

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

30 JUIN 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 26bis relatif aux différentes normes

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (1)

PAR MM. WECKX
ET VAN CAUWENBERGHE

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — EXPOSE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre se réfère à la déclaration de révision de la Constitution du 15 novembre 1978 qui porte que « les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 26bis relatif aux différentes normes ».

Il ajoute que les articles 26, 27, 28 et 29 de la Constitution sont également soumis à révision.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Vanden Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — MM. Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. De Grève, Gol, Knoop, Poma, Verberckmoes. — MM. Defosset, Mordant. — M. Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mme Smet, MM. Swaelen, van de Put, Vankeirsbilck, N. — Mme Adriaenssens épouse Huybrechts, MM. Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — MM. Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — MM. Clerfayt, Moreau, Persoons. — MM. Anciaux, Baert.

Voir :

10 (S. E. 1979) :

- N° 3/1° : Texte transmis par le Sénat.
- N° 3/2° et 3° : Amendements.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

30 JUNI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel III van de Grondwet, door invoeging van een artikel 26bis betreffende de verschillende normen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEREN WECKX
EN VAN CAUWENBERGHE

DAMES EN HEREN,

I. — UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

De Eerste Minister verwijst naar de verklaring tot herziening van de Grondwet van 15 november 1978, waarin is bepaald dat « de Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 26bis betreffende de verschillende normen ».

Hij voegt eraan toe dat de artikelen 26, 27, 28 en 29 van de Grondwet eveneens voor herziening vatbaar zijn.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Vanden Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — de heren Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren De Grève, Gol, Knoop, Poma, Verberckmoes. — de heren Defosset, Mordant. — de heer Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mevr. Smet, de heren Swaelen, van de Put, Vankeirsbilck, N. — Mevr. Adriaenssens echtg. Huybrechts, de heren Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhaye, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — de heren Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — de heren Clerfayt, Moreau, Persoons. — de heren Anciaux, Baert.

Zie :

10 (S. E. 1979) :

- N° 3/1° : Tekst overgezonden door de Senaat.
- N° 3/2° en 3° : Amendementen.

Au cas où la mission du Sénat serait revue, la révision de l'article 26 s'imposerait aussi. Actuellement il n'est question ni de modifier l'article 26 ni l'article 29 qui concerne le pouvoir exécutif.

Il paraît cependant indiqué de fixer dès maintenant la force de loi des normes des Conseils dans les affaires régionales. Ces normes ont souvent été comparées aux lois, aux arrêtés royaux ou aux arrêtés pris dans le cadre des pouvoirs spéciaux. L'instrument normatif des régions doit pouvoir être assimilé à celui des communautés.

L'article 107^{quater} n'étant pas soumis à révision, on ne peut donc traiter dans cet article de la force juridique des normes. Par contre, on peut insérer un nouvel article au titre III.

C'est pourquoi le Gouvernement introduit cet article 26^{bis}. On aurait pu régler la force juridique des normes directement dans la Constitution et ce pour chaque région. On aurait pu dire que les décrets étaient l'expression normative de toutes les régions.

Il faut cependant tenir compte du fait que la discussion sur la région de Bruxelles n'est pas close. Il n'existe pas encore de consensus sur la force juridique des normes de cette région.

Le Premier Ministre confirme la position déjà développée lors des discussions en commission du Sénat quant au fait que « le texte proposé permet à des lois à adopter à la majorité spéciale, de donner aux décrets régionaux la force de loi tout en laissant ouvertes toutes possibilités de solutions pour la région bruxelloise (Rapport Sénat. Doc. n° 100/26 (S. E. 1979), p. 4).

Le texte de l'article 26^{bis} habilite le législateur à fixer la force de loi des normes des institutions régionales pourvu que cela se fasse par une loi à majorité spéciale. Plusieurs amendements ont été déposés au Sénat visant à régler cette question dans la Constitution, mais le Gouvernement a estimé plus sage de procéder autrement, en adoptant une solution souple.

Les matières visées à l'article 6 du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles sont réglées par décret. Les matières régionales relèvent donc des conseils régionaux. Le décret a force de loi.

L'application de l'article 26^{bis} est réalisée le plus complètement et le plus parfaitement possible en ce qui concerne les régions wallonne et flamande.

C'est la première fois qu'il est dit aussi clairement que les normes édictées par les conseils régionaux sont des décrets ayant force de loi.

L'article 26^{bis} est donc nécessaire pour apporter enfin de la clarté à ce sujet.

II. — DISCUSSION GENERALE

Un membre qui approuve, en principe, la délégation du pouvoir législatif, se demande toutefois si l'alinéa 2 de l'article est nécessaire. Pourquoi y est-il question de « force juridique » ? N'est-ce pas là une tautologie ? Les textes constitutionnels doivent être le plus concis possible. Le membre ajoute que le Premier Ministre indique déjà maintenant comment il voit l'application de l'article 26^{bis}. Les décrets relatifs aux matières régionales auront force de loi. On espère trouver un accord pour Bruxelles avant 1982. Sera-t-il constitutionnellement possible de donner aux décrets bruxellois une forme normative différente de celle des autres décrets régionaux ? Le conseil régional bruxellois devra-t-il édicter des ordonnances qui n'auront pas force de loi ?

