il reste une hypothèse évoquée par M. Lallemand dans un amendement qu'il a défendu: aucun membre francophone ou néerlandophone de la Chambre de la Cour n'est d'accord sur la prédécision, ou la décision, qui risque d'être rendue à une majorité en quelque sorte «linguistique». Je résume, il va de soi, le texte, d'ailleurs beaucoup mieux rédigé, de l'amendement.

Pour répondre à ce risque, le rapporteur, auteur de l'amendement, suggère que chaque décision implique nécessairement l'acquiescement d'une voix néerlandophone ou francophone. Si ce n'est pas le cas, la Cour siégerait en séance plénière avec, pour éviter le blocage, voix prépondérante du Président.

J'aimerais encore réfléchir à la portée de cet amendement. Il serait souhaitable d'examiner, dans l'intérêt de l'institution, cette proposition de modification.

Dans l'hypothèse où l'on aboutirait au même découpage linguistique, que j'évoque à regret, on aurait obligé entre-temps les membres de la Cour à une réflexion supplémentaire par la nécessité d'une réunion plénière de la Cour d'arbitrage qui revêt un caractère solennel et qui peut inciter les membres à se pencher à nouveau sur les problèmes posés. En cas de blocage «linguistique» — je ne trouve pas d'autre épithète —, ces hommes essaieront de déterminer ensemble la meilleure solution. S'il y a blocage, il y a danger pour l'Etat et il est donc important que la Cour d'arbitrage se prononce d'une manière plus solennelle.

Je ne veux pas porter de jugement à titre personnel sur l'amendement proposé, mais il me paraît fondé et il serait utile, à mon sens, que le gouvernement vérifie s'il peut le prendre en compte.

M. Lallemand. — La justification supplémentaire de cet amendement est la suivante: il me paraît qu'une jurisprudence, qui serait amenée à départager les membres de la Cour quant à leur appartenance linguistique, aurait cet inconvénient majeur d'être déterminée par une minorité, soit quatre membres sur douze, et donc ne justifierait pas d'une autorité suffisante.

Il me semble capital que, dans les arrêts qui peuvent avoir des conséquences énormes sur le plan communautaire, toute la Cour soit engagée, d'autant plus que le système envisagé par le gouvernement entraîne une rotation des membres de la Cour. Dès lors, d'un arrêt à l'autre, les membres sont différents et, selon la sensibilité de tel ou tel membre, les arrêts sont, eux aussi, différents.

Il se peut qu'un membre néerlandophone, absent lors de la délibération, soit d'un avis différent de son collègue, que ne se pose pas en séance plénière, le problème de voix prépondérante du président et que l'on ne se retrouve pas devant une décision «paritaire», groupe linguistique francophone contre groupe linguistique néerlandophone. C'est en fait pour fonder l'autorité de la Cour et de ses arrêts qu'il me semble nécessaire de prévoir cette réflexion en séance plénière qui est, je le répète, un procédé utilisé couramment dans les juridictions et notamment à la Cour de cassation. Le Conseil d'Etat rend des arrêts en séance plénière qui, on le sait, ont toujours une autorité plus grande que les arrêts rendus par les chambres séparément. Je m'excuse de vous avoir interrompu.

M. Dehaene, ministre des Affaires sociales et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, sans me prononcer pour le moment sur l'amendement, il est de toute façon clair que si on accepte ce mécanisme, la voix prépondérante en cas de parité de voix en séance plénière est essentielle si nous voulons éviter d'arriver au blocage qui se manifestait avec le projet précédent.

M. Lallemand. — L'amendement le prévoit.

M. J. Wathelet. — Je comprends le souci de M. le ministre des Réformes institutionnelles. Il est évident que la voix prépondérante constitue un élément fondamental. Sans cet élément, l'amendement n'existerait pas.

Je remercie M. Lallemand de m'avoir interrompu car il a mieux dit que moi des choses que j'aurais dû dire mais que je n'avais pas à l'esprit et qui complètent ce que j'ai essayé d'explicitier pour mon compte.

Monsieur le Président, chers collègues, ce débat, en dépit de certaines imperfections, traite d'un grand projet. La Cour d'arbitrage est non seulement un élément indispensable au bon fonctionnement des nouvelles structures de l'Etat mais je crois que demain, l'essentiel consistera dans le choix des hommes appelés à siéger dans cette Cour d'arbitrage, l'essentiel sera que le choix de ces hommes soit réalisé en tenant compte à la fois de leur haute compétence mais surtout de leur haute capacité d'indépendance.

