

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

23 FEVRIER 1994

**Proposition de loi prise en application
de l'article 41, § 5, de la Constitution**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 27 décembre 1993, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "prise en application de l'article 41, § 5, de la Constitution", a donné le 9 février 1994 l'avis suivant:

R. A 16466*Voir:***Document du Sénat:****941-1** (1993-1994): Proposition de loi.**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1993-1994

23 FEBRUARI 1994

**Voorstel van wet tot uitvoering van
artikel 41, § 5, van de Grondwet**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 december 1993 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot uitvoering van artikel 41, § 5, van de Grondwet", heeft op 9 februari 1994 het volgend advies gegeven :

R. A 16466*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****941-1** (1993-1994): Voorstel van wet.

Suivant l'article 41, § 5, de la Constitution :

"Une commission parlementaire de concertation composée paritairement de membres de la Chambre des représentants et du Sénat règle les conflits de compétences intervenant entre les deux Chambres et peut, d'un commun accord, allonger à tout moment les délais d'examen prévus aux paragraphes 3 et 4.

A défaut de majorité dans les deux composantes de la commission, celle-ci statue à la majorité des deux tiers de ses membres.

Une loi détermine la composition et le fonctionnement de la commission ainsi que le mode de calcul des délais énoncés dans les paragraphes précédents".

Observation préliminaire.

La commission parlementaire de concertation visée à l'article 41, § 5, n'est pas une commission parlementaire classique. A la différence de celle-ci qui se borne à faire rapport à l'assemblée plénière, la commission parlementaire de concertation est appelée à prendre des décisions qui s'imposent de plein droit aux deux assemblées.

Les commissions parlementaires classiques sont constituées au sein d'une assemblée. Elles sont, en principe, composées de membres d'une seule assemblée. Au contraire, la commission parlementaire de concertation est, suivant le texte de l'article 41, § 5, constituée paritairement, à la fois de membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

.../...

Enfin, elle est la seule à être créée par la Constitution et organisée par la loi alors que les attributions des commissions parlementaires classiques et le fonctionnement de celles-ci sont prévus par le règlement de chacune des deux assemblées parlementaires.

C'est en ayant présente à l'esprit cette spécificité de la commission de concertation qu'il convient de lire le présent avis.

Observations générales.

I. Composition de la commission parlementaire de concertation.

1. L'article 41, § 5, doit s'entendre comme excluant de la composition de la commission parlementaire de concertation toute personne étrangère aux deux assemblées.

Or, selon l'article 3, alinéa 1er, troisième tiret, de la proposition examinée, un membre du Gouvernement siègerait, dans la commission; cette disposition n'est pas conciliable avec l'article précité de la Constitution. En effet, la Constitution ne prévoit pas, au sein de cette commission chargée de régler certains aspects des travaux des deux assemblées, la représentation permanente du Pouvoir exécutif, par l'un des membres du Gouvernement, dont la proposition n'indique du reste pas comment il serait nommé membre de la commission. L'on pourrait, pour rencontrer,

.../...

fût-ce partiellement, les préoccupations des auteurs de la proposition, prévoir, d'une part, que les ministres peuvent demander à assister aux séances de la commission et y être entendus lorsqu'ils le demandent et, d'autre part, que la commission peut leur demander d'assister à ses séances.

2. Suivant l'article 3, alinéa 1er, premier tiret du texte de la proposition examinée, le président de la Chambre des représentants et celui du Sénat sont, l'un et l'autre, membres de la commission parlementaire de concertation. Or, selon l'article 41, § 5, alinéa 2 :

"A défaut de majorité dans les deux composantes de la commission, celle-ci statue à la majorité des deux tiers de ses membres".

Ainsi la commission est composée exclusivement sur une base paritaire de députés et de sénateurs ayant tous voix délibérative.

Il en résulte que les deux présidents faisant partie chacun de la commission et appartenant en leur qualité à l'une ou à l'autre de ses composantes, doivent nécessairement avoir voix délibérative et non, comme le prévoit le texte proposé, voix consultative.

Dans ce cas, pour respecter les règles de la représentation proportionnelle que les auteurs de la proposition entendent consacrer, il y aurait lieu de compter les présidents de l'une et l'autre assemblées dans les groupes politiques dont ils font partie.

.../...

L'article 3 proposé doit être revu pour tenir compte des observations qui précèdent.

II. Compétence ratione temporis de la commission parlementaire de concertation.

L'article 8, § 1er, alinéa 2, prévoit :

"La saisine de la commission suspend le vote s'il n'est pas encore intervenu ou, dans le cas contraire, la promulgation jusqu'au lendemain de l'envoi de sa décision, conformément à l'article 6".