Indien de opdracht van de Senaat wordt herzien, zou artikel 26 eveneens moeten worden herzien. Thans is er geen sprake van een wijziging van artikel 26, noch van artikel 29 dat over de uitvoerende macht handelt.

Toch is blijkbaar aangewezen nu reeds de rechtskracht van de normen van de Raden in de gewestelijke aangelegenheden vast te leggen. Deze normen werden vaak vergeleken met wetten, koninklijke besluiten en besluiten die in het raam van de volmachtenwetten werden genomen. De mogelijkheid moet bestaan om het normatieve instrument van de gewesten gelijk te stellen met dat van de gemeenschappen.

Artikel 107^{quater} is niet voor herziening vatbaar, zodat men in dat artikel niet kan handelen over de rechtskracht van de normen. Daarentegen kan wel een nieuw artikel in Titel III ingevoegd worden.

Om die reden voegt de Regering dit artikel 26^{bis} in. Men had de rechtskracht van de normen voor elk gewest rechtstreeks in de Grondwet kunnen regelen. Men had kunnen bepalen dat de gewesten via decreten hun normatieve bepalingen uitvaardigen.

Rekening moet echter worden gehouden met het feit dat de bespreking over het Brusselse gewest niet afgerond is. Er bestaat nog geen overeenstemming over de rechtskracht van de normen van het Brusselse gewest.

De Eerste Minister bevestigt het standpunt dat reeds uiteengezet werd tijdens de bespreking in de Commissie van de Senaat, waaruit blijkt dat « de voorgestelde tekst de mogelijkheid schept dat wetten, aan te nemen met een bijzondere meerderheid, aan de gewestelijke decreten kracht van wet geven, en alle mogelijke oplossingen open laat voor het Brusselse gewest » (Verslag Senaat, Stuk n° 100/26 (B. Z. 1979), blz. 4).

De tekst van artikel 26^{bis} maakt de wetgever bevoegd om de rechtskracht te bepalen van de normen van de gewestelijke instellingen, mits dit gebeurt met een wet met bijzondere meerderheid. In de Senaat werden amendementen voorgesteld om dat probleem in de Grondwet te regelen, maar de Regering vond dat het beter was anders te werk te gaan en een soepeler houding aan te nemen.

De aangelegenheden bedoeld in artikel 6 van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen worden geregeld bij decreet. De regionale aangelegenheden komen dus aan de gewestrazen toe. Het decreet heeft kracht van wet.

De toepassing van artikel 26^{bis} wordt zo volledig en perfect mogelijk gerealiseerd voor wat het Vlaamse en het Waalse gewest betreft.

Het is de eerste keer dat zo duidelijk wordt gesteld dat door de gewestrazen uitgevaardigde normen decreten met kracht van wet kunnen zijn.

Artikel 26^{bis} is dus noodzakelijk om hierin eindelijk duidelijkheid te scheppen.

II. — ALGEMENE BESPREKING

Een lid keurt de delegatie van wetgevende macht principieel goed maar vraagt zich toch af of het tweede lid van artikel 26 noodzakelijk is. Waarom wordt er gesproken van « rechtskracht » ? Is zulks geen tautologie ? De grondwettelijke teksten moeten zo beknopt mogelijk zijn. Het lid voegt hieraan toe dat de Eerste Minister nu reeds zegt hoe hij de toepassing van artikel 26^{bis} ziet. De decreten met betrekking tot de gewestelijke aangelegenheden zullen kracht van wet hebben. Voor Brussel hoopt men vóór 1982 een akkoord te vinden. Zal het grondwettelijk mogelijk zijn om de Brusselse decreten een normatieve vorm te geven welke verschilt van die der andere gewestdecreten ? Zal de Brusselse gewestraad ordonnances moeten uitvaardigen die geen kracht van wet hebben ?

Le membre conclut que la hiérarchie des différentes lois, décrets et ordonnances sera peu claire et embrouillée.

Un membre considère que le seul article 107^{quater} aurait été suffisant pour régler la question des normes régionales. Mais il rappelle que plusieurs thèses contradictoires furent émises sur la valeur juridique des normes à prendre en application de l'article 107^{quater} parce que cet article figure dans un chapitre qui a trait aux pouvoirs dits improprement subordonnés faisant par conséquent l'objet de la tutelle du pouvoir central.

Pour cette raison, le membre estime qu'il faut adopter l'article 26^{bis} tel qu'il est proposé par le Sénat. Il se demande cependant s'il n'eût pas été opportun aussi de fixer la place et la force des décrets vis-à-vis des normes internationales.

