

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

14 NOVEMBRE 1996

RAPPORT PERIODIQUE

sur les travaux de la commission
parlementaire de concertation au
cours de la session extraordinaire
1995 et de la session ordinaire
1995-1996

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
PARLEMENTAIRE DE CONCERTATION (1)

PAR LES PRESIDENTS
DE LA CHAMBRE DES
REPRESENTANTS
ET DU SENAT

(1) Composition de la commission :

Présidents : MM. Langendries et Swaelen.

A. — Membres effectifs
de la Chambre des
représentants :

C.V.P. MM. Lenssens, Tant.
V.L.D. MM. Dewael, Valkeniers.
P.S. MM. Eerdeken, Moureaux.
S.P. M. Vanvelthoven.
P.R.L.- M. Reynders.
F.D.F.
P.S.C. M. Langendries.
Ecolo/ M. Lozie.
Agalev
Vl. M. Annemans.
Blok

B. — Membres suppléants
de la Chambre des
représentants :

MM. Breyne, Van Parys.
MM. Van Belle, Verwilghen.
MM. Dighneef, Moriau.
M. Van der Maelen.
M. Michel.
Mme de T'Serclaes.
M. Decroly.
M. Van den Eynde.

A. — Membres effectifs
du Sénat :

C.V.P. MM. Swaelen, Vanden-
berghe.
V.L.D. MM. Coveliers, Verhof-
stadt.
P.S. MM. Lallemand, Mahoux.
S.P. MM. Erdman, Moens.
P.R.L.- M. Foret.
F.D.F.
P.S.C. Mme Willame-Boonen.
Vl. M. Verreycken.
Blok

B. — Membres suppléants
du Sénat :

MM. Bourgeois, Olivier.
MM. Goovaerts, Goris.
MM. Hotyat, Mouton.
MM. Hostekint, Pinoie.
M. Hatry.

Mme Milquet.
M. Raes.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

14 NOVEMBER 1996

PERIODIEK VERSLAG

over de werkzaamheden van de
parlementaire overlegcommissie
gedurende de bijzondere zitting 1995
en de gewone zitting
1995-1996

NAMENS DE PARLEMENTAIRE
OVERLEGCOMMISSIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE VOORZITTERS
VAN DE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN DE SENAAT

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitters : de heren Langendries en Swaelen.

A. — Vaste leden van de
Kamer van volks-
vertegenwoordigers :

C.V.P. HH. Lenssens, Tant.
V.L.D. HH. Dewael, Valkeniers.
P.S. HH. Eerdeken, Moureaux.
S.P. H. Vanvelthoven.
P.R.L.- H. Reynders.
F.D.F.
P.S.C. H. Langendries.
Ecolo/ H. Lozie.
Agalev
Vl. H. Annemans.
Blok

B. — Plaatsvervangers van
de Kamer van volks-
vertegenwoordigers :

HH. Breyne, Van Parys.
HH. Van Belle, Verwilghen.
HH. Dighneef, Moriau.
H. Van der Maelen.
H. Michel.
Mevr. de T'Serclaes.
H. Decroly.
H. Van den Eynde.

A. — Vaste leden van de
Senaat :

C.V.P. HH. Swaelen, Vanden-
berghe.
V.L.D. HH. Coveliers, Verhofstadt.
P.S. HH. Lallemand, Mahoux.
S.P. HH. Erdman, Moens.
P.R.L.- H. Foret.
F.D.F.
P.S.C. Mevr. Willame-Boonen.
Vl. H. Verreycken.
Blok

B. — Plaatsvervangers van
de Senaat :

HH. Bourgeois, Olivier.
HH. Goovaerts, Goris.
HH. Hotyat, Mouton.
HH. Hostekint, Pinoie.
H. Hatry.

Mevr. Milquet.
H. Raes.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport, qui présente un aperçu des travaux de la commission parlementaire de concertation au cours de la session extraordinaire 1995 et de la session ordinaire 1995-1996, est le premier rapport périodique publié par la commission.

I. — INTRODUCTION

Conformément à l'article 6, dernier alinéa, de la loi du 6 avril 1995 « organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat » ⁽¹⁾, le règlement d'ordre intérieur de la commission parlementaire de concertation fixe les conditions de la tenue des procès-verbaux de la commission.

La commission de concertation a adopté son règlement d'ordre intérieur ⁽²⁾ le 11 septembre 1995. Pour ce qui concerne les procès-verbaux, il dispose que :

« 5.1. *Un procès-verbal est dressé à la suite de chaque réunion de la commission. Celui-ci mentionne en tout cas la date et l'heure de la réunion, le nom du président de la réunion, le nom des membres présents et, le cas échéant, celui des autres présents, les décisions que la commission a prises, les résultats des votes, l'heure de la fin de la réunion et, le cas échéant, la date et l'heure des prochaines réunions.*

5.2. *Les procès-verbaux sont signés par le président de la réunion et par le président de l'autre assemblée ou par ceux qui les ont remplacés.*

5.3. *Les procès-verbaux sont conservés par les greffiers. Ils peuvent être consultés par les membres de la commission et par les membres du gouvernement, dans les cas visés aux points 4.6. et 4.7. ».*

Ce même règlement d'ordre intérieur prévoit également la publication des décisions prises par la commission. L'article 7.2. dispose, à ce propos, que :

« 7.2. *Les décisions de la commission de concertation sont publiées sous la forme d'un document parlementaire commun aux deux assemblées. Le document mentionne la date à laquelle la commission a pris sa décision et le contenu de celle-ci, ainsi que le nom de ceux qui ont signé les procès-verbaux comme prévu au 5.2. ».*

Etant donné que, d'une part, les documents parlementaires précités ne mentionnent que les décisions proprement dites et que, d'autre part, la motivation résumée dans les procès-verbaux n'est pas publique, la commission de concertation a convenu de publier un rapport périodique de ses activités.

DAMES EN HEREN,

Het voorliggende verslag geeft een overzicht van de werkzaamheden van de parlementaire overlegcommissie gedurende de bijzondere zitting 1995 en de gewone zitting 1995-1996. Het is het eerste periodieke verslag dat door de commissie wordt uitgebracht.

I. — INLEIDING

Luidens artikel 6, laatste lid, van de wet van 6 april 1995 « houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State » ⁽¹⁾ bepaalt het reglement van orde van de parlementaire overlegcommissie hoe de notulen van de vergaderingen worden opgemaakt.

Op 11 september 1995 heeft de parlementaire overlegcommissie de tekst van haar reglement van orde aangenomen ⁽²⁾, die met betrekking tot de notulen het volgende bepaalt :

« 5.1. *Van elke vergadering van de commissie worden notulen opgemaakt. Zij vermelden in ieder geval de datum en het uur van de vergadering, de naam van de voorzitter die de vergadering heeft voorgezeten, de naam van de aanwezige leden, in voorkomend geval de andere aanwezigen, de beslissingen die de commissie heeft genomen, het resultaat van de stemmingen, het uur waarop de vergadering werd gesloten, en, in voorkomend geval, datum en uur van de volgende vergaderingen.*

5.2. *De notulen worden ondertekend door de voorzitter die de vergadering heeft voorgezeten en door de voorzitter van de andere assemblees of door degenen die hen vervangen.*

5.3. *De notulen worden bewaard door de griffiers. Zij kunnen worden geraadpleegd door de leden van de commissie en door de leden van de regering in de gevallen bedoeld in 4.6. of 4.7. ».*

Daarnaast voorziet hetzelfde reglement van orde in de publikatie van de beslissingen van de commissie. Artikel 7.2. bepaalt in dat verband :

« 7.2. *De beslissingen van de overlegcommissie worden bekendgemaakt in de vorm van een parlementair stuk dat gemeenschappelijk is aan beide assemblees. Het stuk vermeldt de dag waarop de commissie haar beslissing heeft genomen, de inhoud van die beslissing en de naam van degenen die de notulen zoals bedoeld in 5.2. hebben ondertekend. ».*

Aangezien in voornoemde parlementaire stukken alleen de eigenlijke beslissingen worden opgenomen, enerzijds, terwijl de in de notulen samengevatte motivering niet publiek is, anderzijds, werd in de overlegcommissie overeengekomen om periodiek verslag uit te brengen over de werkzaamheden.

⁽¹⁾ *Moniteur belge* du 29 avril 1995.

⁽²⁾ *Doc. parl., Chambre, S.E. 1995, n° 82/2 et Sénat n° 1-82/2.*

⁽¹⁾ *Belgisch Staatsblad* van 29 april 1995.

⁽²⁾ *Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/2 en Senaat n° 1-82/2.*

Le présent rapport donne un aperçu systématique des décisions prises par la commission parlementaire de concertation au cours de la session extraordinaire 1995 et de la session ordinaire 1995-1996.

II. — LES CONFLITS DE COMPETENCE

2.1. Introduction

En vertu de l'article 82, alinéa 1^{er}, de la Constitution, la commission parlementaire de concertation règle les conflits de compétence survenant entre la Chambre des représentants et le Sénat.

La procédure selon laquelle la commission de concertation règle lesdits conflits de compétence est décrite à l'article 11 de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation.

La commission « règle » le conflit de compétence en décidant si la procédure législative à suivre est celle de l'article 74 (procédure monocratérale), de l'article 77 (procédure obligatoirement bicamérale) ou des articles 78 à 81 de la Constitution (procédure optionnellement bicamérale)⁽¹⁾. En d'autres termes, elle « qualifie » le projet ou la proposition de loi.

Les décisions de la commission lient les deux assemblées⁽²⁾.

Au cours de la session ordinaire 1995-1996, divers problèmes ont surgi quant à la qualification de projets et propositions de loi. Ils n'ont toutefois débouché qu'une seule fois sur une procédure formelle de règlement d'un conflit de compétence, à savoir dans le cas du projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers (Doc. Chambre n° 289-95/96, et Doc. Sénat n° 1-246, 1995-1996).

Dans d'autres cas, il s'agissait de questions relatives à la qualification d'un projet posées par le président de la commission de la Justice de la Chambre (projet de loi visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation, Doc. Chambre n° 271-95/96, et Doc. Sénat, n° 1-52, 1995-1996) et par le président du Sénat (projet de loi relatif à la reconnaissance du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal international pour le Rwanda, et à la coopération avec ces tribunaux, Doc. Chambre n° 359-95/96, et Doc. Sénat n° 1-247/1, 1995-1996).

La commission parlementaire de concertation a par ailleurs consacré plusieurs réunions à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif au traitement monocratéral ou bicatéral de projets (annexe 1) et du point de vue du gouvernement en la matière (annexe 2). Pour ce faire, elle s'est basée sur une note

Het voorliggende verslag wil een gesystematiseerd overzicht geven van de beslissingen van de parlementaire overlegcommissie tijdens de bijzondere zitting 1995 en de gewone zitting 1995-1996.

II. — BEVOEGDHEIDSCONFLICTEN

2.1. Inleiding

Luidens artikel 82, eerste lid, van de Grondwet regelt de parlementaire overlegcommissie de bevoegdheidsconflicten tussen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

De wijze waarop de overlegcommissie dit doet, is beschreven in artikel 11 van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie.

De commissie « regelt » het bevoegdheidsconflict door te beslissen of de wetgevende procedure die moet worden gevolgd, die is van artikel 74 (monocratérale procedure), artikel 77 (verplicht bicamérale procedure) of van de artikelen 78 tot 81 van de Grondwet (optioneel bicamérale procedure)⁽¹⁾. Ze « kwalificeert » het voorstel of ontwerp als het ware.

De beslissingen van de commissie binden beide assemblys⁽²⁾.

Tijdens de gewone zitting 1995-1996 zijn er diverse problemen gerezen met betrekking tot de kwalificering van ontwerpen en voorstellen. Die zijn evenwel slechts éénmaal in een formele procedure tot regeling van een bevoegdheidsconflict uitgemond, met name in het geval van het wetsontwerp betreffende de teruggave van cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht (Stuk Kamer n° 289-95/96, Stuk Senaat n° 1-246, 1995-1996).

In andere gevallen ging het om vragen met betrekking tot de kwalificering van een ontwerp, gesteld door de voorzitter van de Kamercommissie voor de Justitie (wetsontwerp strekkende tot de bespoediging van de procedure voor het Hof van Cassatie, Stuk Kamer n° 271-95/96 en Stuk Senaat n° 1-52, 1995-1996) en door de voorzitter van de Senaat (wetsontwerp betreffende de gerechtelijke samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Ruanda, Stuk Kamer n° 359-95/96, Stuk Senaat n° 1-247/1, 1995-1996).

Voorts heeft de parlementaire overlegcommissie diverse vergaderingen gewijd aan de bespreking van het advies van de Raad van State betreffende de monocratérale dan wel bicamérale behandeling van wetsontwerpen (bijlage 1) en van het standpunt van de regering terzake (bijlage 2). Zij ging daarbij mede

⁽¹⁾ Article 11, paragraphe 2, de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation.

⁽²⁾ Article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation

⁽¹⁾ Artikel 11, paragraaf 2, van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie.

⁽²⁾ Artikel 14, eerste lid, van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie.

rédigée par les services de la Chambre et du Sénat intitulée « Aspects pratiques de l'examen des propositions et projets de loi mixtes » (annexe 3).

Les travaux de la commission de concertation n'ont pas (encore) débouché sur une décision formelle en ce qui concerne la manière d'examiner des propositions et projets de loi « mixtes ».

Tant le gouvernement (voir le projet de circulaire, approuvé par le conseil des ministres, « Procédures de dépôt d'un projet de loi », annexe 4) que le président de la Chambre (voir « Note du président de la Chambre à l'attention des présidents de commission », annexe 5) en ont toutefois tiré une série de conclusions provisoires.

La commission de concertation poursuivra ses efforts au cours de la session ordinaire 1996-1997 en vue d'aboutir à un accord en ce qui concerne l'examen des projets mixtes.

2.2. Projets sur lesquels la commission s'est prononcée

2.2.1. *Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers (Doc. Chambre n° 289-95/96, Doc. Sénat n° 1-246, 1995-1996)*

Conflit de compétence dont la commission a été saisie par le président du Sénat (lettre du 26 janvier 1996)

Dans son avis concernant le projet de loi du gouvernement, le Conseil d'Etat a estimé que les articles 9, 10 et 19 dudit projet de loi — qui visent à attribuer une compétence au juge des saisies ou au tribunal de première instance — règlent une matière visée à l'article 77, premier alinéa, 3°, de la Constitution, dans la mesure où il y est fait référence à l'article 146 de celle-ci.

Le Conseil d'Etat a estimé que l'article 77, premier alinéa, 9°, de la Constitution vise non seulement l'organisation des cours et tribunaux, mais aussi leur compétence. Selon le Conseil d'Etat, l'article 77, premier alinéa, 9°, de la Constitution doit être lu conjointement avec l'article 77, premier alinéa, 3°, dans lequel sont cités les articles 145 et 146. Etant donné que, suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'article 146 de la Constitution fonde la compétence du législateur fédéral en ce qui concerne la fixation des compétences des cours et tribunaux, tant l'organisation que la compétence de ceux-ci relèvent du système bicaméral organisé par l'article 77 de la Constitution.

Cette interprétation extensive des articles 77, premier alinéa, 9°, et 77, premier alinéa, 3°, (combinés) de la Constitution n'a pas été suivie par le gouvernement, qui a argué que, selon les travaux parlemen-

uit van een nota geredigeerd door de diensten van Kamer en Senaat onder de titel « Praktische aspecten van de behandeling van gemengde wetsvoorstellen en wetsontwerpen (bijlage 3).

De besprekingen in de overlegcommissie zijn (nog) niet uitgemond in een formele beslissing met betrekking tot de wijze van behandeling van « gemengde » wetsvoorstellen en -ontwerpen.

Zowel de regering (zie het door de ministerraad goedgekeurde ontwerp van circulaire « Procedure voor de indiening van een ontwerp van wet », bijlage 4) als de Kamervoorzitter (zie de « Nota ter attentie van de commissievoorzitters », bijlage 5) hebben er evenwel een aantal voorlopige conclusies uit getrokken.

De overlegcommissie zal in de loop van de gewone zitting 1996-1997 haar inspanningen voortzetten om te komen tot een akkoord over de behandeling van gemengde ontwerpen.

2.2. Ontwerpen waarover de commissie zich heeft uitgesproken

2.2.1. *Wetsontwerp betreffende de teruggave van cultuurogoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht (Stuk Kamer n° 289-95/96, Stuk Senaat n° 1-246, 1995-1996)*

Bevoegdheidsconflict aanhangig gemaakt door de voorzitter van de Senaat (brief van 26 januari 1996)

In zijn advies over het voorontwerp van de regering was de Raad van State van oordeel dat de artikelen 9, 10 en 19 van dit wetsontwerp — die ertoe strekken een bevoegdheid toe te kennen aan de beslagrechter of aan de rechtbank van eerste aanleg — een aangelegenheid regelen zoals bedoeld in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, voor zover daarin wordt verwezen naar artikel 146 van de Grondwet.

De Raad van State vond dat onder artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet niet alleen de organisatie van de hoven en rechtbanken moet worden verstaan, maar eveneens hun bevoegdheid. Artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet moet volgens de Raad worden samengelezen met artikel 77, eerste lid, 3°, waarin de artikelen 145 en 146 van de Grondwet worden opgesomd. Aangezien volgens de rechtspraak van het Arbitragehof artikel 146 van de Grondwet de basis is voor de bevoegdheid van de federale wetgever inzake het bepalen van de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken, behoren zowel de organisatie als de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken tot het bicameraal stelsel van artikel 77 van de Grondwet.

Die ruime interpretatie van de artikelen 77, eerste lid, 9°, *juncto* 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet werd niet gedeeld door de regering, die aanvoerde dat luidens de parlementaire voorbereiding van de

taires préparatoires de la révision de la Constitution de 1993, il convient d'entendre, par les mots « l'organisation des cours et tribunaux » figurant à l'article 77, premier alinéa, 9°, de la Constitution, « l'organisation judiciaire telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire » ⁽¹⁾. La raison pour laquelle la signification exacte se trouve seulement dans les travaux préparatoires et non dans la Constitution est de nature purement technique : on ne peut pas, dans la Constitution, faire référence à un Code déterminé. Des amendements qui tendaient à aller plus loin que l'organisation proprement dite des cours et tribunaux furent explicitement rejetés ⁽²⁾. La référence aux articles 145 et 146 de la Constitution qui est faite à l'article 77, premier alinéa, 3° de celle-ci fut inspirée uniquement par la volonté de soumettre au régime bicaméral obligatoire l'établissement de juridictions administratives. La raison pour laquelle les articles 145 et 146 de la Constitution sont énumérés et non pas l'article 161 (« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ») est très simple : l'article 161 de la Constitution n'a été adopté qu'après l'article 77.

Selon le gouvernement, il résulte donc clairement des travaux préparatoires que le Constituant n'a pas eu l'intention de soumettre au bicaméralisme obligatoire les dispositions relatives à la compétence des tribunaux. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage concernant l'article 146 de la Constitution ne peut être invoquée pour étayer une autre interprétation. Elle se rapporte en effet uniquement à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés et régions, et ne peut donc pas être déterminante en ce qui concerne la répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat. ⁽³⁾

Sur la base de ces arguments, le gouvernement a qualifié l'ensemble du projet comme étant « une matière visée à l'article 78 de la Constitution ».

L'amendement de M. Barzin, qui reprenait la qualification proposée par le Conseil d'Etat, fut rejeté par la commission de la Justice de la Chambre à la demande du gouvernement. Il a été souligné à cet égard qu'il s'agissait d'un rejet de principe, qui montrait « comment la commission entend interpréter la notion d'« organisation des cours et tribunaux » » ⁽⁴⁾.

Le 26 janvier 1996, le président du Sénat a — à la requête du bureau du Sénat — saisi la commission parlementaire de concertation d'un conflit de compétence concernant les articles 9, 10 et 19, en

Grondwetsherziening van 1993 onder « organisatie van hoven en rechtbanken » in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet moet worden verstaan « de rechterlijke organisatie zoals vermeld in deel II van het Gerechtelijk Wetboek, evenals de algemene beginselen die zijn vervat in deel I, voorzover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie » ⁽¹⁾. De reden waarom de juiste betekenis enkel in de parlementaire voorbereiding werd opgenomen en niet in de Grondwet, was puur technisch van aard : men kan in de Grondwet niet verwijzen naar een bepaald wetboek. Amendementen die verder wilden gaan dan de louter organisatie van de hoven en de rechtbanken werden uitdrukkelijk verworpen ⁽²⁾. De verwijzing naar de artikelen 145 en 146 van de Grondwet in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet gebeurde volgens de regering enkel vanuit de zorg om de oprichting van administratieve rechtbanken onder het verplicht bicamerale stelsel te brengen. De reden waarom de artikelen 145 en 146 van de Grondwet zijn opgenomen en niet artikel 161 van de Grondwet (« Geen administratief rechtscollege kan worden opgericht dan krachtens een wet ») is zeer eenvoudig : artikel 161 van de Grondwet is maar tot stand gekomen na artikel 77 van de Grondwet.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt volgens de regering dus duidelijk dat de Grondwetgever niet de bedoeling heeft gehad om de bepalingen met betrekking tot de bevoegdheid van de rechtbanken aan het verplicht bicamerale stelsel te onderwerpen. De rechtspraak van het Arbitragehof betreffende artikel 146 van de Grondwet kan niet worden ingeroepen om een andere zienswijze te staven. Zij heeft immers enkel betrekking op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten en kan bijgevolg niet bepalend zijn in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de Kamer en Senaat. ⁽³⁾

Op grond van die argumenten kwalificeerde de regering het hele ontwerp als « een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet ».

Een amendement van de heer Barzin dat de door de Raad van State voorgestelde kwalificering overnam, werd op aandringen van de regering verworpen door de Kamercommissie voor de Justitie. Daarbij werd onderstreept dat het om een principiële verworping ging, die aantoont « hoe de commissie voornemens is het begrip « organisatie van de hoven en rechtbanken » te interpreteren » ⁽⁴⁾.

Op 26 januari 1996 maakte de voorzitter van de Senaat — op verzoek van het Bureau van de Senaat — bij de parlementaire overlegcommissie een bevoegdheidsconflict aanhangig met betrekking tot

⁽¹⁾ Rapport Erdman, *Doc. parl. Sénat*, 1991-92, 100- 19/2, pp. 18 et 28.

⁽²⁾ *Ibid.*, 100-19/2, pp. 18-22 et pp. 26-30.

⁽³⁾ *Doc. parl. Chambre*, 1995-96, n° 289/1, pp. 4-5.

⁽⁴⁾ *Doc. parl. Chambre*, 1995-96, n° 289/3, p. 8.

⁽¹⁾ Verslag Erdman, *Gedr. St.*, Senaat 1991-92, 100-19/2, blz. 18 en 28.

⁽²⁾ *Ibid.*, 100-19/2, blz. 18-22 en blz. 26-30.

⁽³⁾ *Gedr. St.*, 1995-96, Kamer n° 289/1, blz. 4-5.

⁽⁴⁾ *Gedr. St.*, 1995-96, Kamer n° 289/3, blz. 8.

arguant que ces articles règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

La commission de concertation a toutefois estimé que les articles 9, 10 et 19 n'impliquent en fait que des glissements partiels de compétences entre les différents tribunaux et a décidé à l'unanimité des membres présents que l'ensemble du projet devait être examiné selon la procédure visée à l'article 78 de la Constitution ⁽¹⁾.

2.2.2. *Projet de loi visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation (Doc. n° 271-95/96 et Doc. Sénat n° 1-52, 1995-1996).*

Question posée par le président de la commission de la Justice de la Chambre (lettres des 14 décembre 1995 et 15 mars 1996) à propos de la qualification du projet.

La proposition initiale de M. Lallemand et consorts était qualifiée dans son ensemble comme « une matière visée à l'article 77, premier alinéa, 9°, de la Constitution ».

Au cours de l'examen du projet transmis par le Sénat, la commission de la Justice de la Chambre a constaté que ledit projet contenait des dispositions qui, selon elle, relevaient de la procédure visée à l'article 78 de la Constitution. Elle a suspendu l'examen du projet et a demandé, par lettre du 14 décembre 1995, l'avis de la commission parlementaire de concertation (sans toutefois la saisir formellement d'un conflit de compétence et sans désigner les articles en question). Le 31 janvier 1996, la commission parlementaire de concertation a invité la commission de la Justice de la Chambre à lui soumettre une proposition concrète en ce qui concerne la procédure à suivre pour certains articles — à préciser — du projet ⁽²⁾.

Par lettre du 15 mars 1996, le président de la commission de la Justice de la Chambre faisait savoir que sa commission estimait que les articles 23, 24, 25, 26 et 27 devaient être disjointes du projet précité. La commission de concertation ne s'est pas prononcée à ce sujet.

Le 30 mai 1996, la sous-commission de la commission de la Justice a, en application de l'article 62, n° 2, alinéa 2, du Règlement de la Chambre, disjoint les articles 24, 25 et 26 du projet. Le projet initial a donc été scindé en un premier projet devant être examiné selon la procédure visée à l'article 77 de la Constitution et en un deuxième devant être examiné selon la procédure visée à l'article 78 de la Constitution. L'examen des deux projets par la commission de la Justice de la Chambre est toujours en cours.

de les articles 9, 10 et 19, daarbij aanvoerend dat die artikelen een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

De overlegcommissie oordeelde evenwel dat de bewuste artikelen 9, 10 en 19 slechts partiële verschuivingen van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende rechtbanken inhouden en besliste met eenparigheid van de aanwezige leden dat het volledige ontwerp volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet moest worden behandeld ⁽¹⁾.

2.2.2. *Wetsontwerp strekkende tot de bespoediging van de procedure voor het Hof van Cassatie (Stuk Kamer n° 271-95/96 en Stuk Senaat 1-52, 1995-1996).*

Vraag gesteld door de voorzitter van de Kamercommissie voor de Justitie (brieven van 14 december 1995 en 15 maart 1996) met betrekking tot de kwalificering van het ontwerp.

Het oorspronkelijke voorstel van de heer Lallemand c.s. was in zijn geheel gekwalificeerd als « een aangelegenheid bedoeld in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet ».

Tijdens de bespreking van het door de Senaat overgezonden ontwerp stelde de Kamercommissie voor de Justitie vast dat het bepalingen bevat die volgens haar vallen binnen de werkingssfeer van artikel 78 van de Grondwet. Zij schortte de bespreking van het ontwerp op en vroeg bij brief van 14 december 1995 naar het standpunt van de parlementaire overlegcommissie (zonder dat evenwel formeel een bevoegdheidsconflict aanhangig werd gemaakt en zonder dat de bewuste artikelen werden aangewezen). Op 31 januari 1996 verzocht de parlementaire overlegcommissie de Kamercommissie voor de Justitie haar een concreet voorstel voor te leggen met betrekking tot de te volgen procedure voor sommige — nader te specificeren — artikelen van het ontwerp ⁽²⁾.

Bij brief van 15 maart 1996 liet de voorzitter van de Kamercommissie voor de Justitie weten dat zijn commissie van oordeel was dat de artikelen 23, 24, 25, 26 en 27 uit het voornoemde ontwerp moesten worden gelicht. De overlegcommissie sprak zich daar niet over uit.

Op 30 mei 1996 lichtte de subcommissie van de commissie voor de Justitie, met toepassing van artikel 62, n° 2, tweede lid, van het Kamerreglement de artikelen 24, 25 en 26 uit het ontwerp. Het oorspronkelijke ontwerp werd aldus gesplitst in een eerste ontwerp dat moet worden behandeld volgens de procedure bedoeld in artikel 77 van de Grondwet en een tweede volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Beide ontwerpen zijn nog steeds aanhangig bij de Kamercommissie voor de Justitie.

⁽¹⁾ Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/7 et Sénat n° 1-82/7.

⁽²⁾ Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/7 et Sénat n° 1-82/7.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/7 en Senaat n° 1-82/7.

⁽²⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/7 en Senaat n° 1-82/7.

2.2.3. *Projet de loi relatif à la coopération judiciaire avec le tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le tribunal international pour le Rwanda (Doc. Chambre n° 359-95/96, Doc. Sénat n° 1-247, 1995-1996).*

Question posée par le président du Sénat à propos de la qualification du projet.

Dans son avis sur l'avant-projet de loi du gouvernement, le conseil d'Etat précisait que deux interprétations étaient envisageables, dont découlait aussi la procédure législative à suivre : soit le transfert de compétences vers les deux tribunaux découle de l'effet direct des résolutions respectives du Conseil de sécurité des Nations unies et la loi en projet n'est relative qu'à la coopération, soit la loi en projet attribue aux deux tribunaux une compétence qu'ils n'auraient pas sans cette loi. Dans le premier cas, il y a lieu de suivre la procédure visée à l'article 78 de la Constitution, dans le second, celle visée à l'article 77 de la Constitution ⁽¹⁾.

Le projet déposé initialement à la Chambre était qualifié par le gouvernement comme une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Le gouvernement a donc opté pour la première interprétation ⁽²⁾.

La commission parlementaire de concertation a décidé, à l'unanimité, que le projet règle une matière visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 5^o, de la Constitution ⁽³⁾.

Elle s'est fondée à cet égard sur deux arguments :

— il ne ressort pas à suffisance de l'élaboration des deux résolutions que celles-ci ont un effet direct. Ainsi, les membres des Nations Unies sont priés d'adapter provisoirement leur législation, en attendant l'institution du tribunal international permanent par voie de traité;

— si la réglementation contenue dans le projet est élaborée d'une manière contestable, les personnes qui seraient déférées par la Belgique devant des tribunaux internationaux risquent d'exploiter cette situation pour leur défense. Pour éviter toute contestation à propos de la compétence de ces tribunaux, il est plus prudent de suivre la procédure bicamérale obligatoire.

Par suite de cette décision, l'article 1^{er} du projet été adapté d'office au cours de l'examen en séance plénière de la Chambre.

