

Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997-1998 (*)

20 APRIL 1998

PERIODIEK VERSLAG

over de werkzaamheden van de
parlementaire overlegcommissie
gedurende de gewone zitting 1996-1997

VERSLAG

NAMENS DE PARLEMENTAIRE
OVERLEGCOMMISSIE (1)

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

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitters : de heren Swaelen en Langendries.

Senaat

A. — Leden :

HH. Swaelen, Vandenberghe.
HH. Lallemand, Mahoux.
HH. Coveliers, Verhofstadt.
HH. Erdman, Moens.
H. Foret.
Mevr. Willame-Boonen.
H. Verreycken.

B. — Plaatsvervangers :

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

Kamer van Volksvertegenwoordigers

A. — Leden :

HH. Lenssens, Tant.
HH. Eerdeken, Moureaux.
HH. Dewael, Valkeniers.
HH. Van der Maelen, Vanvelthoven.
H. Reynders.
H. Langendries.
H. Annemans.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Van Parys, Ansoms.
HH. Dighneef, Moriau.
HH. Van Belle, Verwilghen.
HH. Landuyt, Vandenbossche.
H. Michel.
Mevr. de T'Serclaes.
H. Van den Eynde.

(*) Vierde zitting van de 49° zittingsperiode.

Sénat et Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997-1998 (*)

20 AVRIL 1998

RAPPORT PERIODIQUE

sur les travaux de la commission
parlementaire de concertation au
cours de la session ordinaire 1996-1997

RAPPORT

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

PAR LES PRESIDENTS DU SENAT
ET DE LA CHAMBRE
DES REPRESENTANTS

(1) Composition de la commission :

Présidents : MM. Swaelen et Langendries.

Sénat

A. — Leden :

MM. Swaelen, Vandenberghe.
MM. Lallemand, Mahoux.
MM. Coveliers, Verhofstadt.
MM. Erdman, Moens.
M. Foret.
Mme Willame-Boonen.
M. Verreycken.

B. — Plaatsvervangers :

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

Chambre des représentants

A. — Leden :

MM. Lenssens, Tant.
MM. Eerdeken, Moureaux.
MM. Dewael, Valkeniers.
MM. Van der Maelen, Vanvelthoven.
M. Reynders.
M. Langendries.
M. Annemans.

B. — Plaatsvervangers :

MM. Van Parys, Ansoms.
MM. Dighneef, Moriau.
MM. Van Belle, Verwilghen.
MM. Landuyt, Vandenbossche.
M. Michel.
Mme de T'Serclaes.
M. Van den Eynde.

(*) Quatrième session de la 49° législature.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. INLEIDING	2
2. BEVOEGDHEIDSCONFLICTEN	3
2.1. Inleiding	3
2.2. De gemengde wetsvoorstellen of -ontwerpen	3
2.2.1. Algemeen	3
2.2.2. Regeling van de procedure voor aanhangige gemengde ontwerpen	7
2.3. Regeling van bevoegdheidsconflicten	8
3. TERMIJNEN	15
3.1. Inleiding	15
3.2. Vraag om advies van de Raad van State — Schorsing van de termijnen	16
3.3. Verzoek tot spoedbehandeling	17
3.4. Verlenging van de termijnen van onderzoek	18
3.5. Bepaling van de termijn waarbinnen de Kamer zich dient uit te spreken	20
4. AFSPRAKEN TER BEVORDERING VAN DE GOEDE WERKING VAN DE NIEUWE WETGEVINGSPROCEDURE	22
BIJLAGEN	24

1. — INLEIDING

Het voorliggende verslag is het tweede periodiek verslag dat over de werkzaamheden van de parlementaire overlegcommissie wordt uitgebracht. Het geeft een gestructureerd overzicht van de werkzaamheden van de commissie gedurende de gewone zitting 1996-1997.

Bovendien gaat het verslag nader in op de motivering van een aantal beslissingen van de parlementaire overlegcommissie, aangezien de parlementaire stukken waarin de beslissingen van de commissie worden bekendgemaakt alleen de eigenlijke beslissingen vermelden en niet de motivering die eraan ten grondslag ligt, enerzijds terwijl de notulen van de vergadering van de commissie niet publiek worden gemaakt, anderzijds. Terzake zij verwezen naar het eerste periodiek verslag over de werkzaamheden van de parlementaire overlegcommissie (Gedr. St. Kamer n° 83/1-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-83/1, blz. 2).

De parlementaire overlegcommissie heeft negenmaal vergaderd gedurende de gewone zitting 1996-1997. Zij diende daarbij, met toepassing van artikel 2, 1° tot 4°, van de wet van 6 april 1995 waarbij zij werd ingericht ⁽¹⁾, bevoegdheidsconflicten tussen bei-

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

TABLE DES MATIERES

	Page
1. INTRODUCTION	2
2. LES CONFLITS DE COMPETENCE	3
2.1. Introduction	3
2.2. Les propositions ou projets de loi mixtes	3
2.2.1. Généralités	3
2.2.2. Règlement de la procédure applicable aux projets mixtes dont les Chambres sont saisies	7
2.3. Règlement de conflits de compétence	8
3. DELAIS	15
3.1. Introduction	15
3.2. Demande d'avis du Conseil d'Etat — Suspension des délais	16
3.3. Demande d'urgence	17
3.4. Prolongation des délais d'examen	18
3.5. Fixation du délai dans lequel la Chambre doit se prononcer	20
4. ACCORDS EN VUE D'AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA NOUVELLE PROCEDURE LEGISLATIVE	22
ANNEXES	24

1. — INTRODUCTION

Le présent rapport est le deuxième rapport périodique publié par la commission parlementaire de concertation. Il présente un aperçu structuré des travaux de la commission au cours de la session ordinaire 1996-1997.

Le rapport aborde en outre de manière plus détaillée la motivation d'un certain nombre de décisions de la commission parlementaire de concertation, étant donné que les documents parlementaires dans lesquels sont publiées les décisions de la commission ne mentionnent que les décisions proprement dites et non leur motivation et que les procès-verbaux des réunions de la commission ne sont pas rendus publics. Il est renvoyé, à cet égard, au premier rapport périodique sur les travaux de la commission parlementaire de concertation (Doc. n° 83/1-1995 (S.E.) et Doc. Sénat n° 1-83/1, p. 2).

La commission parlementaire de concertation a tenu neuf réunions au cours de la session ordinaire 1996-1997. En application de l'article 2, 1° à 4°, de la loi du 6 avril 1995 par laquelle elle a été instituée ⁽¹⁾, elle a dû régler des conflits de compétence survenant

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

de Kamers te regelen en evocatie- of onderzoekstermijnen te bepalen of te verlengen.

Bovendien werden in het kader van de bespreking van concrete agendapunten, ook afspraken met algemene draagwijdte gemaakt om de goede samenwerking van de Kamer en de Senaat in de nieuwe wetgevingsprocedure te bevorderen.

2. — BEVOEGDHEIDSCONFLICTEN

2.1. *Inleiding*

Overeenkomstig de artikelen 82, eerste lid, van de Grondwet en 2, 1°, van de wet van 6 april 1995, regelt de parlementaire overlegcommissie de bevoegdheidsconflicten tussen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Zij doet dat, overeenkomstig artikel 11, § 2, van de wet van 6 april 1995, door te beslissen of de parlementaire procedure die moet worden gevolgd, die is van de artikelen 74, 77 of 78 tot 81 van de Grondwet.

Dat neemt niet weg dat de commissie zich tijdens de gewone zitting 1996-1997, zoals tijdens de vorige gewone zitting, herhaalde malen gebogen heeft over de problematiek van de kwalificering van ontwerpen en over de te volgen wetgevingsprocedure, zonder dat telkens een formeel bevoegdheidsconflict bij haar aanhangig was gemaakt.

De commissie zette evenwel eerst de tijdens de vorige zitting aangevatte bespreking voort van de problematiek van de behandeling van gemengde wetsvoorstellen of wetsontwerpen.

2.2. *De gemengde wetsvoorstellen of -ontwerpen*

2.2.1. Algemeen

De eerste twee vergaderingen van de overlegcommissie gedurende de zitting 1996-1997 waren grotendeels gewijd aan het probleem van de gemengde wetsvoorstellen of -ontwerpen, een probleem dat reeds aan de orde was tijdens de vorige zitting maar waarvan de bespreking niet was afgerond (cf. het eerste periodiek verslag, blz. 3 en 4).

Met gemengde voorstellen of ontwerpen worden de voorstellen of ontwerpen bedoeld die niet uitsluitend aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet, noch uitsluitend aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, noch uitsluitend andere aangelegenheden dan deze bedoeld in de voormelde artikelen 74 of 77, maar die minstens twee van deze categorieën van aangelegenheden mengen.

De commissie besprak het probleem in eerste instantie aan de hand van een werknoot van de diensten van de Kamer van volksvertegenwoordigers, waarin een aantal principes werden voorgesteld, in een poging om over dit probleem een compromis te bereiken (bijlage 1).

entre les deux Chambres et fixer ou allonger les délais d'évocation ou d'examen.

Dans le cadre de l'examen de points concrets mis à l'ordre du jour, des accords d'une portée générale ont également été conclus en vue d'améliorer la collaboration entre la Chambre et le Sénat dans le cadre de la nouvelle procédure législative.

2. — LES CONFLITS DE COMPETENCE

2.1. *Introduction*

Conformément aux articles 82, alinéa 1^{er}, de la Constitution et 2, 1°, de la loi du 6 avril 1995, la commission parlementaire de concertation règle les conflits de compétence survenant entre la Chambre des représentants et le Sénat. Conformément à l'article 11, § 2, de la loi du 6 avril 1995, la commission règle lesdits conflits en décidant si la procédure parlementaire à suivre est celle des articles 74, 77 ou 78 à 81 de la Constitution.

Cela n'empêche pas que, comme elle l'a fait au cours de la session ordinaire précédente, la commission parlementaire de concertation s'est penchée, au cours de la session ordinaire 1996-1997, sur la problématique de la qualification des projets et sur la procédure législative à suivre sans qu'elle soit saisie chaque fois d'un conflit de compétence formel.

La commission a toutefois poursuivi en premier lieu l'examen du traitement des projets ou propositions de loi mixtes, examen qu'elle avait entamé au cours de la session précédente.

2.2. *Les propositions ou projets de loi mixtes*

2.2.1. Généralités

Les deux premières réunions de la commission de concertation au cours de la session 1996-1997 avaient été consacrées pour la majeure partie au problème des propositions ou projets de loi mixtes, un problème qui avait déjà été abordé au cours de la session précédente, mais qui n'avait pas été réglé (cf. le premier rapport périodique, pp. 3 et 4).

Par propositions ou projets mixtes, il y a lieu d'entendre les propositions ou projets qui ne règlent pas exclusivement des matières visées à l'article 74 de la Constitution, ni exclusivement des matières visées à l'article 77 de la Constitution, ni exclusivement d'autres matières que celles visées aux articles 74 ou 77 précités, mais qui mêlent au moins deux de ces catégories de matières.

La commission a examiné le problème essentiellement sur la base d'une note de travail rédigée par les services de la Chambre des représentants, note qui énonce un certain nombre de principes et présente un projet de compromis en vue de régler ce problème (annexe 1).

Er bestond in de commissie geen enkele twijfel over het principe dat verplicht monocamerale bepalingen (artikel 74 van de Grondwet) nooit mogen worden vermengd met verplicht (artikel 77 van de Grondwet) of optioneel (of gedeeltelijk) bicamerale bepalingen (artikel 78 van de Grondwet).

De commissie boog zich vervolgens over de vraag wat dient te gebeuren wanneer een ontwerp dat een bepaalde aangelegenheid regelt zowel verplicht als optioneel bicamerale bepalingen bevat, en wanneer de opsplitsing van de ontworpen tekst in twee los van elkaar staande ontwerpen de verstaanbaarheid of de overzichtelijkheid van de voorgestelde wetgeving zou schaden.

De commissie kwam tot het besluit dat het probleem niet kon worden opgelost door de voorgestelde tekst ongemoeid te laten en hem in zijn geheel te behandelen volgens de zuiver bicamerale dan wel volgens de optioneel bicamerale procedure, met toepassing van de regel « *accessorium sequitur suum principale* ».

Vooreerst werd de toepassing van deze regel in dit kader strijdig geacht met de Grondwet. Toegepast in de ene richting zou de voormelde regel immers leiden tot een impliciete uitbreiding van de bicamerale aangelegenheden, daar waar krachtens artikel 77, tweede lid, van de Grondwet voor een dergelijke uitbreiding een bijzondere wet vereist is.

Toegepast in de andere richting — de regel moet immers in de twee richtingen spelen, zoniet leidt hij tot het herstellen van de oude zuiver bicamerale procedure — zou hij dan weer leiden tot een aantasting van de prerogatieven van de Senaat die voor verplicht bicamerale bepalingen nog slechts over een evocatie- en amenderingsrecht zou beschikken.

Bovendien werd opgemerkt dat een dergelijke regeling de moeilijkheden enkel verschuift omdat dan de vraag rijst wat de hoofdzaak is en wat de bijzaak.

De regering van haar kant herinnerde aan artikel 83 van de Grondwet, dat bepaalt dat elk wetsvoorstel en elk wetsontwerp vermeldt of het een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet.

Zij merkte voorts op dat de vermenging van verplicht bicamerale bepalingen met optioneel bicamerale bepalingen ook problemen zou doen rijzen op het niveau van de artikelsgewijze stemming en de stemming over het geheel, door de samenloop van artikel 76 van de Grondwet met de procedureregels bepaald in de artikelen 78 en 79 van de Grondwet voor de optioneel bicamerale aangelegenheden.

Tevens stelde zij vast dat krachtens artikel 75, tweede lid, van de Grondwet, gemengde ontwerpen steeds in de Kamer van volksvertegenwoordigers zouden moeten worden ingediend, wat in een aantal gevallen afbreuk zou doen aan de rol van de Senaat als reflexiekamer.

La commission n'a nullement remis en cause le principe que des dispositions monocamérales obligatoires (article 74 de la Constitution) ne peuvent en aucun cas être mêlées à des dispositions bicamérales obligatoires (article 77 de la Constitution) ou optionnelles ou partiellement bicamérales (article 78 de la Constitution).

La commission s'est ensuite penchée sur la question de savoir ce qu'il y a lieu de faire lorsqu'un projet qui règle une matière déterminée contient des dispositions relevant de la procédure bicamérale optionnelle et des dispositions relevant de la procédure bicamérale obligatoire et lorsque la scission du texte en projet en deux projets distincts nuirait à la compréhension et à la cohérence de la législation en projet.

La commission est arrivée à la conclusion que le problème ne pouvait être résolu en laissant le texte proposé en l'état et en l'examinant dans son ensemble selon la procédure purement bicamérale ou selon la procédure bicamérale optionnelle, en appliquant la règle « *accessorium sequitur suum principale* ».

L'application de cette règle a été jugée en l'occurrence contraire à la constitution. Appliquée dans un sens, la règle précitée entraînerait en effet une extension implicite des matières bicamérales, alors que l'article 77, alinéa 2, de la Constitution prévoit qu'une loi spéciale est requise à cet effet.

Appliquée dans l'autre sens — la règle doit en effet s'appliquer dans les deux sens, faute de quoi elle conduirait au rétablissement de l'ancienne procédure purement bicamérale — elle porterait atteinte aux prérogatives du Sénat, qui ne disposerait plus que d'un droit d'évocation et d'amendement en ce qui concerne les dispositions bicamérales obligatoires.

Il a également été observé qu'une telle disposition ne ferait que déplacer les difficultés, puisqu'il s'agirait alors de faire la part entre le principal l'accessoire.

Le gouvernement a rappelé pour sa part, que l'article 83 de la Constitution prévoit 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.

Il a par ailleurs fait observer que la réunion, dans un même texte, de dispositions bicamérales obligatoires et de dispositions bicamérales optionnelles poserait également des problèmes lors du vote des articles et du vote sur l'ensemble de la proposition ou du projet en raison de la concurrence de l'article 76 de la Constitution et des règles de procédure prévues aux articles 78 et 79 de la Constitution en ce qui concerne les matières bicamérales optionnelles.

Il a également déclaré qu'en vertu de l'article 75, alinéa 2, de la Constitution, les projets mixtes devraient toujours être déposés à la Chambre des représentants, ce qui, dans un certain nombre de cas, porterait atteinte au rôle du Sénat en tant que chambre de réflexion.

Tot slot wees de regering op de gevestigde praktijk om ontwerpwetgeving die zowel bepalingen bevat die met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen als bepalingen die met een gewone meerderheid moeten worden aangenomen op te splitsen in twee afzonderlijke teksten, overeenkomstig de vaste jurisprudentie van de Raad van State die de samenvoeging in één tekst van deze twee soorten bepalingen afwijst.

De regering was bijgevolg van oordeel dat de oplossing voor het probleem van de gemengde teksten waarvan de opsplitsing de verstaanbaarheid of de coherentie van de voorgestelde wetgeving zou schaden, niet moest worden gezocht in het laten voortbestaan van de gemengde tekst waarvan de verschillende artikelen elk volgens de erop toepasselijke wetgevende procedure zouden worden behandeld — werkwijze voorgestaan door de Raad van State (zie bijlage 1 bij het eerste periodiek verslag, blz. 17) — maar in een verfijning van de techniek van de splitsing, waarbij de teksten wel degelijk zouden worden opgesplitst maar met aanwending van een aantal technieken om de samenhang van de gesplitste bepalingen te behouden.

De regering legde dan ook aan de overlegcommissie een nota voor waarin zij voorstellen formuleerde voor de opsplitsing van gemengde wetsontwerpen (bijlage 2).

In haar nota ging zij ervan uit dat gemengde ontwerpen steeds moeten worden gesplitst in twee los van elkaar staande teksten, elk met zijn eigen algemene en artikelsgewijze toelichting, wanneer de splitsing de inhoudelijke samenhang niet in het gedrang brengt.

Voor de gevallen waarin de splitsing de samenhang wel in het gedrang brengt, stelde de regering twee alternatieve methodes van splitsing voor.

Een eerste methode bestaat erin dat — zoals bij de zuivere splitsing — gewerkt wordt met twee afzonderlijke parlementaire stukken, het ene met het ontwerp dat de verplicht bicamerale bepalingen omvat (het ontwerp « 77 »), het andere met het ontwerp dat de optioneel bicamerale bepalingen omvat (het ontwerp « 78 »).

De algemene toelichting bij beide ontwerpen kan eventueel identiek zijn, maar de artikelsgewijze toelichting zal uiteraard verschillen. Bovendien zou de tekst van het ontwerp met de optioneel bicamerale bepalingen als bijlage worden opgenomen in het stuk met het verplicht bicamerale ontwerp.

De tweede methode bestaat erin dat de beide ontwerpen samen met een gemeenschappelijke algemene toelichting en de respectieve artikelsgewijze toelichtingen worden opgenomen in één enkel parlementair stuk.

Het standpunt van de regering dat gemengde ontwerpen in elk geval moeten worden gesplitst, werd zonder opmerkingen bijgetreden door de overlegcommissie.

De commissie ging wel dieper in op de vraag welke van de twee methodes van splitsing de voorkeur

Enfin, le gouvernement a attiré l'attention sur la pratique établie consistant à scinder en deux textes distincts les projets ou propositions de loi contenant à la fois des dispositions devant être adoptées à la majorité spéciale et des dispositions devant être adoptées à la majorité simple, et ce, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, qui s'oppose à ce que ces deux types de dispositions soient réunies en un seul texte.

Le gouvernement a dès lors estimé que le problème des textes mixtes dont la scission nuirait à la compréhension et à la cohérence de la législation proposée ne doit pas être résolu en maintenant le texte mixte dont les différents articles seraient examinés selon la procédure législative dont ils relèvent, procédure préconisée par le Conseil d'Etat (voir annexe 1 au premier rapport périodique, p. 17), mais bien en affinant la technique de la scission, les textes étant effectivement scindés mais moyennant un certain nombre de techniques destinées à préserver la cohérence des dispositions scindées.

Le gouvernement a dès lors remis à la commission de concertation une note dans laquelle il formulait des propositions en ce qui concerne la scission de projets de loi mixtes (annexe 2).

Dans sa note, le gouvernement part du principe que les projets de loi mixtes doivent toujours être scindés en deux projets distincts, accompagnés chacun d'un commentaire général et d'un commentaire des articles qui leur sont propres, pour autant que la scission ne porte pas atteinte à leur cohérence.

Pour les cas où la scission porterait atteinte à la cohérence, le gouvernement a proposé deux méthodes alternatives de scission.

La première méthode consiste à travailler, comme dans le cas de la scission pure, avec deux documents parlementaires distincts, le premier regroupant les dispositions bicamérales obligatoires (le projet « 77 »), l'autre regroupant les dispositions bicamérales optionnelles (le projet « 78 »).

Si le commentaire général des deux projets peut éventuellement être identique, le commentaire des articles sera évidemment différent. Le texte du projet comprenant les dispositions bicamérales optionnelles serait en outre annexé au document comportant le projet bicaméral obligatoire.

La deuxième méthode consiste à regrouper les deux projets, accompagnés d'un exposé des motifs commun et de leurs commentaires des articles respectifs, en un seul document parlementaire.

La commission de concertation s'est rangée, sans formuler d'observations, à l'avis du gouvernement selon lequel les projets mixtes devaient en tout cas être scindés.

La commission a toutefois analysé plus avant la question de savoir laquelle des deux méthodes de

verdiende in de gevallen waarin de splitsing de samenhang van het geheel kon schaden.

Er werd opgemerkt dat de keuze tussen de twee procedures geen exclusieve keuze was die zou gelden voor alle gemengde ontwerpen, maar dat geval per geval moet worden beslist welk procédé het meest aangewezen is, onder andere in functie van de assemblee waaraan het ontwerp eerst zou worden voorgelegd, rekening houdend met het onderwerp en met de specifieke rol en opdracht van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat in het twee-kamerstelsel.

Als in functie van deze criteria beslist wordt dat het aangewezen is dat de Senaat zich eerst over de aangelegenheid buigt, moet noodzakelijkerwijze gekozen worden voor het eerste procédé. Wanneer gekozen wordt voor twee afzonderlijke parlementaire stukken kan het ontwerp « 77 » eerst in de Senaat worden ingediend. Wanneer daarentegen gekozen wordt voor het procédé waarbij gewerkt wordt met één parlementair stuk, moet het geheel noodzakelijkerwijze eerst in de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend, gelet op het bepaalde van artikel 75 van de Grondwet.

Er werd ook opgemerkt dat wanneer gekozen wordt voor de opsplitsing in afzonderlijke parlementaire stukken, kan worden overwogen de bespreking van het optioneel bicamerale ontwerp slechts aan te vatten in de Kamer na de beëindiging van de bespreking van het verplicht bicamerale ontwerp in de Senaat. Dat kan eventuele coördinatieproblemen tussen beide teksten helpen voorkomen en biedt het voordeel dat de Kamer bij de bespreking van het optioneel bicamerale ontwerp de inzichten van de Senaat over de aangelegenheid reeds kent, wat tot een daling van het aantal evocaties kan leiden.

Een lid uitte de vrees dat deze handelwijze het zwaartepunt van de bespreking van « gemengde » aangelegenheden zou doen verschuiven naar de Senaat. Er werd hem evenwel tegengeworpen dat een dergelijke handelwijze op geen enkele wijze afbreuk doet aan de prerogatieven van de Kamer : de Kamer behoudt in elk geval haar volledige vrijheid van handelen met betrekking tot het zuiver bicamerale ontwerp, en bovendien heeft zij het laatste woord met betrekking tot het optioneel bicamerale ontwerp.

De regering liet nog opmerken dat de opsplitsing van gemengde ontwerpen geenszins tot vertraging bij de parlementaire ontwerpen moet leiden omdat de assemblee die de ontwerpen eerst behandelt, steeds over beide teksten zal kunnen beschikken. Ook zij ging ervan uit dat de voorgestelde splitsingstechnieken het aantal gevallen waarin wordt geëvoceerd door de Senaat of geamendeerd in de tweede kamer op termijn kunnen doen afnemen.

Tot slot van de bespreking werd kort herinnerd aan een aantal technieken ter coördinatie van gesplitste ontwerpen bij hun bekrachtiging en afkondiging. Het betreft onder andere de gelijktijdige be-

scission il était préférable d'utiliser dans les cas où la scission pouvait nuire à la cohérence de l'ensemble.