Un membre intervient pour indiquer qu'il aurait préféré voir figurer la force juridique des décrets dans l'article 26 de la Constitution. En tentant de faire adopter l'article 26^{bis}, le Gouvernement veut contourner le prescrit de l'article 131 de la Constitution.

Un membre estime qu'il serait moins politiquement hypocrite de réviser directement l'article 107^{quater} puisque, selon lui, c'est l'objectif recherché par l'article 26^{bis}. Il conteste également les mots « les lois » par lesquels débute l'article 26^{bis}; il préfère le terme « la loi ». De même, le terme « peuvent » au second alinéa de l'article proposé lui paraît en contradiction flagrante avec l'article 107^{quater}.

Le membre ajoute qu'il est apparu clairement en séance publique du Sénat qu'on ne respectera pas et qu'on n'exécutera pas l'article 107^{quater}.

En tout cas, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 434 ne permet en rien d'attribuer une valeur juridique différente à la norme bruxelloise, mais l'orateur craint, au vu des mesures complexes prises actuellement, que ce ne soit bien là l'intention du Gouvernement, qui veut rassurer l'aile flamande de sa majorité.

Par conséquent, le membre ne peut se rallier à l'article 26^{bis} proposé.

Soulignant que l'article 107^{quater} n'a pas été déclaré soumis à révision, un membre demande si la deuxième phrase de l'article 26^{bis} n'est dès lors pas superflue. Il estime que le premier membre de phrase est suffisamment clair et que l'explication du Premier Ministre l'était beaucoup moins.

Un membre revient à l'avis du Conseil d'Etat et à la question de l'équivalent des normes pour l'application à chaque région de l'article 107^{quater}. Les positions adoptées par le Conseil d'Etat signifient en clair que le prescrit constitutionnel ne serait donc plus indivisible ni d'application immédiate.

L'application de l'article 107^{quater} est un prescrit constitutionnel et cet article n'est pas soumis à révision.

Quand le Conseil d'Etat admet cet état de choses « à condition que ce ne soit pas pour longtemps », il n'émet pas un avis de juriste mais de courtisan.

Il faudrait en tout cas, ajoute ce membre, soumettre au Conseil d'Etat le fait que les normes bruxelloises auraient une moindre force juridique que les autres. Mais si l'on arrivait à cela, on serait en pleine inconstitutionnalité sur ce point. Il s'étonne également de trouver le mot « peuvent » dans cet article.

Het lid besluit dat de hiërarchie van de verschillende wetten, decreten en ordonnances onduidelijk en verward zal zijn.

Een lid vindt dat artikel 107^{quater} alleen reeds had kunnen volstaan om het vraagstuk van de gewestelijke normen te regelen. Maar in verband met de rechtskracht van de normen wijst hij erop dat verschillende tegenstrijdige stellingen naar voren werden gebracht, omdat dit artikel in een hoofdstuk staat dat betrekking heeft op de machten die ten onrechte onderschikt worden genoemd en bijgevolg aan het toezicht van de centrale overheid onderworpen zijn.

Om die reden meent het lid dat artikel 26^{bis} moet worden aangenomen zoals het door de Senaat is voorgesteld. Hij vraagt zich nochtans af of het niet wenselijk is de positie en de rechtskracht van de decreten ten opzichte van de internationale normen te bepalen.

Een lid merkt op dat hij de rechtskracht van de decreten liever in artikel 26 van de Grondwet vermeld had zien staan. Met haar poging een artikel 26^{bis} goedgekeurd te krijgen wil de Regering artikel 131 van de Grondwet omzeilen.

Een lid zou het politiek gezien minder hypocriet vinden om artikel 107^{quater} rechtstreeks te herzien, omdat zulks volgens hem het doel van artikel 26^{bis} is. Hij is ook niet tevreden over de woorden « de wetten » waarmee artikel 26^{bis} aanvangt; hij verkiest de term « de wet ». Ook de term « kunnen » in het tweede lid van het voorgestelde artikel lijkt hem flagrant strijdig met artikel 107^{quater}.

Hij voegt eraan toe dat in de openbare vergadering van de Senaat duidelijk is gebleken dat men artikel 107^{quater} niet zal naleven en uitvoeren.

In elk geval kunnen de Brusselse normen, volgens het advies van de Raad van State over het wetsontwerp nummer 434, geenszins een verschillende rechtskracht krijgen, maar spreker vreest dat, in het licht van de complexe maatregelen die thans worden genomen, zulks geenszins de bedoeling van de Regering is. Zij wil namelijk de Vlaamse vleugel van haar meerderheid geruststellen.

Bijgevolg kan het lid zich niet akkoord verklaren met het voorgestelde artikel 26^{bis}.

Een lid onderstreept dat artikel 107^{quater} niet voor herziening vatbaar is verklaard, en vraagt of de tweede zin van artikel 26^{bis} bijgevolg niet overbodig wordt. Hij meent dat het eerste gedeelte van de zin voldoende duidelijk is en dat de uitleg van de Eerste Minister het veel minder was.

