

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

2 MARS 1984

PROPOSITION DE LOI

portant exécution de l'article 59bis, § 2, 2°
de la Constitution

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 4 janvier 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « portant exécution de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution », a donné 1^{er} février 1984 l'avis suivant :

1. La proposition de loi a pour objet de préciser les matières d'enseignement, énumérées à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, qui sont réservées au pouvoir national (art. 2) et d'attribuer aux communautés la compétence d'exécuter les règles que le pouvoir national établit dans ces matières (art. 3). L'article 1^{er} de la proposition confirme au préalable que, hormis les exceptions énoncées à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, les matières d'enseignement relèvent de la compétence des communautés.

2. Selon son intitulé, la proposition de loi serait une exécution de l'article 59bis, § 2, 2° de la Constitution.

L'article 59bis, § 2, deuxième alinéa, à la différence de ce qu'il fait pour les matières culturelles, ne charge pas le législateur du soin de préciser les matières d'enseignement non transférées aux communautés. A cet égard, la Constitution ne laisse donc aucune place à une « loi d'exécution ».

3. En adoptant une loi, le législateur, de manière implicite, apprécie et reconnaît la constitutionnalité des dispositions qu'il adopte. Ce droit du législateur d'interpréter la Constitution est hors de doute, sous réserve toutefois du contrôle ultérieur de la Cour d'arbitrage en ce qui concerne les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Il ne faudrait cependant pas en inférer qu'il appartient sans plus au législateur d'édicter, au titre d'interprétation par voie d'autorité au sens de l'article 28 de la Constitution, par une disposition législative obligatoire, une interprétation définitive de telle ou telle disposition constitutionnelle. Le rapport présenté à l'époque par le sénateur P. de Stexhe concernant une proposition de loi sur la constitutionnalité des lois, montre que les opinions sur pareil pouvoir d'interprétation peuvent diverger (*Doc. Sénat*, 1974-1975, n° 602/2).

Il est certain toutefois que si, comme en l'espèce, l'on ajoute à une disposition constitutionnelle (art. 2 de la proposition) ou que l'on déroge à la Constitution (art. 3 de la proposition), cela ne peut se faire que dans le respect des formes que l'article 131 de la Constitution prescrit pour la révision de celle-ci. En l'occurrence, cela s'impose d'autant plus que les dispositions concernées de l'article 59bis de la Constitution règlent la répartition des compétences entre l'Etat et les communautés.

Voir :

818 (1983-1984) :

— N° 1 : Proposition de loi.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

2 MAART 1984

WETSVOORSTEL

tot uitvoering van artikel 59bis, § 2, 2°
van de Grondwet

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 4de januari 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « tot uitvoering van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet », heeft de 1ste februari 1984 het volgend advies gegeven :

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe de in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet opgesomde en aan de nationale overheid voorbehouden onderwijsaangelegenheden nader te omschrijven (art. 2) en de bevoegdheid om de regelen toe te passen welke de nationale overheid in die aangelegenheden vaststelt, aan de gemeenschappen op te dragen (art. 3). In artikel 1 van het voorstel wordt vooraf bevestigd dat buiten de in artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet opgesomde uitzonderingen, de onderwijsmateries tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren.

2. Volgens het opschrift zou het wetsvoorstel een uitvoering zijn van artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet.

In tegenstelling tot hetgeen het met betrekking tot de culturele aangelegenheden bepaalt, geeft artikel 59bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet aan de wetgever geen opdracht om de onderwijsaangelegenheden die niet aan de gemeenschappen zijn overgedragen, nader vast te stellen. Dienaangaande biedt de Grondwet bijgevolg geen ruimte voor een « uitvoeringswet ».

3. Wanneer de wetgever een wet aanneemt, impliceert dat een oordeel over en een erkenning van de grondwettigheid van hetgeen aangenomen is. Dat recht van interpretatie van de Grondwet door de wetgever staat boven alle twijfel, onverminderd de latere controle van het Arbitragehof met betrekking tot de respectieve bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Daaruit mag evenwel nog niet worden afgeleid dat het de wetgever zonder meer toekomt om, bij wege van een authentieke interpretatie in de zin van artikel 28 van de Grondwet, met een wetsbepaling op een algemeen verbindende wijze een vaste uitlegging van een grondwetsbepaling uit te vaardigen. Uit het verslag dat destijds door senator P. de Stexhe omtrent een voorstel van wet betreffende de grondwettigheid van wetten is uitgebracht, mag blijken dat de meningen over zodanige interpretatiebevoegdheid verdeeld kunnen zijn (*Gedr. St.*, Senaat, 1974-1975, nr. 602/2).

Vast staat dat wanneer, zoals in dit geval, aan de grondwetsbepaling wordt toegevoegd (art. 2 van het voorstel) of van de Grondwet wordt afgeweken (art. 3 van het voorstel), zulks niet kan geschieden dan met naleving van de vormen die door artikel 131 van de Grondwet met betrekking tot een herziening van de Grondwet voorgeschreven zijn. Dat klemt in dezen des te meer daar de betrokken bepalingen van artikel 59bis van de Grondwet de verdeling van de bevoegdheid tussen de Staat en de gemeenschappen vaststellen.

Zie :

818 (1983-1984) :

— Nr 1 : Wetsvoorstel.

4. En ce qui concerne la disposition de l'article 3 de la proposition, qui donne compétence aux communautés pour exécuter les règles que le pouvoir national établit en matière d'enseignement, l'on peut relever, en outre, qu'il a toujours été admis que la répartition des compétences entre l'Etat et les communautés ou les régions est basée sur le principe que l'autorité qui détient le pouvoir normatif, assume aussi l'exécution et l'application de la norme qu'elle édicte, à moins que la Constitution ou une disposition légale portée en vertu de la Constitution n'en ait décidé autrement. Il n'existe, en la matière, aucune disposition dérogatoire de ce genre, ni dans la Constitution, ni dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

5. En conclusion, le Conseil d'Etat estime que, pour les divers motifs qu'il vient d'exposer, les dispositions des articles 2 et 3 de la proposition doivent être tenues pour inconciliables avec la Constitution.

Quant à la disposition contenue dans l'article 1^{er} de la proposition, elle ne fait que répéter ce qui se trouve déjà inscrit dans la Constitution.

La chambre était composée de

MM. :

H. ADRIAENS, *président*;

H. COREMANS,

Gh. TACQ, *conseillers d'Etat*;

G. SCHRANS,

J. GIJSSELS, *assesseurs de la section de législation*;

M^{me} :

M. BENARD, *greffier*;

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par M. P. DE WOLF, auditeur adjoint.

Le Greffier,
(s.) M. BENARD.

Le Président,
(s.) H. ADRIAENS.

4. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 3 van het voorstel naar luid waarvan de gemeenschappen bevoegd worden gemaakt voor het toepassen van de regelen die ter zake van het onderwijs door de nationale overheid worden vastgesteld, mag nog worden verduidelijkt dat steeds is aangenomen dat de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gemeenschappen of de gewesten opgebouwd is op het beginsel dat wie over de regelgevende bevoegdheid beschikt, tegelijk de last heeft van de uitvoering en de toepassing van de regel die hij vaststelt, tenzij de Grondwet of een overeenkomstig de Grondwet vastgestelde wetsbepaling erover anders zou hebben beslist. Zodanige afwijkingsregel is in dezen niet voorhanden, noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

5. De conclusie is dan ook dat, om de diverse redenen die boven zijn uiteengezet, de bepalingen van de artikelen 2 en 3 van het voorsel als onbestaanbaar met de Grondwet dienen te worden aangemerkt.

Wat betreft de bepaling vervat in artikel 1 van het voorstel, deze is een gewone herhaling van hetgeen reeds in de Grondwet is ingeschreven.

De kamer was samengesteld uit

de HH. :

H. ADRIAENS, *voorzitter*;

H. COREMANS,

Gh. TACQ, *staatsraden*;

G. SCHRANS,

J. GIJSSELS, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

M. BENARD, *griffier*;

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de heer P. DE WOLF, adjunct-auditeur.

De Griffier,
(get.) M. BENARD.

De Voorzitter,
(get.) H. ADRIAENS.