Mon souhait est que les législateurs des diverses assemblées conservent une sagesse suffisante pour que la Cour ne soit pas saisie d'un trop grand nombre de recours. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

M. le Président. — La parole est à M. Goossens.

M. Goossens. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, chers collègues, à cette heure tardive, j'évoquerai surtout quelques points fondamentaux, compte tenu du fait que les orateurs qui m'ont précédé ont envisagé de nombreux aspects de l'important projet qui nous est soumis, et en particulier les rapporteurs qu'il convient de féliciter pour l'important travail qu'ils ont accompli.

On l'a souligné à plusieurs reprises, avec la Cour d'arbitrage nous nous trouvons devant une pièce essentielle de la réforme de nos institutions.

Qu'on soit partisan du projet, qu'on en soit adversaire, qu'on l'approuve en partie ou sous certaines réserves, on ne peut que souligner l'importance capitale de cette institution juridictionnelle, qui est de l'essence même des Etats composés. Or, la Belgique, sans être à proprement parler fédérale; — un certain nombre de caractéristiques lui font défaut à cet égard — appartient désormais au système des Etats composés.

La doctrine des publicistes a, depuis de nombreuses années, analysé le phénomène de l'Etat composé et dans une théorie aujourd'hui traditionnelle, on a établi une sorte de *summa divisio* entre les différentes formes d'Etats composés qui se ramenaient à deux catégories: l'Etat fédéral d'une part et la confédération d'Etats de l'autre. Par la suite, de nouveaux mécanismes, de nouveaux systèmes institutionnels se sont ajoutés à ceux qui existaient déjà depuis un certain temps et, en tout cas, depuis la constitution fédérale des Etats-Unis de 1787 qui, la première, a établi formellement un système fédéral. Nous avons notamment connu de nouvelles formes d'Etats, au niveau européen avec l'édification des Communautés européennes, puis dans certains Etats, régionalisation sous des modalités variables. On a ainsi été conduit à mettre sur pied des structures composites qui ne correspondent ni exactement à la confédération d'Etats ni à l'Etat fédéral, parfois intermédiaires entre l'une et l'autre, parfois intermédiaires entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire, ce qui introduit dans la problématique une complexité croissante.

Le problème fondamental qui se pose aux Etats composés, consiste à préserver la diversité dans l'unité ou, si l'on préfère, à couronner la diversité par une certaine unité. Considérant qu'à un moment donné il y a dans les populations, dans leur mentalité, dans leur sensibilité, des diversifications plus ou moins importantes qui affectent le vouloir vivre collectif, constitutif de la nation, et en réduisant dans une certaine mesure la cohésion, on a eu recours à des institutions complexes pour exprimer à la fois la volonté nationale subsistante dans son ensemble et les volontés particulières qui s'y font jour.

Considérées sur le plan historique, les institutions fédérales, confédérales ou assimilées ont été conçues tantôt pour des sociétés constituées, par voie d'agrégation, au départ de populations précédemment indépendantes qui ont éprouvé le besoin de se réunir — le cas typique à cet égard est celui de la Suisse —, tantôt pour des Etats à l'origine unitaires, dans lesquels sont apparues des polarités ou diversités internes impliquant des modifications institutionnelles: c'est le cas de la Belgique.

Quelle que soit la situation, on trouve toujours, dans ces structures institutionnelles complexes, deux éléments fondamentaux, agencés selon des modalités variables: le principe d'autonomie et le principe de participation. Le principe d'autonomie consiste à reconnaître aux entités composantes, que nous appellerons, pour simplifier les choses, les entités «fédérées», la possession de tout ou partie des différents pouvoirs d'Etat: pouvoir constituant, pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir juridictionnel. Il en résulte la coexistence de plusieurs ordres juridiques: l'ordre juridique «fédéral» et l'ordre juridique de chaque entité «fédérée». Il règne entre ces ordres juridiques une égalité de principe en ce sens tout d'abord que les normes édictées par les organes législatifs des entités composantes dans les limites de leur compétence se situent au même niveau juridique que les normes de l'entité composée. Elles le sont ensuite en ce que les exécutifs des entités «fédérées» ne sont pas sous la tutelle des organes du pouvoir central. En cela, l'Etat fédéral ou assimilé se différencie de l'Etat unitaire décentralisé.

