

BELGISCHE SENAAT**SENAT DE BELGIQUE****—
BUITENGEWONE ZITTING 1979****—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979****—
23 MEI 1979****—
23 MAI 1979****—
Ontwerp van wet tot aanvulling van de gecoördineerde wetten op de Raad van State****—
Projet de loi complétant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat****—
VERSLAG****NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER de STEXHE****—
RAPPORT****FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR M. de STEXHE**

De Commissie heeft met belangstelling en voldoening kennis genomen van het wetsontwerp tot aanvulling van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het ontwerp komt in zijn doelstelling te gemoet aan opmerkingen die verscheidene senatoren de jongste jaren onder meer op het spreekgestoelte van de Senaat hebben gemaakt omtrent de belangrijke taak van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en hun wens om adviezen te ontvangen die geen argwaan kunnen wekken omdat ze nu eens zijn uitgebracht door de Franstalige Kamer en dan weer door de Nederlandstalige Kamer van de afdeling.

Dit is schadelijk voor het aanzien van de Raad van State en voor het vertrouwen dat hij een ieder moet inboezemen en bovendien moet worden voorkomen dat de twee Kamers uiteenlopende adviezen verstrekken.

La Commission a pris connaissance avec intérêt et satisfaction du projet de loi complétant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat : dans son objectif, il répond à une préoccupation que plusieurs sénateurs ont exprimée, notamment à la tribune du Sénat, en ces dernières années, et sur la mission importante de la section de législation du Conseil d'Etat, et sur le souci de recevoir des avis qui ne puissent être l'objet de suspicion, au motif qu'ils seraient rendus les uns par la Chambre française, les autres par la Chambre flamande de la section.

Cela nuit au prestige du Conseil d'Etat et à la confiance qu'il doit inspirer à chacun; d'autre part, il convient d'éviter des divergences d'avis entre les deux Chambres.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Robert Vandekerckhove, voorzitter; André, Cooreman, Croux, Deleecq, Egelmeers, Féaux, Goossens, Lagasse, Lallemand, Leemans, Lindemans, Perin, Mevr. Petry, de heren Pouillet, Van der Elst, Vanderpoorten, Waltniel, Wyninckx en de Stexhe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren De Seranno, Flagothier, Mevr. Herman-Michielsens, Nauwelaerts-Thues, de heren Seeuws, Sweert en Vandezande.

R. A 11416**Zie :****Gedr. St. van de Senaat :****94 (B.Z. 1979) N° 1 : Ontwerp van wet**

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Robert Vandekerckhove, président; André, Cooreman, Croux, Deleecq, Egelmeers, Féaux, Goossens, Lagasse, Lallemand, Leemans, Lindemans, Perin, Mme Pétry, MM. Pouillet, Van der Elst, Vanderpoorten, Waltniel, Wyninckx et de Stexhe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. De Seranno, Flagothier, Mmes Herman-Michielsens, Nauwelaerts-Thues, MM. Seeuws, Sweert et Vandezande.

R. A 11416**Voir :****Document du Sénat :****94 (S.E. 1979) N° 1 : Projet de loi.**

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is immers ingedeeld in twee Kamers, respectievelijk met het Nederlands en het Frans als voertaal, die zitting houden met telkens drie leden van de Raad van State en twee assessoren (art. 81).

Het belang van het ontwerp ligt in het streven naar een zo groot mogelijke onpartijdigheid en naar het wegnemen van de vrees voor ongewild subjectieve invloeden; daarom voorziet het in gezamenlijke beraadslaging en in een gezamenlijk advies van de twee verenigde Kamers van de afdeling telkens als het gaat over een probleem in verband met de respectieve bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten.

Artikel 85 bepaalt weliswaar dat de algemene vergadering zitting houdt wanneer de Voorzitter van een der Wetgevende Kamers of de Minister erom verzoekt, maar de ervaring heeft geleerd dat deze uitzonderingsprocedure zeer zwaar is : de algemene vergadering bestaat immers uit 12 van 18 leden van de Raad van State en 10 assessoren.

Hoewel de Commissie het spoedig principieel eens werd over de doelstelling van het ontwerp, heeft zij niettemin geoordeeld dat de voorgestelde tekst kon worden verbeterd.

Verscheidene leden hebben hetzij mondelinge hetzij schriftelijke amendementen ingediend.