2.2.3. *Wetsontwerp betreffende de gerechtelijke samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Ruanda (Stuk Kamer n° 359-95/96, Stuk Senaat 1-247, 1995-1996).*

Vraag gesteld door de voorzitter van de Senaat met betrekking tot de kwalificering van het ontwerp.

In zijn advies over het voorontwerp van de regering, stelde de Raad van State dat er twee standpunten mogelijk waren, waarvan ook de te volgen wetgevende procedure afhing : ofwel is de bevoegdheidsoverdracht aan beide Tribunalen een gevolg van de rechtstreekse werking van de respectieve resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en heeft de ontworpen wet alleen betrekking op de samenwerking, ofwel draagt de ontworpen wet aan beide Tribunalen een bevoegdheid op die zij zonder die wet ontberen. In het eerste geval moet de procedure worden gevolgd bepaald in artikel 78 van de Grondwet, in het tweede die bedoeld in artikel 77 van de Grondwet ⁽¹⁾.

Het oorspronkelijk bij de Kamer ingediende ontwerp werd door de regering volledig gekwalificeerd als een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. De regering koos aldus voor de eerste interpretatie ⁽²⁾.

De parlementaire overlegcommissie besliste met eenparigheid van stemmen dat het ontwerp een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 77, eerste lid, 5^o, van de Grondwet ⁽³⁾.

Zij steunde daarbij op twee argumenten :

— uit de totstandkoming van beide resoluties blijkt niet op voldoende wijze dat die resoluties self-executing zijn. Zo worden de leden van de Verenigde Naties bijvoorbeeld verzocht tijdelijk hun wetgeving aan te passen, in afwachting van het bij verdrag op te richten permanent internationaal tribunaal;

— indien de in het ontwerp vervatte regeling op een betwiste wijze tot stand komt, dreigen de personen die door België aan de Internationale Tribunalen zouden worden overgedragen zulks uit te buiten voor hun verdediging. Om elke betwisting over de bevoegdheid van die Tribunalen te vermijden, is het voorzichtiger de verplicht bicamerale procedure te volgen.

Artikel 1 van het ontwerp werd ingevolge deze beslissing ambtshalve aangepast tijdens de bespreking in de plenaire vergadering van de Kamer.

⁽¹⁾ *Doc. parl. Chambre, 1995-96, n° 359/1, p. 14.*

⁽²⁾ *Doc. parl. Chambre, 1995-96, n° 359/3, p. 9.*

⁽³⁾ *Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/7 et Sénat n° 1-82/7.*

⁽¹⁾ *Gedr. St., Kamer, 1995-96, n° 359/1, blz. 14.*

⁽²⁾ *Gedr. St., Kamer, 1995-96, n° 359/3, blz. 9.*

⁽³⁾ *Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/7 en Senaat n° 1-82/7.*

III. — PROLONGATION ET RACCOURCISSEMENT DES DELAIS

3.1. Demande d'urgence du gouvernement — Raccourcissement des délais d'évocation et d'examen

En vertu de l'article 80 de la Constitution et de l'article 12, § 2, de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation, le gouvernement fédéral peut demander l'urgence lors du dépôt d'un projet bicaméral optionnel. Dans ce cas, la commission parlementaire de concertation détermine, dans les sept jours de la distribution du projet, les délais dans lesquels le Sénat aura à se prononcer, ce qui signifie que la commission de concertation peut raccourcir tant le délai d'examen que le délai d'évocation.

A défaut d'accord au sein de la commission de concertation, le délai d'évocation est ramené à sept jours et le délai d'examen, à trente jours.

Au cours de la session extraordinaire 1995 et de la session ordinaire 1995-1996, la commission de concertation a été saisie de 13 demandes d'urgence pour des projets de loi.

La commission parlementaire de concertation n'a refusé l'urgence demandée par le gouvernement que dans un seul cas, à savoir pour le projet de loi concernant « le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail » ⁽¹⁾. La commission a estimé que le gouvernement ne pouvait raisonnablement invoquer le caractère urgent du projet. En effet, ce projet établit notamment la base légale en vue de la mise en œuvre d'une directive européenne de 1992, le premier avis du Conseil d'Etat date du 16 mars 1995 et le deuxième avis (urgent), du 4 août 1995, l'urgence a été demandée le 19 septembre 1995, alors que le projet n'a été distribué que le 19 octobre 1995.

La commission de concertation a estimé qu'il n'appartenait pas au Parlement (et en particulier au Sénat) de compenser les lenteurs du gouvernement ⁽²⁾.

Une demande visant à accorder le bénéfice de l'urgence au projet de loi relatif à la prorogation de certains baux à loyer ⁽³⁾, contre laquelle les mêmes objections auraient pu être opposées, a en revanche été satisfaite « afin d'assurer la sécurité juridique des citoyens » ⁽⁴⁾.

A cette occasion, la commission de concertation a également exprimé son souci d'éviter que l'urgence soit demandée automatiquement pour des projets.

III. — VERLENGING EN INKORTING VAN TERMIJNEN

3.1. Spoedbehandeling gevraagd door de regering — Inkorting van de evocatie- en onderzoekstermijnen

Luidens artikel 80 van de Grondwet en artikel 12, § 2, van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie, kan de federale regering op het ogenblik van de indiening van een optioneel bicameraal ontwerp de spoedbehandeling vragen. De parlementaire overlegcommissie bepaalt dan binnen zeven dagen na ronddeling van het ontwerp de termijnen binnen welke de Senaat zich moet uitspreken. Dat betekent dat de overlegcommissie in dat geval zowel de onderzoekstermijn als de evocatietermijn kan inkorten.

Wordt in de overlegcommissie geen overeenstemming bereikt, dan wordt de evocatietermijn ingekort tot zeven en de onderzoekstermijn tot dertig dagen.

In de loop van de bijzondere zitting 1995 en de gewone zitting 1995-1996 heeft de overlegcommissie 13 verzoeken tot spoedbehandeling van een wetsontwerp behandeld.

Slechts in één geval weigerde de parlementaire overlegcommissie in te gaan op het verzoek tot spoedbehandeling van de regering, met name voor het wetsontwerp « betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk » ⁽¹⁾. De commissie oordeelde in dat geval dat de regering moeilijk kon beweren dat het ontwerp hoogdringend was. Zo legt het wetsontwerp onder meer de wettelijke grondslag voor de uitvoering van een EG-richtlijn uit 1992, dateert het eerste advies van de Raad van State van 16 maart 1995 en het tweede (dringende) advies van 4 augustus 1995, werd de spoedbehandeling gevraagd op 19 september 1995, maar werd het ontwerp eerst rondgedeeld op 19 oktober 1995.

De overlegcommissie oordeelde dat het niet de bedoeling kan zijn dat het Parlement (en in het bijzonder de Senaat) opdraait voor het stilzitten van de regering ⁽²⁾.

Een verzoek tot spoedbehandeling van het wetsontwerp betreffende de verlenging van bepaalde huurovereenkomsten ⁽³⁾ waartegen dezelfde bezwaren konden worden opgeworpen, werd daarentegen wél ingewilligd, « in het belang van de rechtszekerheid van de burgers » ⁽⁴⁾.

Bij diezelfde gelegenheid gaf de overlegcommissie ook uiting aan de bezorgdheid dat het vragen van een spoedbehandeling voor ontwerpen niet tot een automatisme mag worden.

⁽¹⁾ Doc. parl. Chambre, 1995-96, n° 71/1.

⁽²⁾ Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/4 et Sénat n° 1-82/4.

⁽³⁾ Doc. parl. Chambre, 1995-96, n° 133/1.

⁽⁴⁾ Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/4 et Sénat n° 1-82/4, p. 21.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 1995-96, n° 71/1.

⁽²⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/4 en Senaat n° 1-82/4.

⁽³⁾ Gedr. St., Kamer, 1995-96, n° 133/1.

⁽⁴⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/4 en Senaat n° 1-82/4, blz. 21.

Par conséquent, toute demande d'urgence devra désormais être motivée, de préférence par le premier ministre ou son délégué, au cours de la réunion de la commission de concertation ou, si ni l'un ni l'autre ne peuvent y assister, par lettre (non stéréotypée) adressée aux présidents de la commission de concertation.

A la suite de cette demande de motivation formulée par la commission de concertation, le conseil des ministres du 27 octobre 1995 a décidé que si un ministre estime devoir demander l'urgence pour l'un de ses projets, il devra l'évoquer au conseil des ministres. En d'autres termes, si l'urgence est demandée en application de l'article 80 de la Constitution, elle le sera désormais non plus par décision d'un seul ministre mais par décision du conseil des ministres dans son ensemble.

La commission de concertation a également décidé que les délais d'évocation ne seront en principe pas limités à moins de cinq jours, sans quoi le Sénat serait forcé, dans la pratique, d'évoquer aveuglément, à titre « conservatoire ».

3.2. Prolongation des délais d'examen

Aux termes de l'article 82 de la Constitution et des articles 2, 2°, et 12, § 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation, la commission de concertation peut également, en tout temps, prolonger les délais d'examen prévus aux articles 78 à 81 de la Constitution.

Elle ne l'a fait à ce jour qu'à une seule occasion. Le délai d'examen du Sénat a été prolongé de 25 jours ⁽¹⁾ pour le projet de loi « modifiant la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité » ⁽²⁾.

*Le Président
de la Chambre
des représentants,*

R. LANGENDRIES

*Le Président
du Sénat,*

F. SWAELEN

Ieder verzoek tot spoedbehandeling zal voortaan dan ook moeten worden gemotiveerd, bij voorkeur door de Eerste Minister of zijn afgevaardigde tijdens de vergadering van de overlegcommissie of — zo dat niet mogelijk is — in een (niet stereotiepe) brief aan de voorzitters van de overlegcommissie.

Ingevolge dit verzoek van de overlegcommissie werd tijdens de ministerraad van 27 oktober 1995 beslist dat een minister die oordeelt dat een van zijn ontwerpen met spoed moet worden behandeld, zulks op de ministerraad moet ter sprake brengen. Met andere woorden, als met toepassing van artikel 80 van de Grondwet de spoedbehandeling wordt gevraagd, dan zal dat voortaan niet langer geschieden door een beslissing van één minister, maar van de ministerraad in zijn geheel.

De overlegcommissie is voorts overeengekomen dat evocatietermijnen in principe niet tot minder dan vijf dagen zullen worden ingekort, omdat de Senaat anders in de praktijk wordt gedwongen om blindelings te evoceren, als « bewarende maatregel ».

3.2. Verlenging van de onderzoekstermijnen

Luidens artikel 82 van de Grondwet en de artikelen 2, 2°, en 12, § 1, van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie, kan de overlegcommissie ook te allen tijde de in de artikelen 78 tot 81 voorgeschreven termijnen van onderzoek verlengen.

Dit gebeurde tot nog toe slechts éénmaal. Voor het wetsontwerp « tot wijziging van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen » ⁽¹⁾ werd de onderzoekstermijn van de Senaat met 25 dagen verlengd ⁽²⁾.

*De Voorzitter
van de Kamer van
volksvertegenwoordigers,*

R. LANGENDRIES

*De Voorzitter
van de Senaat,*

F. SWAELEN

⁽¹⁾ Doc. parl. Sénat, 1995-96, n° 1-342/1.

⁽²⁾ Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 82/10 et Sénat n° 1-82/10.

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, 1995-96, n° 1-342/1.

⁽²⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 82/10 en Senaat, n° 1-82/10.

ANNEXE 1

AVIS DE L'ASSEMBLEE GENERALE
DU CONSEIL D'ETAT, SECTION DE
LEGISLATION DONNE
LE 10 OCTOBRE 1995, SOUS LES
N^{OS} L. 24.111/A.G. – 24.594/A.G.

« (...) OBSERVATIONS GENERALES QUANT A LA
PROCEDURE LEGISLATIVE D'ADOPTION
DU PROJET
(Articles 77 et 78 de la Constitution)

A. Champ d'application de l'article 77 de la Constitution ⁽¹⁾

1. L'article 77 de la Constitution prévoit la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre des représentants et du Sénat pour dix catégories de « matières » (alinéa 1^{er}) et dispose en outre qu'une loi à majorité spéciale peut étendre ces « matières » à d'autres lois (alinéa 2).

Grosso modo, les « matières » prévues à l'alinéa 1^{er} peuvent être groupées en quatre grands domaines :

— le domaine institutionnel, dont relèvent : la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution (1°); les lois à majorité spéciale (4°); les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution, notamment en ce qui concerne la monarchie (2°); certains aspects de la législation relative au fonctionnement des Chambres législatives (3°), entre autres, la répartition des membres du Parlement en groupes linguistiques (article 43 de la Constitution), le remplacement d'un membre du Parlement nommé membre du Gouvernement (article 50 de la Constitution), l'élection et la désignation des sénateurs (article 68 de la Constitution), la commission parlementaire de concertation (article 82 de la Constitution); la législation relative aux communautés et aux régions, notamment leurs organes, leurs compétences et leur financement (3°); les dispositions législatives en matière de prévention (article 141 de la Constitution) et de règlement (article 142 de la Constitution) des conflits de compétence, ainsi qu'en matière de prévention et de règlement des conflits d'intérêts (article 143 de la Constitution) (3°); les lois portant approbation d'accords de coopération (10°); certaines législations relatives aux administrations locales (3°);

- le domaine international (3°, 5°, 6° et 7°);
- le domaine financier (3°);
- le domaine juridictionnel (3°, 8° et 9°).

2. Pour chacun des domaines précités, le Constituant a considéré qu'il existait — et il existe effectivement — une *ratio legis* pour conclure à la compétence de la Chambre et du Sénat sur pied d'égalité, notamment le principe de la participation dans un Etat fédéral, ce qui implique la participation des entités fédérées au processus fédéral de décision, au moins pour ce qui est de leur statut ⁽¹⁾. Le

⁽¹⁾ A. Alen, « Handboek van het Belgisch Staatsrecht », Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n^{os} 348 et 452b; F. Delperée, Droit constitutionnel, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 439.

BIJLAGE 1

ADVIES VAN DE ALGEMENE VERGADERING
VAN DE RAAD VAN STATE, AFDELING
WETGEVING, OP 10 OKTOBER 1995 ONDER DE
NUMMERS L. 24.111/A.V. – L. 24.594/A.V.
GEGEVEN

« (...) ALGEMENE OPMERKINGEN BETREFFENDE
DE WETGEVENDE PROCEDURE VAN
GOEDKEURING VAN HET ONTWERP
(Artikelen 77 en 78 van de Grondwet)

A. Werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet ⁽¹⁾

1. Artikel 77 van de Grondwet voorziet in de gelijke bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat voor tien soorten van « aangelegenheden » (eerste lid) en bepaalt verder dat een bijzondere-meerderheidswet deze « aangelegenheden » tot andere wetten kan uitbreiden (tweede lid).

Grosso modo kunnen de in het eerste lid bepaalde « aangelegenheden » teruggebracht worden tot vier grote domeinen :

— het institutionele domein, waartoe kunnen worden gerekend : de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet (1°); de bijzondere-meerderheidswetten (4°); de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide Wetgevende Kamers dienen te worden geregeld, inzonderheid in verband met de monarchie (2°); sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de werking van de Wetgevende Kamers (3°), onder meer de indeling van de parlementsleden in taalgroepen (artikel 43 van de Grondwet), de vervanging van een parlements lid dat tot regerings lid wordt benoemd (artikel 50 van de Grondwet), de verkiezing en de aanwijzing van de senatoren (artikel 68 van de Grondwet), de parlementaire overlegcommissie (artikel 82 van de Grondwet); de wetgeving met betrekking tot de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid hun organen, hun bevoegdheden en hun financiering (3°); de wetgevende bepalingen inzake de voorkoming (artikel 141 van de Grondwet) en de regeling (artikel 142 van de Grondwet) van bevoegdheidsconflicten, en inzake de voorkoming en de regeling van belangenconflicten (artikel 143 van de Grondwet) (3°); de wetten tot goedkeuring en samenwerkingsakkoorden (10°); wetgeving inzake de plaatselijke besturen (3°);

- het internationale domein (3°, 5°, 6° en 7°);
- het financiële domein (3°);
- het domein van de jurisdictie (3°, 8° en 9°).

2. Voor elk van de voornoemde domeinen was voor de Grondwetgever — en is er inderdaad — een *ratio legis* aanwezig om tot de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te besluiten, inzonderheid het participatiekenmerk in een federale Staat, hetgeen de participatie van de deelstaten in de federale besluitvorming minstens voor wat hun statuut betreft, inhoudt ⁽¹⁾. De Grondwetgever heeft

⁽¹⁾ A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n^{rs} 348 en 452b; F. Delperée, Droit constitutionnel, Bruxelles, Larcier, 1980, blz. 439.

Constituant a donc assurément recherché une certaine cohérence, également en ce qui concerne le domaine juridictionnel, point qui sera analysé plus en détail ci-après.

3. Cette cohérence n'est toutefois pas parfaite, ainsi qu'il ressort des exemples ci-dessous :

— les « matières » mentionnées à l'article 77, alinéa 1^{er}, de la Constitution se recouvrent souvent : ainsi, par exemple, le 3^o mentionne-t-il les articles 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 et § 5, 175 et 177 de la Constitution, alors que les lois visées par ces articles doivent être adoptées à la majorité spéciale et sont à compter, pour ce motif déjà, au nombre des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1^{er}, 4^o, de la Constitution; ainsi, les lois visées au 7^o relèvent-elles également des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, de la Constitution;

— les « matières » mentionnées à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution sont les lois visées aux articles 145 et 146 de la Constitution, alors qu'une référence aux lois visées à l'article 161 de la Constitution fait défaut;

— dans l'article 77, alinéa 1^{er}, 1^o, la Constitution, il est fait référence à « la déclaration de révision de la Constitution » et à « la révision de la Constitution » elle-même qui sont visées à l'article 195 de la Constitution mais qui ne se traduisent nullement dans la confection de lois, au même titre que celles que prévoient les autres dispositions de l'article 77, alinéas 1^{er} et 2.

4. L'article 77 de la Constitution appelle des commentaires plus circonstanciés aux fins de préciser le partage de responsabilités des autorités législatives dans le domaine juridictionnel. Trois dispositions, en particulier, retiennent l'attention : l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, l'article 77, alinéa 1^{er}, 8^o, et l'article 77, alinéa 1^{er}, 9^o, de la Constitution.

5. L'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o de la Constitution doit être cité en premier. C'est lui qu'invoque le Gouvernement aux fins d'établir deux projets distincts. Cet article présente la particularité d'énumérer un ensemble de dispositions constitutionnelles qui requièrent expressément pour leur mise en œuvre l'élaboration d'une loi. De manière formaliste, il renvoie à des textes où la Constitution demande qu'une matière soit réglée « par la loi », « en vertu d'une loi » ou à l'initiative de « la loi ». Ainsi, dans le domaine juridictionnel, il est fait référence à l'article 142, aux articles « 145, 146... ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés ». Il n'est pas besoin de souligner l'importance de la référence à l'article 146 de la Constitution qui précise que « Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi... ».

L'on ne saurait, cependant, considérer que les interventions législatives requises par la mise en œuvre des dispositions de la Constitution et qui ne sont pas répertoriées dans l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution tombent automatiquement dans le champ de l'article 78 et celui du bicaméralisme virtuel. Il faut plutôt se demander si les dispositions constitutionnelles qui sont recensées dans l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution ne doivent pas être lues en combinaison avec d'autres — qui leur sont intimement liées et qui en permettent une interprétation cohérente.

aldus voorzeker een zekere coherentie betracht, ook inzake het domein van de jurisdictie, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

3. Dat voornoemde coherentie nochtans niet volledig is, moge blijken uit de volgende voorbeelden :

— in de in artikel 77, eerste lid, van de Grondwet vermelde « aangelegenheden » komen vaak overlappingen voor : zo worden in 3^o bijvoorbeeld de artikelen 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 en § 5, 175 en 177 van de Grondwet vermeld, terwijl de in deze artikelen bedoelde wetten met een bijzondere meerderheid dienen te worden aangenomen en om die reden reeds vallen onder de in artikel 77, eerste lid, 4^o, van de Grondwet vermelde wetten; zo vallen de in 7^o bedoelde wetten ook reeds onder de in artikel 77, eerste lid, 3^o en 4^o, van de Grondwet vermelde wetten;

— in de in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet vermelde « aangelegenheden » zijn de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet vermeld, terwijl een verwijzing naar de in artikel 161 van de Grondwet bedoelde wetten ontbreekt;

— in artikel 77, eerste lid, 1^o, van de Grondwet is sprake van « de verklaring tot herziening van de Grondwet » en van « de herziening van de Grondwet » zelf, aangelegenheden waarnaar wordt verwezen in artikel 195 van de Grondwet, doch die geenszins gepaard gaan met de totstandkoming van een wet, in tegenstelling tot de aangelegenheden waarvan sprake is in de overige bepalingen van artikel 77, eerste en tweede lid.

4. Artikel 77 van de Grondwet behoort nader te worden toegelicht ten einde de verdeling van de bevoegdheden van de wetgevende instanties op het gebied van de jurisdictie te preciseren. Inzonderheid drie bepalingen verdienen nadere aandacht : artikel 77, eerste lid, 3^o, artikel 77, eerste lid, 8^o, en artikel 77, eerste lid, 9^o, van de Grondwet.

5. In de eerste plaats moet artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet worden genoemd. Het is immers die bepaling waarop de Regering zich beroept met het oog op de totstandkoming van de twee onderscheiden ontwerpen. Dit artikel vertoont de bijzonderheid dat het een geheel van grondwetsbepalingen opsomt waarvoor, met het oog op de uitvoering ervan, uitdrukkelijk een wet vereist is. Formeel wordt verwezen naar teksten waarvoor de Grondwet voorschrijft dat een aangelegenheid « door de wet » wordt geregeld, « krachtens een wet » of op initiatief van « de wetgever ». Zo wordt op het gebied van de jurisdictie verwezen naar artikel 142, naar de artikelen « 145, 146... evenals (naar) de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen ». De belangrijkheid van de verwijzing naar artikel 146 van de Grondwet, dat bepaalt dat « Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet... », behoeft niet te worden beklemtoond.

Het zou evenwel onjuist zijn daaruit af te leiden dat de wetgevende initiatieven, die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Grondwet en die niet worden genoemd in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet, automatisch binnen de werkingssfeer van artikel 78 en van het virtuele bicameralisme vallen. Veeleer rijst de vraag of de grondwetsbepalingen vervat in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet niet behoren te worden gelezen in samenhang met andere, die er nauw verband mee houden en die een coherente uitlegging ervan mogelijk maken.

Ainsi, l'article 145 de la Constitution requiert qu'une loi, élaborée selon la technique du bicaméralisme égalitaire, organise les juridictions qui connaîtront des contestations qui ont pour objet des droits politiques. L'article 144, lui, n'est pas répertorié dans la liste qu'énonce l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution. Il est vrai que la Constitution ne prévoit pas, en l'espèce, une intervention particulière du législateur. On ne saurait, cependant, en déduire que la loi, le Code judiciaire, par exemple, qui aménagerait les tribunaux de l'Ordre judiciaire et qui leur conférerait notamment l'examen de contestations ayant trait, soit aux droits civils, soit aux droits politiques, ne devrait pas être élaborée sous le même régime.

6. L'article 77, alinéa 1^{er}, 8^o, de la Constitution inscrit, pour sa part, les lois relatives au Conseil d'Etat dans le champ d'intervention du pouvoir législatif, selon la technique du bicaméralisme égalitaire. Une fois encore, la formulation de texte peut sembler appeler une interprétation restrictive. Ainsi, pour tenir compte de l'intitulé du chapitre VII du titre III de la Constitution, l'article 77, alinéa 1^{er}, 8^o, paraît exclure une intervention comparable pour les « juridictions administratives ». L'absence de référence à l'article 161 de la Constitution semble confirmer cette façon de voir.

En réalité, une interprétation combinée des 3^o et 8^o de l'article 77, alinéa 1^{er}, de la Constitution suffit à indiquer que l'organisation, la compétence et les attributions des juridictions administratives relèvent bien du bicaméralisme égalitaire.

7. Troisième disposition constitutionnelle, celle de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9^o. Elle vise de manière spécifique l'« organisation des cours et tribunaux ». Ici encore, l'on peut être tenté de donner à la disposition une signification restreinte. Seule « l'organisation », au sens strict de l'expression, des cours et tribunaux devrait être prise en considération. Seule « l'organisation judiciaire », au sens du titre II du Code judiciaire, devrait retenir l'attention. Toutes autres mesures, touchant par exemple, aux attributions, à la compétence ou à la procédure des autorités judiciaires échapperaient, en revanche, aux interventions du pouvoir législatif statuant selon les modalités du bicaméralisme égalitaire.

Ces interprétations ne sauraient, cependant, être retenues pour les raisons qui ont déjà été relevées ci-dessus. Un commentaire conjoint des 3^o et 9^o de l'article 77, alinéa 1^{er}, ainsi que des dispositions qui se rattachent étroitement aux articles « 145, 146, ... » de la Constitution conduit, en effet, à considérer que l'aménagement du pouvoir judiciaire, au même titre que celui de la Cour d'arbitrage (articles 77, alinéa 1^{er}, 3^o, et 143), du Conseil d'Etat (articles 77, alinéa 1^{er}, 8^o; 145 et 146), des juridictions administratives (articles 77, alinéa 1^{er}, 3^o, et 145), et des juridictions disciplinaires (articles 77, alinéa 1^{er}, 3^o, et 146) relèvent de la compétence du pouvoir législatif selon les procédures du bicaméralisme égalitaire. On ne saurait, par ailleurs, oublier que l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution vise également toutes les lois portées en exécution des articles 145 et 146 de la Constitution.

Comme l'indique le rapport Tant fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits (Doc. parl.,

Zo schrijft artikel 145 van de Grondwet voor dat de rechtbanken die kennis nemen van geschillen betreffende politieke rechten, ingesteld moeten worden door middel van een wet die tot stand gekomen is volgens de werkwijze van het volledige tweekamerstelsel. Artikel 144 echter komt niet voor in de lijst vervat in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet. In het onderhavige geval vereist de Grondwet weliswaar geen bijzonder initiatief van de wetgever, doch daaruit mag niet worden afgeleid dat de wet, het Gerechtelijk Wetboek bijvoorbeeld, die de justitiële gerechten instelt en ze inzonderheid bevoegd verklaart om kennis te nemen van geschillen die betrekking hebben, hetzij op burgerlijke rechten, hetzij op politieke rechten, niet volgens dezelfde werkwijze tot stand hoeft te komen.

6. Artikel 77, eerste lid, 8^o, van de Grondwet schrijft zijnerzijds voor dat de wetgevende macht de wetten op de Raad van State moet aannemen volgens de werkwijze van het volledige bicameralisme. Er zij nogmaals op gewezen dat de tekst, zoals hij geformuleerd is, schijnbaar restrictief behoort te worden uitgelegd. Gelet op het opschrift van titel III, hoofdstuk VII, van de Grondwet, lijkt artikel 77, eerste lid, 8^o, aldus uit te sluiten dat voor de « administratieve rechtscolleges » op dezelfde wijze moet worden te werk gegaan. Deze zienswijze lijkt te worden bevestigd door het feit dat niet wordt verwezen naar artikel 161 van de Grondwet.

In werkelijkheid volstaat de gezamenlijke lezing van de onderdelen 3^o en 8^o van artikel 77, eerste lid, van de Grondwet om te besluiten dat de organisatie, de bevoegdheid en de taak van de administratieve rechtscolleges wel degelijk moeten worden geregeld volgens de werkwijze van het volledige bicameralisme.

7. De derde grondwetsbepaling die nader moet worden besproken, te weten artikel 77, eerste lid, 9^o, betreft specifiek de « organisatie van de hoven en rechtbanken ». Ook hier zou men geneigd kunnen zijn de bepaling restrictief uit te leggen. Er is hier uitsluitend sprake van de « organisatie », in de strikte zin van het woord, van de hoven en rechtbanken. Alleen de « rechterlijke organisatie » in de zin van titel II van het Gerechtelijk Wetboek is hier aan de orde. Wat alle overige maatregelen daarentegen betreft, bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op de taak en de bevoegdheid van of de rechtspleging voor de rechterlijke instanties, zou het wetgevend initiatief volgens de werkwijze van het volledige bicameralisme daarentegen niet van toepassing zijn.

Deze uitleggingen moeten evenwel worden afgewezen om de hierboven reeds aangehaalde redenen. De gezamenlijke lezing van de onderdelen 3^o en 9^o van artikel 77, eerste lid, en van de bepalingen die nauw verband houden met de artikelen « 145, 146, ... » van de Grondwet brengt immers mee dat moet worden beschouwd dat de wetgevende macht de organisatie van de rechterlijke macht, net als die van het Arbitragehof (artikelen 77, eerste lid, 3^o, en 143), van de Raad van State (artikelen 77, eerste lid, 8^o, 145 en 146), van de administratieve rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3^o, en 145) en van de voor tuchtzaken bevoegde rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3^o, en 146) volgens de werkwijze van het volledige bicameralisme moet regelen. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet eveneens verwijst naar alle wetten ter uitvoering van de artikelen 145 en 146 van de Grondwet.

Zoals aangegeven wordt in het verslag Tant, opgemaakt namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling

Chambre, 1992-1993, n° 894/3, p. 5), l'ensemble du domaine juridictionnel est gouverné ainsi par des lois adoptées selon la technique du bicaméralisme égalitaire, « car ces derniers (les cours et les tribunaux) doivent, comme le Conseil d'Etat, appliquer les décrets, les ordonnances et arrêtés des Communautés et des Régions et, s'ils sont compétents, à cet égard, en vérifier la constitutionnalité et la légalité ».