Een lid komt terug op het advies van de Raad van State en op het probleem van de gelijkwaardigheid van de normen voor de toepassing van artikel 107^{quater} op elk Gewest. Het standpunt dat door de Raad van State aangenomen is, komt erop neer dat het grondwettelijk voorschrift niet meer ondeelbaar noch van onmiddellijke toepassing zou zijn.

De toepassing van artikel 107^{quater} is een grondwettelijk voorschrift en dit artikel werd niet voor herziening vatbaar verklaard.

Wanneer de Raad van State een dergelijke toestand aanvaardt, « voor zover het niet lang duurt », brengt hij geen advies als jurist uit, maar als hoveling.

Het lid voegt eraan toe dat het feit dat de Brusselse normen minder juridische kracht zouden hebben dan de andere normen, in ieder geval aan het oordeel van de Raad van State moet worden onderworpen. Als het zo ver komt, zou men zich echter in volle ongrondwettelijkheid bevinden. Bovendien verwondert hij zich er over dat het woord « kunnen » in dat artikel voorkomt.

En réponse à une question d'un membre demandant pourquoi deux alinéas ont été insérés à l'article 26bis et si le premier alinéa ne rend pas le second superflu, le Premier Ministre précise ce qui suit : le premier alinéa prévoit que les lois prises en exécution de l'article 107quater peuvent déterminer la force juridique. Pourquoi dès lors encore mentionner que les normes peuvent avoir force de loi ? Parce que, pour que d'autres institutions que le Parlement national puissent édicter des normes ayant force de loi, le Constituant de 1970 a imposé de le préciser expressément dans la Constitution. Cela ressort très clairement des travaux préparatoires, ajoute le Premier Ministre.

A la question de savoir pourquoi le deuxième alinéa de l'article 26bis proposé reprend les mots « Elles peuvent ... » le Premier Ministre précise qu'il s'agit de ménager la possibilité de donner une force juridique différente aux décrets.

Il rappelle la réponse précise qui a été faite en commission du Sénat et que le rapport (p. 7) reprend en ces termes :

« Le Premier Ministre et les Ministres des Réformes institutionnelles répondent aux questions posées par différents membres : à leur avis, l'article 107quater de la Constitution ne dit pas que les trois régions auront les mêmes compétences et les mêmes structures. Ainsi le texte proposé laisse la porte grande ouverte pour les solutions à adopter pour la région bruxelloise : décrets ou ordonnances, institutions nouvelles ou déjà existantes (par exemple les Commissions réunies pour la Culture et la Commission pour la Coopération entre les conseils culturels, comme le suggère un membre), décrets ayant force de loi ou non, etc. En ce qui concerne Bruxelles, les textes proposés ne préjugent d'aucune manière les solutions à adopter ».

Ainsi donc, il est possible de conférer aux décrets une force juridique différente. Aucune décision en ce sens n'a cependant été prise, étant donné que cette question sera réglée lors de la conclusion de l'accord sur Bruxelles.

Répliquant à un membre qui avait fait remarquer que le Premier Ministre n'avait pas le droit de prévoir des normes de force juridique moindre pour Bruxelles et qu'il ne dispose pas d'avis du Conseil d'Etat sur ce point, le Premier Ministre a déclaré que lorsque les textes seront prêts, ils seront soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le membre estime que si selon l'avis du Conseil d'Etat le texte est constitutionnel, le Premier Ministre sera enchanté.

Le membre estime que si le Conseil d'Etat émet un avis défavorable à la différenciation, le Gouvernement ne confèrera pas le pouvoir de prendre des décisions à la région bruxelloise, puisque l'article 26bis diminue l'obligation d'appliquer le 107quater.

C'est, selon lui, bien l'intention de l'introduction du verbe « peuvent » dans le deuxième alinéa de l'article.

Au membre qui avait mis en doute l'utilité de l'article 26bis en arguant du fait que l'article 107quater permettait d'édicter des normes ayant force de loi, le Premier Ministre rappelle l'avis du Conseil d'Etat sur le projet 261, dont il cite le passage suivant (p. 283 du rapport du Sénat) :

« Selon le projet, l'ordonnance est, en règle, l'acte par lequel la région exerce sa fonction normative dans les matières dévolues à sa compétence en exécution de l'article 107quater de la Constitution. Il n'est pas incompatible avec

En réponse à une question d'un membre demandant pourquoi deux alinéas ont été insérés à l'article 26bis et si le premier alinéa ne rend pas le second superflu, le Premier Ministre précise ce qui suit : le premier alinéa prévoit que les lois prises en exécution de l'article 107quater peuvent déterminer la force juridique. Pourquoi dès lors encore mentionner que les normes peuvent avoir force de loi ? Parce que, pour que d'autres institutions que le Parlement national puissent édicter des normes ayant force de loi, le Constituant de 1970 a imposé de le préciser expressément dans la Constitution. Cela ressort très clairement des travaux préparatoires, ajoute le Premier Ministre.