De Commissie heeft drie vergaderingen gewijd aan de behandeling van het wetsontwerp, de amendementen en dit verslag.

Tekst van het oorspronkelijk ontwerp (Gedr. St. 94 (B.Z. 1979) — nr. 1)

ENIG ARTIKEL

Artikel 83 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt met de volgende bepaling aangevuld :

« Buiten het geval van toepassing van artikel 84, kan de eerste voorzitter de adviesaanvraag die een vraag in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten doet rijzen, naar de Verenigde Kamers van de afdeling verwijzen. Deze worden voorgezeten door de eerste voorzitter of door het lid van de afdeling dat hij aanwijst, met inachtneming van een beurtwisseling op taalgebied.

Zij zijn, de voorzitter uitgezonderd, samengesteld uit vier leden van de Raad van State en twee assessoren die door de eerste voorzitter worden aangewezen en voor de helft tot elk van beide Kamers behoren. »

Wijzigingen van de Commissie en verantwoordingen

1. De vermelding « Buiten het geval van toepassing van artikel 84 » is in de aangenomen tekst weggelaten om de volgende redenen :

De Commissie was van oordeel dat, zelfs in spoedeisende gevallen, het advies door de Verenigde Kamers moet worden

On sait, en effet, que la section de législation du Conseil d'Etat est composée de deux Chambres, siégeant chacune au nombre de trois membres du Conseil d'Etat et de deux assesseurs (art. 81); ces Chambres ont respectivement le français et le néerlandais comme langue de travail.

Le souci d'une impartialité optima, celui d'éviter la crainte d'influences subjectives et involontaires, justifie l'intérêt du projet de loi qui prévoit la délibération en commun et un avis commun des deux Chambres réunies de la section, chaque fois que la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés ou des régions.

Certes, l'article 85 prévoit que l'assemblée générale siège lorsque la demande lui en est faite par le président de l'une des Chambres législatives ou le Ministre, mais l'expérience démontre la lourdeur de cette procédure exceptionnelle : en effet, l'assemblée générale est composée de 12 des 18 membres du Conseil d'Etat et de 10 assesseurs.

Si la Commission a marqué rapidement un accord de principe sur l'objectif poursuivi, elle a néanmoins estimé que le texte proposé pouvait être amélioré.

Plusieurs membres ont proposé des amendements verbaux ou sous forme de documents de Commission.

Celle-ci a consacré trois séances à l'examen du projet, des amendements et du présent rapport.

Texte du projet initial (Doc. 94 (S.E. 1979) — N° 1)

ARTICLE UNIQUE

L'article 83 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est complété par la disposition suivante :

« Hors le cas prévu à l'article 84, lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés ou des régions, le premier président peut la déferer aux Chambres réunies de la section. Celles-ci sont présidées par le premier président ou par le membre de la section qu'il désigne, dans le respect d'une alternance linguistique.

Elles se composent, le président excepté, de quatre membres du Conseil d'Etat et de deux assesseurs désignés par le premier président et appartenant pour moitié à chacune des deux Chambres. »

Modifications apportées par la Commission et justifications

1. La mention « Hors le cas prévu à l'article 84 » a été omise du texte adopté : pourquoi ?

La Commission a estimé que même en cas d'urgence, l'avis doit être donné par les Chambres réunies, chaque fois

gegeven wanneer het advies van de afdeling Wetgeving wordt gevraagd omtrent een zo fundamentele kwestie als de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten.

Zij achtte het niet opportuun dat een dergelijk advies in spoedgevallen wordt gegeven door een eentalige Kamer buiten de aanwezigheid van assessoren. Artikel 84 van de gecoördineerde wetten is dus niet van toepassing op adviezen als bedoeld in het voorgelegde ontwerp.

In spoedgevallen vindt de Commissie het beter een langere termijn dan drie dagen toe te staan; zij stelt voor dat de Verenigde Kamers hun advies bij voorrang uitbrengen binnen de kortst mogelijke tijd, d.w.z. binnen ten hoogste acht dagen, zodat de materiële moeilijkheden die het gevolg zijn van de termijn van drie dagen, kunnen worden ontweken.

2. De wending « de eerste voorzitter kan de adviesaanvraag... naar de Verenigde Kamers van de afdeling verwijzen » is vervangen door « de eerste voorzitter verwijst de adviesaanvraag... naar de Verenigde Kamers van de afdeling ».

Deze formulering beantwoordt beter aan de bedoelingen van de Regering en de Commissie.

