

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

11 JANVIER 2005

## Proposition de modification des articles 55 et 56 du règlement du Sénat

(Déposée par M. Patrik Vankrunkelsven)

### DÉVELOPPEMENTS

Voilà déjà bien longtemps que les lois-programmes et les lois de planification préalable sont devenues monnaie courante dans notre système législatif. Le but premier de la loi-programme est clair: le gouvernement a besoin des lois-programmes pour pouvoir adapter son budget sans délai et donc insérer rapidement dans la législation les dispositions nécessaires à l'accompagnement du budget. Force est hélas de constater qu'au cours de la décennie écoulée, les lois-programmes sont devenues de plus en plus volumineuses et que leur finalité n'est plus uniquement budgétaire. L'on y trouve de plus en plus souvent des dispositions d'une autre nature qui n'ont pas grand-chose, voire strictement rien à voir avec le budget. Il faut donc malheureusement constater qu'en fait, le gouvernement coule, deux fois par an, l'essentiel du travail législatif dans une loi-programme et que les initiatives parlementaires sont reléguées à l'arrière-plan.

Le pouvoir législatif n'est pas le seul à être préoccupé par cette évolution; le pouvoir judiciaire s'en inquiète aussi. Le Conseil d'État, par exemple, a formulé dans un de ses arrêts une observation préliminaire exprimant sa préoccupation concernant l'utilisation croissante (lire: l'abus) de lois-programmes:

«Le gouvernement a de plus en plus souvent recours à la technique législative consistant à réunir dans un projet de *loi-programme* ou de *propositions budgétaires* des dispositions assez hétéroclites. La

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2004-2005

11 JANUARI 2005

## Voorstel tot wijziging van de artikelen 55 en 56 van het reglement van de Senaat

(Ingediend door de heer Patrik Vankrunkelsven)

### TOELICHTING

Programmawetten en voorafgaandelijk planningswetten zijn reeds lange tijd gebruikelijk in ons wetgevend stelsel. Het oorspronkelijk doel van een programmawet is duidelijk: de regering heeft programmawetten nodig om met haar begroting kort op de bal te kunnen spelen en zo op korte tijd bepalingen in de wetgeving op te nemen om haar budget te kunnen bijsturen. Het jongste decennium moet men helaas vaststellen dat programmawetten steeds omvangrijker worden en niet langer enkel nog begrotingsdoeleinden beogen. Steeds vaker worden in programmawetten ook andere bepalingen opgenomen die weinig of zelfs helemaal niets met begroting te maken hebben. Het is daarom spijtig te moeten vaststellen dat eigenlijk het merendeel van het wetgevend werk twee maal per jaar in een programmawet gegoten wordt, en dat parlementaire initiatieven op de achtergrond geschoven worden.

Niet enkel de wetgevende macht maakt zich zorgen omtrent die evolutie, ook de rechterlijke macht doet dat. Zo drukte de Raad van State reeds op 24 april 1991 in een voorafgaande opmerking van een arrest zijn bezorgdheid uit over het toenemende gebruik (lees misbruik) van programmawetten:

«De Regering maakt steeds vaker gebruik van de wetgevingstechniek die erin bestaat, in een ontwerp van *programmawet* of van *begrotingsvoorstellen* vrij uiteenlopende bepalingen samen te brengen. De

doctrine s'est penchée sur la raison d'être de cette manière de légiférer et en a relevé les désavantages pour le bon fonctionnement du régime parlementaire comme pour la qualité de l'ordonnancement juridique. L'enchaînement harmonieux de dispositions complémentaires qui fait normalement la cohérence d'une législation disparaît avec les «lois mosaïques»; la juxtaposition de dispositions d'intérêt inégal, en passant, par exemple, de dispositions purement rédactionnelles à des dispositions de fond, rompt également avec la manière normale de légiférer; enfin, pour certaines de leurs dispositions, les lois-programmes n'ont pas la permanence qui devrait caractériser la loi. C'est un des effets induits par cette technique législative (...)».

Depuis lors, la situation n'a fait que se dégrader.

La présente proposition de modification du règlement du Sénat entend répondre aux observations du Conseil d'État et, dans le même temps, faire disparaître un motif général d'irritation pour le monde judiciaire.

La proposition n'empêche aucunement le pouvoir exécutif de continuer à l'avenir à élaborer des lois-programmes et à les faire adopter par le Sénat. Mais ces lois-programmes doivent répondre à leur but premier qui est de réaliser un budget à brève échéance. La présente proposition prévoit que le bureau dissociera de la loi-programme initiale les dispositions qui ne relèvent pas du budget, afin qu'elles soient examinées séparément par le Sénat, en dehors du cadre de la loi-programme.

L'auteur de la présente proposition entend restaurer la teneur démocratique de notre monarchie parlementaire en ne cantonnant plus le Parlement au rôle de simple machine à voter les lois du gouvernement.

rechtsleer heeft gerapporteerd over de redenen waarom op die manier aan wetgeving wordt gedaan en wijst op de nadelen hiervan voor de goede werking van het parlementair stelsel alsmede voor de kwaliteit van de rechtsordening. In de *mozaïekwetten* is er geen sprake meer van een harmonische aaneenschakeling van complementaire bepalingen die normaal voor de samenhang van de wetgeving zorgt; door bepalingen die niet hetzelfde belang hebben naast elkaar te plaatsen, en door bijvoorbeeld over te stappen van louter redactionele bepalingen naar materiële bepalingen, wordt eveneens afgeweken van de normale manier van wetgeven; ten slotte hebben de programwetten, wat vele bepalingen betreft, niet de duurzaamheid die kenmerkend zou moeten zijn voor de wet. Dit is een van de gevolgen van deze wetgevings-techniek (...)».

Sindsdien is de toestand alleen nog maar verergerd.

Dit voorstel tot wijziging van het reglement van de Senaat, wil aan de opmerkingen van de Raad van State tegemoet komen en meteen ook een algemene bron van ergernis in de juridische wereld wegnemen.

Het voorstel vormt op geen enkele manier een belemmering voor de uitvoerende macht om ook nog in de toekomst programwetten op te stellen en door de Senaat te laten aannemen. De programwetten dienen dan wel te voldoen aan hun oorspronkelijke doel, namelijk het opstellen van een begroting op korte tijd te realiseren. Andere bepalingen die niets met de begroting te maken hebben, worden met dit voorstel door het bureau gescheiden van de oorspronkelijke programwet en zullen verder afzonderlijk, los van de programwet, door de Senaat behandeld worden.

Met dit voorstel wil de indiener het democratisch gehalte van onze parlementaire monarchie herstellen, door het parlement niet langer louter als een stem-machine van de regering te laten functioneren.

Patrik VANKRUNKELSVEN.

**PROPOSITION DE LOI**

---

**Art. 55**

Dans l'article 55 du règlement du Sénat, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 2 et 3 :

« Les dispositions du projet de loi visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> doivent s'enchaîner de manière harmonieuse. Il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque le projet de loi a une finalité strictement budgétaire. Lorsqu'un projet n'obéit pas au principe de l'enchaînement harmonieux ou qu'il contient des dispositions dont la finalité n'est pas strictement budgétaire, le bureau scinde le projet de loi initial en plusieurs entités qui seront envoyées pour examen à une ou plusieurs commissions distinctes ou à plusieurs commissions réunies. Les entités dissociées seront ensuite examinées indépendamment du projet de loi initial. ».

**Art. 56**

À l'article 56.2, alinéa 2, du règlement du Sénat, la première phrase est remplacée comme suit :

« Sans préjudice de l'application de l'article 55, alinéa 3, en cas de doute sur la recevabilité, le président envoie la proposition au bureau, qui peut demander l'avis de la commission compétente. ».

30 novembre 2004.

**WETSVOORSTEL**

---

**Art. 55**

In artikel 55 van het reglement van de Senaat wordt tussen het tweede en het derde lid het volgende lid ingevoegd :

« Het wetsontwerp, zoals bedoeld in het eerste lid, dient wat betreft de bepalingen een harmonische samenhang te hebben. Hiervan kan enkel afgeweken worden in zoverre het wetsontwerp strikte begrotingsdoeleinden beoogt. Indien het wetsontwerp geen harmonische samenhang heeft of indien er bepalingen in opgenomen zijn die geen strikte begrotingsdoeleinden beogen, splitst het bureau het oorspronkelijk wetsontwerp op in verschillende entiteiten die vervolgens voor onderzoek naar een of meer afzonderlijke commissies of naar verscheidene verenigde commissies worden verzonden. De afgesplitste entiteiten zullen verder los van het oorspronkelijk wetsontwerp behandeld worden. ».

**Art. 56**

In artikel 56.2, tweede lid, van het reglement van de Senaat wordt de eerste zin vervangen als volgt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 55, derde lid, verwijst de voorzitter in geval van twijfel omtrent de ontvankelijkheid het voorstel naar het bureau, dat het advies van de bevoegde commissie kan inwinnen. ».

30 november 2004.

Patrik VANKRUNKELSVEN.