

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

15 JANUARI 1998

VOORSTEL

**tot invoeging van een artikel 65bis
in het Reglement van de Kamer van
volksvertegenwoordigers**

(Ingediend door de heren Claude Eerdekens
en Louis Vanvelthoven)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft voor een aantal aangelegenheden een procedure van overleg ingesteld tussen de regeringen van de verschillende overheidsniveaus, teneinde tegenstrijdige beleidslijnen te voorkomen.

De organisatie van dat overleg werd overigens vastgelegd bij protocolakkoord van 6 februari 1990.

Naar gelang van de materie geldt de procedure van het overleg, de betrokkenheid dan wel de verlening van een eensluidend advies.

De Raad van State heeft op 3 oktober 1990 advies uitgebracht over een wetsvoorstel houdende beperkingen op het gebruik van motorvoertuigen (Stuk Kamer nr. 280/2-1988 B.Z.). Wat de uitwerking van nationale voorschriften en regels betreft, heeft de Raad duidelijk bepaald dat de overlegprocedure ook op de wetsvoorstellen betrekking had.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

15 JANVIER 1998

PROPOSITION

**visant à insérer un article 65bis
dans le Règlement de la Chambre
des représentants**

(Déposée par MM. Claude Eerdekens et
Louis Vanvelthoven)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a prévu une procédure de concertation entre les Exécutifs des différents niveaux de pouvoir pour certaines matières afin de prévenir les contradictions entre les politiques.

Elle a d'ailleurs été réglementée par un protocole d'accord en date du 6 février 1990.

Selon les matières, il doit être fait appel à la concertation, l'association ou l'avis conforme.

En ce qui concerne l'élaboration de normes et de règles nationales, le Conseil d'Etat, dans un avis remis le 3 octobre 1990 sur une proposition de loi limitant l'utilisation des véhicules à moteur (Doc., Chambre, n° 280/2-1988 S.E.) a clairement établi que la procédure de concertation visait également les propositions de loi.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

De Raad stelt immers «(...) dat een ander vraagstuk, dat verband houdt met de uitlegging van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hier aan de orde is. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet, zoals het gewijzigd is bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, schrijft immers voor dat de Executieven worden betrokken bij «het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer» (...).

Voorts is de Raad van State de mening toegedaan dat die bepaling ook op de wetsvoorstellen moet worden toegepast om te voorkomen dat artikel 27 van de Grondwet wordt geschonden. Dat artikel staat weliswaar twee verschillende vormen van initiatief toe, maar vereist dat wetten op eenzelfde wijze tot stand komen. Ook wijst de Raad erop dat, in het andere geval, de mogelijkheid ontstaat om, via het parlementaire initiatief, voorbij te gaan aan de in de wet bepaalde verplichting om, in de bij die wet vastgelegde gevallen, de gewestregeringen bij het maken van wetten te betrekken. De Raad verduidelijkt evenwel dat die wet niet vereist dat die regeringen bij het wetgevend initiatief worden betrokken, maar wel bij de uitwerking daarvan. De wet bepaalt dus niet op welk tijdstip de procedure om de regering te betrekken wordt toegepast. Het komt de assemblee toe om de gepaste methoden uit te werken waarmee de gewestregeringen «op een dienstig ogenblik» bij het ontwerpen van een wet kunnen worden betrokken. Aangezien die procedure niet werd gevolgd voor het bewuste voorstel, kan de Raad de tekst niet behandelen. Die is immers onvolledig, aangezien de gewestregeringen nog bij de procedure kunnen worden betrokken en de beraadslagingen in een andere tekst kunnen uitmonden.

In verband met die procedure zij voorts opgemerkt dat artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het volgende bepaalt: «indien een voorstel van wet, decreet of ordonnantie een materie betreft, bedoeld in de §§ 2, 2bis, 3, 3bis, 4, 5 en in artikel 11, tweede lid, vindt het overleg, de betrokkenheid of de adviesverlening van de federale overheid en de betrokken Gemeenschaps- of Gewestregeringen plaats volgens de regels bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer of de Raad waarbij het voorstel van wet, decreet of ordonnantie wordt ingediend.»