Certes, il ressort aussi des travaux préparatoires de la révision de la Constitution du 5 mai 1993 que les mots « l'organisation des cours et tribunaux » qu'utilise l'article 41, § 2, 9°, — devenu l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution coordonnée — peuvent servir à désigner l'organisation judiciaire « telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire » (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions (Doc. parl., Sénat, SE, 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18) ⁽¹⁾).

L'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution ne peut, cependant, être lu de manière isolée. Il doit, en particulier, être compris à la lumière des dispositions inscrites expressément dans l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution ainsi que de celles auxquelles cet article fait implicitement référence. L'économie du texte constitutionnel autant que son intelligence et sa cohérence veulent alors que les procédures du bicaméralisme égalitaire valent tant pour l'organisation des cours et tribunaux que pour la détermination de leurs attributions.

Raisonnement autrement conduirait à de singulières anomalies. Pour ne prendre qu'un exemple, la définition des attributions des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits civils relèverait de l'article 78 de la Constitution, mais celle des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits politiques tomberait dans le champ de l'article 77 de la Constitution. Si l'on connaît les difficultés que la doctrine et la jurisprudence éprouvent parfois à distinguer ces deux types de contestations, il est permis de se demander si le Constituant a voulu délibérément introduire une complication supplémentaire dans le processus de confection des lois ou s'il n'a pas cherché à concevoir, en matière de justice, un même régime législatif.

En d'autres termes, l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution ne vient pas limiter la portée qu'il convient de donner à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, de la même Constitu-

van conflicten (Gedr. St. Kamer, 1992-1993, n° 894/3, blz. 5), wordt het gehele domein van de jurisdictie aldus geregeld door wetten die zijn aangenomen volgens de werkwijze van het volledige bicameralisme, « want deze (de hoven en rechtbanken) dienen zoals de Raad van State de decreten, ordonnances en besluiten van de gemeenschappen en de gewesten toe te passen en, indien zij hiertoe bevoegd zijn, op hun grondwettigheid en wettigheid te toetsen ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet van 5 mei 1993 blijkt weliswaar ook dat de woorden « de organisatie van de hoven en rechtbanken » welke voorkomen in artikel 41, § 2, 9°, — dat artikel 77, eerste lid, 9°, van de gecoördineerde Grondwet is geworden — aldus kunnen worden opgevat dat de rechterlijke organisatie bedoeld wordt « zoals vermeld in deel II van het Gerechtelijk Wetboek, evenals de algemene beginselen die zijn vervat in deel I, voorzover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie » (Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Gedr. St., Senaat, BZ, 1991-1992, n° 100-19/2°, blz. 18) ⁽¹⁾.

Artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet kan evenwel niet los van andere bepalingen worden gelezen. Het moet inzonderheid worden begrepen in het licht van de bepalingen die uitdrukkelijk vervat zijn in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, alsook van de bepalingen waarnaar dit artikel impliciet verwijst. Ter wille van de strekking van de tekst van de Grondwet, alsook van de bevattelijkheid en de samenhang ervan moeten de procedures van het volledige bicameralisme zowel toepasselijk zijn op de organisatie van de hoven en rechtbanken als op de vaststelling van hun bevoegdheden.

Indien anderszins wordt geoordeeld, zou zulks aanleiding geven tot merkwaardige anomalieën. Citeren we als voorbeeld de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over burgerlijke rechten, wat onder artikel 78 van de Grondwet zou vallen, terwijl de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over politieke rechten binnen de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet zou vallen. Gelet op de moeilijkheden die rechtsleer en rechtspraak soms ondervinden om die twee soorten geschillen van elkaar te onderscheiden, rijst de vraag of de Grondwetgever de wijze van totstandkoming van de wetten met opzet nog ingewikkelder heeft willen maken, dan wel of hij niet gepoogd heeft op het stuk van de rechtsbedeling een zelfde regerende regeling op te zetten.

Met andere woorden, artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet beperkt niet de draagwijdte die moet worden gegeven aan artikel 77, eerste lid, 3°, van diezelfde Grond-

⁽¹⁾ La volonté des auteurs de la Constitution est, cependant, loin d'être univoque. Le même rapport indique qu'« en incluant dans la liste les articles 93, 94, 100, 102 et 103 de la Constitution, plutôt qu'en mentionnant l'organisation des cours et tribunaux ..., on peut soumettre au système bicaméral toutes les lois relatives à l'organisation du pouvoir judiciaire, en tant que tel, si bien qu'il ne peut y avoir aucun doute que les lois futures sur les tribunaux administratifs de première instance relèveront du bicaméralisme ». Sans doute, faut-il lire « pouvoir juridictionnel » en lieu et place de « pouvoir judiciaire », ce qui suffit aussi à démontrer la fragilité des références textuelles dans le domaine de la répartition des compétences entre bicaméralisme égalitaire et bicaméralisme virtuel.

⁽¹⁾ De bedoelingen van de stellers van de Grondwet zijn echter geenszins eensluidend. In datzelfde verslag staat te lezen dat « wanneer men artikelen 93, 94, 100, 102 en 103 van de Grondwet in de lijst opneemt in plaats van de vermelding « organisatie van de hoven en rechtbanken », (...) men (...) op die manier (...) alle wetten betreffende de inrichting van de rechterlijke macht als dusdanig aan het bicameraal stelsel (kan) onderwerpen, zodat geen twijfel kan bestaan dat de toekomstige wetten op de administratieve rechtbanken van eerste aanleg onder bicameraal stelsel vallen ». Wellicht moet « rechtsprekende macht » worden gelezen in plaats van « rechterlijke macht », wat ook genoegzaam de broosheid aantoont van tekstverwijzingen op het stuk van de verdeling van de bevoegdheden tussen het volledige bicameralisme en het virtuele bicameralisme.

tion. Au contraire, il la complète. Pour autant que de besoin ⁽¹⁾, il précise que, dans le domaine de l'aménagement des institutions de justice, il y a lieu, de toute évidence, de comprendre l'organisation des cours et tribunaux. Cette précision pouvait paraître utile dans la mesure où l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, ne contenait pas expressis verbis cette indication et où seule une interprétation de l'article 146 et des dispositions qui s'y agrègent permet d'arriver à la même conclusion.

En effet, concernant, il est vrai, la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, on peut lire dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, sur la disposition de l'ancien article 94 de la Constitution selon lequel « Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi », que « c'est en vertu de cette disposition constitutionnelle que le législateur détermine les compétences des juridictions de l'Ordre judiciaire et des juridictions administratives » ⁽²⁾. Selon cette jurisprudence, les compétences des cours et tribunaux trouvent leur fondement dans l'ancien article 94 de la Constitution, actuellement l'article 146 de la Constitution ⁽³⁾. Cette dernière disposition constitutionnelle figure à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, afin que les lois visées à l'article 146 de la Constitution soient de la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat. Ainsi, c'est non seulement l'« organisation », mais aussi la « compétence » des cours et tribunaux qui sont des matières intégralement bicamérales.

8. Il y a lieu de souligner, enfin, qu'une référence à une partie du Code judiciaire, comme cela fut fait au cours des travaux préparatoires (voir n° 7), paraît plutôt être de pure forme ⁽⁴⁾. Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, la notion d'« organisation », à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9^o, de la Constitution doit plutôt s'entendre dans le contexte global de la législation relative au contentieux juridictionnel.

La preuve qu'une référence de pure forme peut, au demeurant, engendrer l'incohérence, nous est encore donnée par l'article 58 du Code judiciaire qui ouvre la deuxième partie de ce code et selon lequel « l'organisation et les attributions des tribunaux militaires sont régies par des lois spéciales ». Si on appliquait le critère formel, les tribunaux militaires échapperaient à la compétence de la Chambre et du Sénat sur pied d'égalité, en dépit du fait que ces juridictions sont mentionnées, en même temps que les tribunaux de commerce et les juridictions du travail, dans l'article 157 de la Constitution, comme faisant partie du pouvoir judiciaire.

⁽¹⁾ Selon le délégué du ministre dans l'affaire L. 24.603/2 « Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3^o, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9^o G.W. immers een overbodige bepaling ». Mais, à suivre ce raisonnement, il y aurait lieu aussi d'omettre les dispositions relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives. Il est permis de considérer que les auteurs de la Constitution ont voulu éviter toute équivoque à ce sujet.

⁽²⁾ Cour d'arbitrage, n° 40/92, 13 mai 1992, B.3. Comparez également Cour d'arbitrage, n° 41/90, 21 décembre 1990, B.3.

⁽³⁾ Il en va autrement de la procédure ou des règles de procédure qui continuent de relever du législateur uniquement en vertu de sa compétence résiduelle : Cour d'arbitrage, n° 49/93, 24 juin 1993, B.4.

⁽⁴⁾ Cette observation fut également faite au cours des travaux préparatoires par un membre qui releva que la référence à la deuxième partie du Code judiciaire n'a qu'une valeur indicative (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2^o, p. 18).

wet, integendeel, het voegt er iets aan toe. Voor zover zulks nodig is ⁽¹⁾, preciseert die bepaling dat de organisatie van de hoven en rechtbanken voorzeker deel uitmaakt van de ordening van de rechterlijke instellingen. Deze precisering kon dienstig blijken in zoverre artikel 77, eerste lid, 3^o, die aanwijzing niet uitdrukkelijk bevatte en in zoverre alleen bij wege van een uitlegging van artikel 146 en van de bepalingen die ermee verband houden, tot diezelfde conclusie kan worden gekomen.

Immers leest men in de rechtspraak van het Arbitragehof, weliswaar met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, over de bepaling in het vroegere artikel 94 van de Grondwet dat « geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet » het volgende « Krachtens die grondwetsregel bepaalt de wetgever de bevoegdheden van de administratieve of gemeenrechtelijke rechtscolleges » ⁽²⁾. Volgens die rechtspraak vinden de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken hun grondslag in het vroegere artikel 94 van de Grondwet, thans artikel 146 van de Grondwet ⁽³⁾. Deze laatste grondwetsbepaling komt voor in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet, teneinde de in artikel 146 van de Grondwet bedoelde wetten onder de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te doen ressorteren. Aldus zijn niet alleen de « organisatie » maar ook de « bevoegdheid » van de hoven en rechtbanken integraal bicamerale aangelegenheden.

8. Tenslotte dient te worden benadrukt dat een verwijzing naar een gedeelte van het Gerechtelijk Wetboek, zoals tijdens de parlementaire voorbereiding werd gedaan (zie n° 7) nogal zeer vormelijk lijkt te zijn ⁽⁴⁾. Zoals hiervoren reeds betoogd, moet het begrip « organisatie » in artikel 77, eerste lid, 9^o, van de Grondwet eerder in de totale samenhang van de regeling met betrekking tot het contentieux van de jurisdictie worden betrokken.

Dat een vormelijke verwijzing overigens tot ongerijmdheden aanleiding kan geven, moge nog blijken uit artikel 58 van het Gerechtelijk Wetboek, waarmee het tweede deel van dat Wetboek aanvangt en volgens hetwelk « de organisatie en de bevoegdheden van de militaire rechtbanken door bijzondere wetten worden geregeld ». Bij hantering van het vormelijke criterium, zouden de militaire rechtbanken aan de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat ontsnappen, ondanks het feit dat deze rechtscolleges, te zamen met de rechtbanken van koophandel en de arbeidsgerechten, in artikel 157 van de Grondwet onder de rechterlijke macht zijn vermeld.

⁽¹⁾ De gemachtigde van de minister heeft in advies L. 24.603/2 gesteld : « Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3^o, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9^o G.W. immers een overbodige bepaling ». Indien die redenering echter gevolgd wordt, moeten ook de bepalingen betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges vervallen. Men moet ervan uitgaan dat de stellers van de Grondwet iedere dubbelzinnigheid ter zake hebben willen voorkomen.

⁽²⁾ Arbitragehof, n° 40/92, 13 mei 1992, B.3. Vergelijk eveneens Arbitragehof, n° 41/90, 21 december 1990, B.3.

⁽³⁾ Anders is het met de rechtspleging of de procedureregels, waarvoor de wetgever alleen op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is gebleven : Arbitragehof, n° 49/93, 24 juni 1993, B.4.

⁽⁴⁾ Tijdens de parlementaire voorbereiding werd dit eveneens opgemerkt door een lid, dat betoogde dat de verwijzing naar Deel II van het Gerechtelijk Wetboek enkel een indicatieve waarde heeft : Gedr. Stuk, Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 100-19/2^o, blz. 18.

B. Application de l'article 83 de la Constitution

1. Un projet ou une proposition de loi doit, aux termes de l'article 83 de la Constitution, préciser s'il entend régler une matière qui est visée aux articles 74, 77 et 78.

Une telle mention sera aisément rapportée si le projet ou la proposition déposé concerne exclusivement une matière visée à l'un de ces articles. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 juin 1995 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, « cette précision figurera..., conformément à cette disposition constitutionnelle (celle de l'article 83), dans le corps même du texte soumis à la sanction royale et dans la loi, telle qu'elle sera publiée au *Moniteur belge* ⁽¹⁾ ». Elle y sera, par exemple, inscrite dans une disposition liminaire ou finale selon le cas.

L'opération risque cependant de s'avérer plus délicate si le projet ou la proposition de loi — dite « mixte » — contient des dispositions qui ressortissent à plusieurs domaines visés par les textes constitutionnels précités ⁽²⁾. Faut-il délibérément diviser le texte en projet, rédiger des textes distincts et respecter ainsi une pratique que le Conseil d'Etat n'a pas manqué de préconiser lorsqu'il s'agissait d'inscrire dans deux textes différents des dispositions qui requièrent, pour leur adoption, la réunion ou non de majorités qualifiées ? Faut-il plutôt admettre que les dispositions ressortissant à des modes distincts d'élaboration de la loi peuvent être inscrites dans un même texte, à charge éventuellement, pour ses auteurs, d'identifier, de manière claire, celles qui s'inscrivent dans le prolongement de l'une ou l'autre disposition constitutionnelle ?

2. Pour répondre à ces questions, il est utile de distinguer plusieurs catégories de projets ou de propositions de loi.

2.1. Un sort particulier doit être réservé aux projets ou propositions qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Etant, par dérogation à l'article 36 de la Constitution, de la seule compétence de la Chambre des représentants, à l'exclusion de celle du Sénat, ces textes doivent toujours s'inscrire dans un document distinct.

Dans son avis précité du 28 juin 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué les formules de présentation, de sanction et de promulgation qui doivent assortir la confection de ces documents législatifs.

2.2. En ce qui concerne les projets ou propositions de loi qui tendent à régler aussi bien des matières visées à l'article 77 de la Constitution que des matières visées par son article 78, quatre solutions peuvent être présentées.

2.2.1. Selon une première solution, le texte serait divisé en deux instruments législatifs distincts, soumis chacun à la procédure d'adoption qui lui est propre.

⁽¹⁾ Avis L. 24.224/2, Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 38/1, pp. 14-15.

⁽²⁾ L'article 83 de la Constitution ne détermine pas le sort réservé à ces textes « mixtes ».

B. Toepassing van artikel 83 van de Grondwet

1. Naar luid van artikel 83 van de Grondwet moet een ontwerp of voorstel van wet bepalen of het een aangelegenheid als bedoeld in de artikelen 74, 77 en 78 beoogt te regelen.

Zulks kan gemakkelijk worden vermeld indien het ingediende ontwerp of voorstel uitsluitend een aangelegenheid als bedoeld in één van die artikelen betreft. De Raad van State heeft in zijn advies van 28 juni 1995 over een ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen het volgende opgemerkt : « Die vermelding behoort... overeenkomstig die grondwetsbepaling (artikel 83) te worden opgenomen in de tekst zelf die aan de koninklijke bekrachtiging wordt voorgelegd en in de wet zoals zij in het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt ⁽¹⁾ ». Naargelang van het geval wordt zij erin opgenomen in een inleidende bepaling of in een slotbepaling.

Moeilijker liggen de zaken echter indien het ontwerp of voorstel van wet (een zogenaamd « gemengde » wet) bepalingen bevat die behoren tot verschillende domeinen welke worden behandeld door de voornoemde grondwettelijke teksten ⁽²⁾. Is het nodig de ontworpen tekst opzettelijk te splitsen, onderscheiden teksten op te stellen en aldus een handelwijze te volgen die de Raad van State steeds heeft voorgestaan wanneer in twee verschillende teksten bepalingen moesten worden opgenomen waarvoor, met het oog op de goedkeuring ervan, al dan niet een gekwalificeerde meerderheid vereist was ? Of moet veeleer worden aangenomen dat bepalingen waarbij een verschillende werkwijze moet worden gevolgd met het oog op de totstandkoming van de wet, in een zelfde tekst mogen voorkomen, waarbij de stellers ervan in voorkomend geval duidelijk moeten aangeven welke bepalingen zich in het verlengde bevinden van de ene of de andere grondwetsbepaling ?

2. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het nuttig een onderscheid te maken naargelang van de verschillende soorten ontwerpen of voorstellen van wet.

2.1. Op bijzondere wijze moet worden te werk gegaan met de ontwerpen of voorstellen die een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet regelen. Zulke teksten behoren in afwijking van artikel 36 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze steeds in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen.

In het voornoemde advies van 28 juni 1995 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de formules van voordracht, van bekrachtiging en van afkondiging aangegeven die bij de opmaak van die wetgevende stukken moeten worden gebruikt.

2.2. Voor de ontwerpen of voorstellen van wet die aangelegenheden beogen te regelen die zowel in artikel 77 als in artikel 78 van de Grondwet worden bedoeld, dienen zich vier oplossingen aan.

2.2.1. Een eerste oplossing bestaat erin dat de tekst verdeeld wordt in twee onderscheiden wetgevende instrumenten, waarbij voor elk een eigen goedkeuringsprocedure moet worden gevolgd.

⁽¹⁾ Advies L. 24.224/2, Gedr. St. Kamer, B.Z. 1995, n° 38/1, blz. 14-15.

⁽²⁾ Artikel 83 van de Grondwet bepaalt niet wat er met die « gemengde » teksten moet gebeuren.

Cette solution, inspirée de l'article 62 du règlement de la Chambre, risque, dans la plupart des cas, de nuire à la cohérence formelle de la présentation de la loi, à celle de son examen par les chambres législatives et à celle de sa compréhension par les destinataires de la loi.

En effet, la division d'un ensemble cohérent en deux textes, qui sont ensuite soumis chacun à une procédure législative propre, peut donner lieu à d'importantes difficultés et compromettre ainsi la sécurité juridique : le risque existe qu'un des textes ne soit plus en harmonie avec l'autre, ou même qu'un des textes soit adopté et l'autre non.

D'une manière générale, il faut donc assurément préférer de continuer de traiter comme un seul texte, le texte qui, intrinsèquement, constitue un ensemble. La division d'une proposition ou d'un projet ne pourrait s'appliquer que pour un texte composé d'éléments disparates, comme par exemple un projet de loi-programme ⁽¹⁾, ou pour un texte qui traite de deux matières fondamentalement distinctes et pour lesquelles la division paraît évidente en droit.

En conséquence, il y aura lieu, dans chaque cas, de vérifier si le texte présenté peut, en vertu des critères qui viennent d'être énoncés, être dissocié ou si son examen et son adoption ne postulent pas le maintien d'un document unique.

2.2.2. Une deuxième solution préconiserait le maintien des textes dans un instrument unique dont tous les articles seraient soumis à la procédure d'adoption législative bicamérale parfaite. Les articles devant être adoptés selon la procédure applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution auraient donc pour effet d'« absorber » les autres dispositions qui devraient être adoptées selon la même procédure.

Cette solution qui trouve un appui dans les travaux préparatoires de l'article 77 de la Constitution ⁽²⁾, ne semble pas pouvoir être retenue.

En effet, le Conseil d'Etat considère que l'application d'un tel principe conduirait à élargir considérablement le champ d'application de l'article 77 de la Constitution au détriment de son article 78, ce qui, d'une part, ne serait pas en harmonie avec la volonté du Constituant de 1993 et, d'autre part, ne serait pas de nature à garantir la régularité de la procédure d'adoption pour chacune des dispositions du texte soumis aux Chambres.

2.2.3. Selon une troisième solution, les textes seraient maintenus dans un instrument unique qui serait soumis à la procédure d'adoption applicable aux dispositions considérées comme essentielles dans le projet. Les dispositions

Die oplossing, welke is ingegeven door artikel 62 van het reglement van de Kamer, dreigt in de meeste gevallen afbreuk te doen aan de formele samenhang van de ordening van de wet, aan die van de behandeling ervan door de wetgevende Kamers en aan die van de bevattelijkheid voor degenen tot wie de wet zich richt.

Indien een samenhangend geheel in twee teksten wordt verdeeld waarop voor elk van beide vervolgens een eigen wetgevende procedure wordt toegepast, kan zulks immers ernstige problemen doen rijzen en kan de rechtszekerheid alzo in het gedrang komen : de kans bestaat dat één van de teksten niet meer in harmonie is met de andere, of zelfs dat de ene tekst wordt aangenomen en de andere niet.

Algemeen beschouwd moet er dus beslist de voorkeur aan worden gegeven dat een tekst die intrinsiek een geheel vormt, verder als één enkele tekst behandeld wordt. Een voorstel of ontwerp zou dan alleen worden verdeeld indien de tekst uit uiteenlopende onderdelen bestaat, zoals een programmawet bijvoorbeeld ⁽¹⁾, of indien de tekst twee fundamenteel verschillende aangelegenheden betreft waarvoor de verdeling rechtens vanzelfsprekend lijkt.

Bijgevolg moet in ieder geval worden nagegaan of de voorgelegde tekst op grond van de hierboven uiteengezette criteria kan worden verdeeld, dan wel of het voor het onderzoek en de goedkeuring ervan niet geboden is één geheel te behouden.

2.2.2. Een tweede oplossing bestaat erin dat de teksten in één enkel stuk opgenomen blijven waarvan voor alle artikelen met het oog op de goedkeuring ervan de werkwijze van het volledige bicameralisme zou worden gevolgd. De artikelen die moeten worden goedgekeurd volgens de werkwijze toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, zouden dan de overige bepalingen « assimileren » die op dezelfde wijze behoren te worden aangenomen.

Deze oplossing, welke steunt op de parlementaire voorbereiding van artikel 77 van de Grondwet ⁽²⁾, lijkt niet in aanmerking te kunnen worden genomen.

De Raad van State beschouwt immers dat de toepassing van dat beginsel ertoe zou leiden dat de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet aanzienlijk wordt uitgebreid ten koste van artikel 78, wat enerzijds niet in overeenstemming zou zijn met de bedoeling van de Grondwetgever van 1993, en anderzijds de regelmatigheid van de procedure van goedkeuring van elk van de bepalingen van de bij de Kamers ingediende tekst niet kan waarborgen.

2.2.3. Een derde oplossing zou erin bestaan dat de teksten in één enkel stuk behouden blijven waarvoor de goedkeuringsprocedure wordt gevolgd die toepasselijk is op de bepalingen die in het ontwerp als essentieel worden be-

⁽¹⁾ A cet égard, il est intéressant de constater que, lorsque le Premier Ministre, au cours des travaux préparatoires de la révision de la Constitution, évoquait la division de projets, la discussion portait précisément sur des projets de loi-programme (rapport de la commission de la Chambre sur la révision de l'article 26 de la Constitution, Doc. parl. Chambre, 1992-93, n° 894/3, p. 19). Voir également la déclaration de M. Erdman, rapporteur, qui espérait que le nouveau système permettrait d'éviter des lois « fourre-tout » (Ann. Parl., Sénat, 28 janvier 1993, p. 1466).

⁽²⁾ Voir la déclaration d'un des auteurs de l'« amendement de base » : « Si l'on examine une loi dont certaines dispositions ressortissent au système bicaméral, c'est toute la loi qui sera examinée selon cette procédure » (rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, Doc. parl. Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 20).

⁽¹⁾ In dat verband is het belangwekkend vast te stellen dat toen de Eerste Minister tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet de verdeling van ontwerpen heeft aangehaald, de discussie bepaaldelijk ging over ontwerpen van programmawet (verslag van de commissie van de Kamer voor de herziening van artikel 26 van de Grondwet, Gedr. St. Kamer, 1992-93, n° 894/3, blz. 19). Zie eveneens de verklaring van de heer Erdman, rapporteur, die hoopte dat de nieuwe regeling het verschijnsel van de allegaartjeswetten « lois fourre-tout » zou kunnen voorkomen (Parl. hand., Senaat, 28 januari 1993, blz. 1466).

⁽²⁾ Zie de verklaring van één van de indieners van het « basis-amendement » : « Wanneer een wet wordt behandeld waarvan sommige bepalingen volgens het bicameraal stelsel moeten worden behandeld, wordt de gehele wet volgens deze procedure behandeld » (verslag van de commissie van de Senaat voor de herziening van artikel 41 van de Grondwet, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 100-19/2°, blz. 20).

accessoires suivraient, dès lors, le sort réservé aux textes jugés plus fondamentaux.

Cette solution qui repose sur l'appréciation, au cas par cas, de l'objet principal d'un texte présente de graves inconvénients liés à l'incertitude, née de la difficulté d'évaluer le caractère principal ou accessoire de certains textes. Cette solution conduit, dès lors, à une insécurité juridique quant à la régularité de la procédure à suivre.

Comme les auteurs du rapport de la commission du Sénat ⁽¹⁾, le Conseil d'Etat estime que cette manière de procéder ne doit pas être suivie.

2.2.4. Enfin, on peut envisager le maintien des textes dans un instrument unique dont certains articles seront soumis à la procédure d'adoption applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution et les autres articles, à celle applicable aux matières visées à l'article 78 de la Constitution. Une disposition liminaire ou finale, selon le cas, indiquerait les articles du projet ou de la proposition qui règlent une matière visée à l'article 77 d'une part, et, d'autre part, les articles qui règlent une matière visée à l'article 78.

Le Conseil d'Etat est conscient des quelques difficultés pratiques qui se poseront pour organiser une telle procédure. Il lui apparaît néanmoins que cette quatrième solution présente le plus d'avantages : la régularité de la procédure suivie est garantie, la compréhension du projet est facilitée pour ceux qui doivent en discuter et le voter, enfin, la cohérence du texte légal est sauvegardée (...) ».

schouwd. Voor de aanvullende bepalingen zou dan dezelfde werkwijze worden toegepast als voor de teksten die als fundamenteel worden beschouwd.

Deze oplossing, die gebaseerd is op de beoordeling, voor ieder geval afzonderlijk, van de hoofdstrekking van een tekst, vertoont ernstige nadelen vanwege de onzekerheid die voortvloeit uit de omstandigheid dat het soms moeilijk is te bepalen of sommige teksten fundamenteel dan wel aanvullend zijn. Deze oplossing doet bijgevolg rechtsonzekerheid ontstaan met betrekking tot de regelmatigheid van de te volgen procedure.

De Raad van State oordeelt net als de stellers van het verslag van de Senaatscommissie ⁽¹⁾ dat die werkwijze niet behoort te worden gevolgd.

2.2.4. Tot slot is het mogelijk de teksten in één enkel instrument te behouden waarvan voor sommige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet wordt gevolgd, terwijl voor de overige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet wordt gevolgd. In een inleidende bepaling of in een slotbepaling zouden dan naargelang van het geval de artikelen van het ontwerp of van het voorstel worden aangegeven die enerzijds een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 regelen, en anderzijds die welke een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 regelen.

De Raad van State is er zich bewust van dat praktische problemen kunnen rijzen bij het uitstippelen van zulk een procedure. Hij is evenwel van oordeel dat deze vierde oplossing de meeste voordelen biedt : de regelmatigheid van de gevolgde procedure wordt gewaarborgd, de bevattelijkheid van het ontwerp wordt vergemakkelijkt voor diegenen die erover moeten beraadslagen en stemmen, en ten slotte blijft de samenhang van de wettekst behouden (...) ».

⁽¹⁾ Rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, cité *supra*, p. 12. Cette solution ne doit pas être privilégiée, dès lors qu'elle ne garantit pas la régularité de la procédure pour toutes les dispositions. En outre, il ne sera pas toujours aisé de déterminer quel est « l'objet principal » d'un texte.

⁽¹⁾ Voornoemd verslag van de Senaatscommissie omtrent de herziening van artikel 41 van de Grondwet, blz. 12. Deze oplossing verdient niet de voorkeur, daar ze de regelmatigheid van de procedure voor alle bepalingen niet waarborgt. Bovendien zal het niet steeds eenvoudig zijn te bepalen wat het « hoofddoel » van een tekst is.

ANNEXE 2

« NOTE AU PARLEMENT CONCERNANT L'AVIS
DU CONSEIL D'ETAT QUANT AU
MONOCAMERALISME OU AU BICAMERALISME
DE PROJETS DE LOIS

1. Avis du Conseil d'Etat

Le 26 octobre 1995, le Gouvernement a reçu l'avis du Conseil d'Etat sur la problématique du mono- ou bicaméralisme des projets de lois.

L'avis porte principalement sur deux questions, à savoir :

a. *l'interprétation de l'article 77, 9°, de la Constitution disposant que « La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour ... 9° l'organisation des cours et tribunaux »*

— Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition constitutionnelle disposent qu'il y a lieu d'entendre par celle-ci « l'organisation judiciaire telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire » ⁽¹⁾.

— Dans son avis, le Conseil d'Etat considère que par l'article 77, 9°, de la Constitution, il y a lieu d'entendre non seulement l'organisation des cours et tribunaux au sens strict, dans le sens des travaux préparatoires, mais également la compétence des cours et tribunaux. Selon le Conseil d'Etat, l'article 77, 9°, de la Constitution, doit être lu conjointement avec l'article 77, 3°, de la Constitution, énumérant les articles 145 (« Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ») et 146 (« Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi »). Etant donné que la Cour d'Arbitrage a toujours considéré que l'article 146 de la Constitution forme la base de la compétence du législateur en ce qui concerne la fixation des compétences des cours et tribunaux, tant l'organisation que les compétences des cours et tribunaux relèvent du système bicaméral.

b. *la technique logistique pour des projets de loi mixtes comprenant tant des dispositions relevant de la procédure bicamérale intégrale (article 77 de la Constitution) que des dispositions relevant de la procédure bicamérale optionnelle (article 78 de la Constitution)*

— Dans son avis, le Conseil d'Etat considère que quatre solutions peuvent être présentées :

1° division du projet de loi en deux textes distincts soumis chacun au régime législatif qui lui est propre.