Le rôle de la commission parlementaire de concertation est de régler les conflits de compétence qui pourraient naître au cours de la procédure d'élaboration d'une loi par les Chambres. Une fois la loi définitivement adoptée par elles, la commission parlementaire de concertation est dessaisie. Il ne se conçoit pas qu'elle puisse tenir en échec la prérogative royale de promulgation des lois.

L'ensemble des dispositions de l'article 41 confirme bien que c'est à l'occasion du dépôt d'un projet de loi, en cours d'examen, durant les délibérations, bref avant le vote sur l'ensemble de la loi, que la commission parlementaire de concertation est appelée à intervenir et à statuer. Admettre une autre interprétation, comme celle que la proposition envisage, pourrait aboutir à des difficultés insurmontables.

.../...

III. Fonctionnement de la commission.

1. L'article 4 de la proposition ne règle que très partiellement le fonctionnement de la commission, plus spécialement les modalités de sa convocation, le délai dans lequel elle se réunit et la publicité de ses séances; pour le surplus, il délègue à la commission le soin d'établir un règlement d'ordre intérieur déterminant notamment, comme le précisent les développements, les modalités de la présidence, le remplacement des membres absents, la tenue des procès-verbaux, le quorum de présence requis.

Une telle délégation n'est pas conciliable avec l'article 41, § 5, alinéa 3, de la Constitution, aux termes duquel les règles de fonctionnement de la commission doivent être établies par la loi. L'article 46 de la Constitution, en vertu duquel chacune des assemblées détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions (1), ne peut être appliqué, même par analogie, à la commission parlementaire de concertation.

La proposition doit dès lors être complétée par des dispositions établissant notamment les quorums de présence ainsi que les modalités du remplacement des membres empêchés.

(1) Ainsi le fonctionnement des commissions parlementaires est-il réglé par les articles 16 à 25 du règlement de la Chambre des représentants et 55 à 62 de celui du Sénat.

2. Comme il ressort du rapport de la commission sénatoriale (1), la saisine de la commission constitue l'un des aspects de son fonctionnement qu'il revient au législateur de régler également; or, la proposition, particulièrement en ses articles 8 et 9, est peu explicite à ce sujet, vraisemblablement en raison du fait que ses auteurs n'établissent pas de distinction entre le pouvoir de saisir la commission et celui de la convoquer.

Si l'ambiguïté qui vient d'être relevée résulte d'une telle confusion, il serait souhaitable que, d'une part, le texte lève cette équivoque et que, d'autre part, le législateur apprécie l'opportunité de réserver aux présidents ou à plus d'un tiers des membres de la commission (2), le pouvoir de saisir celle-ci.

Si, en revanche, cette interprétation ne correspondait pas à l'intention des auteurs, il conviendrait alors de compléter la proposition par des dispositions réglant la saisine de la commission dans les diverses hypothèses envisageables.

3. Enfin, l'article 11, alinéa 4, de la proposition dispose que la commission sera, lorsqu'elle ne décide pas dans les délais prescrits, présumée avoir, selon le cas, "écarté le conflit de compétences allégué ou (...) refusé

(1) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, doc. Sénat 100-19/2 (S.E. 1991-1992), p. 80.

(2) Voir l'article 4, alinéa 1er, mais également les articles 6, § 1er, 6°, et 9, § 2, de la proposition.

toute prolongation des délais d'examen"; selon le commentaire de l'article, il s'agirait là d'un mécanisme destiné à éviter le blocage de la commission et à permettre la poursuite du travail parlementaire.

Il faut cependant constater que les dispositions constitutionnelles règlent elles-mêmes les cas dans lesquels la commission ne parvient pas à statuer, à défaut d'accord majoritaire en son sein (1); en revanche, la Constitution n'envisage nullement que la commission puisse s'abstenir de décider, c'est-à-dire de prendre position en procédant aux votes utiles, auquel cas on voit d'ailleurs mal ce qui permettrait de présumer le résultat de tels votes qui n'auraient, par hypothèse, pu s'exprimer; le règlement du partage des attributions entre les assemblées ne peut résulter d'une présomption légale applicable chaque fois que la commission s'abstiendrait de procéder à ce règlement, puisque aussi bien la Constitution lui réserve le soin d'en décider dans chaque cas dont elle serait saisie. Quant au défaut d'accord sur quelque prolongation de délai d'examen, il a simplement pour conséquence le maintien de la durée initiale du délai.

L'article 11, alinéa 4, doit donc être omis, de même que l'alinéa suivant, cette règle figurant déjà à l'article 7, § 5.