A la question de savoir pourquoi le deuxième alinéa de l'article 26bis proposé reprend les mots « Elles peuvent ... » le Premier Ministre précise qu'il s'agit de ménager la possibilité de donner une force juridique différente aux décrets.

Il rappelle la réponse précise qui a été faite en commission du Sénat et que le rapport (p. 7) reprend en ces termes :

« Le Premier Ministre et les Ministres des Réformes institutionnelles répondent aux questions posées par différents membres : à leur avis, l'article 107quater de la Constitution ne dit pas que les trois régions auront les mêmes compétences et les mêmes structures. Ainsi le texte proposé laisse la porte grande ouverte pour les solutions à adopter pour la région bruxelloise : décrets ou ordonnances, institutions nouvelles ou déjà existantes (par exemple les Commissions réunies pour la Culture et la Commission pour la Coopération entre les conseils culturels, comme le suggère un membre), décrets ayant force de loi ou non, etc. En ce qui concerne Bruxelles, les textes proposés ne préjugent d'aucune manière les solutions à adopter ».

Ainsi donc, il est possible de conférer aux décrets une force juridique différente. Aucune décision en ce sens n'a cependant été prise, étant donné que cette question sera réglée lors de la conclusion de l'accord sur Bruxelles.

Répliquant à un membre qui avait fait remarquer que le Premier Ministre n'avait pas le droit de prévoir des normes de force juridique moindre pour Bruxelles et qu'il ne dispose pas d'avis du Conseil d'Etat sur ce point, le Premier Ministre a déclaré que lorsque les textes seront prêts, ils seront soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le membre estime que si selon l'avis du Conseil d'Etat le texte est constitutionnel, le Premier Ministre sera enchanté.

Le membre estime que si le Conseil d'Etat émet un avis défavorable à la différenciation, le Gouvernement ne confèrera pas le pouvoir de prendre des décisions à la région bruxelloise, puisque l'article 26bis diminue l'obligation d'appliquer le 107quater.

C'est, selon lui, bien l'intention de l'introduction du verbe « peuvent » dans le deuxième alinéa de l'article.

Au membre qui avait mis en doute l'utilité de l'article 26bis en arguant du fait que l'article 107quater permettait d'édicter des normes ayant force de loi, le Premier Ministre rappelle l'avis du Conseil d'Etat sur le projet 261, dont il cite le passage suivant (p. 283 du rapport du Sénat) :

« Selon le projet, l'ordonnance est, en règle, l'acte par lequel la région exerce sa fonction normative dans les matières dévolues à sa compétence en exécution de l'article 107quater de la Constitution. Il n'est pas incompatible avec

In antwoord op een vraag van een lid waarom twee leden in artikel 26bis ingevoegd zijn en of het eerste lid het tweede lid niet overbodig maakt, verklaart de Eerste Minister het volgende : het eerste lid bepaalt dat de wetten genomen ter uitvoering van artikel 107quater de rechtskracht kunnen bepalen. Waarom moet men dan nog vermelden dat de normen kracht van wet kunnen hebben ? Omdat, opdat andere instellingen dan het nationale parlement normen zouden kunnen uitvaardigen die kracht van wet hebben, zulks volgens de besprekingen van de Grondwet van 1970 uitdrukkelijk in de Grondwet moet worden bepaald. Dit blijkt heel duidelijk uit de voorbereidende werkzaamheden van 1970, aldus de Eerste Minister.

Op de vraag waarom in het tweede lid van artikel 26bis de woorden « Zij kunnen... » worden opgenomen, verklaart de Eerste Minister dat het erop aankomt aan de normen een verschillende rechtskracht te verlenen.

Hij wijst op het antwoord dat in de Senaatscommissie werd verstrekt en dat in het verslag (blz 7) als volgt wordt weergegeven :

« De Eerste Minister en de Ministers van Institutionele Hervorming beantwoorden de vragen van verscheidene commissieleden : naar hun oordeel zegt artikel 107quater van de Grondwet niet dat de drie gewesten dezelfde bevoegdheden en dezelfde structuren zullen hebben. Zo laat de voorgestelde tekst de deur wijd open voor de regeling die voor het Brusselse gewest moet worden getroffen : decreten of ordonnances, nieuwe of reeds bestaande instellingen (bijvoorbeeld, de Verenigde Commissies voor de Cultuur en de Commissie voor de Samenwerking tussen de Cultuurraden, zoals een commissielid in overweging geeft), decreten al dan niet met kracht van wet, enz. Wat Brussel betreft lopen de voorgestelde teksten in geen deele vooruit op de aan te nemen oplossingen. »

Er is dus inderdaad een verschillende regeling mogelijk. Dat is echter niet beslist, omdat dit zal worden geregeld bij het akkoord over Brussel.