⁽¹⁾ Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de réformes institutionnelles par M. Erdman, *Doc. Parl. Sénat*, 1991-92, 100-19/2°, pp. 18 et 28.

BIJLAGE 2

« NOTA VOOR HET PARLEMENT BETREFFENDE
HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE INZAKE
HET MONOCAMERAAL OF BICAMERAAL
KARAKTER VAN WETSONTWERPEN

1. Advies van de Raad van State

Op 26 oktober 1995 heeft de Regering het ontwerp ontvangen van de Raad van State inzake de problematiek van het monocameraal of het bicameraal karakter van wetsontwerpen.

Het advies behandelt voornamelijk twee vragen, met name :

a. *de interpretatie van artikel 77, 9° van de Grondwet, dat stelt dat « De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor ... 9° de organisatie van hoven en rechtbanken »*

— In de voorbereidende werken van deze grondwetsbepaling staat dat onder deze bepaling moet worden begrepen « de rechterlijke organisatie zoals vermeld in deel II van het Gerechtelijk Wetboek, evenals de algemene beginselen die zijn vervat in deel I, voorzover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie » ⁽¹⁾.

— De Raad van State stelt in zijn advies dat onder artikel 77, 9° van de Grondwet moet worden verstaan niet alleen de organisatie van de hoven en rechtbanken *sensu stricto* in de zin van de voorbereidende werken, maar eveneens de bevoegdheid van de hoven en de rechtbanken. Volgens de Raad van State moet artikel 77, 9° van de Grondwet immers samengelezen worden met artikel 77, 3° van de Grondwet, waarin de artikelen 145 (« Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ») en 146 (« Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ») worden opgesomd. Vermits het Arbitragehof steeds heeft gesteld dat artikel 146 van de Grondwet de basis is van de bevoegdheid van de wetgever inzake het bepalen van de bevoegdheden van de hoven en de rechtbanken, behoren zowel de organisatie als de bevoegdheden van de hoven en de rechtbanken tot het bicameraal stelsel.

b. *de legistieke procedure voor gemengde wetsontwerpen, welke zowel bepalingen bevatten die onder de volledig bicamérale procedure (artikel 77 van de Grondwet) vallen als bepalingen die onder de optioneel bicamérale procedure (artikel 78 van de Grondwet) ressorteren*

— De Raad van State stelt in zijn advies dat er vier mogelijke oplossingen bestaan :

1° splitsing van het wetsontwerp in twee afzonderlijke teksten die elk worden onderworpen aan het geëigende wetgevende regime.

⁽¹⁾ Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door de heer Erdman, *Gedr. St. Senaat*, 1991-92, 100-19/2°, blz. 18 en 28.

Selon le Conseil d'Etat, cette procédure nuirait toutefois à la cohérence interne du projet de loi et compromettrait la sécurité juridique. Le texte doit donc être traité comme un seul texte. La division ne pourrait s'appliquer que pour un texte composé d'éléments disparates (par exemple : une loi-programme) ou pour un texte qui traite de deux matières fondamentalement distinctes et pour lesquelles la division paraît évidente;

2° maintien d'un texte unique dont toutes les dispositions sont soumises à la procédure bicamérale.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que l'application d'un tel principe conduirait à élargir considérablement le champ d'application de l'article 77 de la Constitution (matières bicamérales) au détriment de l'article 78 de la Constitution (matières bicamérales optionnelles), ce qui serait contraire à la volonté du constituant;

3° maintien d'un texte unique qui serait soumis à la procédure d'adoption applicable aux dispositions considérées comme essentielles dans le projet.

Le Conseil d'Etat rejette cependant cette solution en raison de la difficulté d'évaluer le caractère essentiel ou non des dispositions;

4° maintien d'un texte unique dont certains articles sont soumis à la procédure bicamérale intégrale et d'autres à la procédure bicamérale optionnelle, une disposition finale indiquant les articles relevant respectivement de l'article 77 et de l'article 78 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat opte pour la dernière solution, pour les raisons suivantes : la régularité de la procédure est garantie, la compréhension du texte est facilitée pour ceux qui doivent le voter et, enfin, la cohérence du texte est sauvegardée.

Il convient de faire observer que le Conseil d'Etat prône cependant la théorie de la division lorsqu'il s'agit de dispositions monocamérales : « Etant, par dérogation à l'article 36 de la Constitution, de la seule compétence de la Chambre des représentants, à l'exclusion de celle du Sénat, ces textes doivent toujours s'inscrire dans un document distinct. » ⁽¹⁾.

2. Position du Gouvernement

Lors du Conseil des Ministres du 17 novembre 1995, le Gouvernement a pris la décision suivante :

a. *pour ce qui concerne l'interprétation de l'article 77, 9° de la Constitution :*

— Le Gouvernement prône une interprétation pragmatique et fonctionnelle de la répartition de compétences entre la Chambre et le Sénat.

— Les conclusions suivantes s'imposent :

1° les travaux préparatoires stipulent noir sur blanc l'interprétation qu'il y a lieu de conférer à l'article 77, 9° de la Constitution, à savoir « l'organisation judiciaire telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire » ⁽²⁾.

Des amendements dont la portée dépasse l'organisation proprement dite des cours et tribunaux ont été explicitement rejetés ⁽³⁾.

Volgens de Raad van State zou deze procedure evenwel de interne coherentie van het wetsontwerp hinderen en de juridische zekerheid breken. De tekst moet aldus behandeld worden als één tekst : enkel wanneer de tekst is samengesteld uit uiteenlopende bepalingen (bijvoorbeeld : een programmawet) of wanneer een wetsontwerp twee fundamenteel verschillende materies behandelt, waarvan de splitsing evident lijkt, kan er gesplitst worden;

2° behoud van één tekst waarbij alle bepalingen onderworpen worden aan het bicameraal stelsel.

De Raad van State stelt evenwel dat dergelijke werkwijze voor gevolg zou hebben het toepassingsgebied van artikel 77 van de Grondwet (bicamerale materies) aanzienlijk uit te breiden, ten nadele van artikel 78 van de Grondwet (optioneel bicamerale materies), wat in strijd zou zijn met de wil van de grondwetgever;

3° behoud van één tekst, welke aan die procedure zou onderworpen worden die van toepassing is op die bepalingen van het ontwerp die als essentieel kunnen worden beschouwd.

De Raad van State verwerpt deze oplossing nochtans om reden dat het vaak zeer moeilijk is te evalueren welke bepalingen essentieel zijn en welke niet;

4° behoud van één tekst, waarvan sommige artikelen onderworpen worden aan de volledig bicamerale procedure en andere aan de optioneel bicamerale procedure, waarbij een slotbepaling zou aanduiden welke bepalingen onder artikel 77 respectievelijk artikel 78 van de Grondwet vallen.

De Raad van State verkiest de laatste oplossing, om volgende redenen : de regelmaat van de procedure is verzekerd, voor diegene die het wetsontwerp stemmen zal het duidelijker zijn en ten slotte wordt de coherentie van de tekst bewaard.

Op te merken valt dat de Raad van State de splitsingstheorie wel voorstaat waar het gaat om monocamerale bepalingen : « Zulke teksten behoren in afwijking van artikel 36 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze steeds in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen. » ⁽¹⁾.

2. Houding van de Regering

Op de Ministerraad van 17 november 1995 heeft de Regering het volgende beslist :

a. *wat de interpretatie van artikel 77, 9° van de Grondwet betreft :*

— De Regering staat een pragmatische en werkbare interpretatie van de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat voor.

— Volgende vaststellingen dringen zich op :

1° in de voorbereidende werken wordt een duidelijke betekenis gegeven aan het artikel 77, 9° van de Grondwet met name « de rechterlijke organisatie zoals vermeld in Deel II van het Gerechtelijk Wetboek evenals de algemene beginselen die zijn vervat in Deel 1, voor zover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie » ⁽²⁾.

Amendementen die verder wilden gaan dan de loutere organisatie van de hoven en de rechtbanken werden uitdrukkelijk verworpen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voir avis du Conseil d'Etat, p. 15

⁽²⁾ Voir renvoi 1.

⁽³⁾ Voir rapport Erdman o.c., pp. 18-22 et pp. 26-30.

⁽¹⁾ Zie advies van de Raad van State, blz. 15.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

⁽³⁾ Zie verslag Erdman o.c., blz. 18-22 en blz. 26-30.

L'interprétation visée par la majorité était parfaitement claire ⁽¹⁾.

Les premiers commentaires de la doctrine vont également dans le sens d'une interprétation restrictive de l'article 77, 9°, de la Constitution, telle que retenue dans les travaux préparatoires ⁽²⁾;

2° les articles 145 et 146 de la Constitution ont été insérés dans l'article 77, 3°, de la Constitution, afin que l'établissement de juridictions administratives puisse relever de la procédure bicamérale ⁽³⁾. La raison pour laquelle les articles 145 et 146 de la Constitution sont repris et non l'article 161 de la Constitution (« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ») est très simple : l'article 161 de la Constitution n'a vu le jour qu'après l'article 77 de la Constitution;

3° la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage pour ce qui concerne l'article 146 de la Constitution doit être lue dans le contexte de la répartition des compétences entre le législateur fédéral et le législateur décentralisé, plus spécifiquement dans le cadre de l'interprétation de l'ancien article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette jurisprudence peut difficilement être appliquée à la problématique de la répartition de compétences entre la Chambre et le Sénat.

— De plus, il convient de tenir compte des observations émises par le Conseil d'Etat, à savoir que primo, l'article 77, 9°, de la Constitution doit être lu conjointement avec l'article 77, alinéa premier, 3°, de la Constitution ⁽⁴⁾ et que deuxièmement, les articles de la Constitution énumérés à l'article 77, 3°, de la Constitution, doivent être lus conjointement avec les autres articles de la Constitution, de manière à permettre une interprétation cohérente ⁽⁵⁾.

Le Gouvernement estime dès lors que par les mots « l'organisation des cours et tribunaux » à l'article 77, 9°, de la Constitution, il y a lieu d'entendre non seulement l'organisation des cours et tribunaux au sens strict, dans le sens des travaux préparatoires, mais également l'attribution et le transfert de compétences aux cours et tribunaux, ayant un impact structurel sur l'organisation et l'aménagement de ceux-ci.

A titre d'exemple, le Gouvernement se réfère à la conversion du tribunal de police en « tribunal compétent pour les litiges en matière de circulation routière » ou à la loi réservant à un seul juge la compétence de connaître de tout litige en matière de loyers, quelle qu'en soit la nature.

— Dans cette interprétation, relèvent donc de la procédure bicamérale partielle : la compétence des cours et tribunaux ordinaires — sauf dans l'interprétation susvisée —, la procédure propre à ces juridictions, l'exécution, l'arbitrage ainsi que les tribunaux militaires;

⁽¹⁾ Comme en témoigne la discussion au Sénat, cf. le rapport Erdman, p. 19 : « L'auteur réplique que la majorité sait parfaitement ce qu'elle vise par les amendements. L'absence, sur la liste, des tribunaux militaires et des procédures judiciaires en général procède d'un choix délibéré de la majorité, et cette liste des matières bicamérales n'a certainement pas été établie de manière arbitraire et vague. »

⁽²⁾ Vandernacht, P. et Van Nieuwenhove, J., « La réforme des assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993 », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994/1-2, p. 86; voir également Suetens, L.-P., « De hervorming van het tweekamerstelsel », dans « *Het federale België na de vierde staatshervorming* », 1993, p. 151.

⁽³⁾ Voir rapport Erdman, o.c., pp. 21-22 et 29.

⁽⁴⁾ Voir avis du Conseil d'Etat, pp. 10 et 11.

⁽⁵⁾ Voir avis du Conseil d'Etat, p. 6.

De meerderheid had toen een duidelijke interpretatie voor ogen ⁽¹⁾.

Ook de eerste commentaren in de rechtsleer gaan in de zin van de strikte interpretatie van artikel 77, 9° van de Grondwet in de zin van de voorbereidende werken ⁽²⁾;

2° de artikelen 145 en 146 van de Grondwet werden in het artikel 77, 3° van de Grondwet opgenomen vanuit de zorg om de oprichting van administratieve rechtbanken onder het bicameraal stelsel te brengen ⁽³⁾. De reden waarom artikelen 145 en 146 van de Grondwet zijn opgenomen en niet artikel 161 van de Grondwet (« Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet ») is zeer eenvoudig : artikel 161 van de Grondwet is maar tot stand gekomen na artikel 77 van de Grondwet;

3° de rechtspraak van het Arbitragehof betreffende artikel 146 van de Grondwet moet worden gelezen in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever en de decreetgever, meer specifiek in de context van de interpretatie van het vroegere artikel 19, § 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Deze rechtspraak is moeilijk transposeerbaar op de problematiek van de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat.

— Tevens moet echter worden rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State dat, ten eerste, artikel 77, 9° van de Grondwet moet worden samengelezen met het artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet ⁽⁴⁾ en dat, ten tweede, de grondwetsartikelen opgesomd in artikel 77, 3° van de Grondwet moeten worden samengelezen met andere Grondwetsartikelen zodat een coherente uitlegging mogelijk is ⁽⁵⁾.

De Regering is dan ook van oordeel dat onder de woorden « de organisatie van hoven en rechtbanken » van artikel 77, 9°, van de Grondwet moet worden verstaan, niet alleen de organisatie *sensu stricto* in de zin van de voorbereidende werken, maar ook die bevoegdheidstoewijzing of -verschuiving aan de hoven en rechtbanken die de organisatie en inrichting van de hoven en rechtbanken op een structurele manier beïnvloedt.

Als voorbeeld hiervan kan worden gegeven de omvorming van de politierechtbank tot « verkeersrechtbank » of de wet waarmee één rechter bevoegd wordt voor alle huurconflicten, ongeacht de aard.

— Vallen dus, in deze interpretatie, onder de gedeeltelijke bicamérale procedure : de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken, uitgezonderd in de betekenis die er hierboven aan gegeven is, de eigenlijke procedure voor deze rechtscolleges, de beslaglegging, de arbitrage en de militaire rechtbanken;

⁽¹⁾ Dit wordt bewezen door de discussie in de Senaat, cf. het verslag Erdman, o.c., blz. 19 : « De indiener repliceert hierop dat de meerderheid zeer goed weet wat zij bedoelt met de ingediende amendementen. Het niet-opnemen van de militaire rechtbanken en van de rechtspleging in het algemeen zij allerm minst willekeurig en vaag opgesteld. »

⁽²⁾ Vandernacht, P. en Van Nieuwenhove, J., « La réforme des assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993 », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994/1-2, blz. 86; zie ook Suetens, L.-P., *De hervorming van het tweekamerstelsel*, in « *Het federale België na de vierde staatshervorming* », 1993, blz. 151.

⁽³⁾ Zie verslag Erdman, o.c., blz. 21-22 en 29.

⁽⁴⁾ Zie advies van de Raad van State, blz. 10 en 11.

⁽⁵⁾ Zie advies van de Raad van State, blz. 6.

b. *la technique légistique relative aux projets de loi mixtes :*

Le Gouvernement suit à cet égard l'avis du Conseil d'Etat et estime que les avantages énumérés par le Conseil d'Etat sont en effet déterminants.

Cette méthode présente l'avantage incontestable, pour le Sénat, d'examiner le texte complet, dans son ensemble, et non de se limiter aux seules dispositions bicamérales, ce qui sera sans aucun doute de nature à favoriser la cohérence de l'ensemble.

Il convient toutefois de faire observer qu'il ne serait pas logique que le Sénat évoque systématiquement les dispositions comprises dans des projets de loi mixtes de cet ordre soumis à la procédure bicamérale optionnelle. Car des projets de loi mixtes seraient alors soumis de fait à la procédure bicamérale intégrale étant donné que les dispositions relevant de la procédure bicamérale optionnelle seraient en réalité « otages » des dispositions relevant de la procédure bicamérale intégrale.

Le Gouvernement tient toutefois à attirer l'attention sur la remarque formulée par le Conseil d'Etat à la première solution, à savoir « La division d'une proposition ou d'un projet ne pourrait s'appliquer que pour un texte composé d'éléments disparates, comme par exemple un projet de loi-programme, ou pour un texte qui traite de deux matières fondamentalement distinctes et pour lesquelles la division paraît évidente en droit. En conséquence, il y aura lieu, dans chaque cas, de vérifier si le texte présenté peut, en vertu des critères qui viennent d'être énoncés, être dissocié ou si son examen et son adoption ne postulent pas le maintien d'un document unique. » ⁽¹⁾.

Le Gouvernement estime dès lors qu'il convient de lire conjointement la première et la deuxième solution. Autrement dit, la quatrième solution, à savoir le maintien d'un texte unique dans lequel un article distinct indique les articles relevant du régime bicaméral et ceux relevant du régime bicaméral optionnel ne devra être utilisée que dans les cas où la division du projet de loi est impossible d'un point de vue logistique. Le Gouvernement est d'avis que cette méthode de travail est la plus efficace et la plus pragmatique.

22 octobre 1995.

Le Premier Ministre,

J.-L. DEHAENE »

b. *de legistieke procedure voor gemengde wetsontwerpen :*

De Regering volgt hierbij het advies van de Raad van State en is van oordeel dat de voordelen die de Raad van State opsomt inderdaad van doorslaggevend belang zijn.

Het voordeel van deze methode is immers ontegensprekelijk dat de Senaat aldus de volledige tekst in zijn geheel kan beschouwen en niet enkel het gedeelte met bicamerale bepalingen, wat ongetwijfeld de coherentie zal bevorderen.

Evenwel moet worden opgemerkt dat het niet logisch zou zijn indien de Senaat systematisch de bepalingen in dergelijke gemengde wetsontwerpen die aan de optioneel bicamérale procedure onderworpen zijn, zou evoceren. Dit zou immers meebrengen dat dergelijke gemengde ontwerpen *de facto* aan het bicameraal regime zouden onderworpen worden, vermits de bepalingen die volgens de optioneel bicamérale procedure onderworpen zijn in realiteit gegijzeld zouden worden door de bepalingen die aan het volledig bicameraal stelsel onderworpen worden.

De Regering wenst evenwel de aandacht te vestigen op de opmerking van de Raad van State onder eerste mogelijke oplossing, namelijk dat « een voorstel of ontwerp alleen dan zou worden verdeeld indien de tekst uit uiteenlopende onderdelen bestaat, zoals een programmawet bijvoorbeeld, of indien de tekst twee fundamenteel verschillende aangelegenheden betreft waarvoor de verdeling rechtens vanzelfsprekend lijkt. Bijgevolg moet in ieder geval worden nagegaan of de voorgelegde tekst op grond van de hierboven uiteengezette criteria kan worden verdeeld, dan wel of het voor het onderzoek en de goedkeuring ervan niet geboden is één geheel te behouden. » ⁽¹⁾.

De Regering is dan ook van mening dat de eerste en tweede oplossing samen moeten worden gelezen. Met andere woorden zal de vierde oplossing, met name het behoud van één tekst waarbij in een afzonderlijk artikel wordt aangeduid welke artikelen onder het bicameraal regime vallen en welke onder het optioneel bicameraal regime vallen, enkel moeten gebruikt worden in die gevallen waar de splitsing van het wetsontwerp legistiek onmogelijk is. De Regering is van oordeel dat deze manier van werken de meest efficiënte en de meest praktische is.

22 oktober 1995.

De Eerste Minister,

J.-L. DEHAENE »

⁽¹⁾ Voir avis du Conseil d'Etat, n° L 24.111/2/V, p. 16.

⁽¹⁾ Zie advies van de Raad van State, n° L 24.111/2/V, blz. 16.

ANNEXE 3

NOTE DES SERVICES DE
LA CHAMBRE ET DU SENAT

« ASPECTS PRATIQUES DE L'EXAMEN DES
PROPOSITIONS ET PROJETS
DE LOI MIXTES

A. VOLET « ORGANISATION JUDICIAIRE »

1. Généralités

La portée des matières entièrement bicamérales, visées à l'article 77 de la Constitution, peut, dans certains cas, faire l'objet d'interprétations différentes. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la notion d'« organisation judiciaire », visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9^o, de la Constitution. Nous aborderons d'abord la question de savoir à quelles juridictions s'applique la notion d'« organisation judiciaire ». Dans un deuxième temps, nous tenterons de définir l'étendue de la notion d'« organisation judiciaire » : quelles règles applicables à ces juridictions cette notion englobe-t-elle ?

2. A quelles juridictions la notion d'« organisation judiciaire » s'applique-t-elle ?

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 77 que la notion d'« organisation judiciaire » vise exclusivement les cours et tribunaux ordinaires. Cette interprétation est confirmée par le fait que la Cour d'arbitrage et la section d'administration du Conseil d'Etat figurent à un autre endroit dans la liste des matières entièrement bicamérales ⁽¹⁾. Les juridictions administratives ⁽²⁾ et disciplinaires ne relèvent pas non plus de la notion d'« organisation judiciaire » et figurent dès lors également à un autre endroit de la liste des matières entièrement bicamérales ⁽³⁾.

3. Que faut-il entendre par « organisation judiciaire » ?

3.1. *Le constituant de 1993*

La question est de savoir quelles sont les dispositions susceptibles d'être considérées comme des dispositions relatives à l'organisation des cours et tribunaux ordinaires. Le constituant était conscient que la notion d'« organisation judiciaire » était trop vague en soi et a avancé un critère au cours des travaux préparatoires. En vertu de ce critère, l'organisation judiciaire comprendrait les dispositions de la deuxième partie (« Organisation judiciaire ») du Code judiciaire ainsi que les dispositions de la première partie (Principes généraux) pour autant qu'ils portent sur

BIJLAGE 3

NOTA VAN DE DIENSTEN VAN
KAMER EN SENAAT

« PRAKTISCHE ASPECTEN VAN DE
BEHANDELING VAN GEMENGDE
WETSVORSTELLEN EN WETSONTWERPEN

A. ONDERDEEL « RECHTERLIJKE ORGANISATIE »

1. Algemeen

De draagwijdte van de volledig bicamerale aangelegenheden, bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, is in bepaalde gevallen voor verschillende interpretaties vatbaar. Dit is in het bijzonder het geval voor het begrip « rechterlijke organisatie », bedoeld in artikel 77, eerste lid, 9^o, van de Grondwet. Eerst wordt ingegaan op de vraag op welke rechtscolleges het begrip « rechterlijke organisatie » van toepassing is. In de tweede plaats wordt gepeild naar de omvang van het begrip « rechterlijke organisatie » : welke regels met betrekking tot deze rechtscolleges vallen hieronder ?

2. Welke rechtscolleges worden bedoeld met het begrip « rechterlijke organisatie » ?

Uit de voorbereidende werken van artikel 77 blijkt dat enkel de gewone hoven en rechtbanken werden bedoeld met het begrip « rechterlijke organisatie ». Deze interpretatie wordt bevestigd door het feit dat het Arbitragehof en de afdeling administratie van de Raad van State elders in de lijst van volledig bicamerale aangelegenheden voorkomen ⁽¹⁾. De administratieve rechtscolleges ⁽²⁾ en tuchtrechtscolleges vallen evenmin onder het begrip « rechterlijke organisatie », maar ook zij komen elders voor in de lijst van volledig bicamerale aangelegenheden ⁽³⁾.

3. Wat moet worden verstaan onder het begrip « rechterlijke organisatie » ?

3.1. *De grondwetgever van 1993*

De vraag is welke bepalingen beschouwd kunnen worden als bepalingen met betrekking tot de organisatie van de gewone hoven en rechtbanken. De grondwetgever was er zich van bewust dat het begrip « rechterlijke organisatie » op zichzelf beschouwd te vaag was en schoof een criterium naar voren in de parlementaire voorbereiding. Volgens dit criterium zou de rechterlijke organisatie de bepalingen van het tweede deel (« Rechterlijke organisatie ») van het Gerechtelijk Wetboek omvatten, met inbegrip van de bepalingen van het eerste deel (Algemene

⁽¹⁾ Plus précisément à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, dans la mesure où il renvoie à l'article 142 de la Constitution, et à l'article 77, alinéa 1^{er}, 8^o, de la Constitution.

⁽²⁾ Sur la notion et les différentes formes de juridictions administratives, voir : Cromheecke, M. et Vande Lanotte, J., « Een overzicht van administratieve rechtscolleges », *TBP*, 1995, 547-556.

⁽³⁾ Voir l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution, dans la mesure où il renvoie aux articles 145 et 146 de la Constitution.

⁽¹⁾ Meer bepaald in artikel 77, eerste lid, 3^o, in de mate dat het verwijst naar artikel 142 van de Grondwet, evenals in artikel 77, eerste lid, 8^o, van de Grondwet.

⁽²⁾ Over het begrip en de verschijningsvormen van administratieve rechtscolleges : Cromheecke, M. en Vande Lanotte, J., « Een overzicht van administratieve rechtscolleges », *TBP*, 1995, 547-556.

⁽³⁾ Zie artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet, in de mate dat het verwijst naar de artikelen 145 en 146 van de Grondwet.

l'organisation judiciaire ⁽¹⁾. La définition de la compétence matérielle et territoriale des cours et tribunaux ordinaires, la procédure devant ces juridictions ainsi que l'arbitrage et la saisie seraient dès lors des matières partiellement bicamérales. Ce serait également le cas des tribunaux militaires, même s'ils ne font pas partie des cours et tribunaux ordinaires.

Sur la base de ce critère formel, les dispositions relatives aux cours et tribunaux ordinaires, qui ne figurent pas dans le Code judiciaire, ne relèveraient également pas des compétences entièrement bicamérales ⁽²⁾.

Il faut en outre souligner l'existence d'une annexe au Code judiciaire (Limites territoriales et siège des cours et tribunaux) qui, si, à première vue, elle relève par excellence de l'organisation judiciaire, constitue toutefois une matière partiellement bicamérale en vertu du critère formel défini au cours des travaux préparatoires.

Ces deux éléments nous amènent à la constatation surprenante du fait qu'une matière plutôt secondaire comme les règles en matière de force juridique des procès-verbaux de constat par huissier de justice relève de la procédure entièrement bicamérale ⁽³⁾, alors qu'en vertu de ce critère, une extension de la compétence matérielle du tribunal de première instance, est, par exemple, une matière partiellement bicamérale. Le critère formel présentait toutefois l'avantage d'être clair.

3.2. *Le Conseil d'Etat*

Initialement, le Conseil d'Etat paraissait suivre ce critère ⁽⁴⁾.

Dans un avis général qu'il a rendu, le 10 octobre 1995, en assemblée générale, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la notion d'organisation judiciaire ⁽⁵⁾. Dans cet avis, le Conseil d'Etat adopte un point de vue différent du critère retenu lors des travaux préparatoires et se base sur une combinaison de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, 8^o et 9^o, pour affirmer que la notion d'organisation judiciaire doit être interprétée de façon plus large que ne l'indiquent les travaux préparatoires.

Le Conseil d'Etat considère que le fait que l'article 144 de la Constitution, en vertu duquel les cours et tribunaux ordinaires sont exclusivement compétents en matière de droits civils subjectifs, ne figure pas dans la liste énoncée à l'article 77, ne peut impliquer que « la loi, le Code judiciaire, par exemple, qui aménagerait les tribunaux de l'Ordre judiciaire et qui leur conférerait notamment l'examen de contestations ayant trait, soit aux droits civils, soit aux

beginselen) voor zover deze op de rechterlijke organisatie betrekking hebben ⁽¹⁾. Aldus zouden de omschrijving van de materiële en territoriale bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken, de procedure voor deze rechtscolleges, evenals de arbitrage en de beslaglegging onder de gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden vallen. Dit zou eveneens het geval zijn voor de militaire rechtbanken, ook al behoren deze tot de gewone hoven en rechtbanken.

Ook bepalingen met betrekking tot de gewone hoven en rechtbanken die niet voorkomen in het Gerechtelijk Wetboek, zouden op grond van dit formele criterium niet onder de volledig bicamerale bevoegdheden vallen ⁽²⁾.

Bovendien moet ook gewezen worden op het bestaan van een bijvoegsel bij het Gerechtelijk Wetboek (Gebiedsomschrijving en zetel van hoven en rechtbanken), dat *prima facie* bij uitstek onder de rechterlijke organisatie valt, maar gedeeltelijk bicameraal is op grond van het formele criterium van de parlementaire voorbereiding.

Een en ander leidt tot de verrassende vaststelling dat een eerder bijkomstige aangelegenheid zoals de regeling van de rechtskracht van de processen-verbaal van vaststelling van een deurwaarder onder de volledig bicamerale procedure valt ⁽³⁾, terwijl een materiële bevoegdheidsuitbreiding van bijvoorbeeld de rechtbank van eerste aanleg volgens dit criterium een gedeeltelijk bicamerale aangelegenheid is. Het formele criterium bood wel het voordeel van de duidelijkheid.

3.2. *De Raad van State*

De Raad van State leek aanvankelijk dit criterium te volgen ⁽⁴⁾.

In een algemeen advies van 10 oktober 1995 sprak de Raad van State zich in algemene vergadering uit over het begrip rechterlijke organisatie ⁽⁵⁾. De Raad van State neemt in dit advies een ander standpunt in dan het criterium dat in de voorbereidende werken werd ingenomen en baseert zich op een combinatie van artikel 77, eerste lid, 3^o, 8^o en 9^o om te stellen dat het begrip rechterlijke organisatie ruimer moet worden geïnterpreteerd dan zoals wordt aangegeven in de parlementaire voorbereiding.