3. Samenstelling van de Verenigde Kamers :

Het regeringsontwerp bepaalde dat de Verenigde Kamers samengesteld zijn uit zeven personen : een voorzitter, vier leden van de Raad van State en twee assessoren door de eerste voorzitter aangewezen, en die voor de helft tot elk van beide Kamers behoren.

Op voorstel van een commissielid heeft de Commissie besloten de samenstelling van de Verenigde Kamers nauwkeurig te bepalen in de tekst van de wet, liever dan dat over te laten aan de eerste voorzitter van de Raad van State.

Hetzelfde lid heeft voorgesteld in dit nieuwe artikel de organieke bepalingen van de wet en de traditie van de Raad van State niet te wijzigen en het zo te regelen dat de Verenigde Kamers samengesteld blijven zoals zij voor een termijn van 3 jaar zijn gevormd, overeenkomstig artikel 79 v.v. van de wet. Volgens dit voorstel zullen de Verenigde Kamers dus bestaan uit de zes leden van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (de drie leden van elk van beide Kamers) en vier assessoren die voor de helft tot elk van de twee Kamers behoren.

De Minister van Institutionele Hervormingen (N.) gaat akkoord met dat voorstel, dat hij beter acht en dat in elk geval de grond van het ontwerp raakt.

Sommige commissieleden zegden verbaasd te zijn over die akkoordbetuiging van de Minister, aangezien de Regering in de memorie van toelichting van het ontwerp onderstreept dat zij het raadzaam acht « in een oneven samenstelling van de zetel te voorzien, ten einde tot een vlotte adviesvorming te komen ».

De Minister en een lid hebben hierop geantwoord dat de voorgestelde regeling in objectiever middelen voorziet ter voorkoming van argwaan nopens de samenstelling van de

qu'est sollicité l'avis de la section de législation, dans une question aussi fondamentale que les compétences respectives de l'Etat, les communautés, les régions.

Elle n'a pas estimé opportun de régler qu'en cas d'urgence, tel avis puisse être donné par une Chambre unilingue, sans la présence des assesseurs; l'article 84 des lois coordonnées n'est donc pas applicable aux avis visés par le présent projet.

S'il y a urgence, la Commission estime préférable d'allonger le délai de trois jours, en invitant les Chambres réunies à donner leur avis, par priorité, dans le plus bref délai, c'est-à-dire au maximum dans les huit jours, ce qui permet de tourner les difficultés matérielles résultant d'un délai de trois jours.

2. La mention « le premier président peut la déferer aux chambres réunies de la section » a été remplacée par « le premier président la défère aux Chambres réunies de la section ».

Cette rédaction correspond mieux aux intentions du Gouvernement et de la Commission.

3. Composition des Chambres réunies :

Le projet du Gouvernement prévoyait que les Chambres réunies se composeraient de sept personnes, un président, quatre membres du Conseil d'Etat et deux assesseurs désignés par le premier président et appartenant pour moitié à chacune des deux Chambres.

Sur proposition d'un membre de la Commission, celle-ci a jugé préférable de déterminer avec précision, dans le texte même de la loi, la composition des Chambres réunies, plutôt que de laisser ce souci au premier président du Conseil d'Etat.

Le même membre a proposé de ne pas modifier, pour cet article nouveau, les dispositions organiques de la loi et les traditions du Conseil d'Etat, et de régler que les Chambres réunies resteront composées telles qu'elles sont constituées, pour un terme de trois ans, conformément aux articles 79 et suivants de la loi. Selon cette proposition les Chambres réunies seront donc composées de six membres de la section de législation du Conseil d'Etat (les trois membres de chacune des deux Chambres) et de quatre assesseurs appartenant pour moitié à chacune des deux Chambres.

Le Ministre des Réformes institutionnelles (N.) a marqué son accord sur cette proposition qu'il estime meilleure et qui, en tout cas, atteint l'aspect fondamental du projet.

Des membres de la Commission se sont étonnés de cet accord du Ministre alors que dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement soulignait qu'il « a cru opportun de prévoir une composition du siège en nombre impair, afin de dégager une majorité avec la célérité souhaitable ».

Le Ministre et un commissaire leur ont répondu que le système proposé écarte plus objectivement toute suspicion quant à la composition des Chambres réunies et rejoint le

Verenigde Kamers en toch aansluit bij het doel van het ontwerp. Bovendien is de totstandkoming van de wetten, vooral in dergelijke materies, zonder misplaatste eigenliefde van de indieners van de verschillende teksten, het gemeenschappelijk werk van Parlement en Regering.