Sinds het eerste geval waarover hiervoren sprake, heeft een dergelijke situatie zich nog twee maal voorgedaan. Op regelgevend vlak heerst er dus een vacuüm, dat moet worden opgevuld door de invoeging in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van regels die deze procedure op gang kunnen brengen.

En effet, il relève que : «[...] une autre question, liée à l'interprétation des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles apparaît ici. Tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale prescrit, en effet, que les Exécutifs soient associés à l'élaboration des règles de police générales et de la réglementation relative aux communications et aux transports [...]».

Par ailleurs, il estime que cette disposition doit être appliquée aux propositions de loi pour éviter la violation de l'article 27 de la Constitution qui permet de recourir à deux formes distinctes d'initiative mais requiert un mode identique d'élaboration de la loi. Il estime, en outre, que ne pas l'inclure permettrait, via l'initiative parlementaire, de passer outre à l'obligation inscrite dans la loi d'associer, dans les cas qu'elle détermine, les Exécutifs régionaux à la confection de la loi en précisant toutefois qu'elle ne requiert pas que lesdits Exécutifs soient associés à l'initiative de la loi mais bien à son élaboration et ne préjuge donc pas le moment où la procédure d'association sera mise en oeuvre. C'est à l'Assemblée de concevoir les techniques appropriées pour associer les Exécutifs régionaux à l'élaboration de la loi «à un moment utile» et, comme cette procédure n'a pas été suivie pour la proposition en question, il ne peut en examiner le texte qui est incomplet du fait que les Exécutifs régionaux peuvent encore être associés à la procédure et qu'un texte différent peut résulter des délibérations.

Notons, en ce qui concerne cette procédure, que l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que «Si une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance concerne une matière visée aux §§ 2, 2bis, 3, 3bis, 4, 5 et à l'article 11, alinéa 2, la concertation, l'association ou la procédure d'avis de l'autorité fédérale et des gouvernements de Communautés ou de Régions concernés a lieu selon les règles prévues par le règlement de la Chambre législative ou du Conseil devant laquelle ou devant lequel la procédure de loi, de décret ou d'ordonnance est déposée».

Depuis le premier cas dont question, la situation s'est représentée par deux fois. Nous nous trouvons donc devant un vide réglementaire qu'il est nécessaire de combler en prévoyant, dans le Règlement de la Chambre des représentants un dispositif pour permettre à la procédure de prendre cours.

Zo zou de Raad van State de betrokken teksten aan de afdeling wetgeving voor advies kunnen voorleggen, waarbij de Raad er dan zeker van is dat alle vormen van samenwerking wel degelijk hun beslag hebben gekregen.

Dit voorstel voorziet derhalve in een regeling waarbij de Kamervoorzitter het initiatief krijgt om zich in verbinding te stellen met het lid van de federale regering dat bevoegd is voor de materie waarop een in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoeld wetsvoorstel slaat, op de wijze bepaald in artikel 6, § 8. Bedoeling is het betrokken regeeringslid de nodige contacten te doen opnemen met zijn collega(s) van de gewest- en/of gemeenschapsregeringen om binnen de gestelde termijnen een advies te krijgen.

De keuze om via de federale regering te werken, vindt onder meer haar verantwoording in de bespreking die in de Senaat plaatsvond tijdens de behandeling van de bijzondere wet van 1980. Toen werd voorgesteld dat de bevoegde minister het advies zou inwinnen van de ter zake bevoegde leden van de regeringen, waarna hij aan het parlement het standpunt van de geraadpleegde regering zou meedelen, ongeacht of die zou verzoeken de aangelegenheid te verwerpen, goed te keuren of te amenderen.