Il a été fait observer que le choix d'une des deux méthodes n'était pas un choix exclusif qui serait valable pour tous les projets mixtes, mais qu'il fallait examiner, pour chaque cas, quelle méthode était la plus appropriée, notamment en fonction de l'assemblée qui serait saisie en premier du projet, eu égard à l'objet du projet et aux fonctions et missions spécifiques respectives de la Chambre des représentants et du Sénat dans le système bicaméral.

Si l'on décide, en fonction de ces critères, qu'il convient que ce soit le Sénat qui examine d'abord la question, il faut nécessairement opter pour la première méthode. Si l'on opte pour deux documents parlementaires distincts, le projet « 77 » peut être déposé d'abord au Sénat. Si l'on opte, par contre, pour le système où l'on travaille avec un seul document parlementaire, l'ensemble devra nécessairement être déposé d'abord à la Chambre des représentants, eu égard aux dispositions de l'article 75 de la Constitution.

Il a également été observé que si l'on opte pour la division du texte en deux documents parlementaires distincts, la Chambre peut envisager de n'entamer l'examen du projet relevant du bicaméralisme optionnel après que le Sénat a achevé l'examen du projet relevant du bicaméralisme obligatoire. Cette option peut contribuer à prévenir d'éventuels problèmes de coordination entre les deux textes et offre l'avantage de permettre à la Chambre d'être déjà au courant de la position du Sénat en la matière au moment d'examiner le projet relevant du bicaméralisme optionnel, ce qui peut entraîner une diminution du nombre d'évocations.

Un membre a émis la crainte que cette méthode déplace le centre de gravité de l'examen des matières « mixtes » vers le Sénat. On lui a toutefois rétorqué qu'une telle méthode ne porte nullement atteinte aux prérogatives de la Chambre : la Chambre garde en tout cas toute sa liberté d'action en ce qui concerne le projet relevant du bicaméralisme intégral et elle a le dernier mot en ce qui concerne le projet relevant du bicaméralisme optionnel.

Le gouvernement a encore fait observer que la division de projets mixtes ne doit en aucun cas entraîner de retard des travaux parlementaires, étant donné que l'assemblée qui examine les projets en premier lieu pourra toujours disposer des deux textes. Il part également du principe que les techniques de division proposées peuvent, à terme, entraîner une diminution du nombre de projets évoqués par le Sénat ou amendés par l'assemblée qui intervient en second lieu.

Le gouvernement a clos la discussion en rappelant brièvement une série de techniques de coordination des projets scindés applicables lors de leur sanction et de leur publication. Il s'agit notamment de la

krachtiging, de gelijktijdige bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en de gelijktijdige inwerkingtreding, waarbij de ene wettekst desgevallend verwijst naar de andere wettekst.

Als besluit van de bespreking besliste de overlegcommissie het standpunt van de regering inzake de splitsing van gemengde teksten en de concrete voorstellen die zij formuleerde voor de aan te wenden splitsingstechnieken, bij te treden.

Op verzoek van de overlegcommissie werd deze beslissing door de voorzitters van de commissie meegedeeld aan de Raad van State, die geen opmerkingen formuleerde.

Zij werd bekendgemaakt als parlementair document (Gedr. St. Kamer n° 82/14-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/14).

2.2.2. Regeling van de procedure voor aanhangige gemengde ontwerpen

Ingevolge haar principesbeslissing betreffende de splitsing van gemengde ontwerpen diende de overlegcommissie het lot te regelen van een aantal gemengde ontwerpen die aanhangig waren in de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat.

De overlegcommissie besliste dat het *wetsontwerp tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen inzake de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden* (Gedr. St. Kamer n° 726/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-486/1) en het *wetsontwerp betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten* (Gedr. St. Kamer n° 658/1-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-510/1), beiden aanhangig in de Kamer van volksvertegenwoordigers, dienden te worden gesplitst⁽¹⁾.

Voor het eerste ontwerp had de regering de verplicht bicamurale bepalingen en de optioneel bicamurale bepalingen weliswaar gescheiden, maar niet in twee afzonderlijke ontwerpen, wel in twee tekstgedeelten van hetzelfde ontwerp.

Met betrekking tot het tweede ontwerp vroeg de overlegcommissie dat de Kamercommissie haar eerst een voorstel van opsplitsing zou voorleggen om betwistingen achteraf te vermijden (zie hierna, punt 2.3).

De overlegcommissie stelde vervolgens vast dat het *ontwerp van protestwet*, dat door de regering bij de Senaat was ingediend onder de kwalificatie van verplicht bicameraal ontwerp (Gedr. St. Senaat n° 1-332/1), kennelijk een aantal bepalingen bevatte die aangelegenheden regelden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. De regering werd bijgevolg verzocht het in de Senaat ingediende ontwerp in te

sanction simultanée, de la publication simultanée au *Moniteur belge* et de l'entrée en vigueur simultanée, impliquant qu'un texte de loi renvoie le cas échéant à l'autre texte de loi.

En conclusion de la discussion, la commission de concertation a décidé de se rallier au point de vue du gouvernement concernant la division des textes mixtes et aux propositions concrètes qu'il a formulées en ce qui concerne les techniques de division à appliquer.

A la demande de la commission de concertation, les présidents de la commission ont communiqué cette décision au Conseil d'Etat, qui n'a formulé aucune observation.

Cette décision a été publiée sous forme de document parlementaire (Doc. Chambre n° 82/14-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/14).

2.2.2. Règlement de la procédure applicable aux projets mixtes dont les Chambres sont saisies

Conformément à sa décision de principe concernant la scission de projets mixtes, la commission de concertation a dû régler le sort d'une série de projets mixtes dont la Chambre des représentants ou le Sénat étaient saisis.

La commission de concertation a décidé qu'il convenait de scinder le *projet de loi modifiant, en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres* (Doc. Chambre n° 726/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-486/1) et le *projet de loi relatif aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes* (Doc. Chambre n° 658/1-95/96, Doc. Sénat n° 1-510/1), dont la Chambre des représentants était saisie⁽¹⁾.

S'il avait dissocié les dispositions bicamérales obligatoires et les dispositions bicamérales optionnelles du premier de ces projets, le gouvernement ne l'avait toutefois pas scindé en deux projets distincts, mais en deux textes faisant partie du même projet.

En ce qui concerne le second projet, la commission de concertation a demandé à la commission de la Chambre de lui soumettre d'abord une proposition de scission, afin d'éviter toute contestation ultérieure (voir ci-après, point 2.3.).

La commission de concertation a ensuite constaté que le *projet de loi sur les protêts* (Doc. Sénat n° 1-332/1), que le gouvernement avait qualifié de bicaméral obligatoire lorsqu'il l'avait déposé au Sénat, contenait manifestement une série de dispositions réglant des matières visées à l'article 78 de la Constitution. Le gouvernement a par conséquent été invité à retirer le projet qu'il avait déposé au Sénat et

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/11-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/11.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/11-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/11.

trekken, en het vervolgens opnieuw in te dienen in het parlement met toepassing van één van de twee methodes van splitsing ⁽¹⁾.

De commissie boog zich ten slotte kort over het *wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord* (Gedr. St. Kamer n° 329/1-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-498/1) en *het ontwerp van faillissementswet* (Gedr. St. Kamer n° 330/1-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-499/1).

De overlegcommissie nam er nota van dat de bespreking van deze gemengde ontwerpen was beëindigd in de bevoegde kamercommissie zonder dat zij waren gesplitst.

Er werd niet beslist dat deze ontwerpen moesten worden gesplitst. Nochtans werd evenmin uitgesloten dat de zaak opnieuw zou moeten worden bekeken na de overzending van de ontwerpen aan de Senaat. Er werd ook opgemerkt dat het gemengd karakter van de ontwerpen problemen kon doen rijzen bij hun behandeling in de Senaat.

2.3. Regeling van bevoegdheidsconflicten

Zoals hiervoor gezegd, heeft de overlegcommissie zich gedurende de zitting 1996-1997 enkele malen over de kwalificatie van ontwerpen of artikelen van ontwerpen gebogen zonder dat dit gebeurde in het kader van een formele procedure tot regeling van een bevoegdheidsconflict.

Zo betuigde de overlegcommissie haar instemming met het voorstel van splitsing in een verplicht bicameraal ontwerp en een optioneel bicameraal ontwerp ⁽²⁾ van het *wetsontwerp betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten* (Gedr. St. Kamer n° 658/1-95/96), dat de Kamercommissie voor de Justitie op haar verzoek had geformuleerd (zie hiervoor, punt 2.2.2).

Dit voorstel hield in dat de artikelen 2 tot 17 van het oorspronkelijk ontwerp, die slaan op de wedden van de titularissen van sommige ambten in de rechterlijke macht, aangelegenheden regelden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, terwijl de artikelen 18 en volgende, die slaan op de wedden van de bedienaars van de erediensten, aangelegenheden regelden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet ⁽³⁾.

Met betrekking tot het *wetsontwerp strekkende tot de bespoediging van de procedure voor het Hof van*

à le redéposer ensuite au parlement en appliquant une des deux méthodes de scission ⁽¹⁾.

Enfin, la commission s'est intéressée brièvement au *projet de loi relatif au concordat judiciaire* (Doc. Chambre n° 329/1-95/96, Doc. Sénat n° 1-498/1) et au *projet de loi sur les faillites* (Doc. Chambre n° 330/1-95/96, Doc. Sénat n° 1-499/1).

La commission de concertation a pris acte de ce que l'examen de ces projets mixtes avait été achevé au sein de la commission compétente de la Chambre sans que ceux-ci eussent été scindés.

S'il n'a pas été décidé que ces projets devaient être scindés, il n'a pas non plus été exclu que l'affaire doive être réexaminée après la transmission des projets au Sénat. Il a également été observé que le caractère mixte des projets risquait de poser des problèmes lors de leur examen au Sénat.

2.3. Règlement de conflits de compétence

Ainsi qu'il a été précisé ci-avant, la commission de concertation s'est à plusieurs reprises penchée, au cours de la session 1996-1997, sur la qualification de projets ou d'articles de projets, sans intervenir dans le cadre d'une procédure formelle de règlement d'un conflit de compétence.

Ainsi, la commission de concertation s'est ralliée à la proposition de scinder le *projet de loi relatif aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes* (Doc. Chambre n° 658/1-95/96) en un projet bicaméral obligatoire et un projet bicaméral optionnel ⁽²⁾, proposition que la commission de la Justice de la Chambre avait formulée à sa demande (voir à ce sujet, point 2.2.2).

Cette proposition impliquait que les articles 2 à 17 du projet initial, qui concernent les traitements des titulaires de certaines fonctions publiques du pouvoir judiciaire, règlent des matières visées à l'article 77 de la Constitution, tandis que les articles 18 et suivants, qui portent sur les traitements des ministres des cultes, règlent des matières visées à l'article 78 de la Constitution ⁽³⁾.

En ce qui concerne le *projet de loi visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation* (Doc. Cham-

⁽¹⁾ De regering trok het in de Senaat ingediende ontwerp in, en diende vervolgens in de Kamer twee afzonderlijke ontwerpen in, het verplicht bicamerale ontwerp van protestwet (Gedr. St. Kamer n° 803/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-555/1) en het optioneel bicamerale wetsontwerp houdende diverse bepalingen met betrekking tot de protesten (Gedr. St. Kamer n° 817/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-556/1).

⁽²⁾ Respectievelijk het wetsontwerp betreffende de wedden van de bedienaars van de erediensten (Gedr. St. Kamer n° 658/7-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-510/1) en het wetsontwerp betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten (Gedr. St. Kamer n° 841/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-511/1).

⁽³⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/13-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/13).

⁽¹⁾ Le gouvernement a retiré le projet déposé au Sénat et a ensuite déposé à la Chambre deux projets distincts, à savoir le projet (bicaméral obligatoire) de loi sur les protêts (Doc. Chambre n° 803/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-555/1) et le projet (bicaméral optionnel) de loi portant des dispositions diverses relatives aux protêts (Doc. Chambre n° 817/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-556/1).

⁽²⁾ Respectivement le projet de loi relatif aux traitements des ministres des cultes (Doc. Chambre n° 658/7-95/96, Doc. Sénat n° 1-510/1) et le projet de loi relatif aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques (Doc. Chambre n° 841/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-511/1).

⁽³⁾ Doc. Chambre n° 82/13-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/13.

Cassatie (Gedr. St. Kamer n° 271/1-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-52/1), dat reeds aan de orde was in de parlementaire overlegcommissie gedurende de zitting 95/96 (zie het eerste periodiek verslag, blz. 6), besliste de overlegcommissie dat de artikelen 24, 25 en 26 moesten worden behandeld volgens de verplicht bicamerale procedure.

De Kamercommissie voor de Justitie had oorspronkelijk de artikelen 23 tot 27 van dit als verplicht bicameraal gekwalificeerd ontwerp aangemerkt als optioneel bicamerale artikelen.

Haar subcommissie die met de bespreking van het ontwerp was belast, had uiteindelijk de artikelen 24, 25 en 26 uit het ontwerp gelicht en ondergebracht in een afzonderlijk als optioneel bicameraal gekwalificeerd ontwerp.

Zij was van oordeel dat artikel 24 van het ontwerp, dat voorrang van rechtsmacht gaf aan de referendarissen bij het Hof van Cassatie, geen betrekking had op de organisatie van de hoven en rechtbanken in de zin van deel II van het Gerechtelijk Wetboek.

Zij voerde voorts aan dat de artikelen 25 en 26 wijzigingen aanbrachten aan de wetgeving op het taalgebruik in gerechtszaken en bijgevolg wetgeving vormden ter uitvoering van artikel 30 van de Grondwet, een grondwetsbepaling die niet opgenomen is in de opsomming van artikel 77, eerste lid, van de Grondwet.

Tegen dit standpunt werd in een nota die uitging van de Senaat geargumenteed dat de artikelen 25 en 26 strekten tot wijziging van artikel 43*quater* en tot invoeging van een artikel 43*sexies* in de wet van 15 juni 1935 betreffende het gebruik der talen in gerechtszaken, die voor de zetel van het Hof van Cassatie en het parket en de referendarissen bij dit Hof benoemingsvereisten inzake taalkennis opleggen die vergelijkbaar zijn met de benoemingsvereisten bepaald in de artikelen 254 tot 259 van het Gerechtelijk Wetboek.

Er bestond dus, aldus de Senaatsnota, onbetwistbaar een parallellisme tussen deze twee reeksen bepalingen, zodat het niet opging de enen wel als verplicht bicameraal aan te merken en de anderen niet. Bovendien werd opgemerkt dat de voormelde artikelen 43*quater* en 43*sexies* voorkomen in hoofdstuk VI van de wet van 15 juni 1935 met als opschrift : « Rechterlijke inrichting ». Van artikel 24 werd niet betwist dat het afzonderlijk genomen, als optioneel bicameraal kon worden aangemerkt, maar er werd aangevoerd dat het niet aangewezen leek het als enig artikel af te splitsen van een ontwerp waarmee het noodzakelijkerwijze verbonden was.

In de overlegcommissie werd opgemerkt dat het standpunt van de Senaat op zulke wijze kon worden geïnterpreteerd dat een aangelegenheid per definitie onder de toepassing van artikel 77 van de Grondwet valt van zodra zij geregeld is in het Gerechtelijk Wetboek.

bre n° 271/1-95/96, Doc. Sénat n° 1-52/1), qui était déjà inscrit à l'ordre du jour de la commission parlementaire de concertation au cours de la session 95/96 (voir le premier rapport périodique, p. 6), la commission de concertation a décidé que les articles 24, 25 et 26 devaient être examinés selon la procédure bicamérale obligatoire.

La commission de la Justice de la Chambre avait initialement désigné les articles 23 à 27 de ce projet qualifié de bicaméral obligatoire comme des dispositions relevant de la procédure bicamérale optionnelle.

Sa sous-commission, qui avait été chargée de l'examen de ce projet, avait finalement disjoint les articles 24, 25 et 26 du projet pour les reprendre dans un projet distinct qualifié de bicaméral optionnel.

Elle a estimé que l'article 24 du projet, qui accordait un privilège de juridiction aux référendaires près la Cour de cassation, ne concernait pas l'organisation des cours et tribunaux au sens de la deuxième partie du Code judiciaire.

Elle a en outre estimé que les articles 25 et 26 apportaient des modifications à la législation relative à l'emploi des langues en matière judiciaire et constituaient par conséquent des dispositions prises en exécution de l'article 30 de la Constitution, disposition constitutionnelle qui n'est pas reprise dans l'énumération figurant à l'article 77, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Dans une note, le Sénat a opposé à cette thèse l'argument selon lequel les articles 25 et 26 tendaient à modifier l'article 43*quater* et à insérer un article 43*sexies* dans la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, qui, pour le siège de la Cour de cassation ainsi que pour le parquet et les référendaires près cette Cour, imposent, en matière de connaissance des langues, des conditions de nomination comparables à celles prévues par les articles 254 à 259 du Code judiciaire.

Il existait dès lors, selon la note du Sénat, un parallélisme incontestable entre ces deux séries de disposition, si bien qu'il était absurde de considérer que les unes relevaient de la procédure bicamérale obligatoire et les autres non. Ladite note faisait en outre observer que les articles 43*quater* et 43*sexies* précités figurent dans le chapitre VI de loi du 15 juin 1935 sous l'intitulé « Organisation judiciaire ». En ce qui concerne l'article 24, il n'était pas contesté que, pris isolément, il puisse être qualifié de bicaméral optionnel, mais la note faisait valoir qu'il ne paraissait pas souhaitable de le disjointre, comme article unique, d'un projet auquel il était nécessairement lié.

Il a été fait observer, au sein de la commission de concertation, que l'avis du Sénat pouvait être interprété comme signifiant qu'une matière relève par définition de l'application de l'article 77 de la Constitution dès qu'elle est réglée par le Code judiciaire.

Meerdere leden van de overlegcommissie wezen erop dat dat zeker de strekking niet was van de nota, maar dat de bepalingen waarnaar verwezen werd, handelen over de gerechtelijke organisatie, aangelegenheid die zowel wordt geregeld door bepalingen die voorkomen in het Gerechtelijk Wetboek als door bepalingen die voorkomen in andere teksten. De louter localisatie van een bepaling mag bijgevolg, aldus deze leden, niet als kwalificatiecriterium worden aangemerkt.

De beslissing van de overlegcommissie was evenwel niet zozeer gebaseerd op de respectievelijke merites van de argumenten pro en contra, maar wel op de vaststelling dat het ging om een « dossier uit het verleden », vóór er afspraken waren gemaakt over de behandeling van gemengde teksten, en dat de bespreking van het ontwerp reeds al te lang aansleepte.

De overlegcommissie besliste bijgevolg dat de artikelen 24 tot 26 van het ontwerp moesten worden behandeld volgens de verplicht bicamerale procedure, evenwel met dien verstande dat deze beslissing geen afbreuk deed aan de principesbeslissing inzake de splitsing van gemengde ontwerpen, en dat er geen precedentswaarde aan mocht worden gehecht met betrekking tot de interpretatie van de inhoud van het begrip « organisatie van de hoven en rechtbanken » in de zin van artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet ⁽¹⁾.

De overlegcommissie boog zich ten slotte nog een derde maal over een kwalificatieprobleem zonder dat een formele procedure tot regeling van een bevoegdheidsconflict bij haar was ingeleid, met name met betrekking tot *twee wetsontwerpen betreffende de voorlopige invrijheidstelling*.

Overeenkomstig de principesbeslissing inzake gemengde ontwerpen (zie hiervoor punt 2.2.2) had de regering de ontworpen wetgeving met betrekking tot deze aangelegenheid opgesplitst in twee wetsontwerpen, het als verplicht bicameraal gekwalificeerde *wetsontwerp tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling* (Gedr. St. Kamer n° 1150/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-589/1), dat bij de Senaat was ingediend, en het als optioneel bicameraal gekwalificeerde *wetsontwerp betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964* (Gedr. St. Kamer n° 1070/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-852/1), dat enige tijd later bij de Kamer werd ingediend.

De Senaat kon van in den beginne kennis nemen van beide teksten omdat het tweede ontwerp als bijlage was opgenomen bij de toelichting bij het eerste ontwerp. Zijn commissie voor de Justitie was de mening toegedaan dat het tweede ontwerp een aantal bepalingen bevatte die als verplicht bicameraal moesten worden aangemerkt en bijgevolg uit het

Plusieurs membres de la commission de concertation ont fait observer que telle n'était certainement pas la portée de la note, mais que les dispositions auxquelles il était fait référence traitent de l'organisation judiciaire, matière qui est réglée tant par des dispositions du Code judiciaire que par des dispositions figurant dans d'autres textes. La seule localisation d'une disposition ne peut dès lors constituer un critère de qualification, selon ces membres.

La décision de la commission de concertation n'était toutefois pas tant fondée sur les mérites respectifs des arguments pour et contre, mais sur le fait qu'il s'agissait d'un « dossier du passé », antérieur aux accords qui ont été conclus sur l'examen de textes mixtes, et que la discussion du projet s'éternisait.

La commission de concertation a dès lors décidé que les articles 24 à 26 du projet devaient être examinés selon la procédure bicamérale obligatoire, étant entendu toutefois que cette décision ne porte pas atteinte à l'accord de principe sur la scission de projets mixtes et qu'aucune valeur de précédent ne peut y être attachée quant au contenu de la notion d'« organisation des cours et tribunaux » au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution ⁽¹⁾.

La commission de concertation s'est enfin encore penchée une troisième fois sur un problème de qualification sans qu'elle ait été saisie d'une procédure formelle de règlement d'un conflit de compétence, à savoir à propos de *deux projets de loi concernant la libération conditionnelle*.

Conformément à l'accord de principe sur les projets mixtes (voir à ce sujet point 2.2.2), le gouvernement avait scindé la législation en projet relative à cette matière en deux projets de loi, à savoir le *projet de loi instituant les commissions de libération conditionnelle* (Doc. Chambre n° 1150/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-589/1), qualifié de bicaméral obligatoire, qui avait été déposé au Sénat, et le *projet de loi relatif à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude remplacée par la loi du 1^{er} juillet 1964* (Doc. Chambre n° 1070/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-852/1), qualifié de bicaméral optionnel, qui avait été déposé peu après à la Chambre.

Le Sénat a d'emblée pu prendre connaissance des deux textes, étant donné que le second projet était joint en annexe au premier. Sa commission de la Justice a estimé que le second projet contenait un certain nombre de dispositions relevant de la procédure bicamérale obligatoire, qui devaient dès lors être distraites du second projet et insérées dans le

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/13-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/13.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/13-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/13.

tweede ontwerp moesten worden gelicht en naar het eerste ontwerp moesten worden overgeheveld door een amendering van beide ontwerpen, meer bepaald de artikelen 2, 3, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, en § 5, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 15 en 17 tot 20.

De Senaatscommissie voor de Justitie argumenteerde ⁽¹⁾ met verwijzing naar een aantal adviezen van de Raad van State en naar het standpunt dat de regering innam met betrekking tot de kwalificatie van eerder ingediende ontwerpen, dat de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de administratieve rechtbanken verplicht bicamerale aangelegenheden zijn.

Onder « organisatie van een rechtscollege » diende haars inziens te worden verstaan : de instelling, de samenstelling, de interne dienst, de benoemingsvoorwaarden en de bezoldiging van de leden, de voorwaarden voor de uitoefening van het ambt en de administratieve werking.

Onder bevoegdheden dienden haars inziens alle regels betreffende de bevoegdheid *ratione loci*, *ratione personae* en *ratione materiae* te worden verstaan. Het kon volgens de commissie niet dat een verplicht bicamerale wet de bevoegdheden van een rechtscollege op een algemene manier zou omschrijven en dat een optioneel bicamerale wet zou bepalen wat onder die algemene definitie viel, omdat zulks tot een hiërarchie zou leiden tussen verplicht en optioneel bicamerale wetten, daar waar alle wetten dezelfde normatieve waarde hebben en omdat het niet denkbaar is dat een wetgevende assemblee een deel van zijn grondwettelijk bepaalde bevoegdheden zou delegeren aan een andere wetgevende assemblee.

Onder werking van een rechtscollege, ten slotte, diende volgens de Senaatscommissie voor de Justitie te worden verstaan, de « rechtsprekende » werking, meer bepaald de regels betreffende de voorwaarden waaronder uitspraak moet worden gedaan en de regels betreffende de procedure die voor het college moet worden gevolgd.