De Raad van State overweegt dat uit het feit dat artikel 144 van de Grondwet, dat de gewone hoven en rechtbanken uitsluitend bevoegd maakt voor alle geschillen met betrekking tot burgerlijke subjectieve rechten, niet voorkomt in de lijst van artikel 77, « niet mag worden afgeleid dat de wet, het Gerechtelijk Wetboek bijvoorbeeld, die de justitiële gerechten instelt en ze inzonderheid bevoegd verklaart om kennis te nemen van geschillen die betrek-

⁽¹⁾ Voir le rapport de M. Erdman, *Doc. Parl. Sénat* n° 100-19/2°, S.E. 1991-1992, pp. 18 et 28.

⁽²⁾ Voir, par exemple, l'article 79 du projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (*Doc. Parl. Chambre*, S.E. 1995, n° 71/1), qui prévoit un recours devant les tribunaux du travail dans le cas de certains litiges, sans que pour cela le Code judiciaire ait été modifié.

⁽³⁾ Proposition de loi modifiant l'article 516 du Code judiciaire déposée par M. Marc Verwilghen (*Doc. Parl. Chambre*, S.E. 1995, n° 78/1).

⁽⁴⁾ Avis du 16 août 1995 sur le projet de loi portant insertion d'un article 353bis au Code judiciaire et modification de l'article 354 du même Code (*Doc. Parl. Chambre* 1995-1996, n° 234/1, p. 5).

⁽⁵⁾ Avis L.24.111/2/V - L.24.594/2/V, publié pour la première fois dans Conseil d'Etat, section législation, avis du 13 novembre 1995 sur la proposition de loi portant organisation d'un service volontaire des jeunes (*Doc. Parl. Sénat*, 1995-1996, n° 1-7/2, pp. 2-8).

⁽¹⁾ Zie verslag, uitgebracht door de heer Erdman, *Gedr.St., Senaat*, B.Z. 1991-1992, n° 100-19/2°, blz. 18 en 28.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 79 van het wetsontwerp betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (*Gedr. St., Kamer*, B.Z. 1995, n° 71/1), waar in een verhaal bij de arbeidsrechtbanken wordt voorzien voor bepaalde geschillen, zonder dat hiervoor het Gerechtelijk Wetboek wordt gewijzigd.

⁽³⁾ Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 516 van het Gerechtelijk Wetboek van de heer Marc Verwilghen (*Gedr. St., Kamer*, B.Z. 1995, n° 78/1).

⁽⁴⁾ Advies van 16 augustus 1995 over het wetsontwerp tot invoeging van een artikel 353bis in het Gerechtelijk Wetboek en tot wijziging van artikel 354 van hetzelfde Wetboek (*Gedr. St., Kamer*, 1995-1996, n° 234/1, blz. 5).

⁽⁵⁾ Advies L. 24.111/2/V - L. 24.594/2/V, voor het eerst weergegeven in de Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 13 november 1995 over het wetsvoorstel houdende regeling van de vrijwillige gemeenschapsdienst van jongeren (*Gedr. St., Senaat*, 1995-1996, n° 1-7/2, blz. 2-8).

droits politiques, ne devrait pas être élaborée sous le même régime » (c'est-à-dire la procédure du bicaméralisme égalitaire). Le Conseil d'Etat suggère que « l'organisation des cours et tribunaux » ainsi que la « détermination de leurs compétences » relèvent du bicaméralisme égalitaire en raison de « l'économie du texte constitutionnel » autant que de « son intelligence et sa cohérence ».

Le Conseil d'Etat se base sur une combinaison de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, 8^o et 9^o, de la Constitution pour affirmer que la notion « d'organisation judiciaire » est plus large et recouvre également la compétence (matérielle et territoriale) des cours et tribunaux. Cela semble correspondre quant au fond aux dispositions de la III^e partie du Code judiciaire. En application du critère du Conseil d'Etat, la procédure (IV^e partie), les saisies conservatoires et les voies d'exécution (V^e partie), l'arbitrage (VI^e partie) et les limites territoriales et le siège des cours et tribunaux (annexe au Code judiciaire) relèvent de la procédure partiellement bicamérale, au même titre que les tribunaux militaires.

3.3. *Le gouvernement*

Le gouvernement a délibéré sur l'avis du Conseil d'Etat et a adopté une position qui est un compromis entre le critère retenu dans les travaux préparatoires et le critère défendu par le Conseil d'Etat. Le gouvernement a estimé que la notion « d'organisation judiciaire » ne pouvait être étendue à l'ensemble des dispositions de la III^e partie du Code judiciaire. De l'avis du gouvernement, seules les modifications structurelles en matière de compétences relèvent de la notion « d'organisation judiciaire ». Et le gouvernement de citer l'exemple de la création d'un tribunal compétent pour les litiges en matière de circulation routière ou la concentration de tous les litiges en matière de loyers auprès d'un tribunal (éventuellement existant). Les modifications accessoires de compétences ne relèveraient pas de la notion « d'organisation judiciaire ». Il pourrait, par exemple, en être ainsi lorsqu'une initiative législative a des répercussions indirectes sur les compétences du tribunal de première instance. La position adoptée par le gouvernement implique qu'il faudra vérifier chaque fois lors du dépôt de propositions et de projets de loi si une modification des dispositions de la III^e partie du Code judiciaire relève ou non de la procédure bicamérale égalitaire.

3.4. *Application pratique*

Les projets de loi qui ont été déposés jusqu'à présent ne permettent pas de tirer de conclusions précises et concrètes quant à la teneur de la notion d'organisation judiciaire.

On peut, pour l'instant, citer les précédents suivants :

1. Dans le projet de loi modifiant la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placement, et la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers ⁽¹⁾, le gouvernement a soustrait de l'avant-projet de loi une disposition que le Conseil d'Etat avait qualifiée de

king hebben, hetzij op burgerlijke rechten, hetzij op politieke rechten, niet volgens dezelfde werkwijze tot stand hoeft te komen » (bedoeld wordt de volledig bicamerale procedure). De Raad van State suggereert om de « organisatie van de hoven en rechtbanken » en de « vaststelling van hun bevoegdheden » aan te merken als volledig bicamerale materies « ter wille van de strekking van de tekst van de Grondwet, alsook van de bevattelijkheid en de samenhang ervan ».

De Raad van State baseert zich op een combinatie van artikel 77, eerste lid, 3^o, 8^o en 9^o, van de Grondwet om te stellen dat het begrip « rechterlijke organisatie » ruimer is en ook de (materieële en territoriale) bevoegdheid van de hoven en rechtbanken omvat. Dit lijkt in essentie neer te komen op de bepalingen van deel III van het Gerechtelijk Wetboek. De procedure (deel IV), de beslaglegging en tenuitvoerlegging (deel V) en de arbitrage (deel VI) en de gebiedsomschrijving van de hoven en rechtbanken (bijvoegsel bij het Gerechtelijk Wetboek) vallen volgens dit criterium van de Raad van State onder de gedeeltelijk bicamerale procedure, evenals de militaire rechtbanken.

3.3. *De regering*

De regering beraadde zich over het advies van de Raad van State en nam een standpunt in dat het midden houdt tussen het criterium in de voorbereidende werken en het criterium van de Raad van State. De regering was van oordeel dat het begrip « rechterlijke organisatie » niet kan worden uitgebreid tot alle bepalingen van deel III van het Gerechtelijk Wetboek. Enkel structurele wijzigingen inzake de bevoegdheid vallen volgens de regering onder het begrip « rechterlijke organisatie ». Als voorbeelden gaf de regering de oprichting van een verkeersrechtbank aan of de concentratie van alle huurgeschillen bij één (eventueel bestaande) rechtbank. Incidentele bevoegdheidswijzigingen zouden niet onder het begrip « rechterlijke organisatie » vallen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien een wetgevend initiatief zijdelings een weerslag heeft op de bevoegdheden van de rechtbank van eerste aanleg. Het standpunt van de regering betekent dat bij het indienen van wetsvoorstellen en wetsontwerpen elke keer zal moeten worden nagegaan of een wijziging van de bepalingen van deel III van het Gerechtelijk Wetboek al dan niet onder de volledig bicamerale procedure valt.

3.4. *Praktische toepassing*

Uit de wetsontwerpen die tot nog toe werden ingediend kunnen geen eenduidige en concrete conclusies worden getrokken aangaande de draagwijdte van het begrip rechterlijke organisatie.

Tot nu toe kunnen de volgende precedentes worden aangehaald :

1. In het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs en de wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en de financiële markten ⁽¹⁾ liet de regering een bepaling uit het voorontwerp weg die door de Raad van State als volledig bicame-

⁽¹⁾ Doc. Parl. Chambre n° 287/1-95/96.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, n° 287/1-95/96.

bicamérale. Cette disposition visait à étendre la compétence du président du tribunal de commerce en ce qui concerne l'action en cessation.

2. Dans le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers ⁽¹⁾, le gouvernement n'a pas suivi l'avis du Conseil d'Etat qui suggérait de faire relever de la procédure bicamérale égalitaire les dispositions modifiant la compétence du tribunal de première instance et du juge des saisies, estimant que l'aspect juridictionnel n'était pas suffisamment important pour justifier une qualification distincte. Cette position a du reste été suivie, le 31 janvier 1996, par la commission parlementaire de concertation.

3. Dans le projet de loi sur les faillites ⁽²⁾ et le projet de loi relatif au concordat judiciaire ⁽³⁾, le gouvernement a à nouveau suivi l'avis du Conseil d'Etat, qui conseillait de faire relever les attributions de compétences au tribunal de commerce de la procédure bicamérale égalitaire.

4. Dans le projet de loi portant des dispositions sociales ⁽⁴⁾, le Conseil d'Etat a relevé des dispositions ressortissant au bicaméralisme égalitaire qui comportent des attributions ponctuelles de compétences au tribunal du travail. Le gouvernement a suivi cet avis.

5. Dans le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ⁽⁵⁾, le Conseil d'Etat a estimé qu'une disposition relative aux compétences de la chambre du conseil du tribunal correctionnel relevait du bicaméralisme égalitaire, alors qu'il ne s'agissait pas d'une disposition modificative du Code judiciaire.

Il est déjà apparu de ce qui précède que la notion d'organisation judiciaire ne se limite pas nécessairement aux dispositions du Code judiciaire. Certaines attributions de compétences aux cours et tribunaux ne figurent pas dans le Code judiciaire ⁽⁶⁾. Il en va de même pour l'organisation et les compétences des juridictions militaires ⁽⁷⁾.

Ces précédents ne permettent pas de fixer un critère clair et précis. A l'heure actuelle, l'évaluation de la notion d'« organisation judiciaire » semble malaisée. La seule conclusion que l'on peut tirer des précédents, c'est que le gouvernement semble décider, au cas par cas, si l'aspect juridictionnel est suffisamment déterminant pour justifier une qualification distincte.

Des dispositions relatives à l'organisation judiciaire côtoieront généralement d'autres dispositions dans une proposition ou un projet, qui relèvent, elles, souvent du bicaméralisme partiel. Dans ce cas, une réponse doit être apportée à la question de savoir selon quelle procédure législative la proposition ou le projet doit être adopté dans le cas où elle ou il contient à la fois des dispositions rela-

tiel werd aangemerkt. Het betrof de uitbreiding van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van koop-handel met betrekking tot de vordering tot staking.

2. In het wetsontwerp betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht ⁽¹⁾ ging de regering niet in op het advies van de Raad van State om bepalingen die de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en van de beslagrechter wijzigden, als volledig bicameraal te beschouwen, omdat het jurisdictionele aspect als onvoldoende zwaarwegend werd bevonden om een afzonderlijke kwalificatie te rechtvaardigen. Deze stelling werd overigens op 31 januari 1996 door de parlementaire overlegcommissie gevolgd.

3. In het ontwerp van faillissementswet ⁽²⁾ en in het wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord ⁽³⁾ ging de regering dan weer wel in op het advies van de Raad van State om bevoegdheidstoewijzingen aan de rechtbank van koophandel als volledig bicameraal te beschouwen.

4. In het wetsontwerp houdende sociale bepalingen ⁽⁴⁾ merkte de Raad van State bepalingen als volledig bicameraal aan, die punctuele bevoegdheidstoewijzingen bevatten voor de arbeidsrechtbank. De regering volgde dit advies.

5. In het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ⁽⁵⁾ kwalificeerde de Raad van State een bepaling met betrekking tot de bevoegdheden van de Raadkamer van de correctionele rechtbank als volledig bicameraal, zonder dat het ging om een wijzigingsbepaling van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit het voorgaande bleek reeds dat het begrip rechterlijke organisatie niet noodzakelijk beperkt is tot bepalingen uit het Gerechtelijk Wetboek. Sommige bevoegdheidstoewijzingen aan hoven en rechtbanken komen niet voor in het Gerechtelijk Wetboek ⁽⁶⁾. Hetzelfde is het geval voor de inrichting en de bevoegdheden van de militaire gerechten ⁽⁷⁾.

Uit deze precedents kan moeilijk een helder en eenvormig criterium worden gedistilleerd. Op dit moment lijkt de inschatting van het begrip rechterlijke organisatie een moeilijke zaak te zijn. Als men iets kan afleiden uit de precedents, is het wel dat de regering van geval tot geval lijkt af te wegen of het jurisdictionele aspect voldoende zwaarwegend is om een onderscheiden kwalificatie te rechtvaardigen.

Bepalingen met betrekking tot de rechterlijke organisatie zullen doorgaans in een voorstel of ontwerp voorkomen naast andere, vaak gedeeltelijk bicamerale bepalingen. In dit geval moet een oplossing worden gevonden voor de vraag volgens welke wetgevende procedure het voorstel of ontwerp moet worden behandeld in geval van samenloop van de bepalingen met betrekking tot de rechterlijke orga-

⁽¹⁾ Doc. Parl. Chambre n° 289/1, 29-36, 1995-1996.

⁽²⁾ Doc. Parl. Chambre n° 330/1, 48, 1995-1996.

⁽³⁾ Doc. Parl. Chambre n° 329/1, 1995-1996.

⁽⁴⁾ Doc. Parl. Chambre n° 352/1, 1995-1996.

⁽⁵⁾ Doc. Parl. Chambre n° 364/1, 1995-1996.

⁽⁶⁾ Ainsi, un certain nombre de compétences du juge de paix ne figurent pas dans le Code judiciaire.

⁽⁷⁾ Voir notamment la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre I^{er} et le titre II du Code de procédure pénale militaire (*Moniteur belge* du 30 juin 1899), ainsi que le « Code de procédure judiciaire à la force terrestre ».

⁽¹⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, n° 289/1, 29-36.

⁽²⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, n° 330/1, 48.

⁽³⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, n° 329/1.

⁽⁴⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, n° 352/1.

⁽⁵⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, n° 364/1.

⁽⁶⁾ Zo zouden een aantal bevoegdheden van de vrederechter niet in het Gerechtelijk Wetboek voorkomen.

⁽⁷⁾ Zie onder meer de wet van 15 juni 1899 houdende eerste en tweede titel van het wetboek van strafrechtspleging voor het leger (*Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1899), evenals het « Wetboek voor de regspleging bij de landmagt ».

ves à l'organisation judiciaire, qui relèvent du bicaméralisme parfait, et des dispositions relevant de matières partiellement bicamérales.

Ce problème fera l'objet d'un examen plus approfondi par la suite. On peut noter dès à présent qu'il s'avérera que la solution qui consiste à scinder le projet ou la proposition en un texte législatif partiellement bicaméral et un texte législatif intégralement bicaméral sera généralement la plus indiquée.

B. VOLET « DIVISION »

1. Généralités

Lorsqu'une proposition ou un projet de loi contient des dispositions qui relèvent de procédures différentes (procédure monocratérale, partiellement bicamérale et entièrement bicamérale), cette proposition ou ce projet de loi est dit « mixte ». Il s'agira généralement d'un texte partiellement bicaméral qui contient une ou plusieurs dispositions entièrement bicamérales. Dans d'autres cas, il pourra s'agir d'un texte entièrement bicaméral contenant des dispositions partiellement bicamérales ⁽¹⁾.

Dans un avis donné le 10 octobre 1995, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué différentes solutions susceptibles de résoudre le problème posé par ces propositions ou projets mixtes ⁽²⁾. Le Conseil d'Etat mentionne en l'occurrence quatre possibilités :

1. Une première possibilité consiste à diviser le projet ou la proposition en deux textes : un texte contenant exclusivement les matières partiellement bicamérales et un texte contenant exclusivement les matières entièrement bicamérales. Cette solution peut être qualifiée de « *théorie de la division* ».

2. Une deuxième possibilité consiste à soumettre un projet ou une proposition de loi partiellement bicaméral à la procédure entièrement bicamérale, lorsque le texte contient au moins une disposition entièrement bicamérale. Cette « *théorie de l'absorption* » se caractérise, contrairement à la solution précédente, par le maintien d'un texte unique.

3. Une troisième possibilité consiste à apprécier, au cas par cas, si ce sont les matières relevant de la procédure entièrement bicamérale ou les matières relevant de la procédure partiellement bicamérale qui prédominent dans la proposition ou le projet. Cette « *théorie de la balance* » se caractérise, comme la solution précédente, par le maintien d'un texte unique, mais elle en diffère, dans la mesure où la balance ne penche pas toujours du côté des matières entièrement bicamérales.

4. Une quatrième possibilité consiste en la « *qualification multiple* » du projet ou de la proposition de loi. Cette solution consiste, dans la pratique, à préciser dans l'article 1^{er} du projet ou de la proposition que certains articles sont soumis à telle procédure et que d'autres sont soumis à telle autre. Cette solution diffère, comme les deux

nisatie, die volledig bicameraal zijn, met bepalingen die gedeeltelijk bicameraal zijn.

In wat volgt wordt nader ingegaan op dit laatste probleem. Nu reeds kan worden aangegeven dat zal blijken dat de splitsing van het ontwerp of voorstel in een gedeeltelijk bicamerale en een volledig bicamerale tekst doorgaans de meest aangewezen werkwijze zal blijken te zijn.

B. ONDERDEEL « SPLITSING »

1. Algemeen

Indien een wetsvoorstel of wetsontwerp bepalingen bevat die onder verschillende procedures ressorteren (monocameraal, gedeeltelijk bicameraal en volledig bicameraal), spreekt men van een gemengd wetsvoorstel of -ontwerp. In de meeste gevallen zal het gaan om een gedeeltelijk bicamerale tekst waarin één of meerdere volledig bicamerale bepalingen voorkomen. In andere gevallen kan het een volledig bicamerale tekst betreffen waarin gedeeltelijk bicamerale bepalingen voorkomen ⁽¹⁾.

In een advies van 10 oktober 1995 gaf de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State verschillende mogelijkheden aan voor het probleem van dergelijke gemengde voorstellen of ontwerpen ⁽²⁾. De Raad van State wijst dienaangaande op vier mogelijkheden :

1. Een eerste mogelijkheid is de splitsing van het ontwerp of voorstel in twee teksten : één tekst met uitsluitend gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden en één tekst met uitsluitend volledig bicamerale aangelegenheden. Deze oplossing kan men aanduiden als de « *splitsingstheorie* ».

2. Een tweede mogelijkheid is dat een gedeeltelijk bicameraal wetsontwerp of wetsvoorstel behandeld wordt volgens de volledig bicamerale procedure wanneer er ten minste één volledig bicamerale bepaling in voorkomt. Deze « *absorptietheorie* » heeft, in tegenstelling tot de vorige oplossing, als kenmerk dat één tekst wordt behouden.

3. Een derde mogelijkheid is dat men telkens nagaat of de volledig bicamerale of de gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden doorwegen in het voorstel of ontwerp. Deze « *balanstheorie* » heeft net zoals de vorige mogelijkheid het kenmerk dat één tekst wordt behouden, maar verschilt ervan in de mate dat de balans niet steeds doorslaat naar de volledig bicamerale aangelegenheden, maar dat ze ook in de andere richting kan doorslaan.

4. Een vierde mogelijkheid vormt de « *meervoudige kwalificatie* » van het wetsontwerp of wetsvoorstel. In de praktijk betekent dit dat in het eerste artikel van het voorstel of ontwerp wordt aangegeven dat sommige bepalingen onder één procedure vallen en andere artikelen onder een andere. Deze oplossing verschilt, net zoals de

⁽¹⁾ Il est peu probable qu'un texte mixte contienne des dispositions monocratérales, du fait, notamment, qu'il n'existe que relativement peu de matières monocratérales.

⁽²⁾ Avis L.24.111/2/V - L.24.594/2/V, publié pour la première fois dans Conseil Etat, section législation, avis du 13 novembre 1995 sur la proposition de loi portant organisation d'un service volontaire des jeunes (*Doc. Parl. Sénat*, n° 1-7/2, 1995-1996).

⁽¹⁾ Een gemengde tekst met monocamerale bepalingen is weinig waarschijnlijk, onder meer omdat er relatief weinig monocamerale aangelegenheden zijn.

⁽²⁾ Advies L. 24.111/2/V - L. 24.594/2/V, voor het eerste weergegeven in Raad van State, afdeling wetgeving, advies van 13 november 1995 over het wetsvoorstel houdende regeling van de vrijwillige gemeenschapsdienst van jongeren (*Gedr. St., Senaat*, 1995-1996, n° 1-7/2).

précédentes, de la théorie de la division en tant qu'elle permet le maintien d'un texte unique, mais elle s'y apparente dans la mesure où l'on s'efforce de suivre la procédure appropriée pour les deux sortes de dispositions. Ce qui suit montrera qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer cette solution.

Etant donné que le Conseil d'Etat exclut lui-même les deuxième et troisième possibilités, nous nous attacherons à examiner plus avant les deux autres solutions possibles.

La première (la qualification multiple) — qui recueille la préférence du Conseil d'Etat — soulève, dans la pratique parlementaire, nombre d'objections (cf. *infra*, 2.).

La seconde solution consiste à appliquer la théorie de la division : les dispositions relevant de procédures d'examen différentes sont dissociées pour former deux textes distincts, qui seront soumis chacun à la procédure appropriée (cf. *infra*, 3 et 4).

2. Objections à l'encontre de la théorie de la qualification multiple

Ainsi qu'il a déjà été souligné plus haut, la théorie de la qualification mixte ou multiple implique que les projets de loi mixtes ne soient pas divisés mais qu'il soit précisé en leur article 1^{er}, l'article de qualification, quelles dispositions sont soumises à la procédure bicamérale prévue à l'article 77 de la Constitution et lesquelles sont soumises à la procédure partiellement bicamérale prévue à l'article 78 de la Constitution.

Une première observation préliminaire concerne la formulation de l'article de qualification.

Dans ses premiers avis portant sur des projets de loi concrets, le Conseil d'Etat a opté pour une qualification spécifique au moyen de la formule suivante :

« Les articles ... règlent une matière visée à l'article 77, ..., de la Constitution, pour autant qu'il y soit fait référence à ...; les autres articles règlent des matières visées à l'article 78 de la Constitution.

Cette rédaction détaillée appelle un certain nombre de questions.

L'article 83 de la Constitution dispose en effet que toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78. » Il n'y a donc aucune obligation constitutionnelle de mentionner, dans l'article de qualification, tant l'alinéa concerné que le motif de la qualification. En outre, il n'est pas toujours évident de détailler la qualification de la sorte. Le Conseil d'Etat souligne même dans son avis que les matières visées à l'article 77, alinéa 1^{er}, de la Constitution se recouvrent souvent ⁽¹⁾. On risque dès lors fort d'oublier certaines références ou, inversement, d'être obligé de mentionner plusieurs références dans l'article de qualification.

Du point de vue légistique, il paraît dès lors préférable de conserver une qualification simple, en adoptant par exemple la formulation suivante : « Les articles ... de la présente loi règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution. Les articles ... de la présente loi règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution. » On peut évidemment préciser dans l'exposé des motifs pourquoi telle procédure a été jugée applicable à tel article.

⁽¹⁾ Voir avis L. 24.111/2/V - L.24.594/2/V du Conseil d'Etat, o.c. p. 4.

deux voorgeaande, van de splitsingstheorie in de mate dat één tekst wordt behouden, maar ze lijkt er dan weer op in de mate dat gepoogd wordt voor beide soorten bepalingen de geëigende procedure te volgen. Uit wat volgt zal blijken dat dit niet steeds mogelijk is.

Aangezien de Raad van State de tweede en de derde mogelijkheid zelf uitsluit, wordt in wat volgt dieper ingegaan op de resterende twee mogelijke benaderingen.

De eerste mogelijke benadering (de meervoudige kwalificatie) — die de voorkeur geniet van de Raad van State — roept in de parlementaire praktijk tal van praktische bezwaren op (*infra*, 2).

De tweede mogelijke benadering is de toepassing van de splitsingstheorie, waarbij de « vreemde » bepalingen uit het ontwerp worden afgesplitst om te komen tot twee afzonderlijke teksten die elk volgens de geëigende procedure worden behandeld (*infra*, 3 en 4).

2. Bezwaren tegen de theorie van de meervoudige kwalificatie

Zoals hierboven reeds is vermeld, houdt de theorie van de gemengde of meervoudige kwalificatie in dat een gemengd wetsontwerp in één enkele tekst wordt behouden maar dat in een eerste artikel, het kwalificatieartikel, wordt aangegeven voor welke bepalingen de bicamérale procedure zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet geldt en voor welke bepalingen de gedeeltelijk (of optioneel) bicamérale procedure zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet geldt.

Een eerste, voorafgaande opmerking betreft de formulering van het kwalificatieartikel.

De Raad van State opteerde in haar eerste adviezen naar aanleiding van concrete wetsontwerpen, voor een specifieke kwalificering aan de hand van de volgende formule :

« De artikelen ... regelen een aangelegenheid bedoeld in artikel 77, ..., van de Grondwet, voor zover daarin verwezen wordt naar ...; de overige artikelen regelen aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Deze gedetailleerde redactie doet een aantal vragen rijzen.

Artikel 83 van de Grondwet stelt immers enkel dat elk wetsvoorstel en elk wetsontwerp vermeldt of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78. » Grondwettelijk is er dus geen enkele verplichting om in het kwalificatieartikel zowel het relevante lid als de reden van kwalificatie op te nemen. Bovendien is een dergelijke specifieke kwalificatie niet steeds evident. De Raad van State merkte in haar advies zelf op dat in artikel 77, eerste lid, van de Grondwet vaak overlappingen voorkomen ⁽¹⁾. Het gevaar is dan groot dat men bepaalde aanknopingspunten vergeet of, omgekeerd, dat men in het kwalificatieartikel naar verschillende aanknopingspunten moet gaan verwijzen.

Wetgevingstechnisch lijkt het dus beter een eenvoudige kwalificatie te behouden, in de volgende zin : « De artikelen ... van deze wet regelen een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. De artikelen ... van deze wet regelen een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. » Uiteraard kan in de toelichting worden gespecificeerd om welke reden een bepaalde procedure van toepassing wordt geacht op een bepaald artikel.

⁽¹⁾ Zie advies L. 24.111/2/V - L. 24.594/2/V van de Raad van State, o.c., blz. 4.

Bien que, dans son avis, le Conseil d'Etat ait donné la préférence à la technique de la qualification multiple, celle-ci se heurte à plusieurs objections fondamentales, qui sont énumérées ci-après.

Une première série d'objections a trait à la légistique.

(2.1.). Une deuxième série porte sur les travaux préparatoires (2.2.). Une troisième série d'objections concerne la pratique parlementaire suivie pour des cas similaires (2.3.). Enfin, les dernières objections sont liées aux règlements de la Chambre et du Sénat (2.4.).

2.1. Problèmes d'ordre légistique

2.1.1. difficultés légistiques :

— En ce qui concerne les compétences des deux chambres : pour un même projet, la Chambre et le Sénat auraient les mêmes compétences en ce qui concerne les dispositions bicamérales, alors que le Sénat ne disposerait que d'une compétence limitée en ce qui concerne les dispositions partiellement bicamérales. De même, les dispositions bicamérales seraient transmises automatiquement au Sénat, alors que les dispositions partiellement bicamérales devraient faire l'objet d'une évocation.

— En ce qui concerne les compétences du gouvernement : le gouvernement disposerait d'un droit d'amendement illimité pour les dispositions bicamérales, alors qu'il pourrait uniquement sous-amender les amendements présentés par le Sénat pour les dispositions partiellement bicamérales ⁽¹⁾.

— Comment faut-il procéder lorsqu'une partie d'article ou un amendement relève d'une autre procédure ?

— Comment faut-il procéder lorsqu'un projet est réparti entre plusieurs commissions d'une même assemblée ? Chaque commission doit-elle voter sur l'article 1^{er} ? Ou bien une commission ne doit-elle voter sur l'article 1^{er} qu'à condition qu'il qualifie des articles dont elle est saisie ?

— Dans la pratique, une procédure sera l'otage de l'autre.

D'une part, la Chambre sera obligée de mettre au frigo les dispositions partiellement bicamérales déjà adoptées, jusqu'à ce que la procédure entièrement bicamérale soit achevée, ce qui donne *de facto* un droit de veto au Sénat. Que se passera-t-il si le Sénat amende les dispositions bicamérales au point de rendre nécessaire une adaptation de certaines dispositions partiellement bicamérales ? Ces dispositions partiellement bicamérales ne pourront en tout cas plus être modifiées puisque la Chambre se sera prononcée définitivement à leur sujet et que le Sénat n'aura pas évoqué ces dispositions. On sera donc forcé de faire sanctionner et promulguer ces dispositions par le Roi et d'adopter plus tard une autre loi adaptant la première.

D'autre part, les dispositions bicamérales — dans l'hypothèse exceptionnelle où l'on travaille plus rapidement, puisqu'aucun délai n'est fixé en l'occurrence — devront attendre que les délais constitutionnels fixés pour les dispositions partiellement bicamérales aient expiré. A moins que les délais d'examen prévus uniquement pour les dispositions partiellement bicamérales ne soient *de facto* éten-

Ofschoon de Raad van State in zijn advies de voorkeur gaf aan de techniek van de meervoudige kwalificatie, rijzen hiertegen ten gronde een aantal fundamentele bezwaren.

