

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

29 AVRIL 1999

Projet de loi relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi dont elles sont saisies

Proposition de loi relative aux effets de la dissolution des Chambres fédérales à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR M. **VANDENBERGHE**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Caluwé, Desmedt, Happart, Hotyat, Lallemand, Nothomb et Vandenberghe, rapporteur.
2. Membres suppléants : M. Hostekint et Mme Willame-Boonen.

Voir:

Documents du Sénat :

1-1407 - 1998/1999 :

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

1-1321 - 1998/1999 :

N° 1: Proposition de loi de M. Vandenberghe et consorts.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

29 APRIL 1999

Wetsontwerp betreffende de gevolgen van de ontbinding van de Wetgevende Kamers ten aanzien van de aanhangige wetsontwerpen en wetsvoorstellen

Wetsvoorstel betreffende de gevolgen van de ontbinding van de Federale Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VANDENBERGHE**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Caluwé, Desmedt, Happart, Hotyat, Lallemand, Nothomb en Vandenberghe, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heer Hostekint en mevrouw Willame-Boonen.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat :

1-1407 - 1998/1999 :

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1-1321 - 1998/1999 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Vandenberghe c.s.

I. EXPOSÉINTRODUCTIF DEL'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX EFFETS DE LA DISSOLUTION DES CHAMBRES FÉDÉRALES À L'ÉGARD DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI ANTÉRIEUREMENT DÉPOSÉS (1)

La proposition de loi déposée au Sénat vise à résoudre le problème de la caducité d'une autre manière que le texte voté par la Chambre. Elle prévoit d'appliquer en les adaptant les principes de la loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés, à la lumière de la procédure d'évocation. Cette solution est meilleure, parce qu'elle limite davantage le risque de déperdition du travail parlementaire effectué que la proposition votée par la Chambre. Quoi qu'il en soit, une nouvelle réglementation s'impose. Sans réglementation spécifique, on se trouverait confronté à une mission impossible au lendemain du renouvellement de la Chambre des représentants et du Sénat.

Bien qu'aucun amendement ne soit requis, on peut cependant faire les observations suivantes concernant le projet de loi en discussion. Il faut en effet que l'on sache clairement quelle procédure on suivra en la matière après le renouvellement des Chambres législatives.

L'article 2, deuxième alinéa, du projet de loi prévoit que lors des dissolutions des Chambres, tous les textes pendants deviennent caducs, mais qu'une loi *ad hoc* peut relever individuellement de caducité les projets de loi déjà été adoptés par une des Chambres si l'autre Chambre ne les a pas encore rejetés. Si le texte adopté ne dit rien de la qualification de cette loi *ad hoc*, les développements précisent quant à eux explicitement qu'il s'agit d'un projet qui doit être examiné suivant la procédure prévue par l'article 78 de la Constitution, considérant que, dans le cas contraire, le Sénat disposerait en quelque sorte d'un droit de veto à l'égard du relèvement de caducité de textes qui ressortissent à la procédure d'évocation et pour lesquels la Chambre a en principe le dernier mot. Si l'on adopte ce raisonnement, il va cependant de soi que, même dans l'interprétation de la Chambre, la loi *ad hoc* doit être examinée suivant la procédure bicamérale obligatoire (article 77 de la Constitution), car une loi *ad hoc* basée sur l'article 78 ne peut pas relever de caducité une proposition de loi relative à une matière visée à l'article 77.

L'argumentation de la Chambre n'est donc pas convaincante et, de surcroît, elle est contraire à l'article 77, premier alinéa, 3^o, de la Constitution, qui

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET WETSVOORSTEL BETREFFENDE DE GEVOLGEN VAN DE ONTBINDING VAN DE FEDERALE KAMERS TEN AANZIEN VAN DE VROEGER INGEDIENDE ONTWERPEN EN VOORSTELLEN VAN WET (1)

Het wetsvoorstel dat in de Senaat werd neergelegd, heeft de bedoeling het probleem van de caduciteit op een andere wijze op te lossen dan de door de Kamer goedgekeurde tekst. Het voorstel bestaat erin de beginselen van de wet van 3 maart 1977 betreffende de gevolgen van de ontbinding der Wetgevende Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet aangepast toe te passen, in het licht van de evocatieprocedure. Deze oplossing is beter, omdat in dit voorstel het parlementaire werk minder verloren gaat dan in het voorstel dat werd goedgekeurd in de Kamer. Hoe dan ook is het aangewezen dat er een nieuwe regeling komt. Zonder specifieke regeling zou men na de nieuwe samenstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat voor een onmogelijke taak staan.