(1) Il s'agit des deux dispositions visées à l'article 11, alinéa 3, de la proposition, qui établissent la durée des délais applicables à défaut d'un accord au sein de la commission sur un autre délai.

Observations particulières.Intitulé.

Si la coordination des articles de la Constitution était adopté avant l'examen de la présente proposition, il faudrait adapter l'intitulé à la nouvelle numérotation des articles de cette coordination ainsi que le texte lui-même.

Dispositif.Article 2.

1. L'article 2, 1° à 3°, rappelle les compétences que l'article 41 de la Constitution attribue à la commission parlementaire de concertation.

L'énumération de ces compétences est cependant incomplète puisque l'article 2 omet de mentionner que l'article 41, § 4, alinéa 5, de la Constitution charge la commission de fixer le délai dans lequel la Chambre devra se prononcer lorsqu'elle ne l'a pas fait dans les délais prévus aux alinéas 2 et 4 du même paragraphe (1).

(1) Cfr. article 9, § 3, de la proposition.

.../...

2. L'article 2, 5°, suivant lequel la commission est chargée

"d'organiser des concertations entre les deux Chambres portant sur l'activité parlementaire"

prévoit une compétence qui n'est pas visée par l'article 41, § 5, de la Constitution. De plus, une telle disposition est de nature à porter atteinte à l'indépendance de chacune des deux Chambres et à la responsabilité de leur président.

Le 5° doit, dès lors, être omis.

Article 6.

Selon l'article 6, § 1er, 1°, de la proposition, les délais d'évocation visés à l'article 41, § 3, alinéas 2, 9 et 10, de la Constitution prennent cours le lendemain de l'envoi aux sénateurs du projet par le président du Sénat.

Si l'on se réfère à l'article 41, § 3, alinéa 2, précité, la demande d'évocation doit, en revanche, être formulée dans les quinze jours de la réception par le Sénat du projet adopté et transmis par la Chambre des représentants.

Le texte initialement proposé lors de la révision de l'article 41 de la Constitution prévoyait que la demande d'évocation devait être formulée dans les sept jours de la réception du projet de loi; les auteurs de cette proposition précisaient à cet égard que les délais d'évocation devaient

.../...

"prendre cours le jour de la réception et non le jour où le projet de loi est distribué sous forme d'un document parlementaire" et qu'"afin d'éviter toute perte de temps entre ces deux moments, une adaptation du règlement du Sénat, visé à l'article 46 de la Constitution, semble indiquée" (1).

Encore que certaines propositions d'amendements tendaient accessoirement à substituer les termes "distribution du projet" aux termes "réception du projet", ceux-ci furent maintenus ; en revanche, le délai de sept jours initialement prévu a été remplacé par un délai de quinze jours, vraisemblablement pour tenir compte du délai nécessaire à la distribution des documents après leur réception par le président du Sénat (2).

Si, ainsi que le prévoit la proposition, à la différence de la disposition constitutionnelle commentée ci-dessus, le délai d'évocation ne commençait à s'écouler que le lendemain de la distribution du projet aux sénateurs, ceux-ci seraient fondés à estimer pouvoir encore exercer leur droit d'évocation, alors même que le terme calculé à partir de la transmission du projet par la Chambre des représentants serait pour elle échu, mettant ainsi fin à la

(1) Doc. Sénat 100-19/1° (S.E. 1991-1992), p. 6.

(2) Voir notamment le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, doc. Sénat 100 - 19/2° (S.E. 1991-1992), spécialement pp. 44, 45, 62, 63 et 98, ainsi que, dans le document du Sénat 100-19/5° (S.E. 1991-1992), la proposition d'amendement sous B, et, dans le document de la Chambre des représentants 896/4-92/93, la proposition d'amendement sous B.

procédure parlementaire et l'autorisant donc, à défaut d'évocation par le Sénat avant cette échéance, à soumettre le projet à la sanction royale.

Il convient de s'en tenir aux termes de l'article 41, § 3, alinéa 2, de la Constitution, afin d'éviter de telles discordances.

Article 7.

L'article 7 énumère les causes d'interruption ou de suspension des délais prévus par l'article 41 de la Constitution.

Toutefois, alors que la réforme des procédures législatives n'apporte aucune restriction à l'application de l'article 38bis de la Constitution (1), qui permet l'introduction par trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques d'une motion motivée déclarant les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés, l'article 7 ne règle pas le sort des délais de procédure dans cette hypothèse.

Puisque le dépôt d'une telle motion suspend la procédure parlementaire, la proposition devrait également envisager l'interruption ou la suspension, en cette occurrence, des délais impartis pour cette procédure législative.