L'autonomie peut être réalisée dans une mesure variable, selon que les textes constitutionnels de base l'octroient aux niveaux constituant, législatif, exécutif, juridictionnel ou seulement à certains de ces niveaux et selon que l'autonomie concerne des matières plus ou moins étendues.

Le deuxième principe qui, en apparence, nous intéresse moins ici — mais il faut tout de même en dire un mot pour situer la Cour d'arbitrage, composée en partie sur présentation des groupes linguistiques —, est la loi de participation, qui veut que les entités «fédérées» participent à la volonté de l'entité «fédérale», et ceci aussi pour l'exercice de différents pouvoirs: constituant, législatif, exécutif et juridictionnel. La manifestation la plus visible de cette participation se situe sur le terrain législatif, sur lequel elle s'opère par l'intermédiaire d'une «chambre fédérale» représentant les entités composantes, ainsi le Sénat américain, le Conseil des nationalités suisse, etc. Mais la participation aux autres pouvoirs présente également une importance indéniable.

Dans les Etats composés, l'aménagement des pouvoirs est l'œuvre d'une constitution «fédérale» qui répartit les compétences entre la fédération et les entités composantes: entre le *Bund* et les *Länder*, par exemple, pour employer la terminologie allemande ou autrichienne. Cette constitution «fédérale» elle-même est le produit de la volonté de tous puisque, par le jeu de la «loi de participation», les entités «fédérées» participent à l'élaboration de cette constitution et que celle-ci ne peut être modifiée qu'avec le concours de ces entités: c'est notamment les cas de la Constitution américaine, de la Constitution helvétique et de la Loi fondamentale allemande.

Dans l'Etat composé, l'édifice institutionnel est logiquement couronné par une cour «fédérale», chargée de se prononcer sur les conflits de compétence entre les entités. A partir du moment où, en vertu de l'autonomie dont je parlais tout à l'heure, ces entités sont, en principe, sur un pied d'égalité avec l'entité fédérale, il est indispensable qu'un organisme juridictionnel indépendant se prononce sur les éventuels conflits de compétence.

Cette nécessité se manifeste en Belgique depuis les réformes institutionnelles de 1970 et, davantage encore, de celles de 1980, puisqu'il existe désormais dans notre pays plusieurs législateurs égaux et je voudrais à cet égard dissiper un malentendu. A l'encontre du «statut d'égalité» conféré aux décrets régionaux et communautaires par rapport aux lois, on invoque parfois le principe de hiérarchie. Dans certains groupes d'étude qui se penchent sur la réforme de nos institutions, on entend exprimer l'idée qu'il existe une hiérarchie entre les normes de l'Etat national et les normes communautaires et régionales. Les tenants de cette théorie affirment, pour justifier celle-ci, qu'il en va ainsi dans tout Etat fédéral. Cette affirmation est inexacte. La confusion provient du fait que, dans certains Etats fédéraux, indépendamment des compétences accordées exclusivement aux entités fédérées, il existe des compétences dites «concurrentes», qui appartiennent à la fois à l'Etat fédéral et aux Etats fédérés. Dans le domaine des compétences concurrentes, la règle de la hiérarchie persiste, précisément parce qu'il y a partage des mêmes compétences entre l'entité fédérale et les entités fédérées. Mais le principe hiérarchique est écarté dans l'exercice des compétences exclusives. Dans ces domaines, les conflits de compétence ne peuvent être tranchés que par une Cour de type fédéral.

Dans le projet qui nous occupe, nous nous trouvons en présence d'un cour de ce type. Assurément, elle ne s'appelle pas «Cour fédérale» mais «Cour d'arbitrage» et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la Belgique n'est pas un Etat fédéral. Elle possède certes un certain nombre d'éléments caractéristiques du fédéralisme, mais il ne sont pas dans l'ensemble suffisants pour qu'on puisse parler d'un Etat fédéral. Ainsi, nous appliquons le principe d'autonomie aux niveaux législatif et exécutif, mais non pas au niveau constitutionnel. Les communautés et les régions n'ont pas, en effet, leur propre constitution, alors que les *Länder* allemandes et les Etats américains peuvent avoir leur constitution d'Etat fédéré.