Hoewel er geen amendering vereist is, kunnen toch de volgende opmerkingen worden gemaakt bij het voorliggende wetsontwerp. Het moet na de nieuwe samenstelling van de Wetgevende Kamers immers duidelijk zijn welke procedure men terzake zal volgen.

Artikel 2, tweede lid, van het wetsontwerp bepaalt dat bij de parlementsontbindingen alle hangende teksten vervallen maar dat een *ad hoc*-wet individuele ontwerpen van wet die reeds door één Kamer waren aangenomen, van verval kan ontheffen als de andere Kamer ze nog niet had verworpen. De aangenomen tekst zegt echter niets over de kwalificatie van deze *ad hoc*-wet, doch de toelichting stelt uitdrukkelijk dat het gaat om een ontwerp dat moet worden behandeld volgens de procedure bepaald in artikel 78 van de Grondwet. Dat wordt verantwoord door de overweging dat de Senaat anders een soort vetorecht zou hebben tegen de ontheffing van verval van teksten die onder de evocatieprocedure vallen en waarvoor de Kamer in principe het laatste woord heeft. Wanneer men die redenering aanneemt, is het echter vanzelfsprekend dat, zelfs in de lezing van de Kamer, de *ad hoc*-wet moet worden behandeld volgens de verplicht bicamérale procedure (artikel 77 van de Grondwet). Een *ad hoc*-wet, gebaseerd op artikel 78, kan immers een wetsvoorstel dat een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 77, niet van verval ontheffen.

De argumentatie van de Kamer overtuigt dus niet, en bovendien botst zij met artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet dat bepaalt dat bicameraal zijn de

(1) Voir le doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-1321/1.

(1) Zie Stuk Senaat, 1998-1999, nr. 1-1321/1.

dispose que sont bicamérales, les lois visées, entre autres, à l'article 82 de la Constitution, ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés. Or, dans la construction proposée, les lois *ad hoc* exécutent le texte proposé.

En outre, qu'il s'agisse de projets bicaméraux ou de projets relevant de la procédure d'évocation, le relèvement de caducité a une incidence directe sur les compétences des deux Chambres, si bien que du point de vue de la technique juridique, la loi *ad hoc* concerne une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 2 dispose également que les projets qui ont été adoptés dans une des Chambres ne peuvent être relevés de caducité que s'ils n'ont pas encore été rejetés par l'autre Chambre. On peut se demander pourquoi il n'est fait référence qu'à cette dernière hypothèse (rejet). Ce n'est pas qu'elle soit gênante, mais elle est en fait superflue. Elle apparaît évidente si on réfléchit un peu en profondeur au système.

En ce qui concerne l'article 3, la Chambre constate, elle aussi, que cet article présente une lacune. Elle a choisi d'y remédier dans la loi *ad hoc*. L'article 3 règle le sort, en cas de relèvement de caducité, des textes «78» (propositions ou projets qui ont été votés à la Chambre sur la base de l'article 78 de la Constitution et dont le Sénat sera de nouveau saisi) et des textes «81» (propositions qui ont d'abord été votées au Sénat sur la base de l'article 78 et dont la Chambre sera de nouveau saisie). Par contre, la situation des textes «78» dont la Chambre sera de nouveau saisie n'est pas réglée. La commission de la Chambre était consciente du problème, mais elle a estimé que le temps manquait et que la question était trop technique pour pouvoir encore régler le problème dès à présent. La loi *ad hoc* relevant de caducité ce genre de projets n'aurait qu'à s'en charger. Il faut bien se rendre compte que l'on crée de la sorte une construction très asymétrique. Pour certaines catégories de textes, les principes figureront dans la loi relative aux effets de la dissolution, et pour d'autres, dans la loi *ad hoc* les relevant de caducité (avec de surcroît, si l'on suit la Chambre, une autre qualification, à savoir «78» au lieu de «77»). Il est à noter en outre que le projet de loi part du principe que tous les textes qui retrouvent vie au Sénat après avoir été relevés de caducité, c'est-à-dire donc aussi les anciennes propositions «81» et les projets «78», ne pourront être discutés en deuxième lecture («deuxième navette») par le Sénat que s'ils sont d'abord évoqués.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi, l'article 6 du projet opte pour la formule classique de référence à la publication au *Moniteur belge*, et non pour un renvoi spécifique à la dissolution imminente des Chambres. Il s'ensuit que cette loi doit être publiée au *Moniteur belge* avant la dissolution, si on

wetten bedoeld onder meer in artikel 82 van de Grondwet, evenals de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen. Welnu, in de voorgestelde constructie voeren de *ad hoc*-wetten de voorgestelde tekst uit.

Bovendien grijpt de ontheffing van verval van teksten, of het nu gaat om bicamerale ontwerpen of ontwerpen die vallen onder de evocatieprocedure, rechtstreeks in op de bevoegdheden van de beide Kamers zodanig dat, juridisch-technisch gesproken, de *ad hoc*-wet een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Verder bepaalt het tweede lid van artikel 2 ook dat ontwerpen die in één Kamer waren aangenomen slechts van verval kunnen worden ontheven als zij nog niet verworpen waren door de andere Kamer. Men kan zich afvragen waarom enkel naar deze laatste hypothese (de verwerping) wordt verwezen. Ze stoort niet, maar is in feite overbodig. Ze is vanzelfsprekend indien men het systeem grondig onderzoekt.

Met betrekking tot artikel 3 stelt ook de Kamer vast dat dit artikel een lacune vertoont. In de Kamer heeft men ervoor geopteerd deze lacune op te lossen in de *ad hoc*-wet. Artikel 3 regelt het lot, bij ontheffing van verval, van de teksten «78» (voorstellen of ontwerpen die in de Kamer goedgekeurd zijn op grond van artikel 78 van de Grondwet en die opnieuw in de Senaat zullen aanhangig zijn) en van de teksten «81» (voorstellen die eerst in de Senaat werden goedgekeurd op grond van artikel 78 en die opnieuw in de Kamer zullen aanhangig zijn). De toestand van de teksten «78» die opnieuw in de Kamer zullen aanhangig zijn, is daarentegen niet geregeld. De Kamercommissie was zich van dat probleem bewust, maar heeft geoordeeld dat de tijd te kort was en het probleem te technisch om het nu nog te regelen. Dat zou dan maar moeten gebeuren in de *ad hoc*-wet die dergelijke ontwerpen van verval ontheft. Men moet beseffen dat men aldus een wel zeer asymmetrische constructie schept. Voor bepaalde categorieën van teksten zullen de principes in de wet betreffende de gevolgen van de ontbinding staan, voor andere in de *ad hoc*-wet waarmee ze van verval worden ontheven (die dan nog, als men de Kamer volgt, anders zou zijn gekwalificeerd, namelijk «78» in plaats van «77»). Bovendien moet men erop wijzen dat het wetsontwerp ervan uitgaat dat alle teksten die in de Senaat herleven na ontheffing van verval, dus ook de gewezen voorstellen «81» en de ontwerpen «78» in tweede behandeling («tweede navette») slechts kunnen worden besproken door de Senaat als ze eerst geëvoceerd worden.

Wat de inwerkingtreding van de wet betreft, opteert het ontworpen artikel 6 voor de klassieke formule van inwerkingtreding die verwijst naar de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, en niet voor een specifieke verwijzing naar de nakende parlementsontbinding. Dat houdt in dat deze wet moet

veut éviter des problèmes d'interprétation ou d'application. Si la loi n'est pas encore entrée en vigueur le jour de la dissolution, c'est la loi antérieure qui régira la dissolution. La loi doit donc être publiée au *Moniteur belge* avec la diligence voulue.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire regrette de devoir constater, à l'examen de ce projet de loi, qu'une fois de plus, la confiance entre les Chambres fédérales n'a pas été particulièrement grande. Dès le 16 mars 1999, les présidents des six principaux groupes du Sénat avaient déposé une proposition de loi en la matière. Selon l'intervenant, cette proposition est meilleure, sur le plan juridico-technique comme sur le plan du contenu, que le projet de loi en discussion. Faute de temps, le Sénat se voit toutefois contraint de voter ce projet *ne varietur*. Tout en partageant l'interprétation du préopinant, le commissaire s'interroge néanmoins sur le moyen de s'assurer que la Chambre des représentants partagerait, elle aussi, cette interprétation. Selon lui, il ne suffit pas d'en faire état dans le rapport. Si l'on veut avoir la certitude que la loi *ad hoc* en question soit qualifiée de loi au sens de l'article 77 de la Constitution, il faudrait l'inscrire en toutes lettres dans le projet de loi.

Un autre commissaire réplique qu'aux termes du projet de loi sous sa forme actuelle, il n'est effectivement pas du tout certain que la loi dite «*ad hoc*» sera une loi relevant du bicaméralisme intégral. Il faudra suivre en l'espèce la procédure appropriée: étant donné que les points de vue de la Chambre des représentants et du Sénat divergent, la commission parlementaire de concertation devra se prononcer à ce sujet. Le texte de la proposition de loi de M. Vandenberghe et consorts est meilleur, mais la question a déjà été longuement débattue au sein de la commission parlementaire de concertation, qui s'est finalement ralliée au texte que la Chambre des représentants a maintenant adopté.

L'intervenant suivant se demande ce qu'il adviendrait si la commission adoptait la proposition de loi de M. Vandenberghe et consorts.

Le préopinant répond qu'il n'est pas certain que l'on trouverait, au Sénat, une majorité en faveur de la proposition de loi déposée au Sénat. Lors de la discussion en commission parlementaire de concertation, différents sénateurs se sont en effet ralliés à la proposition de la Chambre de représentants.

Si le Sénat ne vote pas le projet de loi transmis par la Chambre, cette dernière ne reviendra d'ailleurs pas sur sa position. Dans ce cas, il n'y aura pas de nouvelle

worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* vóór de ontbinding om interpretatie- of toepassingsproblemen te vermijden. Indien de wet op de dag van de ontbinding nog niet in werking is getreden, is het de vorige wet die de ontbinding regelt. De wet moet bijgevolg met de nodige spoed in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid betreurt bij de behandeling van dit wetsontwerp te moeten vaststellen dat het vertrouwen tussen de federale Kamers eens te meer niet bijzonder groot was. Reeds op 16 maart 1999 dienden de fractievoorzitters van de 6 grootste fracties in de Senaat terzake een wetsvoorstel in. Dit wetsvoorstel is volgens het lid juridisch-technisch en inhoudelijk beter dan het wetsontwerp dat ter bespreking voorligt. Wegens tijdsgebrek wordt de Senaat echter verplicht het wetsontwerp *ne varietur* goed te keuren. Het lid deelt de interpretatie van de vorige spreker, maar stelt zich toch vragen bij de wijze waarop kan worden verzekerd dat ook de Kamer van volksvertegenwoordigers deze interpretatie zou delen. Volgens hem volstaat het niet dit in het verslag op te nemen. Indien men zekerheid wil over het feit dat de *ad hoc*-wet waarvan sprake is, gekwalificeerd wordt als een wet als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, dan zou men dit als zodanig in het wetsontwerp moeten inschrijven.

Een ander lid repliceert hierop dat, zoals de tekst van het wetsontwerp nu voorligt, er inderdaad geen zekerheid is dat de zogenaamde «*ad hoc*-wet» een volledig bicamerale wet zal zijn. Men zal ter zake de geëigende procedure moeten volgen: aangezien de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat er een verschillende mening op na houden, zal de parlementaire overlegcommissie zich hierover moeten uitspreken. De tekst van het wetsvoorstel van de heer Vandenberghe c.s. is beter, maar hierover is reeds lang gediscussieerd in de parlementaire overlegcommissie die zich uiteindelijk heeft geschaard achter de tekst die de Kamer van volksvertegenwoordigers nu heeft aangenomen.

Een volgend lid vraagt zich af wat het gevolg zou zijn indien de commissie het wetsvoorstel van de heer Vandenberghe c.s. zou aannemen.

Het vorige lid antwoordt er niet zeker van te zijn dat er in de schoot van de Senaat een meerderheid zou gevonden worden voor het wetsvoorstel, neergelegd in de Senaat. Tijdens de bespreking in de parlementaire overlegcommissie hebben verschillende senatoren zich immers aangesloten bij het voorstel van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Wanneer de Senaat het wetsontwerp niet goedkeurt, zal de Kamer wellicht niet op haar houding terugkomen. Er is dan geen nieuwe wet, waardoor het

loi et, après le renouvellement des Chambres législatives, le problème sera réglé par la loi existante, qui n'apporte aucune solution à la problématique de l'évocation.

Selon le rapporteur, l'application de la loi existante ne permet pas de déterminer clairement dans quel délai le Sénat peut user de son droit d'évocation. Les délais doivent-ils recommencer à courir? Ces problèmes ne sont pas réglés. La formule proposée par le Sénat était meilleure. Il est néanmoins indiqué d'adopter le texte de la Chambre plutôt que d'être confronté à des problèmes d'application lors de l'installation de la Chambre des représentants et du Sénat. On devrait installer immédiatement la commission parlementaire de concertation et la charger d'examiner tous les projets pendants, sans compter qu'à ce moment, il n'y aurait sans doute pas encore de nouveau gouvernement. Le Sénat s'en tirerait indubitablement moins bien qu'en optant pour la solution proposée par la Chambre.

Un membre est d'avis lui aussi que l'adoption du texte de la Chambre des représentants est un moindre mal.

III. VOTES

Article premier

Cet article est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Articles 2 à 6

Ces articles sont adoptés par 9 voix et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 9 voix et 1 abstention. En conséquence, la proposition de loi relative aux effets de la dissolution des Chambres fédérales à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés, de M. Vandenberghe et consorts (doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-1321/1), devient sans objet.

Confiance a été faite au rapporteur en vue d'un rapport oral en séance plénière.

Le rapporteur,
Hugo VANDENBERGHE.

Le président,
Frank SWAELEN.

probleem na de samenstelling van de nieuwe Wetgevende Kamers wordt geregeld door de bestaande wet. De bestaande wet biedt geen oplossing voor de problematiek van de evocatie.

Wanneer de bestaande wet zou worden toegepast, is het onduidelijk, aldus de rapporteur, binnen welke termijn de Senaat kan gebruik maken van zijn evocatierecht. Moeten de termijnen opnieuw beginnen lopen? Deze problemen worden niet geregeld. De regeling, voorgesteld door de Senaat, was beter. Het is echter aangewezen om de tekst van de Kamer aan te nemen, eerder dan geconfronteerd te worden met toepassingsproblemen bij de installatie van de Kamer van volkstegenwoordigers en de Senaat. Men zou immers onmiddellijk de parlementaire overlegcommissie moeten installeren en haar belasten met het onderzoek van alle hangende ontwerpen, met de bijkomende complicatie dat er op dat ogenblik wellicht nog geen nieuwe regering is. De Senaat zal hier ongetwijfeld minder goed uitkomen dan met de door de Kamer voorgestelde oplossing.

Een lid deelt de mening dat de aanneming van de tekst van de Kamer de weg van het minste kwaad is.

III. STEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 10 aanwezige leden.

Artikelen 2 tot 6

Deze artikelen worden aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Het wetsontwerp wordt aangenomen met 9 stemmen, bij 1 onthouding. Bijgevolg wordt het wetsvoorstel betreffende de gevolgen van de ontbinding van de federale Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet van de heer Vandenberghe c.s. (stuk Senaat, 1998-1999, Nr. 1-1321/1) zonder voorwerp.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor een mondeling verslag in plenaire vergadering.

De rapporteur,
Hugo VANDENBERGHE.

De voorzitter,
Frank SWAELEN.