(1) Voir à ce sujet le rapport, voir note , p. 1, pp. 60 et 66.

Article 10.

Selon l'article 10, la commission peut allonger les délais fixés aux articles 8 et 9; paraissent plus spécialement visés les délais dont l'article 8, § 3, et l'article 9, §§ 1er et 3, déterminent la durée, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les délais impartis à la commission pour statuer.

L'article 9, § 3, alinéa 1er, établit cependant le délai de convocation de la commission, lorsque la Chambre des représentants ne se prononce pas sur un projet de loi adopté par le Sénat dans les délais prescrits à l'article 41, § 4, de la Constitution.

Or, le délai de quinze jours dans lequel doit se réunir la commission dans ce cas est déjà fixé par l'article 41, § 4, alinéa 5, de la Constitution, et, si le § 5, alinéa 1er, du même article permet à la commission d'allonger certains des délais prévus par les deux paragraphes qui précèdent, il ne vise cependant que les délais d'examen des projets de loi.

La commission ne peut, par conséquent, être habilitée à prolonger le délai de quinze jours fixé par l'article 41, § 4, alinéa 5, de la Constitution, puisqu'il ne s'agit pas d'un délai d'examen au sens de son article 41, § 5, alinéa 1er; l'article 10, qui semble permettre la prolongation de ce délai de réunion, devrait donc être revu.

.../...

Article 13.

Selon le commentaire que réservent les développements à l'article 13, ses dispositions n'auraient vocation à s'appliquer qu'une seule fois, à l'occasion de l'entrée en vigueur de l'article 41 de la Constitution, ce qui ne ressort pourtant pas du dispositif même de la proposition.

L'article 13, § 2, prévoit ainsi que les projets de loi relevés de caducité et les propositions de loi redéposées, dès après le prochain renouvellement des chambres législatives, devront se conformer à l'article 41, § 6, de la Constitution, c'est-à-dire mentionner s'ils règlent une matière visée à l'article 26, alinéa 2, ou à l'article 41, §§ 2, 3 ou 4, de la Constitution.

En tant qu'elle concerne les propositions de loi qui, n'étant pas de celles visées à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés, feraient l'objet d'un nouveau dépôt après le prochain renouvellement des Chambres, cette disposition est inutile puisque l'article 41, § 6, de la Constitution sera en vigueur au moment de leur dépôt.

Ces propositions de loi pourraient toutefois également, comme le sont parfois certains projets de loi,

.../...

être relevées de leur caducité, au début de la législature, par une loi particulière dérogeant à celle du 3 mars 1977 (1); la proposition n'envisage pas ce cas.

L'article 13, § 2, ne vise, en effet, que les projets de loi relevés de caducité; il ne précise du reste pas les modalités d'indication dans ces projets, dont les Chambres demeurerait saisies en vertu d'une loi particulière, des dispositions visées à l'article 41, § 6, de la Constitution; il semble par conséquent que des dispositions similaires à celles figurant à l'article 13, § 1er, de la proposition devraient également être prévues pour les propositions relevées de la caducité.

(1) Voir à ce sujet J. VELU, "Droit public", tome premier, Bruylant, 1986, n^{os} 459 et 460, pp. 707-708.

Artikel 41, § 5, van de Grondwet bepaalt :

"Een parlementaire overlegcommissie, paritair samengesteld uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, regelt de bevoegdheidsconflicten tussen de twee Kamers en kan, in onderlinge overeenstemming, te allen tijde de in de §§ 3 en 4 voorgeschreven termijnen van onderzoek verlengen.

Is er geen meerderheid in de twee samenstellende delen van de commissie, dan beslist deze bij meerderheid van twee derde van haar leden.

Een wet bepaalt de samenstelling en de werkwijze van de commissie, alsmede de berekeningswijze van de in de vorige paragrafen gestelde termijnen".

Voorafgaande opmerking.

De parlementaire overlegcommissie genoemd in artikel 41, § 5, is geen klassieke parlementaire commissie. In tegenstelling tot deze laatste, die zich ertoe bepaalt verslag uit te brengen aan de algemene vergadering, moet de parlementaire overlegcommissie beslissingen nemen die voor de beide vergaderingen van rechtswege bindend zijn.

De klassieke parlementaire commissies worden opgericht binnen een vergadering. In beginsel bestaan ze uit leden van één enkele vergadering. De parlementaire overlegcommissie daarentegen is volgens de tekst van artikel 41, § 5, paritair samengesteld, zowel uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als van de Senaat.