De aldus bepaalde keuze voorkomt dat dubbelzinnigheid en vooral juridische incoherentie ontstaan. Wij leven in België immers in een stelsel van scheiding der machten en het ware derhalve ongepast mocht een uitvoerende macht rechtstreeks met een wetgevende assemblee overleg plegen; de bevoegdheid van een regering kan trouwens geen wetgevende bevoegdheid zijn.

Overleg tussen het wetgevende en het uitvoerende niveau is dus uitgesloten; precies daarom werd gekozen voor de destijds door de Senaat geformuleerde suggesties die overleg tussen beide regeringen mogelijk maken.

Om het argument te ondervangen dat een dergelijke regeling de bespreking van de wetsvoorstellen vertraging kan doen oplopen, wordt bepaald dat een termijn van een maand wordt ingebouwd om te reageren op een wetsvoorstel, terwijl voor een amendement een termijn van vijftien dagen in uitzicht wordt gesteld.

De schriftelijke procedure wordt dus bevoorrecht en is trouwens nu al de regel in het overleg tussen regeringen over wetsontwerpen. Zo een antwoord blijft, wordt het standpunt geacht gunstig te zijn.

Ainsi, le Conseil d'Etat pourrait soumettre les textes concernés pour avis à la section législative, assuré que toutes les formes de collaboration ont bien été exécutées.

La présente proposition prévoit donc un mécanisme donnant l'initiative au Président de la Chambre pour contacter le membre de l'Exécutif fédéral concerné par une proposition de loi visée par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - selon les modalités prévues à l'article 6, § 8 - afin que ce dernier prenne les contacts utiles avec son ou ses homologue(s) des Exécutifs régionaux et/ou communautaires de manière à obtenir un avis dans les délais prescrits.

Le choix de la démarche via le gouvernement fédéral trouve notamment sa justification dans les débats qui se sont tenus au Sénat lors de l'examen de la loi spéciale de 1980 où il avait été envisagé que le ministre compétent consulte les responsables des Exécutifs après quoi, il aurait fait connaître la position du gouvernement consulté au Parlement, que ce soit une demande de rejet, d'adoption ou d'amendement.

L'option choisie permet d'éviter l'introduction d'une ambiguïté et surtout d'une incohérence juridique. En effet, nous nous trouvons, en Belgique, dans un système de séparation des pouvoirs et il serait donc inapproprié qu'un Exécutif se concerte directement avec une assemblée législative comme, d'ailleurs, une compétence de gouvernement ne peut être une compétence législative.

La concertation Législatif/Exécutif ne peut donc se faire, raison pour laquelle le choix s'est porté sur les suggestions faites à l'époque par le Sénat qui permettent une concertation d'Exécutif à Exécutif.

Pour répondre à l'argument qu'un tel dispositif pourrait retarder l'examen des propositions de loi, un délai de réaction d'un mois pour une proposition de loi et de quinze jours pour un amendement est prévu.

C'est donc la procédure écrite qui est privilégiée et qui constitue d'ailleurs déjà la règle dans la pratique de la concertation entre Exécutifs pour les projets de loi. En cas de non réponse, la position sera jugée favorable.

Op die manier zullen de Raad van State noch het Arbitragehof motieven hoeven aan te halen; de Raad van State voor de niet-behandeling van het dossier, het Arbitragehof voor de eventuele vernietiging van de uitgevaardigde bepalingen.

Aangezien elke assemblee eigenmachtig over haar reglement beslist, komt het haar toe daarin te voorzien in een regeling om aan de wettelijke voorschriften te voldoen. Eventuele nalatigheden van andere assemblees behoren niet door het Reglement van de Kamer te worden opgevangen. De regering heeft trouwens al een eigen regeling uitgewerkt.

Om die twee redenen hebben wij het niet nuttig geacht te voorzien in een procedure voor de ontwerpen die door regering worden ingediend of door de Senaat worden overgezonden.