Par ailleurs, le principe de participation est incomplet ou, à tout le moins, équivoque, et cela même sur le plan législatif. Il y a assurément participation, puisque les représentants des communautés et des régions participent également à l'élaboration de la législation nationale, tant à la Chambre qu'au Sénat. Mais la situation est ambiguë parce que ces représentants sont à la fois des élus nationaux, régionaux et communautaires. A l'heure actuelle, c'est presque la participation inverse qui fonctionne. Dans le pacte d'Egmont, les choses étaient plus claires: les élus étaient choisis comme conseillers régionaux; ils «devenaient» ensuite conseillers communautaires et enfin sénateurs. Depuis la loi de 1980, ce sont les députés et certains sénateurs qui «deviennent» conseillers régionaux et conseillers communautaires. La loi de participation est donc en quelque sorte inversée. Il faut assurément le regretter, mais c'est, à l'heure présente, un constat de réalité.

Au surplus, notre Constitution n'est pas une constitution fédérale qui ne pourrait être modifiée qu'avec la contributions des communautés et des régions. En effet, la procédure de révision n'a pas été modifiée en 1980: elle reste celle de l'article 131, rédigé en 1831 qui institue un mécanisme de révision strictement unitaire.

Institué dans un Etat qui n'est pas fédéral, la Cour n'est pas — et ne pouvait être — une Cour fédérale. Il ne s'agit pas non plus d'une Cour constitutionnelle. Cette qualification lui a été refusée, comme on l'a rappelé tout à l'heure, parce que la Cour ne se prononcera pas sur la constitutionnalité quant au fond des textes qui lui seront soumis. Elle appréciera uniquement cette constitutionnalité sur le plan des compétences. Cette limitation résulte d'une tradition ancienne: on a rappelé tout à l'heure les tentatives faites en 1975 au niveau juridictionnel en vue d'assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois, en précisant comment ces tentatives ont été rejetées.

C'est la même tradition qui a joué ici. Je ne suis toutefois pas certain que cette tradition se maintiendra éternellement.

En effet, à partir du moment où nous entrons dans la logique de la cour, qui n'est pas une cour constitutionnelle, mais qui appréciera des textes au regard de la Constitution, qui pourra annuler ces textes en fonction de la Constitution, nous nous engageons dans la voie d'un contrôle de constitutionnalité limité pour l'instant aux clauses de compétence, mais qui finira par s'appliquer également aux normes de fond. Ceci est une vue personnelle peut-être erronée, mais j'ai le sentiment qu'on s'engage dans cette voie.

On a donc, en définitive, choisi le nom « Cour d'arbitrage ». Il avait été question de « Cour des conflits », mais certains ont trouvé ce terme quelque peu agressif. Je comprends mal cette objection. En France, il existe une juridiction très importante, chargée de répartir les compétences du Conseil d'Etat et autres juridictions administratives et celles des tribunaux judiciaires. Il s'agit du Tribunal des conflits. A ma connaissance, jamais personne n'a regretté cette dénomination. On a donné à la nouvelle institution le nom « Cour d'arbitrage ». Ce terme ne paraît pas tout à fait adéquat. Peut-être a-t-il néanmoins le mérite d'évoquer ces institutions arbitrales du droit international selon lesquelles la composition de la juridiction dépendait de la volonté des Etats en litige, tout comme elle dépend ici des entités composantes.

La Cour d'arbitrage doit, dit-on, et c'est normal, couronner tout l'édifice institutionnel qui a été mis sur pied en 1980. Malheureusement, l'édifice n'est pas complet. Il y manque une pièce importante: une région n'a pas de statut. Il est évidemment regrettable de devoir mettre la couronne avant que l'édifice soit achevé.

Dans tous les Etats fédéraux dont j'ai pu analyser la Constitution, la Cour fédérale n'a été instituée qu'en connaissance du mécanisme institutionnel, ainsi que du nombre exact des entités composantes et de leurs attributions respectives. Or, ici, on crée la Cour d'arbitrage, alors qu'un élément de l'édifice manque. On ne peut que le déplorer profondément. Je ne me place même pas au niveau politique, mais simplement sur le plan de la logique institutionnelle qui me paraît, en l'occurrence, avoir été quelque peu bousculée.

Je tiens encore à formuler quelques remarques sur certains points particuliers. Je ne ferai cependant que les évoquer, me réservant d'y revenir lors de la discussion des articles, spécialement lorsque des amendements seront déposés.

Un premier problème qui devra retenir notre attention au niveau de la compétence est celui du conflit de normes. Tous ceux qui ont vécu les réunions de la commission savent quels intéressants échanges de vue ont eu lieu sur ces conflits de normes qui n'impliquent pas des conflits de compétence, ce qu'on a appelé les « antinomies ».

Certains, M. Lallemand, l'a rappelé tout à l'heure, ont nié l'existence de conflits de normes qui ne seraient pas des conflits de compétence. D'autres l'ont admis.

Très rapidement, on est arrivé à considérer de manière unanime qu'il ne pouvait pas y avoir de conflits de pures normes dans le domaine de la répartition de compétences matérielles entre législateur national, le législateur régional et le législateur communautaire, en ce sens que toutes les compétences étant uniques au départ, ce qu'on avait attribué aux régions et aux communautés a fatalement été soustrait au pouvoir national. Il ne peut dès lors exister ni chevauchement ni solution de continuité; c'est donc le système fermé. Cela, tout le monde a fini par l'admettre.

Par contre, d'aucuns estiment que, pour les conflits entre les décrets des communautés et des régions, dont la limite de compétence est fixée sur le plan territorial, la délimitation n'est pas telle qu'elle exclurait tout chevauchement de compétence. Or, dans la mesure où il y a des chevauchements de compétence, il peut y avoir des conflits de normes, des antinomies, qui ne sont pas des conflits de compétence.

Certains, à l'image de ce qui se fait dans notre interprétation du droit international privé, ont estimé qu'il faut résoudre ces conflits en fonction de ce qu'on appelle la « loi de rattachement », que connaissent bien les spécialistes de la discipline précitée.

Qu'en est-il exactement? J'ai analysé quelque peu les dispositions de la loi de 1980 relatives à la compétence territoriale et je n'arrive pas à cerner, de manière absolument certaine, s'il y a, réellement ou non, des conflits de pures normes. Je ne suis pas davantage certain que la jurisprudence qu'on a citée à propos des arrêts dont le Sénat a été saisi, se soit réellement prononcée sur un conflit de pures normes. On peut raisonnablement estimer que, dans les cas qui nous ont été soumis, il y avait un certain dépassement de compétence qu'on n'a peut-être pas aperçu, mais qui, pour moi, était réel.

Bien entendu, je ne me prononce pas définitivement sur ce point et je n'exclus pas à priori l'éventualité de tout conflit de pures normes. On a quelque peu écarté l'intérêt de la controverse en attribuant à la Cour d'arbitrage, à la fois les conflits de compétence et les conflits de norme, tout au moins lorsqu'elle statue à titre préjudicielle. Il appartiendra, dans ces conditions, à la Cour de forger une jurisprudence en la matière.

Un autre problème évoqué tout à l'heure est celui de la compétence en matière de pouvoirs spéciaux. On a écarté cette compétence — à juste titre si l'on se place sur le plan strictement juridique — parce que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne sont pas des lois au sens organique du terme et que seuls les textes légaux sont, aux termes de l'article 107^{ter} de la Constitution, soumis à la Cour. Mais tout le monde reconnaît qu'il y a là une faille importante dans le système de règlement des conflits de compétence et il faudrait trouver le moyen de combler cette lacune. Je me permettrai de revenir sur la question lorsqu'on déposera, comme annoncé, des amendements à cet égard.

Un autre point est celui de la violation des formes. A cet égard, le gouvernement puis la commission ont adopté l'interprétation restrictive du Conseil d'Etat en limitant le contrôle de la Cour d'arbitrage à la violation des règles qui, de façon patente, sont à la fois des règles de forme et de compétence, ce qui, selon le Conseil d'Etat et le gouvernement, se limite strictement au cas où la loi subordonne la décision d'une autorité à l'accord d'une autre autorité.

Or, il y a des formes qui, pour être moins voyantes, mais qui impliquent aussi un concours de volonté, moins décisif peut-être, et qui ont été laissées de côté, comme l'association, la concertation et la consultation. C'est fort regrettable, et je me permettrai d'y revenir lors de la discussion de l'article concerné.

Sur le plan de la composition et du mode de fonctionnement, on a évoqué un certain nombre de lacunes ou d'imperfections du projet, notamment la limitation des juristes au personnel des juridictions supérieures, membres des cours, aux référendaires et aux universitaires. Ce n'est certes pas moi qui critiquerai la présence d'universitaires parmi les juristes dans une institution telle que la Cour d'arbitrage, mais je ne peux me défendre de l'idée que le système de l'article 22 est quelque peu exclusif. Il y a intérêt, dans une cour de ce genre, d'associer le plus de compétences et le plus de diversifications de formation qu'il soit possible dans des matières qui seront nécessairement toujours complexes.

Je crois par ailleurs que l'exigence des connaissances linguistiques telles qu'exigées des référendaires sont excessives, en ce sens qu'il est parfois difficile, du moins en début, d'accumuler des connaissances approfondies à la fois dans un domaine juridique complexe et dans le domaine linguistique. Il serait opportun, à cet égard, de donner au texte une plus grande souplesse.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement de la Cour, l'échange de vue qui vient d'avoir lieu entre MM. Wathélet et Lallemand mérite de retenir au plus haut point notre attention. Il importe de donner une autorité plus grande à certaines décisions en y faisant participer une partie plus étendue des membres de la Cour d'arbitrage pour que sa jurisprudence ne puisse être contestée par l'une ou l'autre communauté. Nous savons quelle autorité s'attache aux arrêts de la Cour de cassation, prononcés chambres réunies. Je sais, pour avoir étudié la jurisprudence du Conseil d'Etat français, avec quel souci les grandes décisions sont amenées au niveau de l'assemblée plénière plutôt qu'à celui des sections et des sous-sections du contentieux. Là également, il conviendrait de tenter d'améliorer le projet.

Je voudrais enfin évoquer un double aspect qui touche au fonctionnement du Parlement. Ces dernières années, on a souvent critiqué dans la presse, dans l'opinion publique, et même dans l'enceinte de nos assemblées, le système parlementaire bicaméral. On a parfois affirmé que le Parlement avait, trop souvent, un rôle d'entérinement et que les deux Chambres faisaient double emploi. C'est malheureusement exact dans une certaine mesure.

Mais il a été démontré par les travaux en commission — et on pourra, espérons-le, formuler la même appréciation pour le travail opéré en séance publique — qu'il y a des hypothèses dans lesquelles une assemblée, quels que soient les projets qui lui sont soumis, fait œuvre d'initiative et d'originalité.

J'ai eu récemment l'occasion d'étudier le fonctionnement des deux Chambres dans une perspective historique allant de 1831 à 1982, en analysant spécialement la physionomie du bicaméralisme. J'ai pu constater, par exemple, que de 1971 à 1978, 87,17 p.c. des lois avaient une origine gouvernementale et que, pendant la même période, 94,58 p.c. des textes votés par une Chambre avaient été

adoptés sans aucune modification par l'autre assemblée. Ces deux pourcentages réunis sont assez décourageants en ce qu'ils tendent à démontrer qu'il y a, au sein du Parlement, trop peu de dynamisme, trop peu d'initiatives individuelles. Je n'ignore pas qu'il existe une série de contraintes politiques, mais je préférerais faire des constatations plus positives.

Dans le cas qui retient pour l'instant notre attention, nous pouvons dire qu'il y a eu œuvre créatrice du Parlement. Le projet du gouvernement a été discuté longuement, de même que les divers amendements, et, comme on l'a rappelé, selon des lignes de clivage qui n'étaient pas nécessairement celles de la majorité ou de l'opposition. Sans doute peut-on regretter que le résultat obtenu ne soit pas à la hauteur du travail opéré. Il reste que ce travail en lui-même a été constructif.

Peut-être pourrions-nous prolonger nos réflexions sur une réforme du Sénat, comme l'a fait tout à l'heure M. Wathelet. Là aussi, je crois, il y aurait beaucoup de choses à dire.

J'ai écouté M. Wathelet avec intérêt. Sans doute ai-je à cet égard des idées qui rencontrent parfois les siennes mais d'autres aussi qui s'en écartent sensiblement. Nous aurons l'occasion d'en discuter ultérieurement.

Telles sont les réflexions que je voulais livrer à votre attention. Je vous remercie d'avoir eu la patience de m'écouter jusqu'à cette heure tardive. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. le Président. — La parole est à M. Humblet.

M. Humblet. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je serai bref parce que mon propos ne sera pas juridique au sens strict ni de science politique, étant donné que mon collègue, à deux titres, comme sénateur et comme professeur, M. Goossens, a traité ce dernier aspect à la fois clairement et simplement. Mon propos sera politique au sens plénier et noble du terme, émanant de quelqu'un qui n'a pas voté les lois des 8 et 9 août 1980, et qui s'interroge comme tout un chacun dans cette Haute Assemblée, sur les fruits de cette législation dans laquelle, légitimement, un certain nombre plaçaient beaucoup d'espoirs, comme ils en avaient placé bien davantage encore dans les projets dits d'Egmont-Stuyvenberg.

Après trente mois de pratique, on a le droit, en effet, de s'interroger, si l'on a mis de l'espoir dans cette législation, ou si l'on n'a pas osé en mettre, comme ce fut mon cas, sur ce qui s'est passé depuis lors.

On peut se poser des questions, par exemple, quant aux pouvoirs, y compris aux pouvoirs économiques et financiers bien limités, des communautés et des régions. On peut se demander, après l'interview du Premier ministre, il y a quelques jours à un grand journal de la capitale du royaume, dans quelle mesure on s'oriente vraiment vers ce qu'on qualifie d'habitude de fédéralisme.

Au cours de ces trente mois, on a entendu parler plus que jamais, au Nord de Cockerill-Sambre, au Sud de Zeebrugge, des charbonnages de Campine, de l'agriculture, de l'eau mais, de part et d'autre, on sait qu'il y a désormais plus de 500 000 chômeurs et que les réformes auxquelles on a procédé ne contribuent pas du tout à une meilleure maîtrise des enjeux économiques et en particulier de l'emploi.

On se demande même si à la limite, ce qui caractérise notre fonctionnement depuis trente mois, n'est pas la capacité qu'ont les assemblées respectives, communautaires et régionales, ainsi que leurs exécutifs, de se gêner les unes les autres plutôt que de progresser en tant qu'entités composantes d'un Etat fédéral, comme elles pourraient l'être.

Cela me paraît extrêmement grave. J'ai vraiment le sentiment que nous raisonnons comme si nous avions cent ans devant nous. Je constate, en effet, qu'après trente mois, on n'est nulle part en ce qui concerne tant la réforme de la Haute Assemblée conduisant à la mise en place d'une des chambres des régions.

J'aurais souhaité que soit constituée une véritable Cour constitutionnelle composée exclusivement de magistrats et s'appuyant sur la tradition de qualité de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat. Cette instance aurait, à mon sens, pu se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des décrets.

En réalité, nous ne disposons pas d'une formule équilibrée, de *check and balance*, comme on dirait en droit américain. La formule

du projet actuel consacre un déséquilibre linguistique: 4 d'un régime, 3 de l'autre en vue de chaque décision. L'équilibre n'existe pas, contrairement au cas d'autres Etats, voisins ou plus lointains, ou comme chez nous d'ailleurs, lorsque le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation siègent en assemblée plénière ou toutes chambres réunies ou lorsque la Commission permanente de Contrôle linguistique qui, n'a pourtant qu'un rôle consultatif, siège les deux sections linguistiques réunies.

Ce projet, tel qu'il est conçu, n'ouvre certainement pas la voie royale à la constitution d'une Belgique fédérale garantissant les droits fondamentaux des peuples qui la composent. N'oublions pas que dans le terme «fédéralisme» il y a le mot «*foedus*», c'est-à-dire contrat.

Je n'ignore pas combien la charge de Vice-Premier ministre est lourde; j'en trouve d'ailleurs une illustration ce soir. L'heure est certes relativement tardive, mais il paraît anormal qu'une intervention de haute qualité comme celle de M. Goossens et très secondairement la mienne se déroulent face à un seul des deux ministres des Réformes institutionnelles. J'aurais souhaité que nous eussions aussi devant nous le ministre des Réformes institutionnelles appartenant à notre communauté linguistique. Je n'en fais pas une question de personne, mais son absence montre le déséquilibre qui peut exister dans le système mis en place et que ne corrigera nullement l'actuel projet de création d'une Cour d'arbitrage. (*Applaudissements sur les bancs socialistes.*)

M. le Président. — Ne parlons pas de la présence gouvernementale ou parlementaire.

Quatre orateurs sont encore inscrits dans la discussion générale. Je propose de clore la liste des intervenants et de terminer ici nos débats de ce jour.

In de algemene bespreking zijn nog vier sprekers ingeschreven en daarna moeten de twee bevoegde ministers nog antwoorden.

Morgen, om 14 uur, beginnen wij dan met de artikelsgewijze bespreking.

PROJETS DE LOI — ONTWERPEN VAN WET

Dépôt — Indiening

M. le Président. — Le gouvernement a déposé:

1° Un projet de loi ajustant le budget de l'Education nationale — régime français — de l'année budgétaire 1982.

De regering heeft ingediend:

1° Een ontwerp van wet houdende aanpassing van de begroting van Nationale Opvoeding — Franstalig regime — voor het begrotingsjaar 1982.

Ce projet de loi a été imprimé et distribué.

Dit ontwerp van wet werd gedrukt en rondgedeeld.

Il est renvoyé à la commission de l'Enseignement et de la Science.

Het werd verwezen naar de commissie voor het Onderwijs en de Wetenschap.

2° Un projet de loi modifiant l'article 24 de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive.

2° Een ontwerp van wet tot wijziging van artikel 24 van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis.

Ce projet de loi sera imprimé et distribué.

Dit ontwerp van wet zal worden gedrukt en rondgedeeld.

Il est renvoyé à la commission de la Justice.

Het wordt verwezen naar de commissie voor de Justitie.

VOORSTELLEN VAN WET — PROPOSITIONS DE LOI

Indiening — Dépôt

De Voorzitter. — De volgende voorstellen van wet werden ingediend:

1° Door de heer Weckx tot depolitiseren van de wervingen in de openbare diensten;

Les propositions de loi ci-après ont été déposées :

1^o Par M. Weckx visant à dépolitiser les recrutements dans la fonction publique;

2^o Door de heer De Bondt tot wijziging en aanvulling van sommige bepalingen van het koninklijk besluit nr. 80 van 21 juli 1982, tot vaststelling van het aantal aanvaardbare bijkomende lestijden in het pedagogisch hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan, georganiseerd of gesubsidieerd door de Staat;

2^o Par M. De Bondt modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté royal n^o 80 du 21 juillet 1982 fixant le nombre total de périodes supplémentaires admissibles dans l'enseignement supérieur pédagogique de type court et de plein exercice, organisé ou subventionné par l'Etat;

3^o Door de heer Cooreman :

a) Tot belastingverlaging en bestrijding van de fiscale fraude;

b) Tot instelling van een algemene pensioen- en spaarfondsen-regeling.

3^o Par M. Cooreman :

a) Réduisant la fiscalité et réprimant la fraude fiscale;

b) Instituant un régime général des fonds de pension et d'épargne.

Deze voorstellen van wet zullen worden vertaald, gedrukt en rondgedeeld.

Ces propositions de loi seront traduites, imprimées et distribuées.

Er zal later over de inoverwegingneming worden beslist.

Il sera statué ultérieurement sur leur prise en considération.

PROPOSITION — VOORSTEL

Dépôt — Indiening

M. le Président. — M. Trussart et Mme Van Puymbroeck ont déposé une proposition de résolution relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

De heer Trussart en mevrouw Van Puymbroeck hebben ingediend een voorstel van resolutie betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europese Parlement.

Cette proposition de résolution sera traduite, imprimée et distribuée.

Dit voorstel zal worden vertaald, gedrukt en rondgedeeld.

Il sera statué ultérieurement sur sa prise en considération.

Er zal later over de inoverwegingneming worden beslist.

INTERPELLATIONS — INTERPELLATIES

Demandes — Verzoeken

M. le Président. — J'ai reçu les demandes d'interpellation que voici :

1^o Par M. Serge Moureaux au ministre de la Région bruxelloise sur « l'avis, étonnant par son caractère improvisé, mal documenté et fondamentalement contraire aux intérêts de la Région bruxelloise, que l'exécutif de ladite région a émis sur la proposition de régionalisation des cinq secteurs nationaux »;

Ik heb de volgende interpellatieverzoeken ontvangen :

1^o Door de heer Serge Moureaux tot de minister van het Brusselse Gewest over « het door de Executieve van het Brusselse Gewest uitgebracht advies over de regionalisering van de vijf nationale sectoren, dat opvallend improvisatorisch is, slecht gedocumenteerd en in strijd met de belangen van dat Gewest »;

2^o Par M. de Clippele au ministre des Communications et des Postes, Télégraphes et Téléphones, sur « les retards inadmissibles dans l'envoi des documents d'immatriculation par l'Office de la circulation routière ».

2^o Door de heer de Clippele tot de minister van Verkeerswezen en Posterijen, Telegrafie en Telefonie, over « de onaanvaardbare vertraging bij de verzending van de inschrijvingsstukken door de dienst Wegverkeer ».

Inscrites à l'ordre du jour.

Op de agenda geplaatst.

Le Sénat se réunira demain mercredi 27 avril 1983 à 10 et à 14 heures.

De Senaat vergadert opnieuw morgen woensdag 27 april 1983 te 10 en te 14 uur.

La séance est levée.

De vergadering is gesloten.

(La séance est levée à 20 h 15 m.)

(De vergadering wordt gesloten te 20 u. 15 m.)