Deze bezwaren worden hierna opgesomd.

Een eerste reeks van bezwaren heeft betrekking op de wetgevingstechniek (2.1). Een tweede reeks heeft betrekking op de parlementaire voorbereiding (2.2). Een derde reeks van bezwaren betreft de parlementaire praktijk voor vergelijkbare gevallen (2.3). Tot slot zijn er de reglementen van Kamer en Senaat (2.4).

2.1. Problemen van wetgevingstechnische aard

2.1.1. legistieke moeilijkheden :

— Betreffende de bevoegdheden van de beide kamers : zo zouden Kamer en Senaat in éénzelfde ontwerp voor de bicamerale bepalingen gelijke bevoegdheden hebben, daar waar de Senaat voor de gedeeltelijk bicamerale bepalingen slechts een beperkte bevoegdheid zal hebben. Zo ook zouden de bicamerale bepalingen vanzelf naar de Senaat overgaan, daar waar de gedeeltelijk bicamerale bepalingen geëvoceerd moeten worden.

— Betreffende de bevoegdheden van de Regering : voor de bicamerale bepalingen zou de Regering een onbeperkt amenderingsrecht hebben, daar waar voor de gedeeltelijk bicamerale bepalingen de Regering enkel de amendementen van de Senaat zou kunnen subamenderen ⁽¹⁾.

— Wat moet er gebeuren wanneer een onderdeel van een artikel onder een andere procedure valt ? Of een amendement ?

— Wat moet er gebeuren indien een ontwerp wordt gesplitst over verschillende commissies in één Kamer ? Moet iedere commissie dan stemmen over het eerste artikel ? Of moet de betrokken commissie enkel over artikel 1 stemmen in zoverre het artikelen kwalificeert die bij die commissie aanhangig zijn ?

— In de praktijk zal de ene procedure gegijzeld worden door de andere.

Enerzijds zal de Kamer verplicht zijn om de reeds aangenomen gedeeltelijk bicamerale bepalingen in de koelkast te stoppen tot wanneer de volledige bicamerale procedure is doorlopen, zodat de Senaat *de facto* een vetorecht krijgt. Quid indien de Senaat deze bicamerale bepalingen zodanig amendeert dat sommige gedeeltelijk bicamerale bepalingen moeten aangepast worden ? Aan deze gedeeltelijk bicamerale bepalingen kan in elk geval niet meer geraakt worden vermits de Kamer er een eindbeslissing over heeft genomen en de Senaat deze bepalingen niet heeft geëvoceerd. Men zal dus gedwongen zijn deze bepalingen door de Koning te laten bekrachtigen en afkondigen om later een « reparatiewet » aan te nemen.

Anderzijds zal men met de bicamerale bepalingen — in de uitzonderlijke hypothese dat men sneller werkt vermits hier geen termijnen gelden — moeten wachten tot wanneer de grondwettelijk vastgelegde termijnen voor de gedeeltelijk bicamerale bepalingen verstreken zijn. Of zullen de onderzoekstermijnen die enkel gelden voor de gedeeltelijk bicamerale bepalingen, *de facto* uitgebreid worden tot de

⁽¹⁾ Voir rapport Erdman, *Doc. Parl. Sénat* n° 100-19/2°, 1991-1992, p. 56.

⁽¹⁾ Zie verslag Erdman, *Gedr. St., Senaat*, B.Z. 1991-1992, n° 100-19/2°, blz. 56.

du aux dispositions bicamérales? En vertu de l'article 78 de la Constitution, le Sénat dispose en effet d'un délai d'examen de 60 jours.

On pourrait affirmer que cet argument peut également être invoqué contre l'application de la théorie de la division lorsque les deux textes obtenus sont liés l'un à l'autre.

Il n'en est rien, car la situation juridique est totalement différente en cas de division du texte : on obtient en effet deux textes différents, qui sont soumis chacun à la procédure qui lui est propre; de la sorte, un projet peut aboutir indépendamment de l'autre.

2.1.2. Le dépôt

Aux termes de la Constitution, un projet de loi mixte ne peut être déposé qu'à la Chambre. La Constitution exclut en effet qu'un projet de loi réglant des matières partiellement bicamérales soit déposé au Sénat (article 75 de la Constitution).

Qui plus est, un projet qui porterait, outre assentiment à un traité, des dispositions partiellement bicamérales, et qui suivrait la procédure décrite dans la quatrième solution indiquée par le Conseil d'Etat, ne pourrait, constitutionnellement, être déposé devant aucune des deux assemblées : les dispositions partiellement bicamérales devraient être déposées à la Chambre et les dispositions entièrement bicamérales au Sénat, ce qui est tout simplement impossible si le projet n'est pas divisé.

2.1.3. Le vote

Dans certains cas, le vote sur l'ensemble du texte, tel que prescrit par l'article 76, alinéa 1^{er}, sera impossible. En effet, si la Chambre adopte un projet de loi mixte, les dispositions entièrement bicamérales sont automatiquement transmises au Sénat. Si le Sénat décide de ne pas évoquer les dispositions partiellement bicamérales, celles-ci restent à la Chambre dans l'attente de la décision du Sénat concernant les dispositions entièrement bicamérales. Le problème réside toutefois dans le fait que le Sénat ne peut voter sur l'ensemble du projet de loi, puisqu'il n'est saisi que d'une partie seulement des dispositions, ce qui prouve que le Sénat doit en fait évoquer et que les projets de loi mixtes seront *de facto* examinées selon la procédure entièrement bicamérale.

2.1.4. Urgence — demande de prorogation des délais d'examen

La question se pose également de savoir ce qu'il y a lieu de faire si le gouvernement demande l'urgence ou si la commission parlementaire de concertation décide d'allonger le délai. Conformément à l'article 80, d'une part, et à l'article 82, d'autre part, de la Constitution, ces procédures ne peuvent s'appliquer qu'aux projets relevant du bicaméralisme partiel.

Cela signifie-t-il alors qu'en cas de qualification multiple, il est exclu de demander l'urgence ou la prorogation des délais pour l'ensemble ? Ou une telle demande ne peut-elle être faite que pour une partie du projet, à savoir pour les dispositions partiellement bicamérales ? Une telle demande a-t-elle encore un sens dans ce cas ?

bicamerale bepalingen ? De Senaat beschikt immers, conform artikel 78 van de Grondwet, over een termijn van 60 dagen.

Men zou kunnen stellen dat dit argument ook kan gebruikt worden contra de toepassing van de splitsingstheorie, wanneer met name de twee gesplitste teksten een onderlinge samenhang vertonen.

Evenwel gaat deze vergelijking niet op, vermits men zich, bij toepassing van de splitsingstheorie in een juridisch totaal verschillende situatie bevindt : men heeft immers te maken met twee verschillende teksten, die elk aan de eigen procedure onderworpen zijn, zodat het ene ontwerp zelfstandig tot stand kan komen, zonder daarbij afhankelijk te zijn van het andere ontwerp.

2.1.2. de indiening

Een gemengd wetsontwerp kan grondwettelijk enkel bij de Kamer worden ingediend. Voor de gedeeltelijk bicamerale aangelegenheden is de indiening van een wetsontwerp bij de Senaat immers grondwettelijk onmogelijk (artikel 75 van de Grondwet).

Sterker nog, een wetsontwerp dat naast de instemming met een verdrag ook gedeeltelijk bicamerale bepalingen bevat en dat volgens de vierde optie van de Raad van State zou worden behandeld, kan niet grondwettelijk worden ingediend bij één van beide kamers : de gedeeltelijk bicamerale bepalingen zouden bij de Kamer moeten worden ingediend en de volledig bicamerale bepalingen bij de Senaat, wat voor één wetsontwerp zonder meer onmogelijk is.

2.1.3. de stemming

In bepaalde gevallen zal een stemming over het geheel van de tekst, zoals door artikel 76, eerste lid, wordt opgelegd, onmogelijk zijn. Immers, indien de Kamer een gemengd wetsontwerp aanneemt, zijn de volledig bicamerale bepalingen automatisch aanhangig bij de Senaat. Indien de Senaat beslist de gedeeltelijk bicamerale bepalingen niet te evoceren, blijven deze bij de Kamer wachten op een beslissing van de Senaat over de volledig bicamerale bepalingen. Het probleem is echter dat de Senaat niet kan stemmen over het wetsontwerp als geheel, aangezien slechts een deel van de bepalingen daar aanhangig zijn. Dit toont aan dat de Senaat eigenlijk moet evoceren en dat gemengde wetsontwerpen *de facto* behandeld zullen worden volgens de volledig bicamerale procedure.

2.1.4. Spoedbehandeling — vraag tot verlenging van de onderzoekstermijnen

De vraag rijst tevens wat er moet gebeuren indien de Regering de spoedbehandeling vraagt of wanneer de parlementaire overlegcommissie beslist tot verlenging van de termijn. Overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet respectievelijk artikel 82 van de Grondwet, kan dit enkel gelden voor de gedeeltelijk bicamerale ontwerpen.

Betekent zulks dan dat, wanneer de meervoudige kwalificatie wordt toegepast, de spoedbehandeling of de verlenging van de termijnen in het geheel niet kan gevraagd worden ? Of kan zij slechts gevraagd worden voor een deel van het ontwerp, met name de gedeeltelijk bicamerale bepalingen ? Heeft dergelijk verzoek in dat geval nog wel enig nut ?

2.2. *Contradiction avec les travaux préparatoires et la doctrine*

L'article 83 de la Constitution dispose que « toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 ».

Les travaux préparatoires de cet article font clairement apparaître que l'intention était de n'appliquer qu'une seule procédure pour l'adoption d'un même projet ou d'une même proposition. Au cours de la discussion, le premier ministre a défendu la théorie de la division.

A la question de savoir de quelle procédure législative relèvent les lois-programmes, le premier ministre a répondu que « si une matière à modifier relevait des compétences exercées sur un pied d'égalité par la Chambre et le Sénat, elle devrait faire l'objet d'un projet de loi-programme distinct » ⁽¹⁾. Mais un tel cas sera plutôt exceptionnel dans la pratique.

2.3. *Contradiction avec la pratique parlementaire établie et des avis antérieurs du Conseil d'Etat*

En ce qui concerne le problème des projets de loi à majorité spéciale contenant des dispositions dont l'adoption ne requiert qu'une majorité simple, le Conseil d'Etat a toujours opté pour la division ⁽²⁾. Il ressort des propositions qui ont été déposées récemment au Sénat à propos des incompatibilités entre certains mandats fédéraux, communautaires et régionaux ⁽³⁾ que cette pratique est toujours d'application.

Un problème analogue se pose au niveau des communautés et des régions, puisque le premier article doit préciser si le texte règle une matière communautaire ou régionale. Cette précision s'impose pour éviter que lors du vote dans certains conseils de communauté ou de région, certains membres ne votent sur des matières qui ne relèvent pas de leur compétence. Le Conseil d'Etat en a déduit qu'un décret ne peut régler à la fois des matières communautaires et régionales.

L'avis de principe du Conseil d'Etat semble ne pas rejoindre l'avis du Conseil d'Etat du 28 juin 1995 sur le projet de loi modifiant la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires ⁽⁴⁾. Dans ce dernier avis, le Conseil d'Etat a rejeté la nécessité de recourir à cinq formules de sanction différentes selon la procédure législative effectivement suivie, pour le motif que l'article 83 de la Constitution dispose que toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution. Le Conseil d'Etat a donc considéré qu'il était « superflu » ⁽⁵⁾ de répéter ce principe dans les formules de sanction. Il va sans dire que ce raisonnement ne peut être suivi si on applique la théorie de la qualification multiple.

2.2. *Tegenstrijdigheid met de parlementaire voorbereiding en de rechtsleer*

Artikel 83 van de Grondwet bepaalt dat « elk wetsvoorstel of elk wetsontwerp vermeldt of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 ».

De toelichting hierbij wijst op de duidelijke bedoeling om slechts één procedure toe te passen ten aanzien van één ontwerp of voorstel. De Eerste Minister heeft tijdens de bespreking de splitsingstheorie verdedigd.

Bij de vraag naar de legistische procedure inzake programmawetten stelt de Eerste Minister dat « indien een te wijzigen materie toch zou behoren tot de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat, het aangewezen is hiervoor een afzonderlijk ontwerp van programmawet in te dienen. Maar in de praktijk zal dit eerder uitzonderlijk zijn » ⁽¹⁾.

2.3. *Tegenstrijdigheid met de reeds gevestigde parlementaire praktijk en vroegere adviezen van de Raad van State*

De Raad van State heeft inzake de problematiek betreffende wetsontwerpen met een bijzondere meerderheid, waarin bepalingen voorkomen die slechts een gewone meerderheid behoeven, steeds geopteerd voor de splitsing van dergelijke wetsontwerpen ⁽²⁾. Dat deze praktijk ook nog vandaag geldt, blijkt uit de recente voorstellen in de Senaat met betrekking tot de onverenigbaarheden tussen bepaalde federale en gemeenschaps- en gewestmandaten ⁽³⁾.

Ook op het niveau van de gemeenschappen en gewesten bestaat een gelijkaardig probleem, vermits in een eerste artikel moet worden aangegeven of de tekst een gemeenschaps- dan wel een gewestaangelegenheid regelt. De reden hiervoor is dat bij de stemming in bepaalde Gemeenschaps- en Gewestraden vermeden moet worden dat bepaalde leden zouden meestemmen over aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn. De Raad van State heeft hieruit afgeleid dat een decreet geen gemeenschaps- en gewestaangelegenheden kan vermengen.

Het principiële advies van de Raad van State lijkt niet te stroken met het advies van de Raad van State van 28 juni 1995 betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen ⁽⁴⁾. In dit advies werd de noodzaak van vijf verschillende bekrachtigingsformules, afhankelijk van de effectief gevolgde wetgevende procedure, door de Raad van State verworpen om reden dat krachtens artikel 83 van de Grondwet elk wetsontwerp of elk wetsvoorstel vermeldt of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet. Een herhaling van deze grondslag in de bekrachtigingsformules werd dan ook als « overbodig » ⁽⁵⁾ beschouwd. Deze redenering kan uiteraard niet langer gelden indien men met de theorie van de meervoudige kwalificatie werkt.

⁽¹⁾ Doc. Parl. Chambre, 1992/1993, n° 894/3, p. 18.

⁽²⁾ Voir avis du Conseil d'Etat, p. 2.

⁽³⁾ Voir proposition de M. Lallemand et consorts, Doc. Parl. Sénat, 1995-1996, n°s 1-190 et 1-191.

⁽⁴⁾ Doc. Parl. Chambre, S.E. 1995, n° 38/1.

⁽⁵⁾ Doc. Parl. Chambre, S.E. 1995, n° 38/1, p. 14.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 1992/1993, n° 894/3, blz. 18.

⁽²⁾ Zie advies van de Raad van State, blz. 2.

⁽³⁾ Zie voorstellen van de heer Lallemand c.s., Gedr. St., Senaat, 1995-1996, n°s 1-190 en 1-191.

⁽⁴⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 38/1.

⁽⁵⁾ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1995, n° 38/1, blz. 14.

2.4. Le Règlement de la Chambre

Dans son Règlement, la Chambre a résolument opté pour la division. L'article 62, n° 2, alinéa 2, dispose en effet que : « Au cas où, dans un projet ou une proposition de loi qui relève, en vertu du son article 1^{er}, d'une des trois procédures législatives visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution, des dispositions sont proposées qui relèvent d'une autre de ces trois procédures, ces dispositions sont disjointes de ce projet ou de cette proposition de loi. »

Si la solution du Conseil d'Etat est acceptée, la Chambre des représentants divisera le projet, conformément à son Règlement, *a fortiori* si le gouvernement a précisé dans l'article premier quelles sont les dispositions relevant de l'article 77 et celles relevant de l'article 78.

La technique de la division est également prévue dans le Règlement du Sénat. Bien que le texte n'y fasse pas explicitement référence, cela peut être déduit de l'article 55.1 du Règlement, qui dispose que « S'il s'agit d'une proposition de loi, celle-ci doit mentionner si elle règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution ou une matière visée à l'article 78 de la Constitution ».

2.5. Conclusion

Il est clair que la théorie de la qualification multiple pose un certain nombre de problèmes insurmontables et que sa mise en pratique sera difficile.

Le gouvernement partage manifestement ce sentiment dans la note qu'il a adressée au Parlement. C'est la raison pour laquelle il a choisi de combiner la théorie de la division et celle de la qualification multiple, étant entendu que cette dernière doit être réservée aux cas où la division est impossible du point de vue légistique. Lors de la réunion de la commission parlementaire de concertation du 24 janvier 1996, le premier ministre a également opté pour la principe de la division.

3. La théorie de la division

L'application de la théorie de la division aboutit à deux propositions ou projets de loi distincts et « homogènes au regard des compétences » qui seront soumis, chacun, à la procédure appropriée. S'ils sont adoptés par les Chambres et sanctionnés par le Roi, ils deviennent deux lois distinctes.

Dans son avis de principe précité, le Conseil d'Etat a fait observer que la division de textes mixtes peut se heurter à des obstacles d'ordre légistique, si l'application de la théorie de la division compromet la cohérence du texte. Si cette observation est pertinente, le Conseil d'Etat ne précise toutefois pas dans quels cas cette éventualité peut se produire. Cette question mérite un examen plus approfondi.

Il semble, en tout cas, que des dispositions modificatives peuvent faire l'objet d'une division (cf. ci-après, scénario 2). Il n'apparaît en effet pas dans le texte, tel qu'il résulte finalement de la modification, que les dispositions modificatives ont été dissociées.

Il en va autrement des dispositions autonomes : leur dissociation peut effectivement porter atteinte à l'économie générale et, partant, à l'intelligibilité de l'ensemble (cf. ci-après, scénario 1). L'application de la théorie de la division semble, en l'espèce, se justifier sur le plan légistique si les

2.4. Het Reglement van de Kamer

De Kamer heeft in haar Reglement duidelijk geopteerd voor de splitsing. Artikel 62, n° 2, tweede lid, luidt immers als volgt : « Ingeval een wetsontwerp of -voorstel, dat luidens zijn eerste artikel ressorteert onder een van de drie wetgevende procedures bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet, bepalingen bevat die onder een andere van die drie procedures ressorteren, worden die bepalingen uit dat wetsontwerp of dat -voorstel gelicht. »

Indien de oplossing van de Raad van State wordt aangevaard, zal de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op basis van haar Reglement, overgaan tot splitsing, *a fortiori* indien de Regering in een eerste artikel zou aanduiden welke bepalingen onder artikel 77 respectievelijk onder artikel 78 ressorteren.

Ook in het Reglement van de Senaat wordt de techniek van de splitsing gehanteerd. Ofschoon dit niet expliciet wordt bepaald, kan dit toch afgeleid worden uit artikel 55.1 van het Reglement dat stelt dat « indien het een voorstel van wet betreft, dient het te vermelden of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, dan wel een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet ».

2.5. Besluit

Het is duidelijk dat de theorie van de meervoudige kwalificatie een aantal onoverkoombare problemen stelt en in de praktijk moeilijk toepasbaar is.

Ook de Regering heeft dit in haar nota aan het Parlement duidelijk aangevoeld en zij opteerde daarom voor een combinatie van de splitsingstheorie met de theorie van de meervoudige kwalificatie, in die zin echter dat deze laatste enkel moet gebruikt worden in die gevallen waar splitsing legistiek onmogelijk is. Ook op de vergadering van de parlementaire overlegcommissie van 24 januari 1996 opteerde de Eerste Minister voor het principe van de splitsing.

3. De splitsingstheorie

De toepassing van de splitsingstheorie leidt tot twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » wetsvoorstellen of -ontwerpen die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld. Indien ze door de Kamers worden aangenomen en door de Koning worden bekrachtigd, leiden ze tot twee afzonderlijke wetten.

De Raad van State merkte in zijn eerder aangehaalde principiële advies op dat de splitsing van gemengde teksten op wetgevingstechnische bezwaren kan stuiten, indien de samenhang van de tekst in het gedrang komt door de toepassing van de splitsingstheorie. Deze opmerking is terecht, maar de Raad van State preciseerde niet in welke gevallen dit het geval is. Deze vraag verdient een diepgaander onderzoek.

In elk geval lijkt het zo te zijn dat wijzigingsbepalingen het voorwerp kunnen uitmaken van een splitsing (cf. *infra*, scenario 2). In de uiteindelijk gewijzigde tekst komt immers niet uiting dat de wijzigingsbepalingen werden gesplitst.

Anders is het voor autonome bepalingen : daar kan het opsplitsen wel degelijk het overzicht en dus de begripelijkheid van het geheel schaden (cf. *infra*, scenario 1). Hier lijkt de toepassing van de splitsingstheorie wetgevingstechnisch verantwoord indien de afgesplitste bepalingen

dispositions disjointes ont des objets plus ou moins distincts. Concrètement, l'opportunité de diviser l'ensemble devra s'apprécier cas par cas.

Il y a lieu d'observer, à cet égard, que la disjonction de dispositions ne constitue pas du tout une donnée nouvelle dans le droit parlementaire. L'introduction de lois à majorité spéciale a eu pour conséquence que certains textes ont dû être divisés en un texte à adopter à la majorité spéciale et un texte à adopter à la majorité simple⁽¹⁾. Cette division a souvent été opérée à la suite d'un avis du Conseil d'Etat.

On observera également que les différentes matières entièrement bicamérales constituent, jusqu'à un certain point, des paquets de compétences homogènes, si bien que l'application de la théorie de la division n'est pas aussi impossible qu'elle ne le paraît à première vue.

Toutes les matières entièrement bicamérales ne présentent pas une telle homogénéité. C'est essentiellement l'« organisation judiciaire », visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution, qui constitue une matière dont la portée concrète est diversement interprétable. L'homogénéisation de ce paquet de compétences pourrait toutefois faciliter l'application de la théorie de la division. On pourrait opérer cette homogénéisation en interprétant la notion d'« organisation judiciaire » au sens large dans des propositions ou projets de loi qui comportent un élément juridictionnel important. De cette manière, les dispositions concernant la protection juridique, qui seraient contenues dans une telle proposition ou un tel projet mixte, pourraient être disjointes pour former une proposition ou un projet homogène distinct(e) entièrement bicaméral(e). Sur le plan légistique, un texte ainsi divisé semble constituer un ensemble suffisamment autonome pour justifier l'application de la théorie de la division.

4. « Non-dissociation » de textes divisés

Si l'on choisit d'appliquer la théorie de la division, l'on peut recourir à une série de techniques afin d'éviter, dans la mesure du possible, de dissocier les différents textes. Cette non-dissociation est non seulement de nature à accroître la transparence de la procédure législative, mais elle réduit également le risque qu'un seul texte s'enlise au cours de l'examen parlementaire, alors que l'autre texte serait adopté.

4.1. Présentation des documents

Il faudrait tout d'abord préciser, dans les documents imprimés, qu'il s'agit d'un texte divisé. Cela pourrait se faire en incluant, lors du dépôt d'un texte, les deux proposi-

min ou plus de textes distincts. Concrètement, l'opportunité de diviser l'ensemble devra s'apprécier cas par cas.

In dat verband zij opgemerkt dat de afsplitsing van bepalingen allerminst een nieuw gegeven is in het parlementair recht. De introductie van bijzondere meerderheidswetten had tot gevolg dat sommige teksten moesten worden opgesplitst in een tekst, aan te nemen met een bijzondere meerderheid en een tekst, aan te nemen met een gewone meerderheid⁽¹⁾. Vaak gebeurde deze afsplitsing overeenkomstig een advies van de Raad van State.

Er zij eveneens op gewezen dat de verschillende volledig bicamerale aangelegenheden tot op zekere hoogte homogene bevoegdheidspakketten uitmaken, zodat de toepassing van de splitsingstheorie niet zo onmogelijk is als op het eerste zicht het geval lijkt.

Niet alle volledig bicamerale aangelegenheden vertonen een dergelijk homogeen karakter. Vooral de « rechterlijke organisatie », zoals vermeld in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet is een aangelegenheid waarvan de concrete draagwijdte voor verschillende interpretaties vatbaar is. Een « homogenisering » van dit bevoegdheidspakket zou evenwel de toepassing van de splitsingstheorie kunnen vergemakkelijken. Deze homogenisering kan worden bereikt door het begrip « rechterlijke organisatie » ruim te interpreteren in wetsvoorstellen of wetsontwerpen die een belangrijk jurisdictioneel onderdeel vertonen. Op die manier kunnen de bepalingen in een dergelijk gemengd voorstel of ontwerp die betrekking hebben op de rechtsbescherming, worden afgesplitst om een afzonderlijk homogeen volledig bicameraal voorstel of ontwerp te vormen. Een aldus afgesplitste tekst lijkt wetgevingstechnisch een voldoende zelfstandig geheel om de toepassing van de splitsingstheorie te verantwoorden.

4. « Bijeenhouden » van gesplitste teksten

Indien men kiest voor een toepassing van de splitsingstheorie kunnen een aantal technieken aangewend worden om de onderscheiden teksten in de mate van het mogelijke bij elkaar te houden. Zulks bevordert niet alleen de doorzichtigheid van de wetgevende procedure, maar vermindert het risico dat één tekst strandt in de loop van de parlementaire bespreking, terwijl de andere tekst wel wordt aangenomen.

4.1. Voorstelling van de stukken

In de eerste plaats zou in de gedrukte stukken duidelijk moeten vermeld worden dat het gaat om een opgesplitste tekst. Bij de indiening van een tekst zou dit kunnen gebeu-

⁽¹⁾ Cela fut notamment le cas de :

— la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (*Moniteur belge* du 26 juillet 1995);

— la loi du 5 avril 1995 modifiant la législation électorale (*Moniteur belge* du 15 avril 1995, errata *Moniteur belge* du 2 septembre 1995);

— la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (*Moniteur belge* du 20 juillet 1993, deuxième édition);

— la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge* du 14 janvier 1989, errata *Moniteur belge* du 16 mars 1989).

Cela fut également le cas au Sénat en ce qui concerne des propositions récentes relatives aux incompatibilités entre certains mandats fédéraux, communautaires et régionaux.

⁽¹⁾ Dit was onder meer het geval voor :

— de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen (*Belgisch Staatsblad* van 26 juli 1995);

— de wet van 5 april 1995 tot wijziging van de kieswetgeving (*Belgisch Staatsblad* van 15 april 1995, errata *Belgisch Staatsblad* van 2 september 1995);

— de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1993, tweede uitgave);

— de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (*Belgisch Staatsblad* van 14 januari 1989, errata *Belgisch Staatsblad* van 16 maart 1989).

Dit is ook gebeurd in de recente voorstellen in de Senaat met betrekking tot de onverenigbaarheden tussen bepaalde federale en gemeenschaps- en gewestmandaten.

tions ou projets dans un même document imprimé, comportant un seul ensemble de développements ou un seul exposé des motifs et deux numéros.

Si, pour l'une ou l'autre raison, ces deux textes ne pouvaient être examinés simultanément, l'on pourrait établir ultérieurement des documents imprimés distincts (amendements, rapports, textes adoptés par la commission et l'assemblée plénière, ...), portant le numéro de la proposition ou du projet auxquels ils se rapportent. Afin de faire apparaître clairement le lien entre les deux textes divisés, ces documents imprimés pourraient comporter des références aux différents documents concernés.

4.2. Sanction

S'ils sont adoptés simultanément ou dans un délai raisonnable par le Parlement, les deux textes peuvent être sanctionnés conjointement. Il est peu probable qu'un des textes soit adopté et l'autre non, mais cette hypothèse ne peut toutefois être écartée. Il n'est pas exclu que le gouvernement ne soumette pas le texte adopté à la sanction royale, étant donné que sa sanction et sa promulgation n'ont guère de sens sur le plan juridique. Quoi qu'il en soit, une telle décision constitue un acte politique dont le gouvernement est responsable devant le Parlement.

4.3. Publication au Moniteur belge

Afin de permettre aux justiciables d'appréhender les deux lois comme un ensemble, il s'indique de les publier simultanément au *Moniteur belge*. Si les deux lois ne pouvaient être adoptées et sanctionnées simultanément, il pourrait être politiquement souhaitable de publier en tout cas une des deux lois. Il conviendrait dans ce cas que la seconde loi comporte, lors de sa publication, une référence à la première.

Si les deux textes sont extrêmement intriqués et si un des deux textes n'est pas adopté par le Parlement, la publication de la première loi au *Moniteur belge* ne paraît guère justifiée.

Il est en principe possible de publier les deux textes en utilisant une seule formule de promulgation, afin de mettre encore plus nettement en exergue le lien entre les deux textes. Cela implique toutefois une modification de la loi sur l'emploi des langues en matière législative, mais présente l'avantage de permettre l'application de la procédure appropriée pour chacune des deux lois, tandis que le résultat final peut être publié sous la forme d'un texte unique.

4.4. Entrée en vigueur

L'examen et l'adoption simultanés de deux textes distincts pose avant tout un problème politique. Il existe cependant une technique juridique permettant d'éviter qu'un seul texte soit adopté et entre en vigueur sans que l'autre texte ait vu le jour. L'on peut en effet subordonner l'entrée en vigueur d'un des textes à celle de l'autre ⁽¹⁾ ou confier au Roi le soin d'en fixer la date d'entrée en vigueur.

⁽¹⁾ La formulation d'une telle disposition devra être bien étudiée, étant donné que l'on ne sait pas, dans certains cas, de manière absolue lequel des deux projets sera le premier à devenir loi.

ren door de twee voorstellen of ontwerpen in één gedrukt stuk op te nemen met één (memorie van) toelichting en met twee nummers.