Vertrekkende van deze definities was de Senaatscommissie voor de Justitie van oordeel dat artikel 20 van het optioneel bicamerale ontwerp als verplicht bicameraal moest worden aangemerkt omdat het een regel bevatte betreffende de samenstelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (na verwijzing door Cassatie) en dus sloeg op de organisatie van deze colleges.

Artikel 2 van het optioneel bicamerale ontwerp diende haars inziens als verplicht bicameraal te worden aangemerkt omdat het de bevoegdheid *ratione personae* van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling betrof, terwijl de artikelen 4, § 5, 5, 7, 9, 11, 13, §§ 1 en 3, 14 en 17 volgens de Senaatscommissie als verplicht bicameraal moesten worden aangemerkt omdat zij de bevoegdheid *ratione materiae* van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling betroffen.

premier par le biais d'amendements présentés aux deux projets, à savoir les articles 2, 3, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéa 2, et § 5, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 15 et 17 à 20.

La commission de la Justice du Sénat a argué ⁽¹⁾, en renvoyant à une série d'avis du Conseil d'Etat et au point de vue que le gouvernement a adopté au sujet de la qualification de projets déposés antérieurement, que l'organisation, les compétences et le fonctionnement des tribunaux administratifs constituent des matières bicamérales obligatoires.

Elle a estimé que par « organisation d'une juridiction », il y avait lieu d'entendre son établissement, sa composition, le service interne, les conditions de nomination et le traitement de ses membres, les conditions d'exercice de la fonction et le fonctionnement administratif.

Elle a estimé que par compétences, il y avait lieu d'entendre toutes les règles relatives à la compétence *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae*. Elle a considéré qu'une loi bicamérale obligatoire ne peut définir de manière générale les compétences d'une juridiction et une loi bicamérale optionnelle préciser ce qui relève de la définition générale, étant donné que cela créerait une hiérarchie entre les lois bicamérales obligatoires et les lois bicamérales optionnelles, alors que toutes les lois ont la même valeur normative, et qu'il est inconcevable qu'une assemblée législative délègue une partie des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution à une autre assemblée législative.

Enfin, la commission de la Justice du Sénat a estimé que par fonctionnement d'une juridiction, il y avait lieu d'entendre le fonctionnement « juridictionnel », en particulier les règles relatives aux conditions du délibéré et celles relatives à la procédure à suivre devant la juridiction.

Se fondant sur ces définitions, la commission de la Justice du Sénat a estimé que l'article 20 du projet bicaméral optionnel devait être qualifié de bicaméral obligatoire, étant donné qu'il contenait une règle relative à la composition des commissions de libération conditionnelle (après renvoi par la Cour de cassation) et qu'il portait donc sur l'organisation de ces juridictions.

Elle a estimé que l'article 2 du projet bicaméral optionnel devait être qualifié de bicaméral obligatoire, étant donné qu'il concernait la compétence *ratione personae* des commissions de libération conditionnelle, alors que les articles 4, § 5, 5, 7, 9, 11, 13, §§ 1^{er} et 3, 14 et 17 devaient être qualifiés de bicaméraux obligatoires, étant donné qu'ils concernaient la compétence *ratione materiae* des dites commissions.

⁽¹⁾ Zie bijlage 3a.

⁽¹⁾ Voir annexe 3a.

Voorts was de Senaatscommissie van oordeel dat de artikelen 4, §§ 1 tot 4 en §§ 6 tot 8, en 15 van het optioneel bicamerale ontwerp, evenals artikel 3, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, en § 5, in de mate waarin het bepaalde hoe een zaak bij die commissies ahangig wordt gemaakt, de werking van een rechtscollege zoals hiervoor gedefinieerd betroffen.

De Senaatscommissie stelde ten slotte dat het logisch zou zijn de regels inzake het beroep tegen beslissingen van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling aan dezelfde parlementaire procedure te onderwerpen als de regels die de wijze regelen waarop deze commissies hun beslissingen nemen. Bijgevolg dienden haars inziens ook de artikelen 18 tot 20 als verplicht bicameraal te worden aangemerkt ⁽¹⁾.

De regering merkte op dat het standpunt van de Senaat wel in grote mate maar niet volledig overeenstemde met het advies van de Raad van State betreffende de kwalificatie van de ontwerpen.

Voor de artikelen 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14 en 15 achtte zij het standpunt van de Senaatscommissie, en bijgevolg de overheveling ervan naar het verplicht bicamerale ontwerp, aanvaardbaar.

Wat artikel 2 betreft, was zij evenwel van oordeel dat de Senaatscommissie een wel zeer ruime interpretatie hanteerde van het begrip bevoegdheid *ratione personae* om dit artikel als bicameraal te kunnen bestempelen. Volgens de regering werd die bevoegdheid *in casu* geregeld door artikel 7 van het verplicht bicamerale ontwerp. Daarentegen stelde zij dan weer voor, artikel 3 omwille van de leesbaarheid volledig over te hevelen naar het verplicht bicamerale ontwerp, waarbij zij opmerkte dat dit artikel samen met de artikelen 4 en 5 onder de titel « procedure » stond.

Voor artikel 17 stelde de regering voor enkel het eerste lid als verplicht bicameraal aan te merken. Tenslotte vond zij het argument van de Senaat om de artikelen 18 tot 20 volgens de verplicht bicamerale procedure te behandelen, op zijn minst betwistbaar.

De Kamer van volksvertegenwoordigers, van haar kant, schaarde zich achter een nota van haar diensten ⁽²⁾ luidens welke een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het 3° en het 9° van artikel 77, eerste lid van de Grondwet.

Krachtens het 3° moeten onder meer de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet, dat wil zeggen de wetten die geschillen met betrekking tot politieke subjectieve rechten toevertrouwen aan andere rechtscolleges dan de gewone rechtbanken, en de wetten waarbij administratiefrechtelijke of tuchtrechtelijke rechtscolleges worden ingesteld, volgens de verplicht bicamerale procedure worden behandeld.

Enfin, la commission du Sénat a estimé que les articles 4, §§ 1^{er} à 4 et §§ 6 à 8, et 15 du projet bicaméral optionnel, ainsi que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéa 2, et § 5, dans la mesure où il déterminait le mode de saisine des commissions, concernaient le fonctionnement d'une juridiction tel qu'il est défini ci-dessus.

La commission du Sénat a estimé en outre qu'il serait logique de soumettre les règles en matière de recours contre les décisions des commissions de libération conditionnelle à la même procédure parlementaire que les règles qui régissent la manière dont ces commissions prennent leurs décisions. Elle en a dès lors conclu que les articles 18 à 20 devaient également être considérés comme des dispositions bicamérales obligatoires ⁽¹⁾.

Le gouvernement a fait observer que le point de vue du Sénat correspondait largement, mais pas entièrement, à l'avis du Conseil d'Etat sur la qualification des projets.

En ce qui concerne les articles 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14 et 15, il pouvait admettre le point de vue de la commission du Sénat, et donc le transfert de ces dispositions dans le projet bicaméral obligatoire.

En revanche, en ce qui concerne l'article 2, il a estimé que la commission du Sénat interprétait la notion de compétence *ratione personae* de manière très extensive pour pouvoir qualifier cet article de bicaméral. Selon le gouvernement, cette compétence était réglée en l'occurrence par l'article 7 du projet bicaméral obligatoire. Par contre, il a proposé, dans un souci de lisibilité, de transférer tout l'article 3 dans le projet bicaméral obligatoire, faisant observer que cet article figurait, avec les articles 4 et 5, sous l'intitulé « procédure ».

En ce qui concerne l'article 17, le gouvernement a proposé de ne considérer que l'alinéa 1^{er} comme bicaméral obligatoire. Enfin, il a jugé pour le moins contestable l'argument invoqué par le Sénat pour examiner les articles 18 à 20 selon la procédure bicamérale obligatoire.

La Chambre des représentants, quant à elle, s'est rangée derrière une note établie par ses services ⁽²⁾, selon laquelle il convient de faire clairement la distinction entre le 3° et le 9° de l'article 77, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Le 3° dispose que les lois visées notamment aux articles 145 et 146 de la Constitution, c'est-à-dire les lois confiant le règlement des litiges relatifs à des droits politiques subjectifs à des juridictions autres que les cours et tribunaux ordinaires et les lois instituant des juridictions administratives ou disciplinaires, doivent être examinées selon la procédure bicamérale obligatoire.

⁽¹⁾ Voor de volledige argumentatie van de Senaatscommissie, zie bijlage 3a.

⁽²⁾ Zie bijlage 3b.

⁽¹⁾ Pour l'argumentation complète de la commission du Sénat, voir annexe 3a.

⁽²⁾ Voir annexe 3b.

Het 9° van zijn kant bepaalt dat de « organisatie van de hoven en rechtbanken » volgens de verplicht bicamerale procedure moet worden behandeld.

Over de precieze draagwijdte van het begrip « de organisatie van de hoven en rechtbanken » was gedurende de vorige zitting in de overlegcommissie na lange besprekingen een compromis bereikt (zie eerste periodiek verslag, bijlage 2, blz. 19 en 20). Dit compromis hield in dat de regels betreffende de samenstelling en de organisatie van de rechtbanken evenals de regels die een structurele bevoegdheidstoeiwijzing inhouden, volgens de verplicht bicamerale procedure moeten worden behandeld, terwijl de andere bevoegdheidstoeiwijzingen evenals de regels betreffende de rechtspleging onder de optioneel bicamerale procedure ressorteren.

In casu, zo vervolgde de Kamernota, speelde artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet enkel voor het betwiste artikel 18, en kon men zich afvragen of dit artikel wel een structurele bevoegheidsverdeling inhield.

Voor de betwiste artikelen 3, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 17 en 20 rees volgens de nota de vraag of de verwijzing naar de artikelen 145 en 146 in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, inhield dat alle bepalingen inzake de organisatie, de bevoegdheden en de werking van administratieve rechtscolleges verplicht bicameraal waren (stelling die door de Senaatscommissie en door de Raad van State werden gehuldigd). Het leek moeilijk te verantwoorden, aldus de nota, dat voor administratieve rechtscolleges zowel de organisatie als de werking en de procedure verplicht bicameraal zouden zijn, terwijl voor de gewone rechtbanken dat enkel het geval zou zijn voor de organisatie en de structurele bevoegdheden.

Bovendien werden door de Senaatscommissie een aantal zuivere procedurevoorschriften aangemerkt als regels betreffende de bevoegdheid *ratione materiae*, aldus nog de nota.

Ten slotte werd opgemerkt dat de stelling van de Senaatscommissie als zou het niet kunnen dat een verplicht bicamerale wet de bevoegdheden van een rechtcollege op algemene wijze omschrijft en dat een optioneel bicamerale wet vervolgens bepaalt wat onder die algemene omschrijving valt, inhoudt dat elke bepaling die op een of andere wijze afhangt van een verplicht bicamerale procedure ook volgens die procedure zou moeten worden behandeld, wat indruist tegen de grondwetsherziening van 1993 ⁽¹⁾.

De Kamernota besloot dan ook met de vaststelling dat een redenering waarbij een parallel wordt getrokken tussen « de organisatie van de hoven en rechtbanken » en de wetten bedoeld in de artike-

Le point 9° dispose, quant à lui, que l'« organisation des cours et tribunaux » doit être traitée selon la procédure bicamérale obligatoire.

Au cours de la session précédente, un compromis s'était dégagé au sein de la commission de concertation, au terme de longues discussions, au sujet de la portée précise de la notion d'« organisation des cours et tribunaux » (voir l'annexe 2 du premier rapport périodique, pp. 19 et 20). Ce compromis prévoyait que les règles concernant la composition et l'organisation des tribunaux ainsi que les règles qui impliquent une attribution structurelle de compétences doivent être examinées selon la procédure bicamérale obligatoire, tandis que les autres attributions de compétences ainsi que les règles relatives à la procédure relèvent de la procédure bicamérale optionnelle.

En l'espèce, poursuit la note de la Chambre, l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution ne vaut que pour l'article 18 contesté, et on pouvait se demander si cet article impliquait une répartition de compétences structurelle.

En ce qui concerne les articles contestés 3, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 17 et 20, la question qui se posait, selon la note, était celle de savoir si le renvoi aux articles 145 et 146 à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution impliquait que toutes les dispositions relatives à l'organisation, aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives étaient des dispositions bicamérales obligatoires (thèse défendue par la commission du Sénat et par le Conseil d'Etat). Il paraissait difficilement concevable, d'après la note, que tant l'organisation que le fonctionnement et la procédure soient des matières bicamérales obligatoires pour les juridictions administratives, alors que ce ne serait le cas que pour l'organisation et les compétences structurelles en ce qui concerne les tribunaux ordinaires.

Toujours selon la note, la commission du Sénat a en outre qualifié de simples prescriptions de procédure comme étant des règles relatives à des compétences *ratione materiae*.

Enfin, il a été fait observer que la thèse défendue par la commission du Sénat, thèse selon laquelle une loi bicamérale obligatoire ne peut définir de manière générale les compétences d'une juridiction et une loi bicamérale optionnelle préciser ensuite ce qui est compris dans la définition générale, implique que chaque disposition relevant d'une manière ou d'une autre d'une procédure bicamérale obligatoire devrait également être traitée selon cette procédure, ce qui va à l'encontre de la révision de la Constitution de 1993 ⁽¹⁾.

La note de la Chambre se terminait dès lors par la constatation qu'un raisonnement instaurant un parallélisme entre l'« organisation des cours et tribunaux » et les lois visées aux articles 145 et 146 de la

⁽¹⁾ Voor de volledige argumentatie van de Kamer, zie bijlage 3b.

⁽¹⁾ Pour l'argumentation intégrale développée par la Chambre, voir annexe 3b.

len 145 en 146 van de Grondwet (respectievelijk artikel 77, eerste lid, 9° en 3° van de Grondwet) op zich al vrij ver ging, maar dat, mocht men deze redenering toch volgen, het volstrekt onlogisch zou zijn voor de administratieve rechtbanken verder te gaan dan voor de hoven en rechtbanken.

Er moest dus, aldus de nota, eerst worden uitgemakt of men het compromis betreffende de draagwijdte van het begrip « de organisatie van de hoven en rechtbanken » al dan niet doortrok tot de administratieve rechtbanken. Pas daarna kon nuttig worden onderzocht welke artikelen van het optioneel bicamerale ontwerp al dan niet onder het aldus geïnterpreteerde artikel 77, eerste lid, 3°, *juncto* de artikelen 145 en 146 van de Grondwet vielen.

Behalve de opmerking van een lid dat eventueel kon worden geargumenteed dat nu iets volledig nieuws werd geschapen, de hele regeling van structurele aard was, kwam het in de overlegcommissie evenwel niet tot een bespreking ten gronde van deze aangelegenheid en van de respectieve standpunten van de Kamer en van de Senaat.

Wel werd gewezen op het groot maatschappelijk belang van de aangelegenheid en op de wenselijkheid van een snelle regeling, en werd betreurd dat het niet mogelijk was gebleken een overleg te organiseren tussen de Senaatscommissie en de Kamercommissie voor de Justitie over deze aangelegenheid.

Uiteindelijk werd beslist dat aan de voorzitters van deze commissies zou worden gevraagd overleg te plegen en dat de overlegcommissie een eventueel akkoord tussen hen tot het hare zou maken, met dien verstande dat aan het eventuele akkoord geen precedentswaarde mocht worden gehecht ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Gedurende de zitting 1996/1997 werd uiteindelijk slechts eenmaal een formele procedure tot regeling van een bevoegdheidsconflict aanhangig gemaakt bij de overlegcommissie, met name voor de artikelen 6, 117 en 118 van het *ontwerp van faillissementswet* (Gedr. St. Senaat n° 1-499/1, Gedr. St. Kamer n° 330/1-95/96).

In de Senaatscommissie voor de Justitie was een amendement ingediend op artikel 1 van dit gemengde ontwerp (zie hiervoor, punt 2.2.2) ertoe strekkende om naast het als verplicht bicameraal gekwalificeerd artikel 117 van het voor het overige als optioneel bicameraal gekwalificeerde ontwerp, ook de artikelen 6 en 118 als verplicht bicameraal te kwalificeren (Gedr. St. Senaat n° 1-499/4-95/96).

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/19-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/19.

⁽²⁾ De voorzitters van de commissies voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat kwamen onderling overeen dat de artikelen 7, 9, 11, 13, 14 en 17, eerste lid, van het oorspronkelijk als optioneel bicameraal gekwalificeerde ontwerp konden worden behandeld volgens de verplicht bicamerale procedure.

Constitution (respectivement article 77, alinéa 1^{er}, 9° et 3°, de la Constitution) allait déjà très loin, mais que, si l'on suit quand même ce raisonnement, il serait tout à fait illogique d'aller plus loin en ce qui concerne les tribunaux administratifs qu'en ce qui concerne pour les cours et tribunaux.

Selon la note, il s'agissait donc de déterminer d'abord si l'on étendait ou non le compromis intervenu sur la portée de la notion d'« organisation des cours et tribunaux » aux tribunaux administratifs. Ce n'est qu'après que l'on pourrait examiner utilement quels articles du projet bicaméral optionnel relevaient ou non de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, ainsi interprété, combiné aux articles 145 et 146 de la Constitution.

A l'exception de l'observation d'un membre, qui a fait remarquer que l'on pouvait éventuellement arguer que, dès lors que l'on innovait totalement, l'ensemble des dispositions avait une portée structurelle, la commission de concertation n'a pas débattu le fond de cette question, ni examiné les positions adoptées respectivement par la Chambre et le Sénat.

Il a été souligné, en revanche, que cette question revêtait une importance considérable sur le plan social et qu'il convenait d'y apporter rapidement une solution. On a par ailleurs déploré qu'il se fût avéré impossible d'organiser une concertation à ce propos entre les commissions de la Justice du Sénat et de la Chambre.

Il a finalement été décidé d'inviter les présidents de ces commissions à se concerter et il a été convenu que la commission de concertation ferait sien l'éventuel accord auquel ils parviendraient, étant entendu que celui-ci n'aurait pas valeur de précédent ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Au cours de la session 1996/1997, la commission de concertation n'a finalement été saisie officiellement que d'une seule procédure visant à régler un conflit de compétence, à savoir en ce qui concerne les articles 6, 117 et 118 du *projet de loi sur les faillites* (Doc. Sénat n° 1-499/1, Doc. Chambre n° 330/1-95/96).

L'article 1^{er} de ce projet mixte avait fait l'objet, en commission de la Justice du Sénat, d'un amendement (voir, à ce sujet, le point 2.2.2) tendant à faire en sorte qu'outre l'article 117 du projet relevant pour le surplus du bicaméralisme optionnel, les articles 6 et 118 relèvent, eux aussi, du bicaméralisme obligatoire (Doc. Sénat n° 1-499/4-95/96).

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/19-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/19.

⁽²⁾ Les présidents des commissions de la Justice de la Chambre des représentants et du Sénat ont convenu que les articles 7, 9, 11, 13, 14 et 17, alinéa 1^{er}, du projet qualifié initialement de bicaméral optionnel pouvaient être traités selon la procédure bicamérale obligatoire.

Het voormelde artikel 117 van het ontwerp kende een nieuwe bevoegdheid toe aan het hof van beroep. Luidens de verantwoording bij het amendement bevatte artikel 6 van het ontwerp de principiële bevoegdheidstoewijzing voor de fallietverklaringen aan de rechtbanken van koophandel en viel het bijgevolg ook onder de toepassing van artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet. Artikel 118 van het ontwerp, waarover niet gerept werd in de verantwoording bij het amendement, wijzigde artikel 631 van het Gerechtig wetboek dat de territoriale bevoegdheid van de rechtbanken van koophandel inzake faillissementen regelt.

In de overlegcommissie werd erop gewezen dat het artikel 6 slechts ten dele verplicht bicameraal was, met name in de mate dat het bepaalt dat de faillietverklaring gebeurt bij vonnis van de rechtbank van koophandel. De andere bepalingen van het artikel, die de wijze regelden waarop de zaak bij de rechtbank aanhangig moet worden gemaakt, vielen daarentegen, onder de toepassing van artikel 78 van de Grondwet. Het lid dat deze opmerking formuleerde verzette er zich evenwel niet tegen dat artikel 6 in zijn geheel als verplicht bicameraal zou worden aangemerkt, op voorwaarde dat dit niet als een precedent zou worden beschouwd.

De overlegcommissie besliste daarop zonder verdere bespreking dat de artikelen 6, 117 en 118 van het ontwerp overeenkomstig artikel 77 van de Grondwet moesten worden behandeld ⁽¹⁾.

3. — TERMIJNEN

3.1. *Inleiding*

Overeenkomstig artikel 2, 2° tot 4°, van de wet van 6 april 1995 heeft de parlementaire overlegcommissie tot taak :

- de onderzoekstermijn bepaald in de artikelen 78 tot 81 van de Grondwet te verlengen;
- overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet de termijnen te bepalen waarbinnen de Senaat zich moet uitspreken wanneer de regering de spoedbehandeling vraagt;
- in het geval bedoeld in artikel 81, vijfde lid, van de Grondwet de termijnen te bepalen waarbinnen de Kamer zich moet uitspreken over een ontwerp van wet dat haar door de Senaat wordt overgezonden of teruggezonden.

De commissie boog zich evenwel bij één gelegenheid over een probleem van termijnen buiten deze drie in de wet van 6 april 1995 vermelde hypothesen, meer bepaald in verband met de schorsing van de onderzoekstermijn wanneer het advies van de Raad van State wordt gevraagd.

L'article 117 précité du projet conférait une compétence nouvelle à la cour d'appel. Selon la justification de l'amendement, l'article 6 du projet comportait le principe de l'attribution de compétence au tribunal de commerce pour ce qui est des déclarations de faillite, de sorte qu'il relevait aussi de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution. L'article 118 du projet, auquel la justification de l'amendement ne fait pas allusion, modifiait l'article 631 du Code judiciaire, qui règle la compétence territoriale des tribunaux de commerce en matière de faillite.

Un membre a signalé, en commission de concertation, que l'article 6 ne relevait qu'en partie du bicaméralisme obligatoire, à savoir dans la mesure où il disposait que la faillite est déclarée par jugement du tribunal commerce. Il a fait observer que les autres dispositions de l'article, qui réglaient les modalités de la saisine du tribunal, relevaient en revanche de l'article 78 de la Constitution. Le membre qui a formulé cette observation ne s'est toutefois pas opposé à ce que l'ensemble de l'article 6 soit considéré comme relevant du bicaméralisme obligatoire, à condition que cela n'ait pas valeur de précédent.

La commission de concertation a ensuite décidé, sans autre discussion, que les articles 6, 117 et 118 du projet devaient être examinés conformément à l'article 77 de la Constitution ⁽¹⁾.

3. — DELAIS

3.1. *Introduction*

Conformément à l'article 2, 2° à 4°, de la loi du 6 avril 1995, la commission parlementaire de concertation est chargée :

- d'allonger les délais d'examen prévus aux articles 78 à 81 de la Constitution;
- de déterminer, conformément à l'article 80 de la Constitution, les délais dans lesquels le Sénat aura à se prononcer lorsque l'urgence est demandée par le gouvernement;
- de fixer, dans le cas visé à l'article 81, alinéa 5, de la Constitution, le délai dans lequel la Chambre aura à se prononcer sur un projet de loi transmis ou renvoyé par le Sénat.

La commission s'est toutefois penchée, à une seule occasion, sur un problème de délais n'entrant pas dans l'un des trois cas de figure prévus par la loi du 6 avril 1995. Ce problème concernait la suspension du délai d'examen en cas de demande de l'avis du Conseil d'Etat.

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/17-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/17.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/17-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/17.

3.2. *Vraag om advies aan de Raad van State — Schorsing van de termijnen*

Overeenkomstig artikel 10, § 2, eerste tot vierde lid, van de wet van 6 april 1995, worden de termijnen bedoeld in de artikelen 78 tot 80 van de Grondwet geschorst wanneer de voorzitter van de Senaat het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt over een wetsvoorstel, wetsontwerp of amendement. De schorsing neemt een einde de dag na die waarop hij het door hem ontvangen advies meedeelt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* wanneer de Kamervoorzitter het advies van de Raad van State vraagt over een wetsontwerp dat door de Senaat werd overgemaakt met toepassing van artikel 81 van de Grondwet.