VOORSTEL

Enig artikel

Onder een hoofdstuk *Vbis(nieuw)* met als opschrift: «Hoofdstuk *Vbis*: Verplicht overleg met de gewest- en gemeenschapsregeringen» wordt in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers een artikel *65bis* ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. *65bis*. - 1. Indien een wetsvoorstel een gelegenheid betreft waarvoor een procedure met de gewest- of gemeenschapsregeringen voorgeschreven is, moet de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zich - met inachtneming van de regels gesteld in artikel 6, § 8, van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - tot het voor de behandelde aangelegenheid bevoegde lid van de federale regering wenden opdat het de tekst van het voorstel aan zijn ambtgeno(o)t(en) van het (de) betrokken gewest(en) en/of de betrokken gemeenschap(pen) verzendt.

De procedure wordt ingezet op het ogenblik dat het voorstel op de agenda van de commissie wordt geplaatst.

De cette manière, ni le Conseil d'Etat, ni la Cour d'arbitrage n'auront d'éléments à avancer; le premier pour le non-examen du dossier et la seconds pour l'annulation éventuelle des dispositions prises.

Chaque assemblée étant maître de son règlement, c'est à chacune d'entre-elles d'y prévoir le dispositif permettant de répondre au prescrit légal et ce n'est pas au Règlement de la Chambre de pallier les manquements éventuels des autres assemblées. De même, le gouvernement a déjà prévu son propre système.

Pour ces deux raisons, nous n'avons pas estimé utile de prévoir une procédure pour les projets émanant du gouvernement ou du Sénat.

C. EERDEKENS
L. VANVELTHOVEN

PROPOSITION

Article unique

Sous un Chapitre *Vbis (nouveau)*, intitulé : «Chapitre *Vbis* : Concertation obligatoire avec les Exécutifs de Communautés et de Régions», il est inséré dans le Règlement de la Chambre des représentants un article *65bis*, rédigé comme suit:

«Art. *65bis*. - 1. Si une proposition de loi concerne une matière pour laquelle une procédure avec les gouvernements de Communautés ou de Régions est prescrite, le Président de la Chambre des représentants doit saisir - dans le respect des modalités prévues à l'article 6, § 8, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - le membre de l'Exécutif fédéral compétent dans la matière traitée pour qu'il transmette le texte de la proposition à son ou à ses homologue(s) de(s) Région(s) et/ou de(s) Communauté(s) concerné(s).

La procédure est entamée au moment où la proposition est mise à l'ordre du jour de la commission.

2. Zowel voor het overleg, de betrokkenheid als voor het eensluidend advies, moet(en) de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en) haar (hun) schriftelijke opmerkingen terugzenden binnen een maand na het verzoek van de voorzitter van de Kamer.

Zo er binnen de gestelde termijnen geen antwoord komt, wordt het advies geacht gunstig te zijn.

3. Het bepaalde in punt 1 is van toepassing op de amendementen zodra ze in eerste lezing zijn aangenomen.

De termijn om te antwoorden bedraagt vijftien dagen.

Zo een antwoord uitblijft, wordt het advies geacht gunstig te zijn.

4. De voorgeschreven termijnen moeten zijn verstreken vóór enige eindstemming in de bevoegde commissie kan plaatsvinden».

16 oktober 1997

2. Que ce soit pour la concertation, l'association ou l'avis conforme, l'(les) Exécutif(s) de Région(s) et/ou de Communauté(s) concerné(s) doi(ven)t renvoyer ses (leurs) observations par écrit dans le mois de l'envoi de la demande du Président de la Chambre.

En cas de non réponse dans les délais, l'avis est jugé favorable.

3. Les dispositions prévues au point 1. sont d'application pour les amendements dès leur adoption en première lecture.

Le délai de réponse est de quinze jours.

En cas de non réponse, l'avis est jugé favorable.

4. Les délais prescrits doivent être écoulés avant tout vote final dans la commission compétente.

16 octobre 1997

C. EERDEKENS
L. VANVELTHOVEN