Indien de twee teksten niet gelijktijdig behandeld kunnen worden om welke reden dan ook, kunnen er nadien afzonderlijke gedrukte stukken (amendementen, verslagen, teksten aangenomen door commissie en plenaire vergadering, ...) worden aangemaakt, die het nummer dragen van het voorstel of ontwerp waarop ze betrekking hebben. Om de binding tussen beide gesplitste teksten afdoende tot uiting te laten komen, kunnen in deze gedrukte stukken onderlinge verwijzingen tussen de verschillende stukken voorkomen.

4.2. Bekrachtiging

Indien beide teksten tegelijkertijd of binnen een redelijke termijn door het Parlement worden aangenomen, kunnen ze samen worden bekrachtigd. Het is weinig waarschijnlijk dat één tekst wordt aangenomen en de andere niet, maar deze hypothese kan toch niet buiten beschouwing worden gelaten. Het is niet uitgesloten dat de Regering de ene aangenomen tekst niet aan de Koning ter bekrachtiging voorlegt, gelet op het feit dat de bekrachtiging en afkondiging ervan juridisch weinig zinvol is. Hoe dan ook is een dergelijke beslissing een politieke handeling waarvoor de Regering verantwoordelijk is voor het Parlement.

4.3. Bekendmaking in het Belgisch Staatsblad

Om de rechtsonderhorigen toe te laten de twee wetten als één geheel te volgen, is een gelijktijdige bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* aangewezen. Indien beide wetten niet gelijktijdig worden aangenomen en bekrachtigd, kan het politiek wenselijk zijn om één van beide wetten alvast bekend te maken. In dat geval lijkt het wenselijk om bij de bekendmaking van de tweede wet een verwijzing op te nemen naar de eerste wet.

Indien de twee teksten onderling zeer verweven zijn en indien een van beide teksten niet wordt aangenomen door het Parlement, lijkt de bekendmaking van de eerste wet in het *Belgisch Staatsblad* weinig zinvol.

In beginsel is het mogelijk om de teksten met één afkondigingsformule bekend te maken, om de binding tussen beide teksten nog sterker tot uiting te laten komen. Dit veronderstelt wel een wijziging van de wet op het taalgebruik in wetgevingszaken, maar biedt het voordeel dat voor elk van beide wetten de geëigende procedure kan gevolgd worden, terwijl het eindresultaat als één tekst kan worden gepubliceerd.

4.4. Inwerkingtreding

De gelijktijdige behandeling en aanneming van twee onderscheiden teksten is in de eerste plaats een politiek probleem. Er bestaat evenwel een juridische techniek om te vermijden dat één tekst wordt aangenomen en in werking treedt zonder dat de andere tekst reeds is totstandgekomen. Men kan immers de inwerkingtreding van de ene tekst afhankelijk maken van die van de andere ⁽¹⁾ of de datum van inwerkingtreding door de Koning laten bepalen.

⁽¹⁾ Over de concrete formulering van dergelijke bepaling van inwerkingtreding moet echter goed worden nagedacht. In sommige gevallen weet men immers niet met zekerheid welk van beide ontwerpen het eerst wet zal worden ...

5. La théorie de la division dans la pratique : quelques « scénarios » en guise d'illustration

SCENARIO 1 : PROJET DEPOSE A LA CHAMBRE, RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'ARTICLE 78 ET MARGINALEMENT DE L'ARTICLE 77, ET COMPRENANT ESSENTIELLEMENT DES DISPOSITIONS AUTONOMES

Par exemple :

- le projet de loi sur les faillites, Doc. Chambre n° 330/1-95/96;
- le projet de loi relatif au concordat judiciaire, Doc. Chambre n° 329/1-95/96.

Si un projet contient des dispositions relevant pour partie de l'article 78 et pour partie de l'article 77 de la Constitution, ce projet devrait en principe toujours être divisé en deux projets distincts, « homogènes au regard des compétences », qui seraient chacun examinés selon la procédure législative appropriée (cf. *supra*, 3).

La deuxième solution suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui consiste à déposer des projets mixtes (« à qualification multiple »), poserait en effet des problèmes insurmontables au niveau de la pratique parlementaire (cf. *supra*, 2).

Dans le cas précité, le gouvernement devrait donc, sur la base de la qualification des articles par le Conseil d'Etat, déposer spontanément deux projets distincts : un projet bicaméral obligatoire (article 77 de la Constitution) et un projet partiellement bicaméral (article 78 de la Constitution). Il conviendrait, dans ce cas, de lier les dates d'entrée en vigueur des deux projets dans un article final.

Eu égard au degré de cohérence « légistique », il conviendrait que le gouvernement dépose, dans ce cas, les deux projets sous la forme d'un seul document parlementaire, qui comprendrait dans ce cas : l'exposé des motifs, l'avant-projet (mixte), l'avis du Conseil d'Etat et les deux projets divisés.

S'il ne déposait néanmoins qu'un seul projet (mixte, à qualification multiple), le gouvernement devrait toujours le faire à la Chambre et perdrait automatiquement la faculté de demander l'urgence.

En outre, la Chambre pourrait alors, en vertu de l'article 62, n° 2, alinéa 2, de son Règlement, disjoindre par voie d'amendement les dispositions bicamérales obligatoires et les reprendre dans un projet bicaméral obligatoire. Ce projet ne devrait plus être transmis pour avis au Conseil d'Etat, ni être soumis à la sanction royale, ni être redéposé par le biais d'un arrêté royal.

Le projet partiellement bicaméral et le projet bicaméral obligatoire seraient ensuite examinés séparément selon la procédure appropriée.

Il a déjà été précisé ci-dessus qu'il paraît logique que dans un tel cas, l'entrée en vigueur d'un des textes soit subordonnée à celle de l'autre ou que l'on puisse habilitier le Roi à fixer la date de leur entrée en vigueur.

Le gouvernement pourrait en outre différer la présentation au Roi du texte adopté (en vue de sa sanction) tant que l'autre texte n'aurait pas été adopté, étant donné que dans ce cas, la sanction et la promulgation n'auraient guère de sens du point de vue juridique.

Il conviendrait, dans la mesure du possible, de faire en sorte que les deux lois soient publiées simultanément au

5. De splitsingstheorie in de praktijk : enkele « scenario's » ter illustratie

SCENARIO 1 : ONTWERP INGEDIEND IN DE KAMER, OVERWEGEND ARTIKEL 78 VAN DE GRONDWET, MARGINAAL ARTIKEL 77, HOOFDZAKELIJK AUTONOME BEPALINGEN

Bijvoorbeeld :

- het ontwerp van faillissementswet, Gedr. St., Kamer, n° 330/1-95/96;
- het wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord, Gedr. St., Kamer, n° 329/1-95/96.

Indien een ontwerp bepalingen bevat die deels onder artikel 78 van de Grondwet ressorteren en deels onder artikel 77, moet dat ontwerp in principe steeds gesplitst worden in twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » ontwerpen, die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld (*supra*, 3).

De tweede, door de Raad van State gesuggereerde oplossing, met name gemengde (« meervoudig gekwalificeerde ») ontwerpen, zou in de parlementaire praktijk immers tot onoverkomelijke problemen leiden (*supra*, 2).

Op grond van de kwalificering van de artikelen door de Raad van State, zou de regering in bovengenoemd geval dus spontaan twee afzonderlijke ontwerpen moeten indienen : een verplicht bicameraal (artikel 77 van de Grondwet) en een gedeeltelijk bicameraal (artikel 78 van de Grondwet). Het lijkt wenselijk dat de inwerkingtreding van beide ontwerpen in dat geval in een slotartikel aan elkaar wordt gekoppeld.

Gezien de graad van « legistieke » samenhang lijkt het aangewezen dat de regering beide ontwerpen in dat geval indient in de vorm van één parlementair stuk. Dat bevat dan : de toelichting, het (gemengde) voorontwerp, het advies van de Raad van State en de twee geplitte ontwerpen.

Dient de regering niettemin slechts één (gemengd, meervoudig gekwalificeerd) ontwerp in, dan moet ze dat altijd in de Kamer doen en dan verliest ze automatisch de mogelijkheid om de spoedbehandeling te vragen.

Bovendien kan de Kamer dan op grond van artikel 62, n° 2, tweede lid, van haar Reglement de verplicht bicamerale bepalingen bij amendement uitlichten en onderbrengen in een verplicht bicameraal ontwerp. Dat ontwerp hoeft niet meer voor advies te worden overgezonden aan de Raad van State, noch ter ondertekening aan de Koning te worden voorgelegd, noch opnieuw door middel van een koninklijk besluit te worden ingediend.

Het gedeeltelijk bicamerale ontwerp en het verplicht bicamerale ontwerp worden vervolgens ieder volgens de geëigende procedure behandeld.

Hierboven is reeds vermeld dat het logisch lijkt dat in dergelijk geval de inwerkingtreding van de ene tekst afhankelijk wordt gemaakt van de andere of dat men de datum van inwerkingtreding door de Koning kan laten bepalen.

Daarnaast zou de regering de voorlegging van de aangenomen tekst aan de Koning (ter bekrachtiging) kunnen uitstellen zolang de andere tekst niet is aangenomen, gelet op het feit dat de bekrachtiging en de afkondiging in dat geval juridisch weinig zinvol is.

Een gelijktijdige bekendmaking van beide wetten in het *Belgisch Staatsblad* moet zoveel mogelijk worden nage-

Moniteur belge. Si cela s'avérait impossible, la seconde loi devrait en tout cas comporter, lors de sa publication, une référence à la première.

SCENARIO 2 : PROJET DEPOSE A LA CHAMBRE, RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'ARTICLE 78 ET MARGINALEMENT DE L'ARTICLE 77, ET CONTENANT ESSENTIELLEMENT DES DISPOSITIONS MODIFICATIVES

Exemples :

— la plupart des projets de loi-programme (voir, par exemple, le projet de loi portant des dispositions sociales, Doc. Chambre n° 352/1-95/96);

— le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, Doc. Chambre n° 364/1-95/96.

Si un projet contient des dispositions relevant pour partie de l'article 78 et pour partie de l'article 77 de la Constitution, ce projet devrait en principe toujours être divisé en deux projets distincts, « homogènes au regard des compétences », qui seraient chacun examinés selon la procédure législative appropriée (cf. *supra*, 3).

La deuxième solution suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui consiste à déposer des projets mixtes (« à qualification multiple »), poserait en effet des problèmes insurmontables au niveau de la pratique parlementaire (cf. *supra*, 2).

Le gouvernement devrait donc, sur la base de la qualification des articles par le Conseil d'Etat, déposer spontanément deux projets distincts : un projet bicaméral obligatoire et un projet partiellement bicaméral. Au besoin, le gouvernement lierait les dates d'entrée en vigueur des deux projets dans un article final.

S'il ne déposait qu'un seul projet (mixte, à qualification multiple), le gouvernement devrait toujours le faire à la Chambre et perdrait automatiquement la faculté de demander l'urgence.

En outre, il paraît très probable que la Chambre décidera alors, en vertu de l'article 62, n° 2, alinéa 2, de son Règlement, de disjoindre par voie d'amendement les dispositions bicamérales obligatoires pour les reprendre dans un projet bicaméral obligatoire. Ce projet ne devrait plus être transmis pour avis au Conseil d'Etat, ni être soumis à la sanction royale, ni être redéposé par le biais d'un arrêté royal.

Le projet partiellement bicaméral et le projet bicaméral obligatoire seraient ensuite examinés séparément selon la procédure appropriée.

Il a déjà été précisé ci-dessus qu'il paraît logique qu'en pareil cas, l'entrée en vigueur d'un des textes soit subordonnée à celle de l'autre ou que l'on puisse habiliter le Roi à fixer la date de leur entrée en vigueur.

Le gouvernement pourrait en outre différer la présentation au Roi du texte adopté (en vue de sa sanction) tant que l'autre texte n'aurait pas été adopté, étant donné que dans ce cas, la sanction et la promulgation n'auraient guère de sens du point de vue juridique.

Il conviendrait, dans la mesure du possible, de faire en sorte que les deux lois soient publiées simultanément au

streefd. Is dat niet mogelijk, dan moet bij de bekendmaking van de tweede wet alleszins een verwijzing worden opgenomen naar de eerste wet.

SCENARIO 2 : ONTWERP INGEDIEND IN DE KAMER, OVERWEGEND ARTIKEL 78 VAN DE GRONDWET, MARGINAAL ARTIKEL 77, HOOFDZAKELIJK WIJZIGINGSBEPALINGEN

Bijvoorbeeld :

— de meeste ontwerpen van programmawet (zie bijvoorbeeld het wetsontwerp houdende sociale bepalingen, Gedr. St., Kamer, n° 352/1-95/96);

— het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Gedr. St., Kamer, n° 364/1-95/96.

Indien een ontwerp bepalingen bevat die deels onder artikel 78 van de Grondwet ressorteren en deels onder artikel 77, moet dat ontwerp in principe steeds gesplitst worden in twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » ontwerpen, die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld (*supra*, 3).

De tweede, door de Raad van State gesuggereerde oplossing, met name gemengde (« meervoudig gekwalificeerde ») ontwerpen, zou in de parlementaire praktijk immers tot onoverkomelijke problemen leiden (*supra*, 2).

Op grond van de kwalificering van de artikelen door de Raad van State zou de regering dus spontaan twee afzonderlijke ontwerpen moeten indienen : een verplicht bicameraal en een gedeeltelijk bicameraal. Zo nodig koppelt de regering in een slotartikel de inwerkingtreding van beide ontwerpen aan elkaar.

Dient de regering slechts één (gemengd, meervoudig gekwalificeerd) ontwerp in, dan moet ze dat altijd in de Kamer doen en dan verliest ze automatisch de mogelijkheid om de spoedbehandeling te vragen.

Bovendien lijkt het erg waarschijnlijk dat de Kamer dan op grond van artikel 62, n° 2, tweede lid, van haar Reglement de verplicht bicamerale bepalingen bij amendement zal uitlichten en onderbrengen in een verplicht bicameraal ontwerp. Dat ontwerp hoeft niet meer voor advies te worden overgezonden aan de Raad van State, noch ter ondertekening aan de Koning te worden voorgelegd, noch opnieuw door middel van een koninklijk besluit te worden ingediend.

Het gedeeltelijk bicamerale ontwerp en het verplicht bicamerale ontwerp worden vervolgens ieder volgens de geëigende procedure behandeld.

Hierboven is reeds vermeld dat het logisch lijkt dat in dergelijk geval, de inwerkingtreding van de ene tekst afhankelijk wordt gemaakt van de andere of dat men de datum van inwerkingtreding door de Koning kan laten bepalen.

Daarnaast zou de regering de voorlegging van de aangenomen tekst aan de Koning (ter bekrachtiging) kunnen uitstellen zolang de andere tekst niet is aangenomen, gelet op het feit dat de bekrachtiging en de afkondiging in dat geval juridisch weinig zinvol is.

Een gelijktijdige bekendmaking van beide wetten in het *Belgisch Staatsblad* moet zoveel mogelijk worden nage-

Moniteur Belge. Si cela s'avérait impossible, la seconde loi devrait en tout cas comporter, lors de sa publication, un renvoi à la première.

SCENARIO 3 : PROJET DEPOSE A LA CHAMBRE
(OU AU SENAT), RELEVANT PRINCIPALEMENT DE
L'ARTICLE 77 ET MARGINALEMENT DE L'ARTI-
CLE 78 DE LA CONSTITUTION

Exemple :

— un projet de loi qui diviserait le territoire en un plus grand nombre de provinces et qui soustrairait certains territoires à la division en provinces (article 77 de la Constitution), mais qui contiendrait un article visant à rectifier les limites de deux provinces situées dans la même région linguistique (article 78 de la Constitution) (exemple fictif)

Si un projet contient des dispositions relevant pour partie de l'article 78 et pour partie de l'article 77 de la Constitution, ce projet devrait en principe toujours être divisé en deux projets distincts, « homogènes au regard des compétences », qui seraient chacun examinés selon la procédure législative appropriée (cf. *supra*, 3).

La deuxième solution suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui consiste à déposer des projets mixtes (« à qualification multiple »), poserait en effet des problèmes insurmontables au niveau de la pratique parlementaire (cf. *supra*, 2).

En principe, le gouvernement devrait donc déposer deux projets distincts. S'il estimait toutefois que la division n'est pas souhaitable pour des raisons de cohérence légistique ou politique, on se trouverait sans doute dans la situation par excellence où l'on pourrait faire preuve de plus de souplesse. Toutefois, cette souplesse devrait consister en ce que le gouvernement qualifie l'ensemble du projet de bicaméral obligatoire (article 77 de la Constitution) plutôt que de déposer un projet mixte (à qualification multiple)⁽¹⁾. Notons que le but ne saurait évidemment être que la Chambre ou le Sénat fusionne deux projets distincts en un projet mixte, si le gouvernement a d'abord jugé utile d'opter pour la division.

Le fait que le gouvernement considère l'ensemble du projet comme relevant de l'article 77 de la Constitution

— ne porte pas atteinte aux prérogatives du Sénat;

— ne fait pas perdre plus de temps que la procédure mixte;

— et ne porte que très marginalement atteinte aux prérogatives de la Chambre. Le seul droit auquel le Chambre renoncerait délibérément serait celui de se prononcer définitivement sur certains articles bien définis, qui n'auraient de toute façon guère de sens si le Sénat refusait d'adopter les autres articles. En fait, on pourrait donc considérer que le Sénat jouirait d'une espèce de « droit d'accession », auquel la Chambre consentirait tacitement. En effet, si la Chambre le souhaitait, elle pourrait même disjoindre ces quelques dispositions du projet en vertu de

streefd. Is dat niet mogelijk, dan moet bij de bekendmaking van de tweede wet alleszins een verwijzing worden opgenomen naar de eerste wet.

SCENARIO 3 : ONTWERP INGEDIEND IN DE KA-
MER (OF IN DE SENAAT), OVERWEGEND ARTI-
KEL 77, MARGINAAAL ARTIKEL 78 VAN DE GROND-
WET

Bijvoorbeeld :

— een wetsontwerp dat het grondgebied zou indelen in een groter aantal provincies en dat bepaalde gebieden zou onttrekken aan de indeling in provincies (artikel 77 van de Grondwet), maar dat één artikel zou bevatten waarbij de grenzen van twee, binnen hetzelfde taalgebied gelegen provincies worden gecorrigeerd (artikel 78 van de Grondwet) (fictief voorbeeld)

Indien een ontwerp bepalingen bevat die deels onder artikel 78 van de Grondwet ressorteren en deels onder artikel 77, moet dat ontwerp in principe steeds gesplitst worden in twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » ontwerpen, die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld (*supra*, 3).

De tweede, door de Raad van State gesuggereerde oplossing, met name gemengde (« meervoudig gekwalificeerde ») ontwerpen, zou in de parlementaire praktijk immers tot onoverkomelijke problemen leiden (*supra*, 2).

In principe zou de regering dus twee aparte ontwerpen moeten indienen. Indien de regering echter van oordeel is dat zulks om redenen van legistieke of politieke samenhang niet wenselijk is, is dit wellicht de situatie bij uitstek waar men zich soepeler kan opstellen. De soepelheid zou er dan echter moeten in bestaan dat de regering het gehele ontwerp als verplicht bicameraal kwalificeert (artikel 77 van de Grondwet), veeleer dan een gemengd (meervoudig gekwalificeerd) ontwerp in te dienen⁽¹⁾. Merk op dat het natuurlijk niet de bedoeling kan zijn dat de Kamer of de Senaat twee aparte ontwerpen samenvoegt tot een gemengd ontwerp, als de regering het eerst nuttig heeft geacht om te splitsen.

Als het gehele ontwerp door de regering wordt gekwalificeerd als ressorterend onder artikel 77 van de Grondwet, dan

— doet men geen afbreuk aan de prerogatieven van de Senaat;

— verliest men zeker niet meer tijd dan met de gemengde behandeling;

— en doet men slechts op een zeer marginale wijze afbreuk aan de prerogatieven van de Kamer. Het enige wat de Kamer wetens en willens afstaat, is het recht om de definitieve beslissing te nemen met betrekking tot enkele welbepaalde artikelen, die toch weinig zin hebben als de Senaat de andere artikelen niet wenst goed te keuren. In feite zou men in dit geval dus kunnen spreken over een soort « recht van natrekking » ten gunste van de Senaat, waarmee de Kamer stilzwijgend instemt. Immers : mocht de Kamer het willen, dan zou zij op grond van artikel 62,

⁽¹⁾ Un projet mixte qui contiendrait, outre l'assentiment à un traité, des dispositions partiellement bicamérales, ne pourrait même pas être déposé constitutionnellement dans une des deux assemblées, étant donné que les dispositions partiellement bicamérales doivent être déposées à la Chambre et les dispositions portant assentiment aux traités, au Sénat.

⁽¹⁾ Een gemengd ontwerp dat naast de instemming met een verdrag ook gedeeltelijk bicamerale bepalingen zou bevatten, zou niet eens op grondwettige wijze kunnen worden ingediend bij één van beide kamers : de gedeeltelijk bicamerale bepalingen moeten immers bij de Kamer worden ingediend, en de bepalingen houdende instemming met verdragen bij de Senaat.

l'article 62, n° 2, alinéa 2, de son Règlement ... Cela signifie que la Chambre peut revoir sa position suivant le cas qui se présente, aucun précédent ne pouvant être inféré de son accord tacite. On pourrait même estimer qu'en ne réagissant pas à cette « accession », la commission de concertation y consent tacitement. Il suffit en effet que huit membres de la commission de concertation ou un des deux présidents la saisissent de l'affaire pour que la commission de concertation doive se prononcer sur celle-ci.

Il convient de noter que le « droit d'accession » précité n'est admissible que lorsque le projet contient essentiellement des dispositions bicamérales obligatoires et que les dispositions partiellement bicamérales constituent l'exception. Une « accession » en sens inverse (voir *supra*, scénario 1) serait anticonstitutionnelle, parce qu'elle priverait le Sénat d'un droit (celui de se prononcer en dernier ressort).

SCENARIO 4 : PROPOSITION DEPOSEE A LA CHAMBRE (OU AU SENAT) RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'ARTICLE 77, MARGINALEMENT DE L'ARTICLE 78

Exemple :

la proposition de loi (de M. Lallemant) visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation, Doc. Sénat n° 1-52, 95/96.

Si une proposition contient des dispositions relevant pour partie de l'article 78 et pour partie de l'article 77 de la Constitution, cette proposition devrait en principe toujours être divisée en deux propositions distinctes, « homogènes au regard des compétences », qui seraient chacune examinées selon la procédure législative appropriée (cf. *supra*, 3).

La deuxième solution suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui consiste à déposer des propositions mixtes (« à qualification multiple »), poserait en effet des problèmes insurmontables au niveau de la pratique parlementaire (cf. *supra*, 2).

Une telle proposition devrait donc en principe être divisée. Dans la pratique, une telle division ne sera cependant pas toujours possible, car on ne peut demander à chaque député et à chaque sénateur, ni aux services, qu'ils soumettent, avant son examen, chaque proposition de loi à un examen approfondi pour déterminer la ou les chambres compétentes.

Contrairement aux projets, les propositions de loi n'ont en effet que peu de chances d'aboutir, mais sont très nombreuses.

Cela ne signifie évidemment pas que le partage des compétences entre la Chambre et le Sénat ne doit pas être respecté pour les propositions, mais que le contrôle pourrait intervenir un peu plus tard, au moment où il apparaît qu'il s'agit d'une proposition qui pourrait aboutir.

Dans la pratique, le contrôle devrait intervenir avant le vote par la première chambre. Deux situations peuvent se présenter en l'occurrence.

Soit la proposition « mixte » est déposée à la Chambre. Si la Chambre n'estime pas nécessaire de diviser la proposition (bien qu'elle dispose à cet effet de tous les instruments, cf. article 62, n° 2, de son Règlement), cela signifie implicitement qu'elle ne s'oppose pas, dans ce cas concret, à une extension occasionnelle et marginale de la compétence du Sénat (l'ensemble de la proposition est alors examiné conformément à l'article 77 de la Constitution). Il est toutefois évident que de telles extensions occasionnelles de com-

n° 2, tweede lid, van haar Reglement zelfs die enkele bepalingen kunnen uitlichten ... Een en ander betekent dat de Kamer naar gelang van het geval haar mening kan herzien : uit haar stilzwijgende instemming kunnen geen precedents worden afgeleid. Men zou zelfs kunnen stellen dat de overlegcommissie, door niet te reageren op die « natrekking », er stilzwijgend mee instemt. Het volstaat immers dat acht leden van de overlegcommissie of een van beide voorzitters de zaak bij haar aanhangig maken, opdat de overlegcommissie zich erover zou moeten uitspreken.

Let wel : bovengenoemd « recht van natrekking » is alleen aanvaardbaar als de hoofdbrok wordt gevormd door verplicht bicamerale artikelen en het gedeeltelijk bicamerale artikel de zeldzame uitzondering is. « Natrekking » in de andere richting (*supra*, scenario 1) zou ongrondwettelijk zijn omdat de Senaat dan een recht wordt ontnomen (het recht van eindbeslissing).

SCENARIO 4 : VOORSTEL INGEDIEND IN DE KAMER (OF IN DE SENAAT), OVERWEGEND ARTIKEL 77, MARGINAAAL ARTIKEL 78

Bijvoorbeeld :

het wetsvoorstel (de heer Lallemant) strekkende tot de bespoediging van de procedure voor het Hof van Cassatie, Gedr. St., Senaat, n° 1-52, 95/96.

Indien een voorstel bepalingen bevat die deels onder artikel 78 van de Grondwet ressorteren en deels onder artikel 77, moet dat voorstel in principe steeds gesplitst worden in twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » voorstellen, die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld (*supra*, 3).

De tweede, door de Raad van State gesuggereerde oplossing, met name gemengde (« meervoudig gekwalificeerde ») ontwerpen, zou in de parlementaire praktijk immers tot onoverkomelijke problemen leiden (*supra*, 2).

In principe zou dergelijk voorstel dus moeten gesplitst worden. In de praktijk zal dat echter niet altijd mogelijk zijn, omdat men noch van de individuele leden van Kamer en Senaat, noch van de diensten kan verwachten dat zij ieder wetsvoorstel aan een grondig voorafgaand « bevoegdheidsonderzoek » onderwerpen.

In tegenstelling tot de wetsontwerpen, hebben wetsvoorstellen immers slechts een minieme kans op slagen, maar zijn ze zeer talrijk.

Dat betekent natuurlijk niet dat de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat niet moet worden toegepast voor voorstellen, maar wel dat de toetsing iets later zou kunnen plaatsgrijpen, in een fase waarin het duidelijk is dat het gaat om een voorstel dat wet zou kunnen worden.

In de praktijk zou de toetsing best gebeuren vooraleer in de eerste kamer over het voorstel wordt gestemd. Twee situaties kunnen hier worden onderscheiden.

Ofwel is het « gemengde » voorstel ingediend in de Kamer. Vindt de Kamer het niet nodig om het ontwerp te splitsen (hoewel ze daartoe over alle instrumenten beschikt, cf. artikel 62, n° 2, van het Reglement van de Kamer), dan betekent zulks impliciet dat ze in dat concreet geval geen bezwaar heeft tegen een occasionele en marginale uitbreiding van de bevoegdheid van de Senaat (het hele voorstel wordt dan overeenkomstig artikel 77 van de Grondwet behandeld). Het spreekt echter vanzelf dat der-

pétence — qui peuvent aussi résulter d'une inattention — ne peuvent avoir valeur de précédent.

Soit la proposition mixte est déposée au Sénat. Comme on peut difficilement s'attendre à ce que le Sénat recherche d'initiative des dispositions qui ne relèveraient pas de sa compétence et qu'il serait par ailleurs malsain que la chambre surveille en permanence le Sénat, le gouvernement serait bien placé pour accomplir cette mission au cours de la discussion au Sénat, le gouvernement pourrait attirer l'attention sur d'éventuels problèmes de qualification, qui pourraient éventuellement être examinés en commission de concertation, selon une procédure moins complexe (par exemple, les « questions des présidents ») ⁽¹⁾.

La mise en œuvre de la « quatrième voie » (qualification multiple) préconisée par le Conseil d'Etat donnerait lieu en l'occurrence à divers problèmes pratiques, comme ce serait le cas pour les projets relevant principalement de l'article 77 et marginalement de l'article 78 (voir *supra*, scénario 3).

Si l'on examine en revanche l'ensemble de la proposition selon la procédure de l'article 77,

— on ne porte pas préjudice aux prérogatives du Sénat;

— on ne perd certainement pas plus de temps qu'avec l'examen mixte;

— et on ne porte que très marginalement préjudice aux prérogatives de la Chambre. La seule chose à laquelle la Chambre renonce en connaissance de cause est le droit de prendre la décision définitive concernant certains articles déterminés, qui n'ont que peu de sens si le Sénat n'adopte pas les autres articles. On pourrait donc en fait parler, en l'occurrence, d'une sorte de « droit d'accession » en faveur du Sénat, sur lequel la chambre marque tacitement son accord. En effet, si elle le voulait, la Chambre pourrait même disjoindre ces quelques dispositions en vertu de l'article 62, n° 2, alinéa 2, de son Règlement ... Cela signifie dès lors que la Chambre peut, selon le cas, changer d'avis : son approbation tacite ne peut constituer un précédent.

On pourrait même affirmer qu'en ne réagissant pas à cette « accession », la commission de concertation l'approuve tacitement. Il suffit, en effet, que huit de ses membres ou un de ses deux présidents lui soumettent l'affaire pour que la commission de concertation doive se prononcer.

Néanmoins, ce « droit d'accession » n'est acceptable que si l'essentiel est constitué d'articles relevant du bicaméralisme obligatoire et si l'article relevant du bicaméralisme partiel constitue l'exception. L'« accession » en sens inverse (cf. *infra*, scénario 5) serait inconstitutionnelle, du fait que la Chambre serait alors privée d'un droit (le droit de décider en dernier ressort).