Deze regeling van schorsing van de termijnen bij raadpleging van de Raad van State vond gedurende de zitting 1996-1997 driemaal toepassing, waarvan eenmaal voor het na evocatie in de Senaat aanhangige wetsontwerp *houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten* (Gedr. St. Senaat n° 1-520/1, Gedr. St. Kamer n° 346/1-96/97) en tweemaal voor ontwerpen aanhangig in de Kamer van volksvertegenwoordigers na te zijn overgezonden door de Senaat met toepassing van artikel 81 van de Grondwet, met name het *wetsontwerp strekkende om het geweld tussen partners tegen te gaan* (Gedr. St. Kamer n° 949/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-269/1) en het *wetsontwerp tot wijziging van artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 tot vaststelling van het recht op een bestaansminimum en van artikel 19 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn* (Gedr. St. Kamer n° 766/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-284/1).

De adviesaanvragen over de in de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangige ontwerpen gaven geen aanleiding tot opmerkingen, maar in de overlegcommissie werd door sommigen betreurd dat geen termijn was gesteld voor het door de Senaat aan de Raad van State gevraagde advies over een amendement op het *wetsontwerp betreffende de reclame voor tabaksproducten*.

De mening werd geopperd dat het niet normaal is dat een advies van de Raad van State over een ontwerp, een of meerdere artikelen ervan of een amendement erop, maanden zou kunnen uitblijven daar waar in de hypothesen bedoeld in artikel 10, § 2, van de wet van 6 april 1995, de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat, die toch belast zijn met het onderzoek ten gronde van het desbetreffende ontwerp, gebonden zijn door relatief korte termijnen (in principe 60 dagen).

De overlegcommissie stelde vast dat moest worden onderzocht of het niet aangewezen was de gecoördi-

3.2. *Demande d'avis du Conseil d'Etat — Suspension des délais*

Conformément à l'article 10, § 2, alinéas 1^{er} à 4 de la loi du 6 avril 1995, les délais prévus aux articles 78 à 80 de la Constitution sont suspendus lorsque le président du Sénat demande l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat sur une proposition, un projet de loi ou un amendement. Cette suspension prend fin le lendemain du jour où il transmet l'avis à la Chambre des représentants.

Il en est de même *mutatis mutandis* lorsque le président de la Chambre demande l'avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi transmis par le Sénat en application de l'article 81 de la Constitution.

Cette règle relative à la suspension des délais en cas de consultation du Conseil d'Etat a été appliquée à trois reprises au cours de la session 1996-1997, dont une fois pour le *projet de loi interdisant la publicité pour les produits du tabac* (Doc. Sénat n° 1-520/1, Doc. Chambre n° 346/1-96/97), examiné au Sénat après évocation, et deux fois pour des projets examinés à la Chambre des représentants après avoir été transmis par le Sénat en application de l'article 81 de la Constitution, à savoir le *projet de loi visant à combattre la violence au sein du couple* (Doc. Chambre n° 949/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-269/1) et le *projet de loi modifiant l'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et l'article 19 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale* (Doc. Chambre n° 766/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-284/1).

Les demandes d'avis sur les projets de loi déposés à la Chambre des représentants n'ont donné lieu à aucune observation, mais certains membres de la commission de concertation ont déploré qu'aucun délai n'ait été fixé en ce qui concerne la demande d'avis adressée par le Sénat au Conseil d'Etat sur un amendement au *projet de loi relatif à la publicité pour les produits du tabac*.

D'aucuns estimaient qu'il n'est pas normal qu'un avis du Conseil d'Etat sur un projet, sur un ou plusieurs articles d'un projet ou sur un amendement à ce projet se fasse attendre plusieurs mois, alors que dans les hypothèses prévues à l'article 10, § 2, de la loi du 6 avril 1995, la Chambre des représentants ou le Sénat, qui sont chargés de l'examen au fond dudit projet, sont eux tenus par des délais relativement courts (en principe 60 jours).

La commission de concertation a constaté qu'il y avait lieu d'examiner s'il ne s'indiquerait pas de mo-

neerde wetten op de Raad van State op dit punt te wijzigen ⁽¹⁾.

3.3. Verzoek tot spoedbehandeling

Tijdens de gewone zitting 1996-1997 heeft de regering slechts viermaal een beroep gedaan op de mogelijkheid die artikel 80 van de Grondwet haar biedt om bij de indiening van een in artikel 80 van de Grondwet bedoeld wetsontwerp de spoedbehandeling te vragen.

Dat is aanmerkelijk minder dan tijdens de vorige zitting toen een dergelijk verzoek dertienmaal werd geformuleerd, wat tot opmerkingen van de commissie en tot afspraken met de regering over deze aangelegenheid had geleid (zie het eerste periodiek verslag, Gedr. St. Kamer n° 83/1-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-83/1, blz. 8 en 9). Deze opmerkingen en afspraken hebben dus een opvallende daling van het aantal verzoeken tot spoedbehandeling tot gevolg gehad.

Tijdens de zitting 1996-1997 werd de spoedbehandeling gevraagd voor het *wetsontwerp betreffende de financiering van het HST-project* (Gedr. St. Kamer n° 783/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-530/1), het *wetsontwerp tot wijziging van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht* (Gedr. St. Kamer n° 1067/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-688/1), het *wetsontwerp houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan de ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking gesteld van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur* (Gedr. St. Kamer n° 981/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-619/1) en het *wetsontwerp tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal* (Gedr. St. Kamer n° 1097/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-780/1).

In de eerste drie gevallen werd de evocatietermijn telkens bepaald op 5 dagen, conform de afspraak die terzake in de overlegcommissie werd gemaakt gedurende de vorige zitting (zie het eerste periodiek verslag, blz. 9), en de onderzoekstermijn respectievelijk op 15 dagen voor het eerste ontwerp en op 30 dagen voor het tweede en het derde ontwerp ⁽²⁾.

Met betrekking tot het laatste ontwerp werd wel opgemerkt dat de regering na de beslissing van de

diffier sur ce point ⁽¹⁾ les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

3.3. Demande d'urgence

Au cours de la session ordinaire 1996-1997, le gouvernement n'a recouru qu'à quatre reprises à la possibilité que lui offre l'article 80 de la Constitution de demander l'urgence lors du dépôt d'un projet de loi visé à l'article 78 de la Constitution.

Le nombre de demandes d'urgence avait été nettement plus élevé au cours de la session précédente, puisque treize demandes avaient été formulées, ce qui avait amené la commission de concertation à faire des observations et à passer des accords avec le gouvernement à ce sujet (voir le premier rapport périodique, Doc. Chambre n° 83/1-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-83/1, pp. 8 et 9). Ces observations et accords ont donc entraîné une diminution importante du nombre de demandes d'urgence.

Au cours de la session 1996-1997, l'urgence a été demandée pour le *projet de loi relatif au financement du projet TGV* (Doc. Chambre n° 783/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-530/1), le *projet de loi portant modification de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie* (Doc. Chambre n° 1067/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-688/1), le *projet de loi octroyant la qualité d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires des administrations fiscales mis à la disposition du procureur du Roi et de l'auditeur du travail* (Doc. Chambre n° 981/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-619/1) et le *projet de loi visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National* (Doc. Chambre n° 1097/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-780/1).

Dans les trois premiers cas, le délai d'évocation a été fixé chaque fois à cinq jours, conformément à l'accord que la commission de concertation avait passé à ce sujet au cours de la session précédente (voir le premier rapport périodique, p. 9), et le délai d'examen a été fixé à quinze jours pour le premier projet et à trente jours pour les deuxième et troisième projets ⁽²⁾.

En ce qui concerne le dernier projet, la commission a toutefois fait observer que le gouvernement avait

⁽¹⁾ Met betrekking tot deze aangelegenheid werd zowel in de Kamer van volksvertegenwoordigers als in de Senaat een wetsvoorstel ingediend tot wijziging 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, respectievelijk op 25 september 1997 door de h. Detienne c.s. (Gedr. St. Kamer n° 1208/1-96/97) en op 3 december 1997 door de heer Daras c.s. (Gedr. St. Senaat n° 1-802/1).

⁽²⁾ Respectievelijk Gedr. St. Kamer n° 82/13-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/13, Gedr. St. Kamer n° 82/18-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/18 en Gedr. St. Kamer n° 82/16-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/16.

⁽¹⁾ En ce qui concerne cette matière, une proposition de loi modifiant 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 a été déposée à la Chambre des représentants et au Sénat, respectivement le 25 septembre 1997 par M. Detienne et consorts (Doc. Chambre n° 1208/1-96/97) et le 3 décembre 1997 par M. Daras et consorts (Doc. Sénat n° 1-802/1).

⁽²⁾ Voir respectivement Doc. Chambre n° 82/13-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/13, Doc. Chambre n° 82/18-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/18 et Doc. Chambre n° 82/16-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/16.

ministerraad meerdere maanden had laten voorbijgaan alvorens de tekst in te dienen bij het Parlement.

In het vierde geval daarentegen (ontwerp « *tot rationalisering van het beheer van de luchthaven Brussel-Nationaal* »), dat aan de orde was tijdens de laatste vergadering van de zitting 1996-1997, was de commissie van oordeel dat niet was aangetoond dat er gegronde redenen voorhanden waren om het verzoek tot spoedbehandeling te verantwoorden, en stelde zij haar beslissing uit (toepassing van artikel 13 van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie) ⁽¹⁾.

3.4. Verlenging van de termijnen van onderzoek

Luidens artikel 82 van de Grondwet kan de parlementaire overlegcommissie te allen tijde de in de artikelen 78 tot 81 van de Grondwet voorgeschreven termijnen van onderzoek verlengen.

De commissie heeft gedurende de zitting 1996-1997 op verzoek van de Senaat herhaaldelijk gebruik gemaakt van deze mogelijkheid voor wetsontwerpen die aanhangig waren in de Senaat.

Het initiatief voor de verzoeken tot verlenging van de onderzoekstermijn ging meestal uit van de commissie die belast was met het onderzoek van de betrokken wetsontwerpen. In dat geval werd aan de overlegcommissie een overzicht verstrekt van de agenda van de betrokken commissie en van de stand van zaken met betrekking tot de bespreking van de desbetreffende ontwerpen.

De onderzoekstermijn werd meer bepaald verlengd met 30 dagen voor het *wetsontwerp betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen* (Gedr. St. Senaat n° 1-393/1, Gedr. St. Kamer n° 427/1-95/96) en voor het *wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en het Burgerlijk Wetboek betreffende de procedures van echtscheiding* (Gedr. St. Senaat n° 1-437/1, Gedr. St. Kamer n° 202/1-95/96) ⁽²⁾.

Het bleek ook nodig de onderzoekstermijn te verlengen met 15 dagen voor het *wetsontwerp betreffende de financiering van het HST-project* (Gedr. St. Senaat n° 1-530/1, Gedr. St. Kamer n° 783/1-96/97), waarvoor de regering met toepassing van artikel 80 van de Grondwet de spoedbehandeling had gevraagd en waarvoor de overlegcommissie in haar vorige ver-

laissé s'écouler plusieurs mois après l'approbation de ce projet par le Conseil des ministres avant de le déposer au parlement.

Dans le cas du quatrième projet de loi (*visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National*), sur lequel elle s'est penchée lors de sa dernière réunion de la session 1996-1997, la commission a estimé qu'il n'était pas démontré que des motifs fondés justifiaient la demande d'urgence et elle a reporté sa décision (en application de l'article 13 de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation) ⁽¹⁾.

3.4. Prolongation des délais d'examen

Aux termes de l'article 82 de la Constitution, la commission de concertation peut à tout moment prolonger les délais d'examen prévus aux articles 78 à 81 de la Constitution.

Au cours de la session 1996-1997, la commission a, à plusieurs reprises, fait usage de cette possibilité, à la demande du Sénat, pour des projets de loi dont celui-ci était saisi.

C'est en général la commission chargée d'examiner les projets de loi en question qui a pris l'initiative de demander la prolongation des délais d'examen. Dans ce cas, un aperçu de l'ordre du jour de cette commission et de la situation en ce qui concerne l'examen des projets en question a été remis à la commission de concertation.

C'est ainsi que le délai d'examen a été prolongé de trente jours pour le *projet de loi sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations* (Doc. Sénat n° 1-393/1, Doc. Chambre n° 427/1-95/96) et pour le *projet de loi modifiant le Code judiciaire et le Code civil en ce qui concerne les procédures en divorce* (Doc. Sénat n° 1-437/1, Doc. Chambre n° 202/1-95/96) ⁽²⁾.

Il s'est également avéré nécessaire de prolonger de quinze jours le délai d'examen pour le *projet de loi relatif au financement du projet TGV* (Doc. Sénat n° 1-530/1, Doc. Chambre n° 783/1-96/97), pour lequel le gouvernement avait demandé l'urgence en application de l'article 80 de la Constitution et pour lequel la commission de concertation avait pourtant, lors de

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/19-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/19; tijdens de eerste vergadering van de gewone zitting 1997-1998 werd de evocatietermijn voor dit ontwerp bepaald op 5 dagen en de onderzoekstermijn op 30 dagen (Gedr. St. Kamer n° 82/20-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat, n° 1-82/20).

⁽²⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/12-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/12.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/19-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/19; au cours de la première réunion de la session ordinaire 1997-1998, le délai d'évocation de ce projet a été fixé à cinq jours et le délai d'examen à 30 jours (Doc. Chambre n° 82/20-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/20).

⁽²⁾ Doc. Chambre n° 82/12-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/12.

gadering de onderzoekstermijn nochtans had ingekort tot 15 dagen (zie hiervoor punt 3.3) ⁽¹⁾.

Voor twee ontwerpen werd de onderzoekstermijn tweemaal verlengd op vraag van de bevoegde Senaatscommissie, met name voor het *wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord* (Gedr. St. Senaat n° 1-498/1, Gedr. St. Kamer n° 329/1-95/96) en voor het *ontwerp van faillissementswet* (Gedr. St. Senaat n° 1-499/1, Gedr. St. Kamer n° 330/1-95/96), waarvan de parlementaire behandeling gezamenlijk verliep.

Nadat de overlegcommissie de onderzoekstermijn reeds een eerste maal had verlengd met 60 dagen ⁽²⁾ besliste zij in een latere vergadering de onderzoekstermijn voor deze ontwerpen nogmaals te verlengen met 35 dagen ⁽³⁾, rekening houdend met de agenda van de bevoegde Senaatscommissie en van de plenaire vergadering van de Senaat.

Ten slotte verlengde de overlegcommissie voor twee ontwerpen de onderzoekstermijn met een beperkt aantal dagen, gelet op het verloop van de bespreking ervan in de plenaire vergadering van de Senaat. Voor het *wetsontwerp houdende diverse bepalingen met betrekking tot de protesten* (Gedr. St. Senaat n° 1-566/1, Gedr. St. Kamer n° 817/1-96/97) werd de onderzoekstermijn op verzoek van de Senaat verlengd met 7 dagen, omdat gevreesd werd dat een vertraging bij de verspreiding van het verslag van de bevoegde commissie tot een verdaging met een week van de bespreking in plenaire vergadering zou leiden, in welk geval de onderzoekstermijn zou zijn verstreken ⁽⁴⁾.

Voor het *ontwerp van faillissementswet* (zie hiervoor) werd de onderzoekstermijn nog een derde maal verlengd, ditmaal met 9 dagen. Deze verlenging werd gemotiveerd door het feit dat het ontwerp, dat in plenaire vergadering werd besproken enkele dagen vóór het verstrijken van de onderzoekstermijn, nog door de Senaat geamendeerd was, zodat de eindstemming met toepassing van artikel 11, § 1, van de wet van 6 april 1995 slechts kon plaatsvinden nadat vijf dagen zouden zijn verstreken of, *in casu*, na het verstrijken van de onderzoekstermijn ⁽⁵⁾.

Gedurende de gewone zitting 1996-1997 werd bij de overlegcommissie geen enkel verzoek tot verlenging van de onderzoekstermijn ingediend voor bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangige wetsontwerpen (zie hierna).

De commissie heeft gedurende deze zitting geen enkel verzoek tot verlenging van de onderzoekstermijn afgewezen, noch een kortere verlenging toegekend dan was gevraagd.

sa précédente réunion, ramené le délai d'examen à quinze jours (voir le point 3.3 ci-dessus) ⁽¹⁾.

La commission de concertation a, à la demande de la commission compétente du Sénat, prolongé deux fois le délai d'examen de deux projets, à savoir le *projet de loi relatif au concordat judiciaire* (Doc. Sénat n° 1-498/1, Doc. Chambre n° 329/1-95/96) et le *projet de loi sur les faillites* (Doc. Sénat n° 1-499/1, Doc. Chambre n° 330/1-95/96), qui ont été examinées conjointement.

Après avoir prolongé une première fois le délai d'examen de ces projets de soixante jours ⁽²⁾, la commission de concertation a décidé, au cours d'une réunion ultérieure, de le prolonger une nouvelle fois de 35 jours ⁽³⁾, compte tenu de l'ordre du jour de la commission compétente du Sénat et de l'assemblée plénière du Sénat.

Enfin, la commission de concertation a prolongé le délai d'examen de deux projets d'un nombre limité de jours, eu égard à l'évolution de leur discussion au sein de l'assemblée plénière du Sénat. Le délai d'examen du *projet de loi portant des dispositions diverses relatives au protêts* (Doc. Sénat n° 1-566/1, Doc. Chambre n° 817/1-96/97), a, à la demande du Sénat, été prolongé de sept jours, étant donné que l'on craignait qu'un retard dans la distribution du rapport de la commission compétente retarde d'une semaine sa discussion en séance plénière, auquel cas le délai d'examen serait expiré ⁽⁴⁾.

Le délai d'examen du *projet de loi sur les faillites* (voir ci-avant) a été prolongé une troisième fois, et ce, de neuf jours. Cette prolongation se justifiait par le fait que ce projet, qui avait été examiné en séance plénière quelques jours avant l'expiration du délai d'examen, avait encore été amendé par le Sénat, de sorte qu'en application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995, le vote final ne pouvait avoir lieu qu'après cinq jours ou, en l'occurrence, après l'expiration du délai d'examen ⁽⁵⁾.

Au cours de la session ordinaire 1996-1997, aucune demande de prolongation du délai d'examen n'a été introduite auprès de la commission de concertation pour des projets de loi dont la Chambre des représentants était saisie (voir ci-après).

La commission n'a, au cours de cette session, rejeté aucune demande de prolongation du délai d'examen ni accordé de prolongation plus brève que ce qui avait été demandé.

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/15-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/15.

⁽²⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/15-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/15.

⁽³⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/17-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/17.

⁽⁴⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/17-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/17.

⁽⁵⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/19-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/19.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/15-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/15.

⁽²⁾ Doc. Chambre n° 82/15-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/15.

⁽³⁾ Doc. Chambre n° 82/17-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/17.

⁽⁴⁾ Doc. Chambre n° 82/17-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/17.

⁽⁵⁾ Doc. Chambre n° 82/19-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/19.

3.5. *Bepaling van de termijn waarbinnen de Kamer zich dient uit te spreken*

Luidens artikel 81, laatste lid, van de Grondwet, dient de overlegcommissie de termijnen te bepalen waarbinnen de Kamer uitspraak moet doen wanneer zij niet beslist heeft binnen de in dit artikel voorgeschreven termijnen, dit wil zeggen binnen de onderzoekstermijnen die voor haar gelden wanneer de Senaat een wetsontwerp verzendt met toepassing van artikel 81 van de Grondwet. Deze onderzoekstermijn bedraagt 60 dagen voor het eerste onderzoek na overzending van het ontwerp door de Senaat en 15 dagen voor het eventuele tweede onderzoek.

In tegenstelling tot wat geldt bij toepassing van artikel 82 van de Grondwet (zie hiervoor), gaat het bij de toepassing van artikel 81 niet om een verlenging van de lopende termijn met het aantal dagen beslist door de overlegcommissie, maar om de vaststelling van een nieuwe termijn die ingaat de dag na die waarop de commissie haar beslissing heeft genomen.

Wanneer bij toepassing van artikel 81 van de Grondwet, blijkt dat de Kamer de bespreking van een ontwerp niet kan beëindigen binnen de onderzoekstermijn waartoe zij gehouden is, staan er dus twee mogelijkheden open : een verlenging van die onderzoekstermijn door de parlementaire overlegcommissie met toepassing van artikel 82 van de Grondwet of het bepalen van een nieuwe termijn met toepassing van artikel 81 van de Grondwet. De toepassing van artikel 82 van de Grondwet veronderstelt wel dat de overlegcommissie wordt aangezocht alvorens de lopende onderzoekstermijn verstreken is. Artikel 81, daarentegen, vindt toepassing na het verstrijken van de oorspronkelijke onderzoekstermijn.

In geen enkel van de gevallen waarin de onderzoekstermijnen van de Kamer ontoereikend bleken gedurende de gewone zitting 1996-1997 werd een beroep gedaan op de mogelijkheid tot verlenging van termijnen geboden door artikel 82 van de Grondwet (zie hiervoor, punt 3.4). In al die gevallen werd bijgevolg toepassing gemaakt van artikel 81 van de Grondwet.

De nieuwe termijnen van onderzoek die werden vastgesteld gedurende de zitting 1996-1997 varieerden van 9 tot 60 dagen.

Zoals voor sommige ontwerpen de onderzoekstermijn voor de Senaat meer dan eenmaal werd verlengd, diende de overlegcommissie voor enkele ontwerpen ook meer dan eenmaal een nieuwe onderzoekstermijn te bepalen, nadat de Kamer de bespreking van die ontwerpen niet binnen de eerst vastgestelde, nieuwe termijn had afgerond.

Er werd een nieuwe onderzoekstermijn van 9 dagen vastgesteld voor het *wetsontwerp tot wijziging van de provinciewet* (Gedr. St. Kamer n° 935/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-236/1) en voor het *wetsontwerp tot wijziging van artikel 104, 8°, van het Wetboek van*

3.5. *Fixation du délai dans lequel la Chambre doit se prononcer*

En vertu de l'article 81, dernier alinéa, de la Constitution, la commission de concertation fixe le délai dans lequel la Chambre doit se prononcer si celle-ci n'a pas décidé dans les délais prescrits dans cet article, c'est-à-dire dans les délais d'examen qui lui sont impartis lorsque le Sénat transmet un projet de loi en application de l'article 81 de la Constitution. Ce délai d'examen est de soixante jours pour le premier examen après renvoi du projet par le Sénat et de quinze jours pour le second examen éventuel.

Contrairement à ce qui est le cas lorsqu'il est fait application de l'article 82 de la Constitution (voir ci-dessus), il ne s'agit pas, en cas d'application de l'article 81, de prolonger le délai en cours d'un certain nombre de jours décidé par la commission de concertation, mais de fixer un nouveau délai qui prend cours le lendemain du jour où la commission a pris sa décision.

S'il s'avère, qu'en application de l'article 81 de la Constitution, la Chambre ne peut pas terminer l'examen d'un projet dans le délai d'examen qu'elle est tenue de respecter, deux solutions sont possibles : l'allongement du délai d'examen par la commission parlementaire de concertation en application de l'article 82 de la Constitution ou la fixation d'un nouveau délai en application de l'article 81 de la Constitution. L'application de l'article 82 de la Constitution suppose toutefois que la commission de concertation soit saisie de la question avant l'expiration du délai d'examen en cours. L'article 81 s'applique par contre après l'expiration du délai d'examen initialement fixé.

Dans aucun des cas où les délais d'examen de la Chambre se sont avérés insuffisants au cours de la session ordinaire 1996-1997, il n'a été recouru à la possibilité de prolonger les délais prévue par l'article 82 de la Constitution (voir le point 3.4 ci-dessus). Dans tous ces cas, on a par conséquent appliqué l'article 81 de la Constitution.

Les nouveaux délais d'examen fixés au cours de la session 1996-1997 ont varié de neuf à soixante jours.

De même que, pour certains projets, le délai d'examen imparti au Sénat a été prolongé plus d'une fois, la commission de concertation a également dû fixer plus d'une fois un nouveau délai d'examen pour certains projets, après que la Chambre n'eut pas terminé l'examen de ces projets dans le premier nouveau délai.

Un nouveau délai d'examen de neuf jours a été fixé pour le *projet de loi modifiant la loi provinciale* (Doc. Chambre n° 935/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-236/1) et pour le *projet de loi modifiant l'article 104, 8°, du Code des impôts sur les revenus 1992 en vue de proté-*

de inkomstenbelasting met het oog op de bescherming van het onroerend cultureel erfgoed (Gedr. St. Kamer n° 948/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-288/1) ⁽¹⁾.

In het eerste geval hield de overlegcommissie rekening met de mogelijkheid dat het ontwerp zou worden geamendeerd in de plenaire vergadering van de Kamer zodat de stemming over het geheel slechts na verloop van vijf dagen zou kunnen plaatsvinden (zie ook hiervoor, punt 3.4).

Voor het *wetsontwerp tot wijziging van artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en van artikel 19 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn* werd tweemaal een nieuwe termijn bepaald.

Nadat de overlegcommissie eerst een eerste nieuwe termijn van 30 dagen had bepaald ⁽²⁾, stelde zij tijdens haar volgende vergadering nogmaals een nieuwe termijn van 30 dagen vast ⁽³⁾, alhoewel in de commissie was opgemerkt dat een advies van de Raad van State was gevraagd met betrekking tot het ontwerp, zodat de termijnen met toepassing van artikel 10, § 2, van de wet van 6 april 1995 hoe dan ook geschorst waren voor dit ontwerp.

Tijdens een van haar vergaderingen boog de overlegcommissie zich gelijktijdig over drie ontwerpen waarvoor de onderzoekstermijn voor de Kamer verstreken was, met name het *wetsontwerp met betrekking tot de rechtsbijstand inzake de afgifte van stukken uit het dossier in strafzaken* (Gedr. St. Kamer n° 864/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-17/1), het *wetsontwerp houdende invoeging van een artikel 61bis in het Wetboek van Strafvordering* (Gedr. St. Kamer n° 865/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-9/1) en het *wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering inzake de procedure tot onttrekking van de zaak aan de rechter* (Gedr. St. Kamer n° 866/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-456/1).

Bij die gelegenheid werd door de Senaatsdelegatie in de overlegcommissie aangedrongen op een snelle bespreking van de ontwerpen door de Kamer, omdat zij strekten tot regeling van dringende problemen.

De Kamerdelegatie van haar kant stelde voor de nieuwe onderzoekstermijn voor de drie ontwerpen te bepalen op 60 dagen. Zij wees erop dat de Kamercommissie voor de Justitie waarnaar deze ontwerpen waren verwezen, op dat ogenblik het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtsplegingen in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (Gedr. St. Kamer n° 857/1-96/97, Gedr. St. Senaat n° 1-704/1) besprak, waaraan zij al haar beschikbare tijd besteedde. De bespreking van het tweede van de drie ontwerpen waarvoor een

ger le patrimoine culturel immobilier (Doc. Chambre n° 948/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-288/1) ⁽¹⁾.

Dans le premier cas, la commission de concertation a tenu compte de la possibilité que le projet soit amendé en séance plénière de la Chambre, de sorte que le vote sur l'ensemble ne pourrait avoir lieu qu'après cinq jours (voir également ci-dessus, point 3.4).

Un nouveau délai a été fixé à deux reprises pour le *projet de loi modifiant l'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et l'article 19 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale*.

Après avoir fixé un premier nouveau délai de trente jours ⁽²⁾, la commission de concertation a fixé un nouveau délai de trente jours lors de sa réunion suivante ⁽³⁾, bien que l'on ait fait observer en son sein qu'un avis du Conseil d'Etat avait été demandé concernant le projet, de sorte que les délais applicables en vertu de l'article 10, § 2, de la loi du 6 avril 1995 étaient de toute manière suspendus pour ce projet.

Lors d'une de ses réunions, la commission de concertation s'est penchée sur trois projets dont le délai d'examen devant la Chambre était expiré, à savoir le *projet de loi relatif à l'assistance judiciaire pour la délivrance de copies de pièces du dossier judiciaire en matière pénale* (Doc. Chambre n° 864/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-17/1), le *projet de loi insérant un article 61bis dans le Code d'instruction criminelle* (Doc. Chambre n° 865/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-9/1) et le *projet de loi modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne la procédure en dessaisissement* (Doc. Chambre n° 866/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-456/1).

A cette occasion, la délégation du Sénat au sein de la commission de concertation a insisté pour que les projets soient examinés rapidement par la Chambre parce qu'ils visaient à régler des problèmes urgents.

Pour sa part, la délégation de la Chambre a proposé de fixer le nouveau délai d'examen à soixante jours pour les trois projets. Elle a souligné que la commission de la Justice de la Chambre, devant laquelle ces projets avaient été renvoyés, examinait à ce moment, en y consacrant tout son temps disponible, le projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction (Doc. Chambre n° 857/1-96/97, Doc. Sénat n° 1-704/1). L'examen du deuxième de ces trois projets pour lesquels un nouveau délai devait être fixé avait

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/17-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/17.

⁽²⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/15-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/15.

⁽³⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/16-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/16.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/17-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/17.

⁽²⁾ Doc. Chambre n° 82/15-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/15.

⁽³⁾ Doc. Chambre n° 82/16-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/16.

nieuwe termijn moest worden bepaald, was door de Kamercommissie trouwens aan de bespreking van dat belangrijke ontwerp gekoppeld. Het eerste zou onmiddellijk daarna worden besproken. Voor het derde had de regering een amendement aangekondigd.

Uiteindelijk bepaalde de overlegcommissie de onderzoekstermijn waarbinnen de Kamer zich diende uit te spreken op 60 dagen voor het tweede ontwerp, en op slechts 30 dagen voor het eerste en het derde ⁽¹⁾.

Dat was de enige keer gedurende de zitting 1996/1997 dat de overlegcommissie een kortere termijn vaststelde dan gevraagd, wanneer zij met toepassing van artikel 81, laatste lid, of artikel 82 van de Grondwet was aangezocht om een nieuwe onderzoekstermijn te bepalen of de onderzoekstermijn te verlengen ⁽²⁾.

Toen de twee betrokken ontwerpen opnieuw op de agenda van de volgende vergadering van de overlegcommissie werden ingeschreven omdat de Kamer geen beslissing had genomen binnen de tijdens de vorige vergadering bepaalde onderzoekstermijn, stelde de overlegcommissie echter een nieuwe termijn van 35 dagen vast, zonder dat dit aanleiding gaf tot enige opmerking ⁽³⁾.

4. — AFSPRAKEN TER BEVORDERING VAN DE GOEDE WERKING VAN DE NIEUWE WETGEVINGSPROCEDURE

De overlegcommissie stelde vast dat de eenzijdige herkwalificering van ontwerpen of artikelen ervan door de ene assemblee zonder voorafgaandelijk overleg met de andere assemblee ⁽⁴⁾, niet bevorderlijk is voor de goede betrekkingen tussen beide Kamers. Afhankelijk van het stadium van de behandeling waarin dat gebeurt, is het immers niet uitgesloten dat de andere Kamer in de onmogelijkheid verkeert om nog nuttig te reageren als zij niet akkoord gaat met de herkwalificering en dat er haar in het beste geval geen andere mogelijkheid rest dan de kwalificatie weer eenzijdig te wijzigen.

Daarom werd afgesproken dat wanneer tijdens de behandeling van een wetsvoorstel of -ontwerp in commissie in één van beide Kamers twijfel rijst over de juiste kwalificatie van een tekst, deze tekst niet eenzijdig zou worden geherkwalificeerd, maar dat het probleem onmiddellijk zou worden voorgelegd aan de parlementaire overlegcommissie.

⁽¹⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/16-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/16.

⁽²⁾ Voor de verlenging van de onderzoekstermijn, zie hiervoor, punt 3.4.

⁽³⁾ Gedr. St. Kamer n° 82/17-1995 (B.Z.), Gedr. St. Senaat n° 1-82/17.

⁽⁴⁾ Zoals bijvoorbeeld was gebeurd voor het wetsontwerp betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen (Gedr. St. Kamer n° 427/1-95/96, Gedr. St. Senaat n° 1-393/1).

d'ailleurs été lié à l'examen de ce projet important. Le premier serait examiné immédiatement après. Pour le troisième, le gouvernement avait annoncé un amendement.

Finale­ment, la commission de concertation a fixé le délai d'examen dans lequel la Chambre devait se prononcer à soixante jours pour le deuxième projet, et à trente jours seulement pour le premier et le troisième ⁽¹⁾.

Ce fut la seule et unique fois au cours de la session 1996/1997 que la commission de concertation a fixé un délai plus court que le délai demandé lorsqu'elle a été invitée, en application de l'article 81, dernier alinéa, ou de l'article 82 de la Constitution, à fixer un nouveau délai d'examen ou à prolonger le délai d'examen ⁽²⁾.

Toutefois, lorsque les deux projets en question ont été réinscrits à l'ordre du jour de la commission de concertation parce que la Chambre ne s'était pas prononcée dans le délai d'examen fixé lors de la précédente réunion, la commission de concertation a fixé un nouveau délai de trente-cinq jours sans que cette décision fasse l'objet d'une observation quelconque ⁽³⁾.

4. — ACCORDS EN VUE D'AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA NOUVELLE PROCEDURE LEGISLATIVE

La commission de concertation a constaté que la requalification unilatérale de projets ou d'articles de projets par une assemblée, sans concertation préalable avec l'autre assemblée ⁽⁴⁾, n'était pas de nature à promouvoir les bonnes relations entre les deux Chambres. Il n'est en effet pas exclu, compte tenu de l'état d'avancement de la discussion au moment de la requalification, que l'autre assemblée ne puisse plus réagir utilement si elle n'est pas d'accord sur la requalification et que, dans le meilleur des cas, il ne lui reste plus d'autre possibilité que de modifier à nouveau unilatéralement la qualification.

Il a dès lors été convenu que si un doute surgit quant à la qualification d'un texte au cours de l'examen d'une proposition ou d'un projet de loi en commission dans une des deux Chambres, ce texte ne serait pas requalifié unilatéralement, mais que le problème serait soumis immédiatement à la commission parlementaire de concertation.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/16-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/16.

⁽²⁾ Pour la prolongation du délai d'examen, voir le point 3.4. ci-dessus.

⁽³⁾ Doc. Chambre n° 82/17-1995 (S.E.), Doc. Sénat n° 1-82/17.

⁽⁴⁾ Comme cela s'était passé, par exemple, pour le projet de loi sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations (Doc. Chambre n° 427/1-95/96, Doc. Sénat n° 1-393/1).

Bij een andere gelegenheid werd in de overlegcommissie betreurd dat de Kamer alle amendementen die de Senaat had aangenomen op een wetsontwerp ⁽¹⁾ ongedaan had gemaakt, zonder dat er voorafgaand overleg was gepleegd, eventueel via de commissievoorzitters, wat het mogelijk zou hebben gemaakt sommige misverstanden te vermijden.

Er werd vastgesteld dat het aangewezen leek in de toekomst meer aandacht te schenken aan dat aspect.

*De voorzitter van
de Senaat,*

F. SWAELEN

*De voorzitter van de
Kamer van volks-
vertegenwoordigers*

R. LANGENDRIES

A une autre occasion, il a été déploré, au sein de la commission de concertation, que la Chambre ait écarté tous les amendements que le Sénat avait adoptés à un projet de loi ⁽¹⁾, et ce, sans qu'il y ait eu de concertation préalable, éventuellement par le truchement des présidents de commission, ce qui aurait permis d'éviter certains malentendus.

Il a été constaté qu'il paraissait indiqué d'être, à l'avenir, plus attentif à cet aspect.

Le président du Sénat,

F. SWAELEN

*Le président de la
Chambre des
représentants,*

R. LANGENDRIES

⁽¹⁾ Het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk wetboek en het Burgerlijk wetboek betreffende de procedures tot echtscheiding (Gedr. St. Kamer, 1995-1996, n° 202/1, Gedr. St. Senaat, n° 1-437/1).

⁽¹⁾ Le projet de loi modifiant le Code judiciaire et le Code civil en ce qui concerne les procédures en divorce (Doc. Chambre, 1995-1996, n° 202/1 et Doc. Sénat, n° 1-437/1).

BIJLAGE 1

**Werknota opgesteld door de diensten
van de Kamer, ten behoeve van de
parlementaire overlegcommissie ⁽¹⁾**

**Behandeling van gemengde ontwerpen — ontwerp
van compromisregeling**

Principe 1 :

*Verplicht monocamerale bepalingen (artikel 74 van de Grondwet) mogen nooit vermengd worden met verplicht of optioneel bicamerale bepalingen. Een « gemengd monoca-
meraal-bicameraal » ontwerp is dus altijd uit den boze ⁽²⁾.*

Principe 2 :

In de mate van het mogelijke moet de regering vermijden om in eenzelfde ontwerp optioneel bicamerale (artikel 78 Grondwet) en verplicht bicamerale (artikel 77 Grondwet) bepalingen op te nemen.

Stelt de Raad van State in zijn advies niettemin vast dat het ontwerp gemengde bepalingen bevat, dan kan hier met een zekere soepelheid worden opgetreden. De politieke respectievelijke wetgevingstechnische samenhang kan immers van die aard zijn dat een radicale splitsing irrationeel is.

Op dit niveau kan in de praktijk een onderscheid worden gemaakt tussen :

a) ontwerpen die hoofdzakelijk *wijzigingsbepalingen* bevatten (bijvoorbeeld de meeste ontwerpen van program-
mawet), en

b) ontwerpen die hoofdzakelijk *autonome bepalingen* bevatten welke een samenhangend geheel vormen (bijvoor-
beeld het ontwerp van faillissementswet).

In het eerste geval kan er meestal gesplitst worden zonder dat zulks de overzichtelijkheid van de wetgeving schaadt (het gaat immers hoe dan ook om verspreide wijzi-
gingen van bestaande wetten) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Voor meer details zij verwezen naar de in februari 1996 door de gezamenlijke diensten van Kamer en Senaat geredigeerde nota met de titel « Praktische aspecten van de behandeling van gemengde wetsvoorstellen en wetsontwerpen » (zie het eerste Peri-
odiek verslag, Gedr. St., B.Z. 1995, Kamer, n° 83/1, Senaat n° 1-83/1, blz. 22 en volgende).

⁽²⁾ De Raad van State is op dit punt categoriek : « Op bijzonde-
re wijze moet worden tewerk gegaan met de ontwerpen of voorstel-
len die een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grond-
wet 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. » (Zie advies algemene vergadering Raad van
State, onder meer gepubliceerd in Stuk Kamer n° 289/1-95/96,
blz. 34).

⁽³⁾ Vindt de regering dat een gemengd wetsontwerp dat hoofd-
zakelijk wijzigingsbepalingen bevat, politiek moeilijk te splitsen
is, dan kan zij nog altijd in de vorm van één parlementair stuk
twee ontwerpen indienen met een gemeenschappelijke toelich-
ting.

ANNEXE 1

**Note de travail rédigée par les services
de la Chambre à l'attention de la commission
parlementaire de concertation ⁽¹⁾**

Examen de projets mixtes — projet de compromis

Principe 1 :

*Les dispositions monocamérales obligatoires (article 74 de la Constitution) ne peuvent dans aucun cas être mélan-
gées aux dispositions bicamérales obligatoires ou optionnel-
les. Un projet mixte « monocaméral-bicaméral » est donc
toujours à proscrire ⁽²⁾.*

Principe 2 :

*Le gouvernement doit dans la mesure du possible éviter d'insérer, dans un seul et même projet, des dispositions relevant de la procédure bicamérale optionnelle (article 78 de la Constitution) et des dispositions relevant de la procé-
dure bicamérale obligatoire (article 77 de la Constitution).*

Si le Conseil d'Etat constate néanmoins dans son avis qu'un projet contient des dispositions des deux types, il est permis de faire preuve d'une certaine flexibilité. Il se peut en effet que la cohérence politique ou législative rende une dissociation radicale des deux types de dispositions irra-
tionnelle.

A ce niveau, on fera dans la pratique la distinction entre :

a) les projets portant essentiellement des *dispositions modificatives* (par exemple la plupart des projets de loi-programme) d'une part, et

b) les projets portant essentiellement des *dispositions autonomes* qui constituent un ensemble cohérent (par exemple le projet de loi sur les faillites) de l'autre.

Dans le premier cas, il sera généralement possible de dissocier les dispositions bicamérales optionnelles d'avec les dispositions bicamérales obligatoires sans nuire à la clarté de la structure du texte de loi (il s'agit de toute façon de modifications éparpillées de lois existantes) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Pour plus de détails, nous vous renvoyons à la note rédigée en février 1996 par les services de la Chambre et du Sénat réunis, intitulée « Aspects pratiques de l'examen de propositions et de projets de loi mixtes » (voir le premier rapport périodique, Doc. Chambre n° 83/1, S.E. 1995, Doc. Sénat n° 1-83/1, pp. 22 et suivantes).

⁽²⁾ Le Conseil d'Etat est catégorique sur ce point : « 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. » (Cf. avis du Conseil d'Etat, assemblée générale de la section de législation, publié entre autres dans Doc. Chambre n° 289/1-95/96, p. 34).

⁽³⁾ Si le gouvernement estime qu'un projet de loi mixte portant essentiellement des dispositions modificatives est difficile à scinder d'un point de vue politique, il lui est toujours loisible de déposer deux projets coulés dans un seul document parlementaire et accompagnés de développements communs.

In het tweede geval, daarentegen, zal een splitsing bijna altijd de leesbaarheid van de wet schaden en dreigt ze later omslachtige coördinaties te vereisen. Het behoud van optioneel en verplicht bicamerale bepalingen in één gemengd ontwerp kan in dit geval geduld worden, maar dan wel mits principe 3 in acht wordt genomen ⁽¹⁾.

Merk op dat een voorafgaand onderzoek van dergelijke gemengde wetsontwerpen door het secretariaat van de overlegcommissie, onder het toezicht van twee leden van de overlegcommissie (1 K + 1 S) hier zeer nuttig zou zijn.

Principe 3 :

Indien men — op grond van wat voorafgaat — oordeelt dat een splitsing van een gemengd (verplicht / optioneel bicameraal) ontwerp onverantwoord is, dan kan gebruik worden gemaakt van de regel « accessorium sequitur suum principale » ⁽²⁾.

Dit betekent dat een ontwerp dat — naast enkele optioneel bicamerale bepalingen — hoofdzakelijk verplicht bicamerale bepalingen bevat, volledig volgens de verplicht bicamerale procedure wordt behandeld ⁽³⁾.

Een ontwerp dat — naast enkele verplicht bicamerale bepalingen — hoofdzakelijk optioneel bicamerale bepalingen bevat, wordt dan weer volgens de optioneel bicamerale procedure behandeld ⁽⁴⁾.

Let wel : deze regel is alleen aanvaardbaar indien hij *in beide richtingen* speelt, zoniet leidt hij tot een *de facto* restauratie van het vroegere tweekamerstelsel, wat zeker niet de bedoeling van de grondwetgever was ⁽⁵⁾.

Dans le second cas par contre, une dissociation portera presque toujours atteinte à la lisibilité de la loi et risque d'entraîner ultérieurement des coordinations des plus compliquées. Le maintien de dispositions bicamérales optionnelles et obligatoires dans un seul et même projet mixte peut dans ce cas être toléré moyennant le respect du principe 3 ⁽¹⁾.

A noter qu'un examen préalable de pareils projets de loi mixtes par le secrétariat de la commission parlementaire de concertation, sous la supervision de deux membres de la commission de concertation (1 Ch + 1 S), serait sans nul doute fort utile.

Principe 3 :

Si, eu égard à ce qui précède, on juge que la dissociation des dispositions d'un projet de loi mixte (bicaméral optionnel / obligatoire) est injustifiable, il est possible de recourir à la règle du « accessorium sequitur suum principale » ⁽²⁾.

Cela signifie qu'un projet qui comporte essentiellement des dispositions bicamérales obligatoires — outre quelques dispositions bicamérales optionnelles — sera examiné intégralement selon la procédure bicamérale obligatoire ⁽³⁾.

En revanche, un projet qui comporte en majeure partie des dispositions bicamérales optionnelles — outre quelques dispositions bicamérales obligatoires — sera examiné selon la procédure bicamérale optionnelle ⁽⁴⁾.

Il est à noter que cette règle n'est acceptable que si elle joue *dans les deux sens*, autrement elle mènerait à la restauration de l'ancien régime bicaméral, ce qui n'était certainement pas dans les intentions du constituant ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Let wel : dergelijke gemengde ontwerpen moeten op grond van artikel 75, tweede lid, van de Grondwet wél eerst in de Kamer worden ingediend.

⁽²⁾ Door de Raad van State als derde mogelijkheid vermeld maar niet in aanmerking genomen, en in de vroegere nota's van de diensten soms « balanstheorie » genoemd.

⁽³⁾ Een ontwerp zoals dat over het Hof van Cassatie zou in die logica probleemloos volgens de verplicht bicamerale procedure kunnen worden aangenomen.

⁽⁴⁾ Denk bijvoorbeeld aan een ontwerp inzake sociale zekerheid, met daarin één artikel dat de gerechtelijke organisatie betreft.

⁽⁵⁾ Uit een formeel-juridisch oogpunt is dit wellicht niet de meest zuivere oplossing, maar in de praktijk is het waarschijnlijk de enige werkbare. Bovendien zij opgemerkt dat indien de parlementaire overlegcommissie zou beslissen om voortaan deze procedure te volgen, geen enkele instantie bevoegd is om de regelmatigheid ervan te betwisten.

⁽¹⁾ A noter qu'en vertu de l'article 75, deuxième alinéa de la Constitution, de tels projets de loi mixtes doivent être déposés d'abord à la Chambre.

⁽²⁾ Règle mentionnée par le Conseil d'Etat comme troisième option mais non pas retenue, et parfois appelée « théorie de la balance » dans les notes précédentes des services.

⁽³⁾ Un projet comme celui relatif à la cour de cassation pourrait selon cette logique sans aucun problème être adopté suivant la procédure bicamérale obligatoire.

⁽⁴⁾ Citons à cet égard l'exemple d'un projet relatif à la sécurité sociale comportant un seul article concernant l'organisation judiciaire.

⁽⁵⁾ Du point de vue juridique formel, cette solution n'est sans doute pas la plus pure, mais elle est dans la pratique probablement la plus réaliste. Il est en outre à remarquer qu'au cas où la commission parlementaire de concertation déciderait de suivre cette procédure à l'avenir, aucune instance ne serait compétente pour en contester la régularité.

BIJLAGE 2

Nota van de kanselarij van de Eerste Minister

**Nieuwe wetgevende procedure en kwalificatie van
gemengde voorontwerpen en
ontwerpen van wet met toepassing van artikel 83
van de Grondwet**

I. — Algemene inleiding

Ter herinnering, de eerste richtlijnen die de Eerste Minister bij het begin van de regering aan zijn Collega's gaf omtrent de hangende voorontwerpen van wet en de ontwerpen van wet die vervallen waren ingevolge de ontbinding van de Wetgevende Kamers, bevatten toen reeds het principe van de splitsing overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet, indien deze teksten bepalingen bevatten die zowel artikel 77 als artikel 78 van de Grondwet betroffen.

« Art. 83. — Elk wetsvoorstel en elk wetsontwerp vermeldt of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78. »

Op basis van onder meer :

— de « Synthesenota n° 1 : Nieuwe wetgevende procedure — Analyse in het licht van het Kamerreglement » (*Parl. St.*, Kamer, n° 1798/1-94/95);

— het Reglement van de Kamer (artikel 62, 2, tweede lid);

— de jurisprudentie van de Raad van State, die de samenvoeging in één tekst van bepalingen die met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen en bepalingen die met een gewone meerderheid moeten worden aangenomen, verwerpt ⁽¹⁾;

werden een reeks ontwerpen en voorontwerpen van wet, al dan niet gesplitst, opnieuw voor aanvullend advies aan de Raad van State voorgelegd, enkel en alleen voor wat betreft de juridische kwalificatie « artikel 74, 77 of 78 ». Een dergelijke vraag werd eveneens gesteld voor de voorontwerpen van wet, die de afdeling wetgeving op dat ogenblik onderzocht.

Om de samenhang tussen de ontworpen bepalingen te behouden, heeft de Raad van State in zijn « algemene opmerkingen betreffende de wetgevende procedure van goedkeuring van het ontwerp » (zie in dit verband de adviezen betreffende de ontwerpen die momenteel problemen opleveren) in sommige gevallen voorgesteld « gemengde » ontwerpen in te dienen, met de suggestie in het eerste artikel de bepalingen « artikel 77 » en « artikel 78 » aan te duiden.

In een recent advies bij het voorontwerp van wet « betreffende de hervorming van de militaire rechtbanken » (advies L.24.456/2 van 3 augustus 1996) heeft de Raad van State zelfs voorgesteld het voorontwerp in twee titels te

⁽¹⁾ Zie onder andere het advies van de Raad van State van 1 april 1993 met betrekking tot het wetsvoorstel tot vervollediging van de federale Staatstructuur, *Parl. St.*, Kamer, G.Z. 1992-1993, n° 897/2-92/93, blz. 13, waarin omtrent artikel 9, tweede lid, het volgende wordt bepaald : « Gelet op het bepaalde in artikel 115, derde lid, van de Grondwet, kan een dergelijke regeling slechts worden vastgesteld bij een wet aangenomen met de in artikel 1[4], laatste lid, van de Grondwet bedoelde meerderheid. ».

ANNEXE 2

Note de la chancellerie du Premier Ministre

**Nouvelle procédure législative et qualification des
avant-projets et
projets de loi mixtes en application de l'article 83
de la Constitution**

I. — Introduction générale

Pour mémoire, les premières instructions qu'a données le Premier Ministre à ses collègues en début de Gouvernement concernant les avant-projets de loi pendants, ainsi que les projets devenus caducs suite à la dissolution des Chambres, étaient, en cas de dispositions relevant des procédures « article 77 et 78 de la Constitution », de les scinder dans le respect de l'article 83 de la Constitution.

« Art. 83. — Toute proposition 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. ».

Sur la base notamment :

— de la « Note de synthèse n° 1 : nouvelle procédure législative — analyse à la lumière du règlement de la Chambre » (*Doc. Parl.*, Chambre n° 1798/1-94/95);

— du « Règlement de la Chambre » (article 62, 2, alinéa 2);

— de la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat rejetant le regroupement en un seul texte de dispositions à adopter à la majorité spéciale et de dispositions à adopter à la majorité ordinaire ⁽¹⁾;

toute une série de projets et avant-projets, scindés le cas échéant, ont été renvoyés pour avis complémentaire au Conseil d'Etat uniquement sur la qualification juridique « article 74, 77 ou 78 ». Une telle demande a été également formulée pour les avant-projets en cours d'examen par la section de législation.

En vue de maintenir la cohérence de certaines dispositions en projet, le Conseil d'Etat a, dans ses « observations générales quant à la procédure législative d'adoption du projet » (cf. à cet égard les avis portant sur certains projets qui posent des problèmes actuellement), prôné dans certains cas le dépôt de projets de loi « mixtes » en suggérant que l'article 1^{er} précise quelles dispositions relèvent respectivement des articles 77 ou 78.

Dans un avis récent sur un avant-projet de loi « contenant réforme des tribunaux militaires » (avis L.24.456/2 du 3 août 1996), le Conseil d'Etat suggère même de scinder l'avant-projet en deux titres, le premier réglant les matiè-

⁽¹⁾ Cf. notamment avis du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 1993 sur la proposition de loi « visant à achever la structure fédérale de l'Etat », *Doc.*, Chambre, S.O. 1992-1993, n° 897/2-92/93, p. 104, où l'on trouve l'observation suivante concernant l'article 9, alinéa 2 : « Eu égard à la disposition figurant à l'article 115, alinéa 3, de la Constitution, une telle règle ne peut être édictée que par une loi adoptée à la majorité spéciale visée à l'article 1^{er}[4], dernier alinéa, de la Constitution. ».

splitsen, waarbij Titel I de verplicht bicamerale bepalingen zou bevatten, en Titel II de optioneel bicamerale materies zou regelen.

Deze jurisprudentie, die tot de indiening van de zogenaamde « gemengde wetsontwerpen » heeft geleid, roept een aantal vragen op met betrekking tot de naleving van grondwettelijke bepalingen en leidt ons tot volgende technische bedenkingen, die tevens de grondslag vormen van de omzendbrief van de Eerste Minister van 19 april 1996, die U ontvangen heeft tijdens de vorige vergadering van Uw Commissie.

Allereerst voorziet artikel 76, eerste lid, van de Grondwet dat een ontwerp van wet slechts goedgekeurd is na de stemming artikel per artikel. Rekening houdend met de voorbereidende werkzaamheden ⁽²⁾ en met de huidige praktijk ⁽³⁾, stemt de Senaat, indien hij in het kader van de procedure « artikel 78 » het ontwerp evoceert en besluit het te amenderen, echter enkel over de amendementen en vervolgens over het gehele geamendeerde ontwerp.

Volgt men de jurisprudentie van de Raad van State betreffende de « gemengde ontwerpen », dan rest de Senaat niets anders dan systematisch de bepalingen « artikel 78 » te evoceren en kan hij vervolgens enkel en alleen de amendementen die daarop betrekking hebben, goedkeuren of verwerpen.

Bijgevolg stelt zich de vraag of de Senaat inderdaad dit gemengd ontwerp heeft goedgekeurd in de zin van artikel 76, eerste lid, wanneer enkel de bepalingen « artikel 77 » artikel per artikel worden gestemd, indien de Senaat beslist de bepalingen « artikel 78 » niet te evoceren, of juist wél evoceert, maar beslist niet te amenderen?

Bovendien leidt de theorie van de Raad van State in verband met de « gemengde ontwerpen » ertoe dat men grondwettelijk verplicht wordt, krachtens artikel 75, tweede lid, deze ontwerpen eerst bij de Kamer in te dienen, wat dus afbreuk doet aan de rol van reflexiekamer die de Senaat is toebedeeld.

Deze problemen zouden opgelost kunnen worden door toepassing van het adagium « *accessorium principale sequitur* ». Dit voorstel roept echter meteen volgende technische bezwaren op (N.B. dit principe heeft ook de Raad van State in zijn algemene bedenkingen verworpen).

1° De toepassing van dit principe op wetsontwerpen die hoofdzakelijk bepalingen « artikel 77 » bevatten, leidt impliciet tot een uitbreiding van de lijst materies, opgesomd in artikel 77 van de Grondwet, terwijl het toepassingsgebied, krachtens het laatste lid van dit artikel, enkel via een bijzondere meerderheidswet kan worden uitgebreid.

2° Bovendien houdt de toepassing van dit principe meteen in dat het in beide richting en moet spelen indien men niet wil terugvallen in het vroegere tweekamerstelsel. In deze optiek zou men afbreuk doen aan de bevoegdheden van de Senaat, die alleen nog over een recht tot evocatie en amendering zou beschikken voor de bepalingen « artikel 77 », die als bijkomstig worden beschouwd, en waarover bovendien de Kamer het laatste woord zou hebben.

3° Ten slotte moet het subjectieve karakter van dit principe onderstreept worden, waarbij de interpretatie van wat hoofd- en wat bijzaak is, meteen het gevaar inhoudt de moeilijkheden die zich nu reeds omtrent de kwalificatie

res bicamérales obligatoires et le second les matières bicamérales optionnelles.

Cette jurisprudence qui a conduit au dépôt de projets dits « mixtes » nous amène à poser certaines questions en ce qui concerne le respect des dispositions constitutionnelles et aux réflexions techniques suivantes sur lesquelles se fondait la circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1996 qui vous a été transmise lors de la réunion précédente de votre Commission.

Tout d'abord, l'article 76, alinéa 1^{er}, prévoit qu'un projet de loi ne peut être adopté « qu'après avoir été voté article par article ». Si l'on se réfère aux travaux préparatoires ⁽²⁾ et à la pratique actuelle ⁽³⁾, le Sénat, dans le cadre de la procédure « article 78 », s'il évoque et décide d'amender un projet, ne vote que sur les amendements, puis sur l'ensemble du projet amendé.

Si l'on suit la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de projets « mixtes », on se trouve face à l'obligation, en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er}, d'évoquer systématiquement les dispositions « article 78 » et d'adopter ou de rejeter des amendements les concernant.

Peut-on concevoir en effet dans le respect de cette règle constitutionnelle que le Sénat adopte un projet « mixte » en ne votant article par article que les dispositions « article 77 », s'il décide de ne pas évoquer ou même d'évoquer mais de ne pas amender les dispositions « article 78 » ?

En outre, en vertu de l'article 75, alinéa 2, si l'on adopte la technique de projets « mixtes » comme le suggère le Conseil d'Etat, l'on se trouve dans l'obligation constitutionnelle de les déposer en premier lieu à la Chambre des représentants et de porter préjudice au rôle de chambre de réflexion que doit pouvoir jouer le Sénat.

Ces problèmes pourraient être résolus en appliquant la règle « *accessorium principale sequitur* » qui doit cependant être rejetée sur la base des raisons techniques suivantes (N.B. cette règle n'a également pas été retenue par le Conseil d'Etat dans ses observations générales).

1° L'application de ce principe aux projets comprenant principalement des dispositions « article 77 » conduit à étendre implicitement la liste des matières visées à l'article 77, alors que son champ d'application ne peut, en vertu du dernier alinéa du même article, être étendu que par une loi à majorité spéciale.

2° L'application de ce principe implique qu'il doit jouer dans les deux sens, si l'on ne veut pas revenir à l'ancien système bicaméral. Dans cette optique l'on porterait atteinte aux compétences du Sénat qui ne disposerait plus que d'un pouvoir d'évocation et d'amendement à l'égard de dispositions « article 77 », jugées accessoires, pour lesquelles la Chambre aurait en outre le pouvoir du dernier mot.

3° Il y a lieu de souligner le caractère subjectif de ce principe dont l'interprétation risque d'accroître les difficultés déjà présentes quant à la qualification des projets. Il n'appartiendra pas dans ces cas à l'introduit du projet

⁽²⁾ Verslag Erdman, Parl.St., Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 100-19/2, blz. 42-43 en 46-48.

⁽³⁾ Cf. ontwerp van wet betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer, Parl. Hand., Senaat, zitting van 10 juli 1996, blz. 1390 tot 1395.

⁽²⁾ Rapport Erdman, Doc. Sénat n° 100-19/2°, CSE 1991-1992, pp. 42-43 et 46-48.

⁽³⁾ Projet de loi relative à l'agrément et à l'utilisation dans la circulation routière d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié, *Annales parl.*, Sénat, séance du 10 juillet 1996, pp. 1390 à 1395.

van de ontwerpen stellen, nog aanzienlijk te verhogen. Uiteraard komt het niet toe aan de indiener hierover te beslissen, maar enkel en alleen aan de Parlementaire Overlegcommissie.

Bekommerd om de naleving van de grondwettelijke bepalingen, zou men dus de techniek van de splitsing, die reeds door de Parlementaire Overlegcommissie in maart 1996 werd aangenomen en ook hernomen is in de omzendbrief van de Eerste Minister van 19 april 1996, moeten kunnen verfijnen. Technische oplossingen worden U voorgesteld in een « Nota betreffende de praktische toepassing van de theorie van de splitsing van gemengde wetsontwerpen » (*infra*, II). De voorgestelde oplossingen respecteren niet enkel de grondwettelijke regelen, maar hebben ook oog voor de respectieve rol van Kamer en Senaat, en wat deze laatste betreft, in het bijzonder de rol als reflexiekamer voor eerder fundamentele wetgeving.

Deze oplossingen bieden eveneens technische voorstellen aan om de samenhang tussen de gesplitste bepalingen te behouden. Op te merken valt ten slotte dat binnen het domein van de institutionele hervormingen, de splitsing van de bepalingen die met een bijzondere, dan wel met een gewone meerderheid aangenomen werden, nooit echt grote problemen heeft gesteld (de voorstellen vinden dan ook hun inspiratie in de bij die wetten beproefde techniek). Een coördinatie van deze wetten is trouwens momenteel in voorbereiding, waarbij de bepalingen van de gewone en bijzondere wetten los van elkaar zullen worden hernomen.

II. — Nota betreffende de praktische toepassing van de splitsingstheorie inzake gemengde ontwerpen (artikelen 77 en 78 van de Grondwet)

1. Eerste regel :

De gemengde ontwerpen die gesplitst kunnen worden zonder dat de samenhang daardoor in het gedrang komt, moeten worden gesplitst in twee afzonderlijke ontwerpen, met elk een eigen algemene memorie van toelichting en artikelsgewijze bespreking. Deze ontwerpen kunnen parallel behandeld worden in Kamer en Senaat.

Voorbeeld : programmawetten

2. Tweede regel :

Voor de gemengde ontwerpen waarbij splitsing zoals beschreven in regel 1, de inhoudelijke samenhang zou teniet doen, bestaan er twee alternatieve methodes van splitsing :

a. een eerste systeem waarbij men eveneens werkt met twee parlementaire stukken :

— één parlementair stuk dat de bicamerale bepalingen groepeerd (artikel 77 van de Grondwet), hierna genoemd : ontwerp « artikel 77 van de Grondwet ». In bijlage hierbij wordt het parlementair stuk dat de optioneel bicamerale bepalingen groepeerd, gevoegd;

— één parlementair stuk, dat de optioneel bicamerale bepalingen groepeerd (artikel 78 van de Grondwet), hierna genoemd : ontwerp « artikel 78 van de Grondwet ».

Hierbij kan de algemene memorie van toelichting gemeenschappelijk zijn aan beide ontwerpen en aldus hernomen worden in beide parlementaire stukken. De artikelsgewijze bespreking zal evenwel verschillen.

Aan ontwerp « artikel 77 van de Grondwet » wordt het ontwerp « artikel 78 van de Grondwet » gevoegd als bijlage. Deze techniek is niet nieuw en wordt ook vandaag toegepast voor adviezen bij ontwerpen en voorstellen.

de trancher, mais bien uniquement à la Commission parlementaire de concertation.

Dès lors, dans un souci de respect des dispositions constitutionnelles, l'on pourrait affiner la technique de la scission déjà retenue par la Commission de concertation en mars 1996 et reprise dans la circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1996. Des solutions techniques vous sont présentées dans une « Note relative à l'application pratique de la théorie de la scission en matière de projets mixtes » (*infra*, II). Les solutions proposées tendent non seulement à respecter les règles constitutionnelles mais aussi le rôle respectif de la Chambre et du Sénat, principalement le rôle de chambre de réflexion en matière de législation fondamentale pour ce dernier.

Ces solutions sont accompagnées de propositions techniques en vue de maintenir la cohérence entre les dispositions ainsi scindées. A noter que dans le domaine des réformes institutionnelles, ce n'est jamais la scission entre dispositions adoptées à la majorité spéciale ou ordinaire qui a posé les plus grands problèmes de cohérence (les techniques proposées s'inspirent des techniques utilisées dans ces lois). Une coordination des dispositions de ces lois est par ailleurs actuellement en préparation, en reprenant séparément les dispositions des lois spéciales et ordinaires.

II. — Note relative à l'application de la théorie de la scission en matière de projets mixtes (articles 77 et 78 de la Constitution)

1. Première règle :

Les projets mixtes qui peuvent être scindés sans que cela ne porte atteinte à leur cohérence, doivent être scindés en deux projets distincts, accompagnés chacun d'un exposé des motifs général et d'un commentaire des articles qui leur sont propres. Ces projets peuvent être examinés parallèlement à la Chambre et au Sénat.

Exemple : lois-programme

2. Seconde règle :

En ce qui concerne les projets mixtes pour lesquels la scission, comme proposée dans la 1^{re} règle, porterait atteinte à la cohérence quant à leur contenu, il existe deux méthodes alternatives de scission :

a. un premier système où l'on travaille également avec deux documents parlementaires :

— un document parlementaire regroupant les dispositions bicamérales (article 77 de la Constitution), ci-après appelé : projet « article 77 de la Constitution ». En annexe de ce dernier est repris le document parlementaire regroupant les dispositions bicamérales optionnelles;

— un document parlementaire regroupant les dispositions bicamérales optionnelles (article 78 de la Constitution), ci-après appelé : projet « article 78 de la Constitution ».

Dans ce cas l'exposé des motifs général peut être commun aux deux projets et repris dès lors dans les deux documents parlementaires. Le commentaire des articles pourra toutefois être différent.

Au projet « article 77 de la Constitution » est annexé le projet « article 78 de la Constitution ». Cette technique n'est pas nouvelle et est déjà actuellement appliquée pour des avis ayant trait à des projets et propositions.

Deze werkwijze zal voornamelijk gehanteerd worden voor ontwerpen waarbij de Regering, gelet op de inhoud van het ontwerp, opteert voor een voorafgaandelijke behandeling door de Senaat.

Aldus zou de Regering het ontwerp « artikel 77 van de Grondwet » indienen in de Senaat en het ontwerp « artikel 78 van de Grondwet » indienen in de Kamer. Daarbij zou evenwel aan de Kamer worden gevraagd met de behandeling van het ontwerp « artikel 78 van de Grondwet » te wachten tot op het moment dat de Senaat het ontwerp « artikel 77 van de Grondwet » zou behandeld hebben. Gelet op het feit dat de Senaat ook beschikt over het ontwerp « artikel 78 van de Grondwet » in bijlage, kan het geheel inhoudelijk op een coherente manier worden behandeld. De Kamer zou daarna beide ontwerpen (het door de Senaat overgezonden ontwerp « artikel 77 van de Grondwet » en het in de Kamer ingediende ontwerp « artikel 78 van de Grondwet ») samen kunnen behandelen. Indien nodig kan de Senaat daarna nog het ontwerp « artikel 78 van de Grondwet » evoceren.

Deze werkwijze is niet mogelijk indien wordt geopteerd voor de techniek van gemengde wetsontwerpen : dergelijke wetsontwerpen moeten immers eerst in de Kamer worden ingediend.

Voorbeeld :

- ontwerp van protestwet (Parl. St., Senaat, n° 332/1-95/96);
- voorontwerp van wet betreffende de militaire rechtbanken, nog niet ingediend.

b. een tweede systeem waar men werkt met één enkel parlementair stuk :

Dit ene parlementair stuk bestaat evenwel uit twee delen, zijnde twee ontwerpen waarvan het eerste ontwerp, dat de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet regelt, wordt aangeduid met het romeinse cijfer I en het tweede, dat de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet regelt, met het romeinse cijfer II.

Hierbij bestaat het parlementair stuk uit één gemeenschappelijke algemene memorie van toelichting gevolgd door een artikelsgewijze bespreking bij het eerste ontwerp, een artikelsgewijze bespreking bij het tweede ontwerp, gevolgd door het ontwerp I en ten slotte het ontwerp II.

Ter illustratie :

het wetsontwerp betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen (Parl. St., Kamer, n° 427/1-95/96) wordt bij toepassing van deze techniek van de splitsing aangeduid als :

427 I/II/1-95/96, waarin te vinden is :

- een algemene memorie van toelichting;
- een artikelsgewijze bespreking bij ontwerp I;
- een artikelsgewijze bespreking bij ontwerp II;
- ontwerp I (dat aangelegenheden zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet regelt);
- ontwerp II (dat aangelegenheden zoals bedoeld in artikel 77 van de Grondwet regelt).

Dergelijk ontwerp wordt door de Regering ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze behandelt ontwerpen I en II, gelet op het feit dat deze zich materieel in één zelfde parlementair stuk bevinden, gelijktijdig.

De ontwerpen wordt overgezonden naar de Senaat, waar ze eveneens een nummering krijgt met de romeinse cijfers I en II. Toegepast op ons voorbeeld, het fictief nummer 209 II/I/1-95/96.

Cette manière de procéder sera principalement suivie pour des projets pour lesquels le Gouvernement, étant donné leur contenu, opte pour un examen préalable par le Sénat.

Ainsi le Gouvernement déposerait le projet « article 77 de la Constitution » au Sénat et le projet « article 78 de la Constitution » à la Chambre. En outre, l'on demanderait à la Chambre d'attendre avant d'entamer l'examen du projet « article 78 de la Constitution » que le Sénat ait examiné le projet « article 77 de la Constitution ». Compte tenu du fait que le Sénat dispose également du projet « article 78 de la Constitution » en annexe, l'ensemble peut être examiné d'une manière cohérente quant au contenu. La Chambre examinerait ensuite simultanément les deux projets (le projet « article 77 de la Constitution » transmis par le Sénat et le projet « article 78 de la Constitution » déposé à la Chambre). Si nécessaire le Sénat pourra ensuite encore évoquer le projet « article 78 de la Constitution ».

Cette manière de procéder n'est pas possible si l'on opte pour la technique des projets de loi mixtes : de tels projets doivent toujours être déposés en premier lieu à la Chambre.

Exemple :

- projet de loi sur les protêts (Doc. Sénat, n° 332/1-95/96);
- avant-projet de loi relatif aux tribunaux militaires, pas encore déposé.

b. un deuxième système où l'on travaille avec un seul document parlementaire :

Ce document parlementaire unique est constitué toutefois de deux parties, à savoir deux projets dont le premier projet, qui règle des matières visées à l'article 78 de la Constitution, désigné par le chiffre romain I et le second, qui règle des matières visées à l'article 77 de la Constitution, désigné par le chiffre romain II.

En outre le document parlementaire est constitué d'un exposé des motifs général commun, suivi d'un commentaire des articles du premier projet, d'un commentaire des articles du second projet et, enfin, du projet I, puis du projet II.

Pour illustration :

le projet de loi sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations, (Doc. Chambre, n° 427/1-95/96), est désigné en application de cette technique comme :

427 I/II/1-95/96, où sont repris :

- un exposé des motifs général;
- un commentaire des articles concernant le projet I;
- un commentaire des articles concernant le projet II;
- projet I (réglant des matières visées à l'article 78 de la Constitution);
- projet II (réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution).

Un tel projet est déposé par le Gouvernement à la Chambre des représentants. Celle-ci examine simultanément les projets I et II, étant donné qu'ils sont repris matériellement dans un même document parlementaire.

Les projets sont transmis au Sénat, où ils reçoivent également une numérotation avec les chiffres romains I et II. Si l'on reprend notre exemple, il s'agirait du numéro fictif 209 II/I/1-95/96.

De Senaat zal evenwel enkel het ontwerp II behandelen indien zij het ontwerp I niet wenst te evoceren. De Senaat zal toch een coherente kijk op het geheel kunnen behouden.

Ander voorbeeld :

— wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord (Parl. St., Kamer, n° 329/1-95/96).

3. Methodes ter coördinatie van de beide gesplitste ontwerpen

Hiervoor kan verwezen worden naar de nota « praktische aspecten van de behandeling van gemengde wetsvoorstellen en wetsontwerpen », zoals rondgedeeld aan de leden van de overlegcommissie.

Ter herinnering, worden zij hier nogmaals opgesomd. Het betreft onder andere :

- de gelijktijdige bekrachtiging;
- de gelijktijdige bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*;
- de gelijktijdige inwerkingtreding, waarbij men desgevallend verwijst naar de andere wettekst.

Le Sénat ne traitera toutefois que le projet II s'il ne souhaite pas évoquer le projet I. Cela n'empêchera pas le Sénat d'avoir une vue cohérente sur l'ensemble.

Autre exemple :

— projet de loi relatif au concordat judiciaire (Doc. Chambre, n° 329/1-95/96).

3. Méthodes de coordination des deux projets scindés

L'on peut ici renvoyer à la note « aspects pratiques de l'examen de propositions et projets de loi mixtes », qui a été distribué aux membres de la Commission de concertation.

Pour mémoire elles sont à nouveau résumées ici. Il s'agit entre autres de :

- la sanction simultanée;
- la publication simultanée au *Moniteur belge*;
- l'entrée en vigueur simultanée, où l'on renvoie le cas échéant à l'autre texte de loi.

BIJLAGE 3A

Nota van de Senaatscommissie voor de Justitie

**De kwalificering van de wetsontwerpen
betreffende de voorlopige invrijheidstelling
(Gedr. St. Senaat n° 539/1)**

De regering heeft twee wetsontwerpen betreffende de voorlopige invrijheidstelling goedgekeurd.

Het eerste ontwerp is in de Senaat ingediend en stelt administratieve rechtscolleges in (de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling). Het regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Het tweede wetsontwerp zal in de Kamer worden ingediend. Het heeft betrekking op de voorwaarden voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, op de controle, de schorsing, de herroeping en de herziening ervan, en op de procedure die voor de commissie wordt gevolgd ... Dat ontwerp regelt volgens de regering een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

De vraag is echter gesteld of sommige bepalingen van het tweede wetsontwerp geen aangelegenheden betreffen die volledig bicameraal zijn (artikel 77 van de Grondwet) en of die niet in het eerste wetsontwerp opgenomen dienen te worden. Voorts kan men zich ook de vraag stellen of de indeling van het eerste wetsontwerp in hoofdstukken betreffende de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling wel geslaagd is.

1. Welke aangelegenheden vallen onder artikel 77 van de Grondwet ?

1.1. De Raad van State meent dat de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de administratieve rechtscolleges volledig bicamerale aangelegenheden zijn, zoals ook de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de Raad van State zelf : zie het advies van de Raad van State van 12 februari 1997 over de desbetreffende wetsontwerpen (Stuk Senaat, n° 1-589/1, 1996-1997, blz. 62), het advies van de Raad van State van 11 september 1995 over het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 (Stuk Kamer n° 364/1-95/96, blz. 88-90), het advies van de Raad van State van 24 en 25 oktober 1995 over het wetsontwerp houdende sociale bepalingen (Stuk Kamer, n° 207/1, 95/96, blz. 82), het advies van de Raad van State van 9 september 1996 over het wetsontwerp betreffende de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (Stuk Kamer, n° 726/1, 96/97, blz. 12).

1.2. De regering is het met die zienswijze eens :

— cf. de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp (blz. 17 : « De regering is het verder eens met het advies van de Raad van State dat stelt dat de regelen inzake organisatie, bevoegdheid en werking van administratieve rechtscolleges, bicamerale aangelegenheden zijn »);

— cf. de kwalificering van 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 het wetsontwerp houdende sociale bepalingen, ...;

ANNEXE 3A

Note de la commission de la Justice du Sénat

**A propos de la qualification législative des projets
des lois relatifs à la libération conditionnelle
(Doc. Sénat n° 539/1)**

Le gouvernement a approuvé deux projets de loi relatifs à la libération conditionnelle.

Le premier, déposé au Sénat, institue des juridictions administratives (commissions de libération conditionnelle). Il règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution. Le deuxième projet devrait être déposé à la Chambre. Il est relatif aux conditions d'octroi de la libération conditionnelle, à son contrôle, sa suspension, sa révocation, sa révision, à la procédure suivie devant la commission ... Ce projet, d'après le gouvernement, règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

La question suivante est soulevée : certaines dispositions du deuxième projet n'ont-elles pas trait à des matières relevant d'une procédure bicamérale égalitaire (article 77 de la Constitution), et ne doivent-elles pas être intégrée au premier projet ? Une question secondaire est soulevée : le découpage du premier projet en chapitres relatifs à la composition, aux compétences et au fonctionnement des commissions de libération conditionnelle est-il adéquatement réalisé ?

1. Quelles sont les matières qui relèvent de l'article 77 de la Constitution ?

1.1. Le Conseil d'Etat considère que l'organisation, les compétences et le fonctionnement des juridictions administratives relèvent du bicaméralisme égalitaire, tout comme Formation, compétences et le fonctionnement du Conseil d'Etat lui-même relèvent du bicaméralisme égalitaire : cf. l'avis du CE du 12 février 1997 sur les projets en question (Doc. Sénat 1996-1997, n° 589/1, p. 62), l'avis du CE du 11 septembre 1995 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 (Doc. Ch., n° 364/1, 95/96, pp. 88-90), l'avis du CE des 24 et 25 octobre 1995 sur le projet de loi portant des dispositions sociales (Doc. Ch., n° 207/1, 95/96, p. 82), l'avis du CE du 9 septembre 1996 sur le projet relatif à l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (Doc. Ch., n° 726/1, 96/97, p. 12).

1.2. Le gouvernement s'accorde sur cette manière de voir :

— cf. l'exposé des motifs du projet en question (p. 17 : « Le gouvernement partage par ailleurs l'avis du Conseil d'Etat selon lequel les règles relatives à l'organisation, aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives constituent des matières bicamérales »);

— cf. le traitement réservé au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, au projet portant des dispositions sociales, ...;

— cf. de kwalificering van het wetsontwerp betreffende de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (Gedr. St. Kamer, n° 785/1-96/97), waarin de organisatie en de bevoegdheid van de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, alsook de procedure voor die commissie worden geregeld (zie ook het besluit van de parlementaire overlegcommissie van 24 oktober 1996 over de kwalificering van dit gedeelte van het ontwerp — Stuk Senaat en Kamer n° 82/11).

2. Wat dient men te verstaan onder « organisatie » van een rechtscollege ?

2.1. Volgens het Gerechtelijk Wetboek (tweede deel), de gecoördineerde wetten op de Raad van State of de bijzondere wet op het Arbitragehof wordt met organisatie van een rechtscollege bedoeld : de instelling, de samenstelling, de interne dienst (reglement, verdeling van de zaken, ...), de benoemingsvoorwaarden en de bezoldiging van de leden, de voorwaarden voor de uitoefening van het ambt (bijvoorbeeld de eedaflegging, de onverenigbaarheden, de tucht, ...), de administratieve werking (het personeel, zijn bevoegdheden en zijn bezoldiging, de werkingskosten van het rechtscollege), ... De administratieve werking van een rechtscollege is dus een onderdeel van zijn organisatie.

2.2. De volgende artikelen van het wetsontwerp tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (dat een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 77) vallen dus uitsluitend onder de organisatie van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling en niet onder hun werking : de artikelen 2, eerste lid, 3, 4, 5, 6, 8, §§ 1 en 3, 9, 10, 11 (voor zover duidelijk wordt welke « werking » men precies wil opdragen aan de Koning).

Overigens dient te worden opgemerkt dat artikel 20 van het optioneel bicamerale ontwerp bepaalt dat de commissies anders samengesteld moeten zijn na een verwijzing door het Hof van Cassatie.

3. Wat dient men te verstaan onder « bevoegdheden » ?

3.1. Het gaat om alle bevoegdheden van het rechtscollege (algemene, bijzondere en exclusieve; *ratione loci*, *ratione personae* en *ratione materiae*).

3.2. Het kan niet dat een volledig bicamerale wet de bevoegdheden van een rechtscollege op een algemene manier omschrijft en dat een optioneel bicamerale wet bepaalt wat onder die algemene definitie valt, zoals dat gebeurt in de regeringsontwerpen.

Dat zou immers betekenen dat de opheffing van de volledig bicamerale bepaling betreffende de bevoegdheid tot gevolg zou hebben dat ook de optioneel bicamerale bepalingen vervallen en dat er in feite een hiërarchie tussen de wetten zou ontstaan naar gelang zij zijn aangenomen volgens de volledig bicamerale procedure dan wel volgens de optioneel bicamerale procedure.

Dat kan uiteraard niet : alle wetten hebben immers dezelfde normatieve waarde. De opheffing van artikel 7 van het volledig bicamerale ontwerp heeft niet tot gevolg dat de bepalingen van het andere ontwerp betreffende de voorwaarden voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, de controle, de herroeping, de schorsing en de herziening ervan niet meer kunnen worden toegepast.

— cf. le traitement réservé au projet de loi relatif aux victimes d'actes intentionnels de violence (Doc. Ch. n° 785/1-96/97), qui règle l'organisation, la compétence et la procédure de la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (voir également la décision de la commission parlementaire de concertation du 24 octobre 1996, qui s'accorde sur la qualification de cette partie du projet — Doc. Sénat et Doc. Ch. n° 82/11).

2. Que faut-il entendre par « organisation » d'une juridiction ?

2.1. Si l'on se réfère au code judiciaire (deuxième partie), aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou à la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, l'organisation d'une juridiction concerne son établissement, sa composition, le service (règlement, répartition des affaires, ...), les conditions de nomination et le traitement de ses membres, les conditions d'exercice de la fonction (par exemple la prestation de serment, les incompatibilités, la discipline, ...), le fonctionnement administratif (le personnel qui y est attaché, ses attributions et son traitement, les frais de fonctionnement de la juridiction), ... Le fonctionnement administratif d'une juridiction relève donc de son organisation.

2.2. Relèvent donc exclusivement de l'organisation des commissions de libération conditionnelle et non de leur fonctionnement : les articles 2 (alinéa 1^{er}), 3, 4, 5, 6, 8 § 1^{er} et § 3, 9, 10, 11 (Pour autant que l'on sache avec plus de précision quel « fonctionnement » on entend déléguer au Roi) du projet instituant les commissions de libération conditionnelle (qualifié article 77).

Il faut par ailleurs noter que l'article 20 du projet bicaméral optionnel détermine la composition des commissions après renvoi par la Cour de cassation.

3. Que faut-il entendre par compétences ?

3.1. Il s'agit de toutes les compétences de la juridiction (générales, spéciales et exclusives; *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae*).

3.2. Une loi bicamérale égalitaire ne peut définir de manière générale les compétences d'une juridiction et une loi bicamérale optionnelle préciser ce qui est compris dans la définition générale, comme c'est envisagé dans les projets du gouvernement.

Cela signifierait que l'abrogation de la disposition bicamérale égalitaire relative à la compétence rendrait caduques les dispositions bicamérales optionnelles, et qu'il y aurait, de fait, une hiérarchie entre les lois adoptées selon la procédure égalitaire et celles adoptées selon la procédure égalitaire.

Ce n'est évidemment pas le cas : les lois ont toutes la même valeur normative. L'abrogation de l'article 7 du projet bicaméral égalitaire ne rendrait pas inapplicables les dispositions de l'autre projet relatives aux conditions d'octroi de la libération, à son contrôle, sa révocation, sa suspension, sa révision.

Ook is het nauwelijks denkbaar dat een assemblee een bevoegdheid die haar grondwettelijk is opgedragen, overdraagt aan een andere assemblee of aan een orgaan waarover zij geen controle heeft. Dat zou het geval zijn indien een wet die is aangenomen volgens de optioneel bicamerale procedure (het laatste woord komt toe aan de Kamer van volksvertegenwoordigers), een invulling zou kunnen geven aan een bevoegdheid die op algemene wijze door de Senaat, op voet van gelijkheid met de Kamer, is omschreven.

3.3. Alle bepalingen die bevoegdheden toekennen, moeten voorkomen in het volledig bicamerale ontwerp. Om welke bepalingen gaat het ?

3.4. Territoriale bevoegdheden : artikelen 2, tweede lid, en 7, § 1, eerste lid, van het volledig bicamerale ontwerp (deze twee bepalingen kunnen trouwens samengevoegd worden).

Artikel 7, § 1, tweede lid, voorziet in de mogelijke overdracht van die bevoegdheid van een commissie aan een andere. Het kan gaan om een bevoegdheidskwestie (regeling van een bevoegdheidsconflict, bijvoorbeeld wanneer een zaak aan een commissie wordt onttrokken, maar dan moet de procedure nader omschreven worden), of om een procedurekwestie (overdracht om opportuniteitsredenen).

3.5. Persoonlijke bevoegdheden : artikel 7, § 1, van het volledig bicamerale ontwerp bepaalt die bevoegdheid voor een deel (personen die in strafinrichtingen gedetineerd zijn).

Sommige bepalingen van het andere ontwerp omschrijven die bevoegdheid nader. De commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn immers niet bevoegd voor alle gedetineerden, maar alleen voor hen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Artikel 2 van het optioneel bicamerale ontwerp, dat betrekking heeft op de voorwaarden van de invrijheidstelling, is in feite het artikel dat de bevoegdheid *ratione personae* bepaalt.

De bevoegdheid *ratione personae* is die welke betrekking heeft op de toestand van de personen die onder een bepaald rechtscollege vallen. Dat is wel degelijk waar het hier om gaat.

Beschouwt men dit niet als een bevoegdheid *ratione personae*, dan zou men ook kunnen stellen dat het om een bevoegdheid *ratione materiae* gaat aangezien de commissie verplicht is te verifiëren of de betrokkene wel degelijk voldoet aan de voorwaarden alvorens te besluiten tot een voorwaardelijke invrijheidstelling.

3.6. Materiële bevoegdheden : artikel 7, § 1, eerste lid, en § 2, van het volledig bicamerale ontwerp; artikel 4, § 5 (staat onder het hoofdstuk « procedure », maar het gaat in feite om algemene voorwaarden voor de invrijheidstelling), artikel 5, artikelen 7 en 9 (controle), 11 (herroeping), 13, § 1 en § 3 (schorsing), 14 (herziening) en 17 van het optioneel bicamerale ontwerp.

4. Wat dient men te verstaan onder « werking » van een rechtscollege ?

4.1. Als het niet om de administratieve werking gaat, dan kan het enkel gaan om de « rechtsprekende » werking, dat wil onder meer zeggen :

— de voorwaarden waaronder uitspraak moet worden gedaan (cf. bijvoorbeeld de artikelen 55 en volgende van de bijzondere wet op het Arbitragehof, onder de titel « werkwijze van het Arbitragehof »);

Il est également difficilement concevable qu'une assemblée délègue un pouvoir qui lui est constitutionnellement octroyé à une autre assemblée ou à un pouvoir que ne contrôle pas. Ce serait le cas si une loi adoptée selon la procédure bicamérale optionnelle (le dernier mot revient à la Chambre des représentants) pouvait donner un contenu à une compétence définie de manière générale par le Sénat, sur un pied d'égalité avec la Chambre.

3.3. Toutes les dispositions attributives de compétences doivent figurer dans le projet bicaméral égalitaire. Quelles sont-elles ?

3.4. Compétences territoriales : articles 2 (alinéa 2) et 7, § 1^{er} (alinéa 1^{er}) du projet bicaméral égalitaire (ces deux dispositions pourraient d'ailleurs être fusionnées).

L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, évoque un transfert possible de cette compétence d'une commission à une autre. Il peut s'agir soit de compétence (règlement d'un conflit sur la compétence, par exemple un dessaisissement, mais alors la procédure doit être précisée), soit de procédure (demande de transfert pour des raisons d'opportunité).

3.5. Compétences personnelles : l'article 7, § 1^{er} du projet bicaméral égalitaire fixe une partie de cette compétence (les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires).

Certaines dispositions de l'autre projet fixent plus précisément cette compétence. En effet, la compétence des commissions de libérations conditionnelle ne s'étend pas à tous les détenus, mais à ceux qui remplissent certaines conditions. L'article 2 du projet bicaméral optionnel relatif aux conditions de libération est, en réalité, celui qui détermine la compétence *ratione personae*.

La compétence *ratione personae* est celle qui porte sur la situation des personnes qui relèvent de l'une ou l'autre juridiction. En l'occurrence, c'est de cela dont il s'agit ici.

Si l'on devait considérer qu'il ne s'agit pas d'une compétence *ratione personae*, il pourrait s'agir d'une compétence *ratione materiae*, dans la mesure où la commission est obligée de vérifier les conditions constatées par l'administration, et de se prononcer sur leur réalité, avant de décider d'une éventuelle libération conditionnelle.

3.6. Compétences matérielles : article 7, § 1^{er} (alinéa 1^{er}) et § 2 du projet bicaméral intégral; article 4, § 5 (placé sous le chapitre « de la procédure », il s'agit en réalité des conditions générales fixées à la libération), article 5, articles 7 et 9 (Du contrôle), 11 (De la révocation), 13, § 1^{er} et § 3 (De la suspension), 14 (De la révision) et 17 du projet bicaméral optionnel.

4. Que faut-il entendre par fonctionnement d'une juridiction ?

4.1. S'il ne s'agit pas du fonctionnement administratif, il ne peut s'agir que du fonctionnement « juridictionnel », c'est-à-dire entre autre :

— des conditions du délibéré (cf. par exemple les articles 55 et suivants de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, placés sous le titre « du fonctionnement de la Cour »);

— de procedure die voor de commissies moet worden gevolgd (cf. de wetten op de Raad van State, die volledig bicameraal zijn, met inbegrip van de procedure die voor dit rechtcollege gevolgd moet worden, ook al kunnen die wetten die bevoegdheid aan de Koning opdragen; cf. ook de wet betreffende de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, aangenomen volgens de volledig bicamerale procedure, waarvan artikel 4 de procedure voor de bevoegde commissie regelt).

4.2. In het volledig bicamerale ontwerp komt een bepaling betreffende de procedure voor en nog wel onder het hoofdstuk « werking » : artikel 8, § 2, heeft betrekking op de wraking (tussengeschied, cf. artikel 828 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek).

4.3. De voorwaarden waaronder uitspraak moet worden gedaan : de artikelen 4, § 4, en 15, § 4, van het optioneel bicamerale ontwerp.

4.4. De procedure voor de commissie voor de voorwaardelijke invrijheidstelling : artikel 8, § 2, van het volledig bicamerale ontwerp; artikel 4, § 1, § 2, § 3, § 6, § 7, § 8, artikel 15, § 1, § 2, § 3, § 5, van het optioneel bicamerale ontwerp.

[Eventueel, voor zover het bepaalt op welke wijze een zaak bij de commissies aanhangig wordt gemaakt : artikel 3, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, § 5, van het optioneel bicamerale ontwerp].

4.5. Hoewel het bepalen van de bevoegdheden van het Hof van Cassatie geen volledig bicamerale aangelegenheid is. zou het logisch zijn om voor het beroep tegen de beslissingen van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling dezelfde parlementaire procedure te volgen als bij het vaststellen van de manier waarop de beslissing genomen moet worden (artikelen 18, 19 en 20 van het optioneel bicamerale ontwerp) temeer daar artikel 20 bepaalt hoe de commissie moet zijn samengesteld na de verwijzing door het Hof van Cassatie.

5. Welke bepalingen vallen onder de volledig bicamerale procedure ?

5.1. Alle artikelen van het volledig bicamerale ontwerp (maar anders ingedeeld).

5.2. De artikelen 2, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 17, (18, 19, 20) van het optioneel bicamerale ontwerp (maar anders ingedeeld).

[Eventueel artikel 3, § 1, tweede lid, § 2, tweede lid, § 5, van het optioneel bicamerale ontwerp, voor zover het bepaalt op welke wijze een zaak bij de commissies aanhangig wordt gemaakt — cf. *supra*.]

6. Welke bepalingen vallen onder de optioneel bicamerale procedure ?

Artikel 3, § 1, eerste lid, § 2, eerste en derde lid, § 4, § 5, de artikelen 6, 8, 10, 12, 16, 21, 22 en 23 van het optioneel bicamerale ontwerp.

— de la procédure à suivre devant les commissions (cf. les lois relatives au Conseil d'Etat, qui relèvent du bicaméralisme égalitaire, y compris la procédure à suivre devant cette juridiction, même si ces lois peuvent déléguer cette compétence au Roi; cf. également la loi relative aux victimes d'actes intentionnels de violence, adoptée selon la procédure égalitaire, dont l'article 4 règle la procédure devant la commission compétente).

4.2. Le rédacteur du projet a lui-même introduit une disposition relevant de la procédure dans le projet bicaméral égalitaire, et significativement sous le chapitre « Du fonctionnement » : l'article 8, § 2, concerne les récusations (incident de procédure, cf. article 828 et suivants du code Judiciaire).

4.3. Déterminent les conditions du délibéré : les articles 4, § 4, et 15, § 4 du projet bicaméral optionnel.

4.4. Déterminent la procédure devant la commission de libération conditionnelle : l'article 8, § 2 du projet bicaméral égalitaire; l'article 4, § 1^{er}, § 2, § 3, § 6, § 7, § 8, l'article 15, § 1^{er}, § 2, § 3, § 5 du projet bicaméral optionnel.

[Eventuellement, dans la mesure où il détermine le mode de saisine des commissions : l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, § 2, alinéa 2, § 5 du projet bicaméral optionnel].

4.5. Bien que la détermination des compétences de la Cour de cassation ne relève pas du bicaméralisme égalitaire, il serait logique de traiter des recours contre les décisions des commissions de libération conditionnelle suivant la même procédure parlementaire que celle qui a déterminé la façon dont la décision a été prise (articles 18, 19 et 20 du projet bicaméral optionnel), d'autant que l'article 20 détermine la composition de la commission après renvoi par la Cour de cassation.

5. Quelles seraient les dispositions qui relèvent du bicaméralisme égalitaire ?

5.1. Tous les articles du projet bicaméral égalitaire (mais autrement découpés et répartis).

5.2. Les articles 2, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 17, (18, 19, 20) du projet bicaméral optionnel (mais autrement découpés et répartis).

[Eventuellement l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, § 2 alinéa 2, § 5, du projet bicaméral optionnel dans la mesure où il détermine le mode de saisine des commissions — cf. *supra*.]

6. Quelles sont les dispositions qui relèvent du bicaméralisme optionnel ?

Les articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, § 2 alinéa 1^{er} et 3, § 4, § 5, 6, 8, 10, 12, 16, 21, 22 et 23 du projet bicaméral optionnel.

BIJLAGE 3B

**Nota van de diensten van de Kamer van
volksvertegenwoordigers****Reactie op de nota van de Senaatscommissie voor
de Justitie over de kwalificering van de
wetsontwerpen betreffende de
voorwaardelijke invrijheidstelling**

1. Voorafgaande opmerking : Voor de indiening van de wetsontwerpen betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling is voor het eerst toepassing gemaakt van het akkoord van de overlegcommissie van 13 november 1996 ⁽¹⁾. Dat betekent dat bij de Senaat het verplicht bicamerale ontwerp (artikel 77 van de Grondwet) is ingediend, met als bijlage een optioneel bicameraal ontwerp (artikel 78 van de Grondwet), dat later bij de Kamer zou worden ingediend.

Wat de Senaatscommissie voor de Justitie in haar nota betwist, is de kwalificering van het optioneel bicameraal ontwerp, dat in feite (nog) niet bij de Senaat aanhangig is maar waarvan hij kennis heeft via de bijlage. De Kamer bevindt zich dus in een ietwat vreemde situatie, doordat de Senaat wél het verplicht bicamerale ontwerp kan amenderen (en er dus bepalingen van het optioneel bicamerale ontwerp kan in opnemen), terwijl de Kamer het optioneel bicamerale ontwerp nog niet kan amenderen ⁽²⁾.

2. De nota van de Senaat maakt niet altijd duidelijk het onderscheid tussen de toepassing van artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet en artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

2.1. Artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet bepaalt dat (onder meer) de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet volgens de verplicht bicamerale procedure moeten worden behandeld. Elke wetsbepaling die geschillen met betrekking tot politieke subjectieve rechten toevertrouwt aan andere rechtscolleges dan de gewone hoven en rechtbanken, valt dus in principe onder de verplicht bicamerale procedure.

Wanneer een administratiefrechtelijk of tuchtrechtelijk rechtscollege wordt opgericht, moet dat dus gebeuren bij verplicht bicamerale wet. Of de verplicht bicamerale procedure ook vereist is voor het bepalen van de bevoegdheden en de rechtspleging voor die rechtscolleges is minder evident (zie verder n° 4).

2.2. Artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet bepaalt dat « de organisatie van de hoven en rechtbanken » volgens de verplicht bicamerale procedure wordt geregeld.

Over de vraag of de bevoegdheid en de rechtspleging van die hoven en rechtbanken ook onder de verplicht bicamerale procedure valt, is binnen de overlegcommissie lang gediscussieerd.

⁽¹⁾ Gedr.St., (B.Z.) 1995, Kamer n° 82/14 en Senaat n° 1-82/14.

⁽²⁾ In theorie zou de Senaat de Kamer dus voor de voldongen feiten kunnen zetten, door bij amendement bepalingen van het optioneel bicameraal ontwerp in het verplicht bicamerale ontwerp in te schrijven. Het valt te waarderen dat de Senaat dit niet gedaan heeft zonder het probleem eerst aan de overlegcommissie voor te leggen. Toch rijst de vraag of het in de toekomst niet beter zou zijn dat de regering beide ontwerpen tegelijkertijd indient in de Kamer (ontwerp artikel 78 van de Grondwet) en in de Senaat (ontwerp artikel 77 van de Grondwet).

ANNEXE 3B

**Note des services de la Chambre des
représentants****Réaction à la note de la commission de la Justice
du Sénat relative à la qualification des projets de
loi relatifs à la libération
conditionnelle**

1. Observation préliminaire : c'est pour le dépôt des projets de loi relatifs à la libération conditionnelle, qu'il a été fait application, pour la première fois, de l'accord de la commission de concertation du 13 novembre 1996 ⁽¹⁾. Le Sénat a dès lors été saisi du projet bicaméral égalitaire (article 77 de la Constitution) auquel était annexé un projet bicaméral optionnel (article 78 de la Constitution) qui serait déposé ultérieurement à la Chambre.

Ce que la commission de la Justice du Sénat conteste dans sa note, c'est la qualification du projet bicaméral optionnel dont le Sénat n'a en fait pas (encore) été saisi, mais dont il a connaissance grâce à l'annexe. La Chambre se trouve donc dans une situation quelque peu étrange, du fait que le Sénat peut amender le projet bicaméral obligatoire (et peut donc y intégrer des dispositions du projet bicaméral optionnel), tandis que la Chambre ne peut pas encore amender le projet bicaméral optionnel ⁽²⁾.

2. La note du Sénat ne fait pas toujours clairement la distinction entre l'application de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, et de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution.

2.1. L'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution dispose que les lois visées (notamment) aux articles 145 et 146 de la Constitution doivent être examinées selon la procédure bicamérale obligatoire. Toute disposition légale confiant le règlement des litiges relatifs à des droits politiques subjectifs à des juridictions autres que les cours et tribunaux ordinaires relève par conséquent, en principe, de la procédure bicamérale obligatoire.

L'institution de juridictions administratives ou disciplinaires doit donc faire l'objet d'une loi bicamérale obligatoire. Il est moins évident de répondre à la question de savoir si la détermination des compétences et de la procédure à suivre devant ces juridictions relève également de la procédure bicamérale égalitaire (voir ci-après n° 4).

2.2. L'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution dispose que « l'organisation des cours et tribunaux » est réglée selon la procédure bicamérale obligatoire.

La commission de concertation a longuement débattu la question de savoir si la compétence et la procédure de ces cours et tribunaux relèvent également de la procédure bicamérale obligatoire.

⁽¹⁾ Doc. Chambre n° 82/14, (S.E.) 1995, et Sénat n° 1-82/14.

⁽²⁾ En théorie, le Sénat pourrait donc placer la Chambre devant le fait accompli, en insérant par voie d'amendements des dispositions du projet bicaméral optionnel dans le projet bicaméral obligatoire. Il convient de souligner que le Sénat ne l'a pas fait sans soumettre d'abord le problème à la commission de concertation. On peut toutefois se demander s'il ne serait pas préférable à l'avenir que le gouvernement dépose les deux projets simultanément à la Chambre (projet article 78 de la Constitution) et au Sénat (projet article 77 de la Constitution).

Uiteindelijk werd binnen de overlegcommissie echter een soort consensus bereikt, die als volgt kan worden samengevat :

1° samenstelling en organisatie : artikel 77 van de Grondwet;

2° bevoegdheid :

— volgens de Raad van State en de Senaat : artikel 77 van de Grondwet;

— volgens de Kamer : artikel 78 van de Grondwet;

— compromis, voorgesteld door de regering, en aanvaard door de overlegcommissie ⁽³⁾;

— structurele wijzigingen van de bevoegdheid : artikel 77 van de Grondwet;

— andere bevoegdheidsbepalingen : artikel 78 van de Grondwet.

Dit compromis werd overigens reeds toegepast in het enige echte bevoegdheidsconflict dat de overlegcommissie heeft beslecht ⁽⁴⁾;

3° rechtspleging : artikel 78 van de Grondwet.

Er mag dus worden gehoopt dat het niet de bedoeling is om het compromis dat inzake de organisatie van hoven en rechtbanken is bereikt — en dat voor zowel de Kamer als de Senaat toegevingen vereiste — op de helling te zetten.

3. De Raad van State maakt in zijn advies wél duidelijk het onderscheid tussen artikel 77, eerste lid, 3° en artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

3.1. Volgens de Raad is de kwalificering van één artikel in strijd met artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet, met name artikel 18, dat cassatieberoep openstelt tegen beslissingen van de commissie waarbij de voorwaardelijke invrijheidstelling al dan niet wordt toegekend.

Of het hier gaat om een « structurele » bevoegdheidstoe wijzing lijkt ons betwistbaar, maar daarover moet de overlegcommissie *in concreto* oordelen. Het zou wel nuttig zijn hierover het standpunt van de Kamercommissie voor de Justitie te kennen.

3.2. Volgens de Raad is de kwalificering van een tiental artikelen in strijd met artikel 77, 3°, van de Grondwet.

Het gaat dan met name om de artikelen 3, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 17, en 20 van het ontwerp.

Het standpunt van de Raad van State in dezer is niet nieuw. De Raad heeft reeds in zijn principiële advies van 10 oktober 1995 ⁽⁵⁾ gesteld dat alle wetsoepalingen in uit-

⁽³⁾ Voor het standpunt van de regering, zie Nota voor het Parlement betreffende het advies van de Raad van State inzake het monocaameraal of bicameraal karakter van wetsoentwerpen, in Periodiek verslag over de werkzaamheden van de parlementaire overlegcommissie gedurende de bijzondere zitting 1995 en de gewone zitting 1995-1996, Gedr.St., (B.Z.) 1995, Kamer n° 83/1 en Senaat n° 1-83/1, 20.

⁽⁴⁾ Wetsontwerp betreffende de teruggave van cultuuroe den die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht (Gedr.St., Kamer, 1995-1996, n° 289 en Senaat, 1995-1996, n° 1-246). De overlegcommissie besloot eenparig dat de betwiste artikelen volgens de optioneel bicamerale procedure moesten worden behandeld, omdat ze « slechts partiële verschuivingen van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende rechtbanken inhouden » (« Periodiek verslag », *l.c.*, 6).

⁽⁵⁾ Zie onder meer « Periodiek verslag », *l.c.*, 10-17.

Enfin, la commission de concertation est finalement parvenue à un consensus, qui peut se résumer comme suit :

1° composition et organisation : article 77 de la Constitution;

2° compétence :

— selon le Conseil d'Etat et le Sénat : article 77 de la Constitution;

— selon la Chambre : article 78 de la Constitution;

— compromis, proposé par le gouvernement et accepté par la commission de concertation ⁽³⁾;

— modifications structurelles de la compétence : article 77 de la Constitution;

— autres dispositions relatives à la compétence : article 78 de la Constitution.

Ce compromis a d'ailleurs déjà été appliqué dans le seul véritable conflit de compétence que la commission de concertation a eu à régler ⁽⁴⁾;

3° procédure : article 78 de la Constitution.

On peut donc espérer que l'objectif n'est pas de remettre en cause le compromis auquel on est parvenu en ce qui concerne l'organisation des cours et tribunaux, compromis qui a nécessité des concessions tant de la part de la Chambre que de la part du Sénat.

3. Dans son avis, le Conseil d'Etat établit, quant à lui, une distinction entre l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, et l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution.

3.1. Le Conseil d'Etat estime que la qualification d'un seul article est contraire à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution, à savoir la qualification de l'article 18, qui prévoit que les décisions de la commission favorables ou non à la libération conditionnelle sont susceptibles de pourvoi en cassation.

Il nous paraît contestable de considérer qu'il s'agit en l'espèce d'une attribution de compétences « structurelle », mais c'est à la commission de concertation qu'il appartient d'en juger concrètement. Il serait cependant utile de connaître le point de vue de la commission de la Justice de la Chambre.

3.2. Le Conseil d'Etat estime que la qualification d'une dizaine d'articles est contraire à l'article 77, 3°, de la Constitution.

Il s'agit plus particulièrement des articles 3, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 17 et 20 du projet.

Le point de vue du Conseil d'Etat en la matière n'est pas nouveau. Dans son avis de principe rendu le 10 octobre 1995 ⁽⁵⁾, le Conseil d'Etat a déjà estimé que toutes les

⁽³⁾ Pour le point de vue du gouvernement, voir la Note au Parlement concernant l'avis du Conseil d'Etat quant au monocalisme ou au bicaméralisme de projets de lois, in Rapport périodique sur les travaux de la commission parlementaire de concertation au cours de la session extraordinaire 1995 et de la session ordinaire 1995-1996, Doc., (S.E.) 1995, Chambre n° 83/1 et Sénat n° 1-83/1, 20.

⁽⁴⁾ Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers (Doc., Chambre 1995-1996, n° 289 et Sénat, 1995-1996, n° 1-246). La commission de concertation a décidé à l'unanimité que les articles contestés devaient être examinés selon la procédure bicamérale optionnelle parce qu'ils « n'impliquent en fait que des glissements partiels de compétences entre les différents tribunaux » (« Rapport périodique », *l.c.*, 6).

⁽⁵⁾ Voir notamment le « Rapport périodique », *l.c.*, 10-17.

voering van de artikelen 145 en 146 van de Grondwet verplicht bicameraal zijn.

De Raad blijft aldus consequent voortbouwen op de extensieve interpretatie die hij ook voor artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet had bepleit, maar die bewust niet werd gevolgd door de overlegcommissie. Er is dan ook geen enkele reden om aan te nemen dat de overlegcommissie inzake artikel 77, eerste lid, 3°, meer « gebonden » is door het advies van de Raad dan inzake artikel 77, eerste lid, 9° van de Grondwet.

4. De nota van de Senaatscommissie leidt uit het standpunt van de Raad van State af dat alle regels inzake organisatie, bevoegdheid en werking van administratieve rechtscolleges, verplicht bicameraal zijn.

4.1. In de nota wordt ten onrechte gesteld dat de regering het daarmee eens is.

Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat de regering aan het woord « werking » een heel andere inhoud geeft dan de Senaat. De Senaat verstaat onder « werking » blijkbaar de rechtspleging (de procedure) ⁽⁶⁾. Wat de regering onder de « werking » verstaat is ons niet duidelijk, maar zeker niet de rechtspleging, want die kwalificeert ze in dezelfde memorie van toelichting uitdrukkelijk als optioneel bicameraal (artikel 78 van de Grondwet) ⁽⁷⁾. Anders zou de regering trouwens geen twee ontwerpen hebben ingediend ...

4.2. In de nota wordt ook verwezen naar andere adviezen van de Raad van State evenals naar kwalificeringen van andere ontwerpen door de regering, waaruit zou moeten blijken dat de organisatie, bevoegdheden en werking (*sic*) van administratieve rechtscolleges altijd verplicht bicameraal zijn.

Het heeft geen zin hier een polemieek aan te gaan, maar wij willen er toch op wijzen dat men met andere voorbeelden net zogoed de tegengestelde stelling kan verdedigen. Twee voorbeelden :

— het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de Rijkswacht ⁽⁸⁾ werd door de regering gekwalificeerd als optioneel bicameraal; de overlegcommissie zag daar geen graten in en keurde eenparig een inkorting van de termijnen goed ⁽⁹⁾; nochtans kan men zich afvragen of de minister van Binnenlandse zaken door die wetwijziging niet de bevoegdheid van een tuchtrechtelijk rechtscollege krijgt;

— in zijn advies over het wetsvoorstel op het spel ⁽¹⁰⁾ stelt de Raad van State dat de organisatie en de bevoegdheid van een administratief rechtscollege verplicht bicameraal is; de rechtspleging dus niet ... ?

⁽⁶⁾ Zie n° 4 van de nota van de Senaat.

⁽⁷⁾ « Het tweede ontwerp wijzigt enkel en alleen de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarin onder meer de procedure wordt gewijzigd in die zin dat de Commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling in de plaats treden van de minister van Justitie. Het lijkt geen twijfel dat het hier gaat om een optioneel bicamerale aangelegenheid. » (onze onderlijning) (Gedr. St., Senaat, 1996-1997, n° 1-589/1, 18).

⁽⁸⁾ Gedr. St., Kamer, 1996-1997, n° 1067/1.

⁽⁹⁾ Gedr. St., (B.Z.) 1995, Kamer n° 82/18 en Senaat n° 1-82/18.

⁽¹⁰⁾ Gedr. St., Senaat, 1996-1997, n° 1-419/2.

dispositions légales prises en exécution des articles 145 et 146 de la Constitution relèvent de la procédure bicamérale égalitaire.

Le Conseil persiste donc, en toute logique, dans l'interprétation extensive qu'il avait également préconisée pour l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution, mais que la commission de concertation n'avait délibérément pas suivie. Il n'y a dès lors aucune raison de considérer que la commission de concertation est davantage tenue par l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, qu'elle ne l'est en ce qui concerne l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution.

4. La note de la commission du Sénat déduit de la position adoptée par le Conseil d'Etat que toutes les règles relatives à l'organisation, aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives relèvent de la procédure bicamérale égalitaire.

4.1. C'est à tort que la note précise que le gouvernement souscrit à ce point de vue.

Il ressort en effet de l'exposé des motifs que le gouvernement donne au mot « fonctionnement » un sens totalement différent de celui que lui donne le Sénat. Il est clair que par « fonctionnement », le Sénat entend la « procédure » ⁽⁶⁾. Même si nous ne voyons pas clairement ce que le gouvernement entend par « fonctionnement », il est certain qu'il ne vise pas la procédure, puisque dans le même exposé des motifs, il qualifie explicitement cette dernière de matière bicamérale optionnelle (article 78 de la Constitution) ⁽⁷⁾. S'il ne l'avait pas considérée comme telle, le gouvernement n'aurait du reste pas déposé deux projets ...

4.2. La note cite également d'autres avis du Conseil d'Etat ainsi que d'autres projets qualifiés par le gouvernement, qui sont censés démontrer que l'organisation, les compétences et le fonctionnement (*sic*) des juridictions administratives relèvent toujours du bicaméralisme égalitaire.

Sans vouloir entamer une polémique inutile, nous tenons néanmoins à souligner que d'autres exemples pourraient illustrer le point de vue inverse. Citons en deux :

— le projet de loi portant modification de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la Gendarmerie ⁽⁸⁾ a été qualifié de bicaméral optionnel par le gouvernement; la commission de concertation n'y a vu aucune objection et a approuvé à l'unanimité une réduction des délais ⁽⁹⁾; or, on peut se poser la question si cette modification de loi n'attribue pas au ministre de l'Intérieur la compétence d'une juridiction disciplinaire;

— dans l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi sur le jeu ⁽¹⁰⁾, le Conseil d'Etat estime que l'organisation et la compétence d'une juridiction administrative relèvent du bicaméralisme égalitaire; donc pas la procédure ... ?

⁽⁶⁾ Voir le n° 4 de la note du Sénat.

⁽⁷⁾ « Le second projet modifie uniquement la loi sur la libération conditionnelle, et notamment la procédure en ce sens que les commissions de libération conditionnelle se substituent au ministre de la Justice. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une matière bicamérale optionnelle. » (Nous soulignons) (Doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-589/1, 18).

⁽⁸⁾ Doc. Chambre, 1996-1997, n° 1067/1.

⁽⁹⁾ Doc. Chambre, (S.E.) 1995, Chambre n° 82/18 et Sénat n° 1-82/18.

⁽¹⁰⁾ Doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-419/2.

4.3. De redenering in de nota van de Senaat lijkt mij om diverse redenen moeilijk aanvaardbaar voor de Kamer.

4.3.1. Waarom zouden voor de administratieve rechtscolleges de organisatie, de werking en de procedure verplicht bicameraal zijn, terwijl voor de gewone rechtbanken alleen de organisatie en de structurele bevoegdheden verplicht bicameraal zijn? Waarom aan de Senaat meer bevoegdheden geven voor administratieve rechtscolleges dan voor gewone rechtbanken, te meer daar het oorspronkelijk niet eens de bedoeling was om de Senaat voor die aangelegenheid gelijkkelijk bevoegd te maken? ⁽¹¹⁾

4.3.2. De nota van de Senaat bestempelt als « materiële bevoegdheden » aangelegenheden die in werkelijkheid zui- vere procedurevoorschriften zijn. Volgt men de definitie van de Senaat, dan kan men evengoed stellen dat er inzake administratieve rechtbanken nauwelijks procedurevoorschriften bestaan ... De Senaat gaat trouwens veel verder dan de Raad van State en bestempelt zelfs artikelen die volgens de Raad van State optioneel bicameraal zijn, als verplicht bicameraal ⁽¹²⁾.

4.3.3. In de nota van de Senaat wordt gesteld dat « het niet (kan) dat een volledig bicamerale wet de bevoegdheden van een rechtscollege op een algemene manier omschrijft en dat een optioneel bicamerale wet bepaalt wat onder die algemene definitie valt, zoals dat gebeurt in de regeringsontwerpen. Dat zou immers betekenen dat de opheffing van de volledig bicamerale bepaling betreffende de bevoegdheid tot gevolg zou hebben dat ook de optioneel bicamerale bepalingen vervallen en dat er in feite een hiërarchie tussen de wetten zou ontstaan naar gelang zij zijn aangenomen volgens de volledig bicamerale procedure dan wel volgens de optioneel bicamerale procedure. ».

Het volstaat die redenering volledig door te trekken om te zien dat ze geen hout snijdt. In dat geval moet immers elke bepaling die op een of andere wijze afhangt van een verplicht bicamerale bepaling, ook verplicht bicameraal worden behandeld en had men zich de moeite van de grondwetsherziening van 1993 kunnen besparen ...

5. Besluit

5.1. Niemand betwist dat wetsbepalingen die geschillen met betrekking tot politieke subjectieve rechten toewijst aan andere rechtscolleges dan de gewone hoven en rechtbanken, verplicht bicameraal zijn.

⁽¹¹⁾ Oorspronkelijk waren de artikelen 145 en 146 niet eens opgenomen in de lijst van artikel 77. De meerderheid binnen de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet ging echter in op een amendement dat ertoe strekte meer bepalingen omtrent de rechterlijke macht in de lijst van verplicht bicamerale aangelegenheden op te nemen, « vermoedelijk vanuit de bezorgdheid om ook de mogelijk op te richten administratieve rechtbanken van eerste aanleg onder de volledig bicamerale procedure te laten vallen » (Vandernacht, P., en Van Nieuwenhove, J., « De nieuwe federale wetgevende procedure » in Leus, K. en Vény, L., (eds.), *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Bruges, *Die Keure*, 1996, 108; zie ook Verslag Erdman, Gedr.St., Senaat, (B.Z.) 1991-1992, n° 100-19/2°, 20-22 en 110).

⁽¹²⁾ De volgende artikelen van het optioneel bicamerale ontwerp, zijn volgens de Senaat verplicht bicameraal, hoewel de Raad van State geen graten zag in een optioneel bicamerale kwalificering: artikelen 2, 15 en 19.

4.3. Le raisonnement tenu dans la note du Sénat me paraît, pour diverses raisons, difficilement acceptable pour la Chambre.

4.3.1. Pourquoi faudrait-il que, pour les juridictions administratives, l'organisation, le fonctionnement et la procédure soient bicaméraux égalitaires alors que, pour les tribunaux ordinaires, seules l'organisation et les compétences sont bicamérales égalitaires? Pourquoi accorder au Sénat davantage de compétences pour les juridictions administratives que pour les tribunaux ordinaires, et ce, d'autant plus qu'à l'origine, il n'était même pas question d'accorder une compétence égale au Sénat pour cette matière ⁽¹¹⁾.

4.3.2. La note du Sénat qualifie de « compétences matérielles », des matières qui sont en réalité de simples prescriptions de procédure. Si l'on suit la définition du Sénat, on peut tout aussi bien affirmer qu'il n'existe guère de prescriptions de procédure en ce qui concerne les tribunaux administratifs ... Le Sénat va du reste beaucoup plus loin que le Conseil d'Etat et qualifie même de bicaméraux égalitaires des articles qui, selon le Conseil d'Etat, sont bicaméraux optionnels ⁽¹²⁾.

4.3.3. La note du Sénat souligne qu'« une loi bicamérale égalitaire ne peut définir de manière générale les compétences d'une juridiction et une loi bicamérale optionnelle préciser ce qui est compris dans la définition générale, comme c'est envisagé dans les projets du gouvernement. Cela signifierait que l'abrogation de la disposition bicamérale égalitaire relative à la compétence rendrait caduques les dispositions bicamérales optionnelles, et qu'il y aurait, de fait, une hiérarchie entre les lois adoptées selon la procédure égalitaire et celles adoptées selon la procédure bicamérale optionnelle. ».

Il suffit de pousser à fond ce raisonnement pour s'apercevoir qu'il ne tient pas. Dans ce cas, toute disposition relevant d'une manière ou d'une autre d'une disposition bicamérale égalitaire devrait en effet également être traitée selon la procédure bicamérale égalitaire et on aurait pu s'épargner la peine de réviser la Constitution en 1993 ...

5. Conclusion

5.1. Nul ne conteste que les dispositions légales qui habilitent des juridictions autres que les cours et tribunaux ordinaires à connaître de litiges relatifs à des droits subjectifs de nature politique relèvent du bicaméralisme égalitaire.

⁽¹¹⁾ A l'origine, les articles 145 et 146 n'étaient même pas repris dans la liste de l'article 77. La majorité au sein de la commission de Révision de la Constitution du Sénat a toutefois adopté un amendement tendant à inscrire dans la liste des matières bicamérales égalitaires davantage de dispositions relatives au pouvoir judiciaire « poussée sans doute par le souci de faire également relever de la procédure bicamérale égalitaire les tribunaux administratifs de première instance qui devront peut-être être créés » (Vandernacht, P., et Van Nieuwenhove, J., « De nieuwe federale wetgevende procedure » in Leus, K. et Vény, (eds.), *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Bruges, *Die Keure*, 1996, 108; voir également le rapport Erdman, Doc. Sénat, (S.O.) 1991-1992, n° 100-19/2°, 20-22 et 110).

⁽¹²⁾ Les articles suivants du projet bicaméral optionnel sont, selon le Sénat, bicaméraux égalitaires bien que le Conseil d'Etat ne voie aucune objection à ce qu'ils soient qualifiés de bicaméraux optionnels: articles 2, 15 et 19.

Dat wil echter nog niet zeggen dat alle bepalingen met betrekking tot administratieve rechtscolleges moeten worden beschouwd als een uitvoering van artikel 146 van de Grondwet en bijgevolg als verplicht bicameraal.

5.2. De Kamer heeft zowat anderhalf jaar geleden een toegeving gedaan door te aanvaarden dat niet alleen de organisatie, maar ook de structurele bevoegdheden van de gewone rechtbanken verplicht bicameraal zouden behandeld worden. Ze wordt nu in zekere zin de gevangene van die toegeving, die men naar analogie tracht toe te passen op de administratieve rechtscolleges.

Het is ons inziens vrij ver gaan (maar nog altijd niet onlogisch), wanneer men — zoals de Raad van State en de Senaat — een parallel trekt tussen de organisatie van de hoven en rechtbanken bedoeld in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet en de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet (artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet).

Mocht men echter beslissen zo ver te gaan, dan is het wél volkomen onlogisch dat voor de gewone rechtbanken alleen de organisatie en de « structurele » bevoegdheden verplicht bicameraal zouden zijn, terwijl voor de administratieve rechtbanken de organisatie, alle bevoegdheden en de rechtspleging verplicht bicameraal zouden zijn ...

De regering heeft het trouwens ook zo begrepen, want de splitsing in een verplicht respectievelijk optioneel bicameraal ontwerp is *grosso modo* gebeurd op grond van het criterium « organisatie + « structurele » bevoegdheden ».

5.3. Het komt er dus in de eerste plaats op aan te weten of men de compromisregeling voor de gewone rechtbanken doortrekt tot de administratieve rechtscolleges. Pas daarna kan worden nagegaan of sommige bepalingen van het optioneel bicamerale ontwerp de « structurele » bevoegdheid betreffen. Een advies van de Kamercommissie voor de Justitie lijkt in dat verband onmisbaar.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille considérer que toutes les dispositions relatives à des juridictions administratives portent exécution de l'article 146 de la Constitution et relèvent par conséquent du bicaméralisme égalitaire.

5.2. La Chambre a fait, à cet égard, une concession il y a environ un an et demi, en acceptant que non seulement l'organisation, mais également les compétences structurelles des tribunaux ordinaires relèvent de la procédure bicamérale égalitaire. Elle est à présent en quelque sorte prisonnière de cette concession, que l'on tente d'appliquer par analogie aux juridictions administratives.

Nous estimons que c'est aller relativement loin (sans pour autant être illogique) que d'établir — ainsi que le font le Conseil d'Etat et le Sénat — un parallélisme entre l'organisation des cours et tribunaux visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution et les lois visées aux articles 145 et 146 de la Constitution (article 77, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution).

Si l'on devait toutefois décider d'aller aussi loin, il serait toutefois tout à fait illogique que pour les tribunaux ordinaires, seules l'organisation et les compétences « structurelles » relèvent du bicaméralisme égalitaire, alors que pour les tribunaux administratifs, l'organisation, l'ensemble des compétences et la procédure relèveraient de ce régime ...

Le gouvernement partage d'ailleurs cette analyse, puisque la scission en un projet bicaméral égalitaire et un projet bicaméral optionnel s'est effectuée *grosso modo* en fonction du critère « organisation + compétences « structurelles » ».

5.3. Il importe donc au premier chef de savoir si l'on étend aux juridictions administratives le régime de compromis applicable aux tribunaux ordinaires. Ce n'est que lorsque cette question aurait été tranchée que l'on pourra examiner si certaines dispositions du projet bicaméral optionnel concernent la compétence « structurelle ». Il paraît à cet égard indispensable que la commission de la Justice de la Chambre donne son avis sur cette question.