In antwoord op de opmerking van een ander lid dat erop gewezen had dat de Eerste Minister niet gemachtigd was om normen met een voor Brussel geringere rechtskracht voor te stellen en dat hij op dat stuk niet over een advies van de Raad van State beschikt, verklaart de Eerste Minister dat de teksten, zodra ze klaar zijn, ter advies aan de Raad van State zullen worden voorgelegd.

Het lid meent dat de Eerste Minister wel opgetogen zal zijn indien de tekst volgende de Raad van State grondwettelijk is.

Het lid meent dat een ongunstig advies van de Raad van State over de verschillende behandeling, de Regering zal doen besluiten aan het Brusselse gewest geen macht te verlenen om decreten uit te vaardigen, aangezien artikel 26bis de verplichting afzwakt om artikel 107quater toe te passen.

Zijns inziens is dat precies de reden waarom het werkwoord « kunnen » in het tweede lid van het artikel werd ingevoegd.

De Eerste Minister herinnert een lid aan het advies van de Raad van State aangaande ontwerp 261. Dit lid had het nut van artikel 26bis in twijfel getrokken, daarbij aanvoerend dat artikel 107quater toestaat normen uit te vaardigen die kracht van wet hebben. Hij haalt een belangrijke passus aan uit het advies van de Raad van State (ontwerp 261, verslag van de Senaat, blz. 283) :

« Volgens het ontwerp is de ordonnantie in de regel de handeling waarmee het gewest zijn regelende functie uitoefent in de aangelegenheden waarvoor het ter uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet bevoegd is gemaakt.

la Constitution que certaines de ces matières aient été réglées jusqu'à présent par la loi ou en vertu de la loi, ni que l'ordonnance puisse abroger, compléter, modifier ou remplacer une loi, ceci étant d'ailleurs une conséquence naturelle de cela.

Il ne résulte toutefois pas de cette constatation — et l'article 107^{quater} de la Constitution, placé dans l'optique qui a présidé à son élaboration, ne permettrait pas de l'affirmer — que la dévolution d'une compétence normative dans les matières désignées par la loi puisse dans la même mesure être considérée comme un transfert de pouvoir législatif au sens de l'article 26 de la Constitution. Aussi l'ordonnance ne peut-elle, dans la hiérarchie des normes juridiques, se voir attribuer la valeur ou la place qui sont celles des actes émanant du pouvoir législatif. Il faut en conclure, d'une part, que la Constitution, les normes relevant du droit des traités, de même que la loi et le décret, se situent et continueront à se situer à un niveau supérieur à celui des ordonnances et, d'autre part, que les ordonnances sont soumises au contrôle juridictionnel prévu par l'article 107 de la Constitution. »

Le Premier Ministre conclut que, sans dispositions constitutionnelles complémentaires, le décret ne pourrait avoir force de loi.

A la question relative à la place juridique des lois et décrets par rapport aux normes internationales, le Premier Ministre répète ce qu'il a dit, à ce sujet, en commission du Sénat et selon quoi la primauté du droit international est admise par la jurisprudence depuis l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1971.

Un membre demande pourquoi il est disposé à l'alinéa 2 de l'article 26^{bis} que ces organes peuvent prendre des décrets ayant force de loi « dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent. »

Le Premier Ministre répond que l'article 26^{bis} reprend la formulation de l'article 107^{quater}.

Le contenu du mot « règles » est précisé par l'article 26^{bis}. A l'article 59^{bis}, le mot « règles » est défini, mais il ne l'est pas à l'article 107^{quater}; l'article 26^{bis} a été rédigé dans les mêmes termes que l'article 107^{quater}, avec l'adjonction formelle de précisions relatives à la force juridique des normes prises par les organes prévus à l'article 107^{quater}.

En réponse aux objections des membres qui soutiennent que l'application du prescrit de l'article 107^{quater} est une, indivisible et immédiate, le Premier Ministre tient à citer à nouveau et complètement l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Sénat, n° 434/1, annexe pp. 2 et 3) :

« Le projet ne contient aucune disposition relative à la région bruxelloise. Le législateur reste donc en défaut, pour le moment, d'exécuter l'article 107^{quater} à l'égard de cette région. S'il peut y avoir des éléments objectifs propres à des situations particulières — il appartiendra au législateur d'en apprécier l'existence — qui soient de nature à justifier le sursis provisoire à réaliser la régionalisation à l'égard de la région bruxelloise, il n'en reste pas moins qu'aussi longtemps que l'article 107^{quater} n'aura pas été révisé — et dans l'état actuel des choses cet article n'est pas soumis à révision — l'obligation d'exécuter l'article 107^{quater} pour la région bruxelloise comme pour les autres régions est et demeure inscrite dans la Constitution. Il s'ensuit que le présent projet n'est admissible du point de vue constitutionnel que pour autant que l'exécution de l'article 107^{quater} à l'égard de la région bruxelloise soit simplement différée et non pas abandonnée, et que le défaut d'exécution ne se prolonge pas au-delà d'un délai raisonnable. »

Het is niet onbestaanbaar met de Grondwet dat er onder die aangelegenheden sommige zijn welke tot heden bij wet of krachtens een wet werden geregeld, noch dat de ordonnantie een wet kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Dat laatste is overigens een natuurlijk uitvloeisel van het eerste.