Een lid vraagt zich af of in een even samenstelling van de Verenigde Kamers niet het gevaar schuilt dat de werkzaamheden worden geblokkeerd; elk van de twee Kamers bestaat uit een oneven aantal leden. Zou het dus niet beter zijn het aantal leden te vermeerderen met een zevende lid, een voorzitter die de doorslag geeft als de meningen verdeeld zijn.

Hierop wordt geantwoord dat bij aanwijzing van een zevende lid, een voorzitter met beslissende stem, opnieuw het probleem rijst van de beurtwisseling op taalgebied met de daaraan verbonden moeilijkheid om er een behoorlijke oplossing voor te vinden.

Bovendien lijkt het zo te zijn dat de adviezen van de afdeling Wetgeving haast altijd de mening van de leden van de afdeling weergeven, hun « consensus », zonder dat het tot een stemming komt : de afdeling Wetgeving verleent adviezen, neemt geen beslissingen, het staat aan de wetgevende macht te beslissen of de adviezen al dan niet worden opgevolgd.

Een lid heeft voorgesteld dat de Verenigde Kamers, als de meningen gelijkelijk verdeeld zijn, het advies van de algemene vergadering zouden vragen. De Commissie achtte het niet opportuun zo perfectionistisch te werk te gaan.

Tot besluit keurde de Commissie met 10 stemmen bij 3 onthoudingen onderstaande tekst goed : dit betekent dat de voorzitter van de vergadering geen beslissende stem behoeft te hebben en dat het aan de Raad van State wordt overgelaten die voorzitter te kiezen zoals gebruikelijk is.

4. Voorzitter : beurtwisseling op taalgebied.

Ter wille van een zo volkomen en objectief mogelijk evenwicht bepaalt het ontwerp dat de Verenigde Kamers worden voorgezeten door de eerste voorzitter of door het lid van de afdeling dat hij aanwijst « met inachtneming van een beurtwisseling op taalgebied ».

De Minister van Institutionele Hervormingen (N) heeft gezegd dat daaronder moet worden verstaan een beurtwisseling « dossier per dossier ».

Uw Commissie heeft dit aspect van het ontwerp onderzocht alvorens, zoals hierboven is uiteengezet, te besluiten dat de Verenigde Kamers zullen bestaan uit zes leden en vier assessoren en niet meer uit een oneven aantal. Het probleem van de « beurtwisseling op taalgebied » van de voorzitter vertoont dus niet meer het belang dat het eerst had : het verslag over de gedachtenwisseling in de Commissie kan dus achterwege blijven.

Wij willen er evenwel de aandacht op vestigen dat de Commissie, uit voortdurende zorg voor een billijk evenwicht en om elke argwaan in verband met de objectiviteit van de uitgebrachte adviezen te voorkomen, de wens heeft te ken-

but poursuivi par le projet : au surplus, il a été rappelé que la confection des lois, surtout en telle matière, est l'œuvre commune du Parlement et du Gouvernement, sans faux amour propre des auteurs des divers textes.

Un membre se demande si une composition des Chambres réunies en nombre pair, ne risque pas un blocage, alors que chacune des deux Chambres est composée d'un nombre impair : il se demande dès lors s'il n'est pas préférable de compléter la composition d'un septième membre, un président susceptible de départager des avis divergeants.

Il lui a été répondu que le choix d'un septième membre, un président à voix prépondérante, reposerait le problème de l'alternance linguistique, et la difficulté de le résoudre convenablement.

Au surplus, il semble bien que les avis donnés par la section de législation représentent quasi toujours l'opinion des membres de la section, leur « consensus » en dehors d'un départage par des votes : la section de législation donne des avis, ne décide pas, la décision de suivre oui ou non ces avis revenant au pouvoir législatif.

Un membre a proposé qu'en cas de partage égal des avis les Chambres réunies sollicitent l'avis de l'assemblée générale : la Commission a estimé que ce souci de perfectionisme ne paraissait pas opportun.

En résumé, la Commission se rallie par 10 voix et 3 abstentions au texte ci-dessous : il en résulte que le président de séance ne doit pas avoir de voix prépondérante, et que le choix de ce président est laissé à la discrétion du Conseil d'Etat conformément à ses traditions.