Ten slotte is zij de enige commissie die bij de Grondwet wordt opgericht en bij de wet wordt geregeld,

.../...

terwijl de bevoegdheden en de werkwijze van de klassieke parlementaire commissies vastgelegd worden in het reglement van elk van beide parlementaire vergaderingen.

Dit advies moet worden gelezen in het licht van het specifieke karakter van de overlegcommissie.

Algemene opmerkingen.

I. Samenstelling van de parlementaire overlegcommissie.

1. Artikel 41, § 5, moet aldus worden verstaan dat wie niet in één van beide vergaderingen zitting heeft, geen deel kan uitmaken van de parlementaire overlegcommissie.

Artikel 3, eerste lid, derde streepje, van het onderzochte voorstel bepaalt echter dat een lid van de Regering zitting heeft in de commissie; deze bepaling verdraagt zich niet met voornoemd artikel van de Grondwet. De Grondwet voorziet immers niet in een permanente vertegenwoordiging van de uitvoerende macht, door toedoen van één van de leden van de Regering, in deze commissie die ermede belast wordt sommige aspecten van de werkzaamheden van de beide vergaderingen te regelen, en bovendien schrijft het voorstel niet voor hoe dat Regeringslid tot lid van de commissie zou worden benoemd. Om zelfs maar gedeeltelijk tegemoet te komen aan de bedoeling van de indieners van het voorstel kan enerzijds bepaald worden dat de ministers kunnen verzoeken om deel te nemen aan de vergaderingen van de commissie en er gehoord worden indien ze erom vragen, en

.../...

anderzijds dat de commissie hen kan vragen aanwezig te zijn op de vergaderingen.

2. Artikel 3, eerste lid, eerste streepje, van de tekst van het onderzochte voorstel bepaalt dat de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en die van de Senaat beiden lid zijn van de parlementaire overlegcommissie. Artikel 41, § 5, tweede lid, schrijft evenwel voor :

"Is er geen meerderheid in de twee samenstellende delen van de commissie, dan beslist deze bij meerderheid van twee derde van haar leden".

Dit betekent dat de commissie paritair is samengesteld en dat zij uitsluitend uit volksvertegenwoordigers en senatoren bestaat, die allen stemgerechtigd zijn.

Daaruit vloeit voort dat de twee voorzitters, die beiden deel uitmaken van de commissie en in die hoedanigheid tot één van beide samenstellende delen behoren, noodzakelijkerwijs stemgerechtigd moeten zijn, doch niet, naar luid van de voorgestelde tekst, met raadgevende stem zitting hebben.

In dat geval moeten de voorzitters van de beide vergaderingen gerekend worden bij de fracties waarvan ze deel uitmaken, zulks teneinde de regels van de evenredige verdeling in acht te nemen die de indieners van het voorstel gehuldigd willen zien.

.../...

Het voorgestelde artikel 3 moet worden herzien, rekening houdend met de vorenstaande opmerkingen.

II. Bevoegdheid ratione temporis van de parlementaire overlegcommissie.

Artikel 8, § 1, tweede lid, schrijft voor :

"De behandeling door de commissie schort de stemming op indien ze nog niet heeft plaatsgehad; indien dat wel het geval is, wordt de afkondiging opgeschort tot de dag na die waarop haar beslissing overeenkomstig artikel 6 is verstuurd".

De taak van de parlementaire overlegcommissie bestaat erin de bevoegdheidsconflicten te regelen die kunnen rijzen bij de behandeling van een wet door de Kamers. Zodra ze de wet definitief hebben aangenomen, is de parlementaire overlegcommissie niet langer bevoegd. Het is ondenkbaar dat ze het koninklijke prerogatief van de afkondiging van wetten kan beknotten.

Alle bepalingen vervat in artikel 41 bevestigen wel degelijk dat de parlementaire overlegcommissie handelt en beslist bij de indiening van een wetsontwerp, tijdens het onderzoek, tijdens de beraadslagingen, kortom vooraleer omtrent de wet in haar geheel wordt gestemd. Indien een andere uitlegging wordt aanvaard, zoals die waarin het voorstel voorziet, zou zulks onoverkomelijke problemen kunnen meebrengen.

.../...

II. Werkwijze van de commissie.

1. Artikel 4 van het voorstel regelt slechts zeer gedeeltelijk de werkwijze van de commissie, meer in het bijzonder de wijze waarop ze wordt bijeengeroepen, de termijn waarbinnen ze vergadert en de openbaarheid van de vergaderingen; voorts kent dit artikel de commissie de bevoegdheid toe om een reglement van orde op te stellen dat, zoals in de toelichting te lezen staat, inzonderheid de regels voor het voorzitterschap, de vervanging van afwezige leden, het opmaken van de notulen en het vereiste aantal aanwezige leden bepaalt.

Een zodanige delegatie is niet bestaanbaar met artikel 41, § 5, derde lid, van de Grondwet, naar luid waarvan de werkwijze van de commissie bij wet moet worden geregeld. Artikel 46 van de Grondwet, volgens hetwelk iedere Kamer in haar reglement de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent (1), kan zelfs niet bij analogie worden toegepast op de parlementaire overlegcommissie.

Het voorstel moet derhalve worden aangevuld met bepalingen die onder meer het vereiste aantal aanwezige leden voorschrijven, alsmede de regels inzake de vervanging van verhinderde leden.

(1) De werkwijze van de parlementaire commissies wordt geregeld bij de artikelen 16 tot 25 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en bij de artikelen 55 tot 62 van het reglement van de Senaat.

2. Zoals uit het verslag van de Senaatscommissie blijkt (1), is het adiëren van de commissie één van de aspecten van haar werkwijze, die de wetgever eveneens behoort te regelen; het voorstel, inzonderheid de artikelen 8 en 9, is echter weinig expliciet ter zake, waarschijnlijk omdat de indieners van het voorstel geen onderscheid maken tussen de bevoegdheid om de commissie te adiëren en de bevoegdheid om ze bijeen te roepen.

Indien de hierboven beschreven dubbelzinnigheid te wijten is aan die onduidelijkheid, is het enerzijds wenselijk dat de tekst die dubbelzinnigheid opheft, en anderzijds dat de wetgever zou overwegen voor te schrijven dat de commissie geadieerd kan worden door de voorzitters of door meer dan één derde van de leden (2).

Indien die interpretatie daarentegen niet overeenstemt met de bedoeling van de indieners van het voorstel, behoort dit voorstel te worden aangevuld met bepalingen die het adiëren van de commissie in de onderscheiden denkbare gevallen regelt.

3. Ten slotte bepaalt artikel 11, vierde lid, van het voorstel dat indien de commissie geen beslissing neemt binnen de gestelde termijnen, ze naargelang van het geval

(1) Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Gedr. St., Senaat 100-19/2 (B.Z. 1991-1992), blz. 80.

(2) Zie artikel 4, eerste lid, doch eveneens de artikelen 6, § 1, 6°, en 9, § 2, van het voorstel.

geacht wordt "het voorgelegde bevoegdheidsconflict bezworen te hebben of elke verlenging van de termijnen van onderzoek (...) te hebben geweigerd"; volgens de commentaar op het artikel zou dit mechanisme bedoeld zijn om te voorkomen dat de commissie in de klem komt te zitten en moet het ervoor zorgen dat het parlementaire werk kan worden voortgezet.

Evenwel moet worden vastgesteld dat de grondwettelijke bepalingen zelf de gevallen regelen waarin de commissie er niet toe komt te beslissen om reden dat er zich in de commissie geen meerderheid aftekent (1); de Grondwet bepaalt daarentegen geenszins dat de commissie zich ervan kan onthouden om te beslissen, met andere woorden dat ze ervan kan afzien een standpunt in te nemen door de daartoe vereiste stemmingen te houden. In dat opzicht is het overigens niet duidelijk op grond waarvan de stemming die in dat geval niet heeft kunnen plaatshebben, een vermoeden van een stemuitslag kan opleveren; een regeling inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen beide vergaderingen kan niet het gevolg zijn van een wettig vermoeden dat wordt toegepast telkens wanneer de commissie zich ervan onthoudt die verdeling van bevoegdheden te regelen, daar de Grondwet haar de taak oplegt te beslissen telkens wanneer zij daarover geadieerd wordt. De ontstentenis van overeenstemming omtrent enige verlenging van de duur van het onderzoek

(1) Het gaat om de twee bepalingen waarvan sprake is in artikel 11, derde lid, van het voorstel, die de duur vaststellen van de termijnen welke van toepassing zijn wanneer in de commissie geen overeenstemming wordt bereikt omtrent een andere termijn.

daarentegen heeft gewoonweg tot gevolg dat de oorspronkelijke duur van de termijn behouden blijft.

Artikel 11, vierde lid, moet dus vervallen, net zoals het volgende lid, daar deze rechtsregel reeds voorkomt in artikel 7, § 5.

Bijzondere opmerkingen.

Opschrift.

Indien de coördinatie van de artikelen van de Grondwet wordt goedgekeurd vóór het onderzoek van dit voorstel, moet het opschrift worden aangepast aan de nieuwe nummering van de artikelen van die coördinatie, alsmede de tekst zelf.

Bepalend gedeelte.

Artikel 2.

1. Artikel 2, 1° tot 3°, herinnert aan de bevoegdheden die artikel 41 van de Grondwet toekent aan de parlementaire overlegcommissie.

De opsomming van die bevoegdheden is echter onvolledig daar artikel 2 niet vermeldt dat artikel 41, § 4, vijfde lid, van de Grondwet de commissie ermede belast de termijn te bepalen waarbinnen de Kamer uitspraak moet doen

.../...

indien ze zulks niet heeft gedaan binnen de termijnen gesteld in het tweede en het vierde lid van diezelfde paragraaf (1).

2. Naar luid van artikel 2, 5°, is de commissie ermede belast "overleg te organiseren tussen beide Kamers over de parlementaire werkzaamheden". Dit artikel voorziet aldus in een bevoegdheid die niet is voorgeschreven bij artikel 41, § 5, van de Grondwet. Bovendien kan een zodanige bepaling afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van elk van beide Kamers, alsmede aan de verantwoordelijkheid van hun voorzitter.

Derhalve moet onderdeel 5° vervallen.

Artikel 6.

Volgens artikel 6, § 1, 1°, van het voorstel gaan de evocatietermijnen, bedoeld in artikel 41, § 3, tweede, negende en tiende lid, van de Grondwet in de dag na die waarop het ontwerp door de voorzitter van de Senaat aan de senatoren is gestuurd.

Naar luid van voornoemd artikel 41, § 3, tweede lid, moet de Senaat echter binnen vijftien dagen na ontvangst van het ontwerp dat door de Kamer van Volksvertegen-

(1) Zie artikel 9, § 3, van het voorstel.

woordigers is goedgekeurd en overgezonden, zijn verzoek om evocatie doen.

De tekst die aanvankelijk was voorgesteld bij de herziening van artikel 41 van de Grondwet, bepaalde dat het verzoek om evocatie binnen zeven dagen na ontvangst van het ontwerp van wet moest worden gedaan; de indieners van dat voorstel hebben daaromtrent gesteld dat de evocatietermijnen moeten "lopen vanaf de dag van ontvangst en niet vanaf de dag waarop het wetsontwerp in de vorm van een parlementair document wordt rondgedeeld", en dat "om te vermijden dat nutteloze tijd zou verlopen tussen beide momenten, (...) een aanpassing door de Senaat van zijn reglement, bedoeld in artikel 46 van de Grondwet, aangewezen (is)" (1).

Ofschoon in bijkomende orde sommige voorstellen van amendement de woorden "ontvangst van het wetsontwerp" beoogden te vervangen door de woorden "de ronddeling van het wetsontwerp", is de eerstgenoemde uitdrukking behouden; de aanvankelijk gestelde termijn van zeven dagen is echter vervangen door een termijn van vijftien dagen, waarschijnlijk om rekening te houden met de tijd die nodig is voor het ronddelen van de stukken nadat de voorzitter van de Senaat ze heeft ontvangen (2).

(1) Gedr. St. Senaat 100-19/1° (B.Z. 1991-1992), blz. 6.

(2) Zie inzonderheid het verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Gedr. St. Senaat 100-19/2° (B.Z. 1991-1992), inzonderheid blz. 44, 45, 62, 63 en 98, alsmede, in het Gedr. St. Senaat 100-19/5° (B.Z. 1991-1992), het voorstel van amendement onder B, en, in het Gedr. St. Kamer 896/4-92/93, het voorstel van amendement onder B.

.../...

Indien, zoals het voorstel in tegenstelling tot de hierboven besproken grondwetsbepaling voorschrijft, de evocatietermijn pas ingaat de dag na die waarop het ontwerp aan de senatoren wordt rondgedeeld, zouden dezen met recht oordelen hun evocatierecht alsnog te kunnen uitoefenen, ofschoon de Kamer van Volksvertegenwoordigers de termijn die aanvangt op het tijdstip waarop ze het ontwerp heeft overgezonden, als verstreken beschouwt, waardoor de parlementaire procedure aldus eindigt en de Kamer bijgevolg het ontwerp ter bekrachtiging aan de Koning kan voorleggen daar de Senaat vóór die datum zijn evocatierecht niet heeft uitgeoefend.

Teneinde zulke discrepanties te voorkomen is het geboden zich te houden aan het bepaalde in artikel 41, § 3, tweede lid, van de Grondwet.

Artikel 7.

Artikel 7 bepaalt in welke gevallen de termijnen gesteld in artikel 41 van de Grondwet gestuit of geschorst worden.

De hervorming van de wetgevende procedures voert weliswaar geen enkele beperking in met betrekking tot de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet (1), op grond waarvan ten minste drie vierde van de leden van één van de

(1) Zie daaromtrent het verslag, zie noot, blz. 1, blz. 60 en 66.

taalgroepen een met redenen omklede motie ter tafel kan leggen waarin wordt verklaard dat de bepalingen van een ontwerp of een voorstel van wet de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang kunnen brengen, doch artikel 7 regelt niet welke termijnen van procedure in dat geval van toepassing zijn.

Aangezien de indiening van zulk een motie de parlementaire procedure schorst, behoort het voorstel tevens te bepalen dat de met betrekking tot die wetgevende procedure gestelde termijnen in dat geval gestuit of geschorst worden.

Artikel 10.

Volgens artikel 10 kan de commissie de in de artikelen 8 en 9 gestelde termijnen verlengen; deze bepaling betreft inzonderheid de termijnen waarvan artikel 8, § 3, en artikel 9, §§ 1 en 3, de duur bepalen met andere woorden voornamelijk de termijnen waarover de commissie beschikt om te beslissen.

Artikel 9, § 3, eerste lid, bepaalt evenwel binnen welke termijn de commissie wordt bijeengeroepen wanneer de Kamer van Volksvertegenwoordigers binnen de termijnen gesteld in artikel 41, § 4, van de Grondwet geen beslissing neemt over een door de Senaat goedgekeurd wetsontwerp.

De termijn van vijftien dagen waarbinnen de commissie in dat geval moet bijeenkomen, is echter reeds

.../...

voorgeschreven bij artikel 41, § 4, vijfde lid, van de Grondwet; weliswaar kan de commissie op grond van paragraaf 5, eerste lid, van datzelfde artikel sommige termijnen gesteld in de paragrafen 3 en 4 verlengen, doch die bepaling heeft uitsluitend betrekking op de termijnen van onderzoek van de ontwerpen van wet.

Bijgevolg is de commissie niet gerechtigd de termijn van vijftien dagen, gesteld in artikel 41, § 4, vijfde lid, van de Grondwet te verlengen omdat het geen onderzoekstermijn betreft in de zin van artikel 41, § 5, eerste lid; artikel 10, dat lijkt te voorzien in de mogelijkheid om de termijn van vergaderen te verlengen, moet derhalve worden herzien.

Artikel 13.

Volgens de commentaar die de toelichting wijdt aan artikel 13, zouden die bepalingen bedoeld zijn om slechts éénmaal van toepassing te zijn, te weten bij de inwerking-treding van artikel 41 van de Grondwet. Zulks blijkt echter niet uit het eigenlijke dispositief van het voorstel.

Zo bepaalt artikel 13, § 2, dat de van verval ontheven wetsontwerpen en de opnieuw ingediende wetsvoorstellen vanaf de volgende vernieuwing van de wetgevende kamers moeten voldoen aan de voorschriften van artikel 41, § 6, van de Grondwet. Daarmee wordt bedoeld dat zij moeten vermelden of zij een aangelegenheid regelen bedoeld in

.../...

artikel 26, tweede lid, dan wel in artikel 41, §§ 2, 3 of 4 van de Grondwet.

In zoverre deze bepaling betrekking heeft op de voorstellen van wet die niet begrepen zijn onder die welke bedoeld worden in artikel 1, tweede lid, van de wet van 3 maart 1977 betreffende de gevolgen van de ontbinding der Wetgevende Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet, en die opnieuw worden ingediend na de volgende vernieuwing van de Kamers, is zij overbodig omdat artikel 41, § 6, van de Grondwet van kracht zal zijn op het tijdstip waarop die voorstellen van wet worden ingediend.

Die voorstellen van wet kunnen echter eveneens van verval worden ontheven, zoals met bepaalde ontwerpen van wet soms het geval is, bij de aanvang van de zittingsperiode, en wel op grond van een bijzondere wet die voorziet in een afwijking van de wet van 3 maart 1977 (1); het voorstel regelt dat geval niet.

Artikel 13, § 2, betreft immers alleen de van verval ontheven wetsontwerpen; dat voorschrift bepaalt overigens niet hoe de vermeldingen waarvan sprake is in artikel 41, § 6, van de Grondwet moeten worden aangebracht in die ontwerpen welke bij de Kamers op grond van een bijzondere wet aanhangig blijven. Bijgevolg lijkt het nodig voor de van verval ontheven voorstellen in soortgelijke bepalingen te voorzien als die welke in artikel 13, § 1, van het voorstel vervat zijn.

(1) Zie in dat verband J. VELU, "Droit public", deel I, Bruylant, 1986, nrs. 459 en 460, blz. 707-708.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.