Uit die vaststelling volgt evenwel niet — en artikel 107^{quater} van de Grondwet in de betekenis waarin het is tot stand gekomen zou het niet kunnen toelaten — dat het afschuiven van een regelende bevoegdheid voor de aangelegenheden die de wet aanwijst, in overeenkomstige mate mag worden beschouwd als een transfert van wetgevende macht in de zin van artikel 26 van de Grondwet. De ordonnantie kan dan ook niet, in de hiërarchie van de rechtsnormen, de waarde of de plaats worden toegemeten welke die is van de handelingen van de wetgevende macht. Het besluit daaruit is, enerzijds, dat de Grondwet, de verdragsrechtelijke regelingen en ook de wet en het decreet ten aanzien van de ordonnantie van een hoger niveau zijn en blijven, anderzijds, dat de ordonnantie onderworpen is aan het rechterlijk toetsingsrecht bedoeld in artikel 107 van de Grondwet. »

De Eerste Minister concludeert dat zonder aanvullende grondwetsbepalingen het decreet geen kracht van wet zou kunnen hebben.

Wanneer wordt gevraagd welke plaats de wetten en decreten juridisch innemen met betrekking tot de internationale normen, verwijst de Eerste Minister naar wat hij dienaangaande in de Senaatscommissie heeft gezegd, namelijk dat de rechtspraak sedert het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971 heeft aanvaard dat het internationale recht voorrang heeft.

Een lid vraagt waarom in lid 2 van artikel 26^{bis} is bepaald dat deze organen decreten met kracht van wet kunnen nemen « binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepalen. ».

De Eerste Minister antwoordt dat in artikel 26^{bis} de formulering van artikel 107^{quater} is overgenomen.

De inhoud van het woord, « regelen » wordt door artikel 26^{bis} verduidelijkt. In artikel 59^{bis} wordt het woord « regelen » omschreven, wat niet in artikel 107^{quater} is gebeurd; artikel 26^{bis} is in dezelfde bewoordingen als artikel 107^{quater} gesteld, met dien verstande dat bijzonderheden betreffende de rechtskracht van de door de in artikel 107^{quater} beoogde organen genomen normen, formeel daaraan toegevoegd zijn.

In antwoord op de opwerpingen van sommige leden die beweren dat de bepaling van artikel 107^{quater} als een ondeelbaar geheel onmiddellijk moet worden toegepast, acht de Eerste Minister het nodig nogmaals het advies van de Raad van State volledig te citeren (Stuk Senaat, n° 434/1, bijlage blz. 2 en 3) :

« Met name voor het Brusselse Gewest bevat het ontwerp geen enkele bepaling. De wetgever blijft aldus vooralsnog in gebreke artikel 107^{quater} ten aanzien van dat Gewest uit te voeren. Er kunnen objectieve gegevens eigen aan bijzondere toestanden voorhanden zijn — over het bestaan waarvan de wetgever zal te oordelen hebben — die kunnen verantwoord worden dat voor het Brusselse Gewest de verwezenlijking van de gewestvorming voorlopig wordt uitgesteld. Niettemin is het zo dat zolang artikel 107^{quater} niet is herzien — en in de huidige stand van zaken is het artikel niet voor herziening vatbaar — de verplichting tot uitvoering van artikel 107^{quater} ook ten aanzien van het Brusselse Gewest in de Grondwet ingeschreven is en blijft. Hieruit volgt dat het voorgelegde ontwerp ten aanzien van de Grondwet slechts aanvaardbaar is voor zover het bij het niet-uitvoeren van artikel 107^{quater} ten aanzien van het Brusselse Gewest om een uitstel gaat en niet om een afstel, en dat bedoelde niet-uitvoering niet boven een redelijke termijn bestendigd wordt. »

III. — DISCUSSION ET VOTE DES AMENDEMENTS

1) Amendement remplaçant le texte

Cet amendement est déposé par M. Defosset (Doc. n° 10/3-3°).

L'auteur le justifie en précisant qu'il vise à établir l'esprit même de la Constitution ainsi qu'à régler définitivement la force juridique des 3 régions tout en mettant sur le même pied les décrets et les ordonnances.

Un membre considère que cet amendement est irrecevable parce que l'article 107^{quater} ne parle pas de « conseils » contrairement à la terminologie adoptée par l'auteur de l'amendement.

Ce dernier admet la critique quant à la formulation et convient qu'il serait préférable d'employer les termes « organes des trois régions ».

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 1.

2) Amendement subsidiaire

Cet amendement est du même auteur (ibidem).

L'auteur justifie le premier point par le souci de se conformer à la formulation claire de l'article 107^{quater} qui prévoit une seule loi organique identique pour les trois régions.