4. Présidence : alternance linguistique.

Dans le souci d'un équilibre parfait et aussi objectif que possible, le projet prévoyait que les Chambres réunies sont présidées par le premier président ou par le membre de la section qu'il désigne « dans le respect d'une alternance linguistique ».

Il a été précisé par le Ministre des Réformes institutionnelles (N) que cette alternance doit s'entendre « dossier par dossier ».

La Commission a examiné cet aspect du projet avant qu'elle n'ait décidé comme il est exposé ci-dessus que les Chambres réunies se composeraient de six membres et de quatre assesseurs et non plus d'un nombre impair. La question de « l'alternance linguistique » du président ne présente donc plus l'intérêt initial : la relation de l'échange de vues de la Commission ne présente donc plus d'intérêt.

Rappelons toutefois que dans le souci constant d'assurer un juste équilibre et d'éviter toute suspicion quant à l'objectivité des avis donnés, la Commission a exprimé le souhait que la procédure d'élaboration des avis soit toujours inspirée de

nen gegeven dat hiermee bij de voorbereiding van de adviezen rekening wordt gehouden en dat dit streven bijvoorbeeld tot uiting zal komen in de keuze van de leden van het auditoraat die het inleidend verslag moeten uitbrengen.

**

Een commissielid vroeg of het niet goed zou zijn de behandeling van dit ontwerp aan te grijpen om de bevoegdheid van de verenigde kamers uit te breiden « telkens als de Voorzitter van een der Wetgevende Kamers of de Minister, door wie zij worden geraadpleegd, daarom verzocht ».

Krachtens artikel 85 kan door hen om het advies van de Algemene Vergadering worden verzocht, maar dat is een logge procedure.

De Commissie heeft gemeend te moeten blijven bij het onderwerp van het ontwerp (adviezen over aangelegenheden betreffende de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten); het voorstel van bevoegdheidsuitbreiding tot die andere materie zal later opnieuw kunnen worden bekeken in het raam van een meer algemene herziening van de wet.

En tenslotte leek het beter de nieuwe tekst op te nemen in een afzonderlijk artikel 85*bis*.

Onderstaande tekst is aangenomen met 10 stemmen bij 3 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Verslaggever,

P. de STEXHE.

De Voorzitter,

Robert VANDEKERCKHOVE.

**

ces préoccupations et, par exemple, que ce souci soit rencontré dans le choix des membres de l'auditorat qui présentent le rapport introductif.

**

Un membre a demandé s'il ne serait pas opportun de profiter de l'adoption du présent projet pour permettre d'étendre la compétence des Chambres réunies « chaque fois que le Président de l'une des Chambres législatives ou le Ministre par qui elles sont consultées leur en fait la demande ».

En vertu de l'article 85 ceux-ci peuvent demander l'avis de l'Assemblée générale, mais cette procédure est lourde.

La Commission a estimé devoir s'en tenir à l'objet précis du projet (avis sur les questions relatives aux compétences respectives de l'Etat, des communautés, des régions); la proposition de l'étendre à cette autre matière pourra être revue ultérieurement dans le cadre d'une révision plus générale de la loi.

Enfin, il a paru opportun d'insérer le texte nouveau dans un article distinct, article 85*bis*.

Le texte ci-dessous a été adopté par 10 voix et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,

P. de STEXHE.

Le Président,

Robert VANDEKERCKHOVE.

**

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

ENIG ARTIKEL

In titel VII, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt een artikel *85bis* ingevoegd, luidende :

« Wanneer de adviesaanvraag een probleem doet rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten, verwijst de Eerste Voorzitter ze naar de Verenigde Kamers van de afdeling. Deze bestaan uit de zes leden van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en vier assessoren die voor de helft tot elke van beide Kamers behoren.

Wanneer in de aanvraag op spoed wordt aangedrongen, wordt het advies verstrekt binnen een termijn van niet meer dan acht dagen. »

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

Dans le titre VII, chapitre II, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il est inséré un article *85bis*, libellé comme suit :

« Lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés ou des régions, le Premier Président la défère aux Chambres réunies de la section. Celles-ci se composent des six membres de la section de législation du Conseil d'Etat et de quatre assesseurs appartenant pour moitié à chacune des deux Chambres.

En cas d'urgence invoquée dans la demande, l'avis est donné dans un délai ne dépassant pas 8 jours. »