⁽¹⁾ Il est à noter que ces considérations pragmatiques ne peuvent jamais porter préjudice au droit de huit membres de la commission de concertation ou des deux présidents de saisir à tout moment la commission de concertation d'un véritable conflit de compétence.

gelijke occasionele bevoegdheidsuitbreidingen — die ook kunnen voortvloeien uit onoplettendheid ... — geen precedentswaarde mogen hebben.

Ofwel is het « gemengde » voorstel ingediend in de Senaat. Aangezien men moeilijk kan verwachten dat de Senaat spontaan op zoek gaat naar bepalingen waarvoor hij niet bevoegd is en het anderzijds evenmin gezond is dat de Kamer de Senaat voortdurend op de vingers kijkt, is hier een rol weggelegd voor de regering. De regering zou tijdens de bespreking in de Senaat kunnen wijzen op eventuele kwalifikatieproblemen, die eventueel via een lichtere procedure (denk aan de « vragen van de voorzitters ») in de overlegcommissie ter sprake kunnen komen ⁽¹⁾.

Net zoals voor ontwerpen die in hoofdzaak onder artikel 77 ressorteren en marginaal onder artikel 78 (*supra*, scenario 3), komt men hier voor allerlei praktische problemen te staan indien men de door de Raad van State verdedigde « vierde weg » (meervoudige kwalifikatie) volgt.

Behandelt men het gehele voorstel daarentegen volgens de procedure van artikel 77 van de Grondwet, dan

— doet men geen afbreuk aan de prerogatieven van de Senaat;

— verliest men zeker niet meer tijd dan met de gemengde behandeling;

— en doet men slechts op een zeer marginale wijze afbreuk aan de prerogatieven van de Kamer. Het enige wat de Kamer wetens en willens afstaat, is het recht om de definitieve beslissing te nemen met betrekking tot enkele welbepaalde artikelen, die toch weinig zin hebben als de Senaat de andere artikelen niet wenst goed te keuren. In feite zou men in dit geval dus kunnen spreken over een soort « recht van natrekking » ten gunste van de Senaat, waarmee de Kamer stilzwijgend instemt. Immers : mocht de Kamer het willen, dan zou zij op grond van artikel 62, n° 2, tweede lid, van haar Reglement zelfs die enkele bepalingen kunnen uitlichten ... Een en ander betekent dan ook dat de Kamer naar gelang van het geval haar mening kan herzien : uit haar stilzwijgende instemming kunnen geen precedents worden afgeleid.

Men zou zelfs kunnen stellen dat de overlegcommissie, door niet te reageren op die « natrekking », er stilzwijgend mee instemt. Het volstaat immers dat acht leden van de overlegcommissie of een van beide voorzitters de zaak bij haar aanhangig maken, opdat de overlegcommissie zich erover zou moeten uitspreken.

Let wel : bovengenoemd « recht van natrekking » is alleen aanvaardbaar als de hoofdbrok wordt gevormd door verplicht bicamerale artikelen en het gedeeltelijk bicamerale artikel de zeldzame uitzondering is. « Natrekking » in de andere richting (cf. *infra*, scenario 5) zou ongrondwettelijk zijn omdat de Kamer dan een recht wordt ontnomen (het recht van eindbeslissing).

⁽¹⁾ Merk op dat bovenstaande, pragmatische beschouwingen nooit afbreuk kunnen doen aan het recht van acht leden van de overlegcommissie of van beide voorzitters om op eender welk ogenblik een echt bevoegdheidsconflict aanhangig te maken.

SCENARIO 5 : PROPOSITION DEPOSEE A LA CHAMBRE (OU AU SENAT), RELEVANT PRINCIPALEMENT DE L'ARTICLE 78, MARGINALEMENT DE L'ARTICLE 77

Exemple :

— une proposition de loi modifiant des dispositions du Code électoral relatives à l'élection de la Chambre (article 78 de la Constitution) et une seule disposition relative à l'élection du Sénat (article 77 de la Constitution) (exemple fictif);

— une proposition de loi instaurant une nouvelle sorte d'allocation sociale (article 78 de la Constitution) et créant simultanément une juridiction habilitée à connaître des litiges en matière d'octroi de cette allocation (article 77 de la Constitution) (exemple fictif).

Si une proposition contient des dispositions relevant pour partie de l'article 78 et pour partie de l'article 77 de la Constitution, cette proposition devrait en principe toujours être divisée en deux propositions distinctes, « homogènes au regard des compétences », qui seraient chacune examinées selon la procédure législative appropriée (cf. *supra*, 3).

La deuxième solution suggérée par le Conseil d'Etat, à savoir celle qui consiste à déposer des propositions mixtes (« à qualification multiple »), poserait en effet des problèmes insurmontables au niveau de la pratique parlementaire (cf. *supra*, 2).

Une telle proposition devrait donc en principe être divisée en une proposition bicamérale obligatoire et une proposition partiellement bicamérale. Dans la pratique, une telle division ne sera cependant pas toujours possible, car on ne peut demander à chaque député et à chaque sénateur, ni aux services qu'ils soumettent, avant son examen, chaque proposition de loi à un examen approfondi pour déterminer la ou les chambres compétentes. Contrairement aux projets, les propositions de loi n'ont en effet que peu de chances d'aboutir, mais sont très nombreuses.

Cela ne signifie évidemment pas que le partage des compétences entre la Chambre et le Sénat ne doit pas être respecté pour les propositions, mais que la division pourrait intervenir un peu plus tard, au moment où il apparaît qu'il s'agit d'une proposition qui pourrait réellement aboutir.

Dans la pratique, la division devrait intervenir avant le vote par la première chambre. Ici encore, deux situations peuvent se présenter.

Soit la proposition « mixte » est déposée à la Chambre. Dans ce cas, on ne peut plus suivre le même raisonnement que pour les propositions relevant principalement de l'article 77 et marginalement de l'article 78 (cf. scénario 4)

Diverses situations peuvent se présenter :

1° La Chambre ne divise pas la proposition et l'ensemble de celle-ci est examinée conformément à l'article 78 de la Constitution (sous prétexte que les dispositions relevant de l'article 77 sont finalement marginales). Cette situation doit être évitée, parce qu'elle porte préjudice aux prérogatives constitutionnelles du Sénat. Toutefois, si, à la suite d'une omission volontaire ou non, la commission de concertation n'est saisie d'aucun conflit de compétence, aucune juridiction belge ne sera habilitée à constater que la loi a été élaborée de façon anticonstitutionnelle.

2° La Chambre a conscience du caractère mixte des dispositions de la proposition et — par souci de sûreté —

SCENARIO 5 : VOORSTEL INGEDIEND IN DE KAMER (OF IN DE SENAAT), OVERWEGEND ARTIKEL 78, MARGINAAL ARTIKEL 77

Bijvoorbeeld :

— een wetsvoorstel dat bepalingen van het Kieswetboek wijzigt met betrekking tot verkiezingen voor de Kamer (artikel 78 van de Grondwet) en één enkele bepaling met betrekking tot de verkiezingen voor de Senaat (artikel 77 van de Grondwet) (fictief voorbeeld);

— een wetsvoorstel dat een nieuwe soort sociale toelage in het leven roept (artikel 78 van de Grondwet) maar tegelijkertijd een rechtscollege opricht dat geschillen met betrekking tot de toekenning van die toelage kan beslechten (artikel 77 van de Grondwet) (fictief voorbeeld).

Indien een voorstel bepalingen bevat die deels onder artikel 78 van de Grondwet ressorteren en deels onder artikel 77, moet dat voorstel in principe steeds gesplitst worden in twee afzonderlijke, « bevoegdheidsrechtelijk homogene » voorstellen, die elk volgens de geëigende wetgevende procedure worden behandeld (*supra*, 3).

De tweede, door de Raad van State gesuggereerde oplossing, met name gemengde (« meervoudig gekwalificeerde ») ontwerpen, zou in de parlementaire praktijk immers tot onoverkomelijke problemen leiden (*supra*, 2).

In principe zou dergelijk voorstel dus moeten worden gesplitst in een verplicht bicameraal en een gedeeltelijk bicameraal voorstel. In de praktijk zal dat echter niet altijd mogelijk zijn, omdat men noch van de individuele leden van Kamer en Senaat, noch van de diensten kan verwachten dat zij ieder voorstel aan een grondig voorafgaand « bevoegdheidsonderzoek » onderwerpen. In tegenstelling tot de wetsontwerpen, hebben wetsvoorstellen immers slechts een minieme kans op slagen, maar zijn ze zeer talrijk.

Dat betekent natuurlijk niet dat de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat niet moet worden toegepast voor voorstellen, maar wel dat de splitsing iets later zou kunnen plaatsgrijpen, in een fase waarin het duidelijk is dat het gaat om een voorstel dat echt wet zou kunnen worden.

In de praktijk moet de splitsing plaatsgrijpen vooraleer in de eerste kamer over het voorstel wordt gestemd. Ook hier kunnen twee situaties worden onderscheiden.

Ofwel is het « gemengde » voorstel ingediend in de Kamer. De redenering die hierboven is gevolgd met betrekking tot de voorstellen die hoofdzakelijk onder artikel 77 en marginaal onder artikel 78 ressorteren (cf. scenario 4), gaat hier niet op.

Diverse situaties kunnen hier worden onderscheiden :

1° De Kamer splitst het voorstel niet en het hele voorstel wordt behandeld overeenkomstig artikel 78 van de Grondwet (onder het voorwendsel dat de bepalingen die onder artikel 77 ressorteren, toch marginaal zijn). Deze situatie moet worden vermeden, omdat aldus afbreuk wordt gedaan aan de grondwettelijke prerogatieven van de Senaat. Indien echter — hetzij wetens en willens, hetzij door onachtzaamheid — geen bevoegdheidsconflict ahangig wordt gemaakt bij de overlegcommissie, dan is geen enkele Belgisch rechtscollege bevoegd om vast te stellen dat de wet op ongrondwettige wijze is totstandgekomen.

2° De Kamer is zich bewust van het gemengde karakter van de in het voorstel vervatte bepalingen en behandelt

elle examine l'ensemble de la proposition conformément à la procédure prévue à l'article 77 de la Constitution. A première vue, cette solution semble moins critiquable que la première, étant donné que le Sénat n'est privé d'aucune compétence. Mais au fond, elle est cependant tout aussi anticonstitutionnelle parce que la Chambre est privée du droit de décision définitive sur un nombre (considérable) de matières, alors que la Constitution lui confère ce droit. Pratiquement, on retrouve ainsi la règle générale du bicaméralisme strict, alors que telle n'était certainement pas l'intention du constituant.

3° La Chambre divise la proposition — en application de l'article 62, n° 2, alinéa 2, de son Règlement — en une proposition partiellement bicamérale et une proposition bicamérale obligatoire et chacune d'elles est examinée selon la procédure appropriée. Si nécessaire, les dates d'entrée en vigueur des deux lois seront liées. C'est la meilleure solution.

Soit la proposition « mixte » est déposée au Sénat.

Les trois possibilités esquissées ci-dessus restent valables, à cette différence près que l'on ne peut guère s'attendre à ce que le Sénat examine spontanément l'ensemble de la proposition conformément à la procédure prévue à l'article 78 de la Constitution.

Ici aussi le gouvernement peut avoir un rôle à jouer. C'est ainsi que, lors de l'examen de la proposition au Sénat, il pourrait attirer l'attention sur d'éventuels problèmes de qualification, qui pourraient être abordés en commission de concertation par le biais d'une procédure plus légère (par exemple les « questions des présidents ») ⁽¹⁾.

Ainsi qu'il a été dit ci-avant, il semble logique qu'en pareille circonstance, l'entrée en vigueur d'un texte soit subordonnée à celle de l'autre ou que l'on laisse au Roi le soin de fixer la date d'entrée en vigueur.

Par ailleurs, le gouvernement pourrait reporter la présentation du texte adopté au Roi (pour sanction) jusqu'à l'adoption de l'autre texte, étant donné que, dans ce cas, la sanction et la promulgation n'auraient juridiquement guère de sens.

Il faut veiller dans toute la mesure du possible à ce que les deux lois soient publiées simultanément au *Moniteur belge*. Si cela n'est pas possible, la deuxième loi publiée doit en tout cas contenir une référence à la première.

12 février 1996. »

⁽¹⁾ Il est à noter que ces considérations pragmatiques ne peuvent jamais porter préjudice au droit de huit membres de la commission de concertation ou des deux présidents de saisir à tout moment la commission de concertation d'un véritable conflit de compétence.

het — om zeker te spelen — volledig volgens de procedure van artikel 77 van de Grondwet. Op het eerste gezicht is dit minder erg dan de oplossing sub 1°, omdat de Senaat geen bevoegdheden worden ontnomen. Ten gronde is deze oplossing echter even ongrondwettelijk omdat de Kamer het recht wordt ontnomen om de definitieve beslissing te nemen in een (aanzienlijk) aantal materies waarin zij dat volgens de Grondwet nochtans zou moeten kunnen. Men keert dan in de praktijk terug naar het volstreckte bicameralisme als algemene regel, wat zeker niet de bedoeling van de grondwetgever was.

3° De Kamer splitst het voorstel — met toepassing van artikel 62, n° 2, tweede lid, van haar Reglement — in een gedeeltelijk respectievelijk een verplicht bicameraal voorstel en ieder voorstel wordt volgens de geëigende procedure behandeld. Indien nodig wordt de datum van inwerkingtreding van beide wetten aan elkaar gekoppeld. Dit is de beste oplossing.

Ofwel is het « gemengde » voorstel ingediend in de Senaat.

De hierboven geschetste drie mogelijkheden gelden hier ook, met dien verstande evenwel dat men moeilijk kan verwachten dat de Senaat spontaan het hele voorstel volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet zal behandelen.

Ook hier kan een rol weggelegd zijn voor de regering. De regering zou tijdens de bespreking in de Senaat kunnen wijzen op eventuele kwalificatieproblemen, die eventueel via een lichtere procedure (denk aan de « vragen van de voorzitters ») in de overlegcommissie ter sprake kunnen komen ⁽¹⁾.

Hierboven is reeds vermeld dat het logisch lijkt dat in dergelijk geval de inwerkingtreding van de ene tekst afhankelijk wordt gemaakt van de andere of dat men de datum van inwerkingtreding door de Koning kan laten bepalen.

Daarnaast zou de regering de voorlegging van de aangenomen tekst aan de Koning (ter bekrachtiging) kunnen uitstellen zolang de andere tekst niet is aangenomen, gelet op het feit dat de bekrachtiging en de afkondiging in dat geval juridisch weinig zinvol is.

Een gelijktijdige bekendmaking van beide wetten in het *Belgisch Staatsblad* moet zoveel mogelijk worden nagestreefd. Is dat niet mogelijk, dan moet bij de bekendmaking van de tweede wet alleszins een verwijzing worden opgenomen naar de eerste wet.

12 februari 1996. »

⁽¹⁾ Merk op dat de bovenstaande pragmatische beschouwingen nooit afbreuk kunnen doen aan het recht van acht leden van de overlegcommissie of van beide voorzitters om op eender welk ogenblik een echt bevoegdheidsconflict aanhangig te maken.

ANNEXE 4

« PROCEDURES DE DEPOT D'UN PROJET DE LOI
(PROJET DE CIRCULAIRE APPROUVE PAR LE
CONSEIL DES MINISTRES LE 19 AVRIL 1996)*1. Indication de la Chambre législative auprès de laquelle un projet de loi sera déposé*

Il a été convenu en séance du Conseil des Ministres du 20 mars 1992 que lorsque l'on souhaite inscrire un avant-projet de loi à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, la Chambre législative auprès de laquelle le projet de loi sera ultérieurement déposé doit être indiquée dans la « proposition de décision » de la note au Conseil.

Suite à la nouvelle procédure législative (entrée en vigueur des articles 74 et suivants de la Constitution), cette obligation vaut uniquement pour les avant-projets de loi réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution (procédure « obligatoirement bicamérale »), à l'exception des projets de loi portant assentiment aux traités, qui seront déposés en premier lieu au Sénat (article 75, alinéa 3).

Il va de soi que les projets de loi réglant une matière visée à l'article 74 (procédure « obligatoirement monocamérale ») seront déposés à la Chambre des représentants.

Les autres projets de loi réglant une matière visée à l'article 78 (procédure « bicamérale par option »), soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, seront désormais déposés à la Chambre des représentants (article 75, alinéa 2).

Le Conseil d'Etat recommande en outre d'utiliser dans l'arrêté de présentation les formules suivantes :

— pour les projets de loi qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution :

« Notre Ministre de ... est chargé de déposer, en Notre nom, à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit : »;

— pour les projets de loi qui règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution : la formule habituelle;

— pour les projets de loi portant assentiment aux traités (article 75, alinéa 3, de la Constitution) :

« Notre Ministre de ... est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer au Sénat, le projet de loi dont la teneur suit : »;

— pour les projets de loi qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution :

« Notre Ministre de ... est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit : ».

2. Indication de la matière visée par le projet de loi

En vertu de l'article 83 de la Constitution, tout projet doit préciser s'il règle une matière visée à l'article 74, 77 ou 78.

BIJLAGE 4

« PROCEDURES VOOR DE INDIENING VAN EEN
ONTWERP VAN WET (ONTWERP VAN
CIRCULAIRE, DOOR DE MINISTERRAAD OP
19 APRIL 1996 GOEDGEKEURD)*1. Aanduiding van de Wetgevende Kamer waarbij een ontwerp van wet zal worden ingediend*

Op de vergadering van de Ministerraad van 20 maart 1992 werd overeengekomen dat wanneer men een voorontwerp van wet wenst in te schrijven op de agenda van de Ministerraad, de Wetgevende Kamer waarbij het ontwerp van wet later zal worden ingediend, in het « voorstel van beslissing » in de nota aan de Ministerraad dient te worden aangeduid.

Ingevolge de nieuwe wetgevende procedure (inwerking-treding van de artikelen 74 en volgende van de Grondwet), geldt deze verplichting enkel en alleen voor de voorontwerpen van wet tot regeling van een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (« obligatoir bicamérale procedure »), met uitzondering van de ontwerpen van wet houdende instemming van verdragen die altijd in de Senaat moeten worden ingediend (artikel 75, derde lid).

Het spreekt vanzelf dat de ontwerpen van wet die een aangelegenheid regelen zoals bedoeld in artikel 74 (« obligatoir monocamerale procedure ») moeten worden ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De andere ontwerpen van wet die een aangelegenheid regelen zoals bedoeld in artikel 78 (« optioneel bicamérale procedure »), aan de Kamers voorgelegd op initiatief van de Koning, zullen voortaan worden ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 75, tweede lid).

De Raad van State beveelt bovendien aan in het indieningsbesluit volgende formuleringen te gebruiken :

— voor de ontwerpen van wet die een materie regelen zoals bedoeld in artikel 74 van de Grondwet :

« Onze Minister van ... is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen : »;

— voor de ontwerpen van wet tot regeling van een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet : de gebruikelijke formule;

— voor de ontwerpen van wet houdende instemming met een verdrag (artikel 75, derde lid, van de Grondwet) :

« Onze Minister van ... is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Senaat in te dienen : »;

— voor de ontwerpen van wet die een materie regelen zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet :

« Onze Minister van ... is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen : ».

2. Aanduiding van de aangelegenheid bedoeld in het ontwerp van wet

Ingevolge artikel 83 van de Grondwet moet elk ontwerp van wet vermelden of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, 77 of 78.

Si l'on se réfère au Règlement de la Chambre des représentants (article 61bis, 1.) il y a lieu d'apporter cette précision à l'article 1^{er} de tout projet de loi.

La formulation suivante est recommandée :

« Article 1^{er}. — La présente loi règle une matière visée à l'article ... de la Constitution. ».

Lorsque l'on ne suit pas l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne la qualification juridique « article 77 ou 78 de la Constitution », il convient de le motiver expressément dans l'exposé des motifs relatif à cet article 1^{er}.

3. Scission des « projets de loi mixtes »

L'article 62.2. du Règlement de la Chambre est libellé comme suit : « Au cas où, dans un projet ou une proposition de loi qui relève, en vertu de son article 1^{er}, d'une des trois procédures législatives visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution, des dispositions sont proposées qui relèvent d'une autre de ces trois procédures, ces dispositions seront disjointes de ce projet ou de cette proposition de loi. »

En vue de maintenir ces projets dans un ensemble cohérent, il a été convenu en séance du Conseil des ministres que :

— le principe de base est la scission des projets de loi mixtes;

— ces projets seront dès lors déposés sous la forme de textes distincts mais repris dans un seul et unique document parlementaire, accompagné d'un exposé des motifs.

Cela n'exclut pas le recours à d'autres techniques pour maintenir la cohérence entre les deux textes, comme la simultanéité des entrées en vigueur ...

4. Indication de l'urgence

Lorsqu'un Membre du Gouvernement a l'intention de demander l'application de l'article 80 de la Constitution lors du dépôt d'un projet de loi, cette demande doit être formulée expressément dans la « proposition de décision » de la note du Conseil.

Il convient également, le cas échéant, de préciser dans la même « proposition de décision », si un avis urgent ou semi-urgent du Conseil d'Etat doit être demandé.

Le Premier Ministre,

J.-L. DEHAENE »

Op basis van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 61bis, 1.) dient deze precisering te worden aangebracht in artikel 1 van elk ontwerp van wet.

Dit kan best volgens de formule :

« Artikel 1. — Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel ... van de Grondwet. ».

Indien het advies van de Raad van State omtrent de juridische kwalificatie « artikel 77 of 78 van de Grondwet » niet wordt gevolgd, zou dit uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden in de memorie van toelichting wat dit eerste artikel betreft.

3. Splitsing van « gemengde wetsontwerpen »

Artikel 62.2. van de Reglement van de Kamer luidt als volgt : « Ingeval een wetsontwerp of -voorstel, dat luidens zijn eerste artikel ressorteert onder een van de drie wetgevende procedures bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet, bepalingen bevat die onder een andere van die drie procedures ressorteren, worden die bepalingen uit dat wetsontwerp of dat -voorstel gelicht. »

Om bij dergelijke ontwerpen toch een zekere samenhang te behouden, werd op de vergadering van de Ministerraad overeengekomen dat :

— het basisprincipe wordt de splitsing van de gemengde wetsontwerpen;

— deze ontwerpen zullen bijgevolg ingediend worden onder de vorm van afgescheiden teksten, doch opgenomen in één enkel parlementair document, met één memorie van toelichting.

Dit sluit bovendien het gebruik van andere technieken niet uit om de samenhang tussen de twee teksten te behouden, zoals bijvoorbeeld een gelijktijdige inwerkingtreding ...

4. Aanduiding van de hoogdringendheid

Wanneer het de bedoeling is van een Regeringslid om bij de indiening van een ontwerp van wet dat een aangelegenheid regelt zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, de toepassing van artikel 80 van de Grondwet te vragen, dan dient dit met zoveel woorden in het « voorstel van beslissing » in de nota aan de Raad te worden vermeld.

In voorkomend geval zou in dit « voorstel van beslissing » ook aangegeven moeten worden of een dringend of halfdringend advies van de Raad van State moet worden gevraagd.

De Eerste Minister,

J.-L. DEHAENE »

ANNEXE 5

« NOTE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE
A L'ATTENTION DES PRESIDENTS
DE COMMISSION

Au cours de sa réunion du 27 mars 1996, la commission parlementaire de concertation a examiné la problématique des projets ou propositions de loi « mixtes » (c'est-à-dire les projets ou propositions dont certains articles relèvent de la procédure législative visée à l'article 77 de la Constitution, tandis que d'autres relèvent de la procédure visée à l'article 78).

Cette discussion permet de dégager un certain nombre de lignes de force importantes.

Il me paraît opportun, afin de garantir l'efficacité et la cohérence du travail législatif, que toutes les commissions de la Chambre appliquent dès à présent, autant que faire se peut, les principes suivants :

1° Il sera demandé au gouvernement de diviser ses projets dans la mesure du possible, de manière à limiter au maximum le nombre de projets « mixtes ».

2° S'il estime qu'une division complète nuirait à la cohérence du projet, le gouvernement peut déposer deux textes distincts sous la forme d'un document parlementaire unique (par exemple 999/1). Dans ce cas, le document parlementaire contient (outre l'avant-projet et l'avis du Conseil d'Etat) un exposé des motifs commun et deux projets de loi distincts (un projet de loi « article 77 » et un projet « article 78 », chacun avec un intitulé propre) ⁽¹⁾.

Chacun des projets « connexes » est examiné selon la procédure qui lui est propre.

Une fois que les deux textes ont été adoptés par le Parlement, le gouvernement veille à ce qu'ils soient sanctionnés et publiés simultanément.

3° Si le gouvernement préfère ne pas recourir à la technique décrite au 2° et dépose quand même un projet mixte, la commission compétente de la Chambre (ou l'assemblée plénière) peut appliquer l'article 62, n° 2, alinéa 2, du Règlement de la Chambre. Cela signifie que le projet initial est divisé en un projet « article 77 » et un projet « article 78 » ⁽²⁾.

Dans la mesure où, lors de la division, la Chambre se conforme à la qualification que le gouvernement a donnée aux divers articles à l'article 1^{er}, il ne paraît guère judicieux de saisir la Commission parlementaire de concertation ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Si les deux projets sont adoptés par la Chambre, un des textes adoptés se voit attribuer un numéro d'ordre dans la série du projet initial (par exemple 999/4), tandis que l'autre se voit attribuer un nouveau numéro de série (par exemple 1000/1) et comporte une référence au projet initial (dans notre exemple : série 999/1 à 4).

⁽²⁾ Pour un premier précédent, cf. le projet de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale » (en particulier *Doc. Parl. Chambre*, 1995-1996, n°s 364/9 et 10).

⁽³⁾ Il est évident que huit membres de la commission de concertation ainsi que les présidents de la Chambre et du Sénat conservent le droit de saisir la commission de concertation.

BIJLAGE 5

« NOTA VAN DE KAMERVOORZITTER TER
ATTENTIE VAN DE
COMMISSIEVOORZITTERS

De parlementaire overlegcommissie heeft tijdens haar vergadering van 27 maart 1996 een discussie gewijd aan de problematiek van de « gemengde » wetsontwerpen of -voorstellen (dat wil zeggen de ontwerpen of voorstellen waarvan sommige artikelen ressorteren onder de wetgevingsprocedure bedoeld in artikel 77 van de Grondwet en andere onder die bedoeld in artikel 78 van de Grondwet).

Uit de discussie kunnen een aantal belangrijke krachtlijnen worden afgeleid.

Met het oog op de doeltreffendheid en de samenhang van het wetgevende werk lijkt het mij dan ook raadzaam dat alle Kamercommissies nu reeds zoveel mogelijk de volgende principes toepassen :

1° Aan de regering zal worden gevraagd dat zij haar ontwerpen in de mate van het mogelijke zou splitsen, zodat het aantal « gemengde » ontwerpen tot een minimum wordt beperkt.

2° Indien de regering vindt dat een volledige splitsing wegens de samenhang van het ontwerp niet wenselijk is, kan zij in de vorm van één enkel parlementair stuk (bijvoorbeeld 999/1) twee afzonderlijke teksten indienen. Het parlementair stuk bevat dan (naast het voorontwerp en het advies van de Raad van State) een gemeenschappelijke memorie van toelichting en twee afzonderlijke wetsontwerpen (een wetsontwerp « artikel 77 » en een ontwerp « artikel 78 », ieder met een afzonderlijk opschrift) ⁽¹⁾.

Beide « samenhangende » ontwerpen worden ieder volgens de geëigende procedure behandeld.

Nadat beide teksten door het Parlement zijn aangenomen, zorgt de regering ervoor dat ze gelijktijdig worden bekrachtigd en bekendgemaakt.

3° Indien de regering geen gebruik wenst te maken van de sub 2° beschreven techniek en toch een gemengd ontwerp indient, kan de bevoegde Kamercommissie (of de plenaire vergadering) toepassing maken van artikel 62, n° 2, tweede lid, van het Kamerreglement. Dit betekent dat het oorspronkelijke ontwerp wordt gesplitst in een ontwerp « artikel 77 » en een ontwerp « artikel 78 » ⁽²⁾.

Zolang de Kamer bij het splitsen de kwalificering volgt die de regering in artikel 1 aan de diverse artikelen heeft gegeven, lijkt het weinig zinvol dat de zaak aanhangig wordt gemaakt bij de parlementaire overlegcommissie ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Indien beide ontwerpen door de Kamer worden aangenomen, krijgt de ene aangenomen tekst een volgnummer in de reeks van het oorspronkelijke ontwerp (bijvoorbeeld 999/4), terwijl de andere aangenomen tekst een nieuw reeksnummer krijgt (bijvoorbeeld 1000/1) met verwijzing naar het oorspronkelijke ontwerp (in ons voorbeeld reeks 999/1 tot 4).

⁽²⁾ Voor een eerste precedent, zie het wetsontwerp « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » (in het bijzonder *Gedr. St. Kamer*, 1995-1996, n°s 364/9 en 10).

⁽³⁾ Een en ander doet uiteraard geen afbreuk aan het recht van 8 leden van de overlegcommissie of van de voorzitters van Kamer of Senaat, om de zaak aanhangig te maken bij de overlegcommissie.

4° Si, pour une raison quelconque, un projet ou une proposition mixte n'a été divisé ni par l'auteur, ni par la commission compétente de la Chambre (ou par l'assemblée plénière), il y a lieu d'appliquer à chacun des articles la procédure dont il relève aux termes de l'article 1^{er}.

Bruxelles, le 22 avril 1996.

R. LANGENDRIES »

4° Indien een gemengd ontwerp of voorstel om een of andere reden noch door de indiener, noch door de bevoegde Kamercommissie (of door de plenaire vergadering) is gesplitst, wordt voor elk van de afzonderlijke artikelen de procedure toegepast die er luidens het eerste artikel op toepasselijk is.

Brussel, 22 april 1996.

R. LANGENDRIES »