Il ajoute que ce point porte sur l'alinéa 1^{er} de l'article 26bis. Pourquoi y utiliser le terme « les lois » et non « la loi » ?

Les explications que le Premier Ministre a données à ce sujet lui paraissent insuffisantes.

L'expression « les lois » traduit une arrière-pensée politique. Or l'expression détermine la force juridique des règles.

Le second point de cet amendement vise à remplacer le mot « peuvent » par le mot « confèrent ». L'avis du Conseil d'Etat qu'a invoqué le Premier Ministre à ce propos, ne prévoit pas, selon l'orateur, la possibilité d'un traitement distinct pour Bruxelles.

Les deux points sont rejetés par 17 voix contre 1.

3) Amendements concernant d'autres articles

Ces amendements du même auteur (ibidem) insèrent dans l'article 26bis en discussion des modifications aux articles 26 et 27 de la Constitution.

L'auteur considère que ce sont des amendements à l'article 26bis; il voulait compléter logiquement l'ensemble et considère qu'il est logique de réviser les articles 27 et 28 puisqu'on revise l'article 29.

Le Président les déclare irrecevables car leur objet devrait donner lieu à des propositions distinctes de révision d'articles de la Constitution. On ne peut par le biais d'un amendement d'un article toucher au fond d'un autre article. C'est également l'avis du Premier Ministre.

4) Amendement complétant l'article

Cet amendement de M. Persoons (Doc. n° 10/3-2°) est rejeté par 16 voix contre 1.

III. — BESPREKING EN GOEDKEURING VAN DE AMENDEMENTEN

1) Amendement ter vervanging van de tekst

Dit amendement is ingediend door de heer Defosset (Stuk n° 10/3-3°).

De indiener verantwoordt het met de opmerking dat het een bepaalde inhoud wil geven aan de Grondwet en de definitieve regeling beoogt van de rechtskracht van de drie gewesten, waarbij de decreten en de ordonnances op gelijke voet worden geplaatst.

Een lid is de mening toegedaan dat dit amendement niet ontvankelijk is, omdat artikel 107^{quater} het niet heeft over « raden », in tegenstelling met de terminologie die door de indiener van het amendement gebezigd wordt.

Deze laatste geeft toe dat de kritiek betreffende de formulering gegrond is en dat het verkieslijk is de termen « organen van de drie gewesten » te gebruiken.

Het amendement wordt met 17 tegen 1 stem verworpen.

2) Amendement in bijkomende orde

Dit amendement is van dezelfde auteur (ibidem).

De indiener verantwoordt het eerste punt met de bewering dat hij zich wenst te richten naar de duidelijke formulering van artikel 107^{quater}, hetwelk in eenzelfde wet voorziet voor de drie gewesten.

Hij voegt eraan toe dat dit punt betrekking heeft op lid 1 van artikel 26bis. Waarom worden daar de woorden « de wetten » en niet de term « de wet » gebruikt ?

De desbetreffende uitleg van de Eerste Minister is onvoldoende.

De uitdrukking « de wetten » heeft een politieke bijgedachte. Welnu, de uitdrukking bepaalt de rechtskracht van de regels.

Het tweede punt van dit amendement strekt ertoe het woord « kunnen » door het woord « toekennen » te vervangen. Volgens spreker voorziet het advies van de Raad van State dat de Eerste Minister dienaangaande heeft ingeroepen, niet in de mogelijkheid van een aparte regeling voor Brussel.

Beide punten worden met 17 tegen 1 stem verworpen.

3) Amendementen betreffende andere artikelen

De amendementen van dezelfde auteur (ibidem) brengen wijzigingen van de artikelen 26 en 27 aan in het ter bespreking liggende artikel 26bis van de Grondwet.

De indiener van het amendement meent dat het amendementen op artikel 26bis zijn; hij wou het geheel logisch aanvullen : aangezien artikel 29 herzien wordt, dienen ook de artikelen 27 en 28 te worden herzien.

De voorzitter verklaart beide amendementen niet ontvankelijk, want het doel ervan kan resulteren in aparte voorstellen tot herziening van grondwetsartikelen. Een amendement op een artikel mag de inhoud van een ander artikel niet wijzigen. Ook de Eerste Minister is die mening toegedaan.

4) Amendement tot aanvulling van het artikel

Dit amendement van de heer Persoons (Stuk n° 10/3-2°) wordt met 16 tegen 1 stem verworpen.

IV. — VOTE FINAL

Le texte tel qu'il est transmis par le Sénat, est adopté par 16 voix contre 1.
Ce rapport a été approuvé par la Commission.

Les Rapporteurs,

H. WECKX

J.-C. VAN CAUWENBERGHE

Le Président,

J. DEFRAIGNE

IV. — EINDSTEMMING

De door de Senaat overgezonden tekst wordt met 16 tegen 1 stem aangenomen.
Dit verslag is door de Commissie goedgekeurd.

De Rapporteurs,

H. WECKX

J.-C. VAN CAUWENBERGHE

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE