

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1994-1995**

23 MAART 1995

Ontwerp van wet 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

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN
DE HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER SEEUWS**

Het ontwerp van wet, oorspronkelijk een voorstel van wet van de heer Lallemand c.s., dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers naar de Senaat werd teruggezonden na op enkele punten te zijn geamendeerd, geeft geen aanleiding tot een algemene bespreking.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Benker, De Grave, De Gucht, Didden, Erdman, Goovaerts, Lallemand, Lozie, Matthijs, Stroobant, Vandenberghe, Wintgens en Seeuws, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Leroy, Loones, Pataer en Weyts.

R. A 16466*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :****941** (1993-1994):

- Nr. 1 : Voorstel van wet.
- Nr. 2 : Advies van de Raad van State.
- Nr. 3 : Verslag
- Nr. 4 : Ontwerp geamendeerd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

23 MARS 1995

Projet de loi organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES RÉFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. SEEUWS**

Le projet de loi, qui était initialement une proposition de loi de M. Lallemand et consorts, a été renvoyé par la Chambre des représentants au Sénat après avoir été amendé sur quelques points et il ne donne pas lieu à une discussion générale.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président, Benker, De Grave, De Gucht, Didden, Erdman, Goovaerts, Lallemand, Lozie, Matthijs, Stroobant, Vandenberghe, Wintgens et Seeuws, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Leroy, Loones, Pataer et Weyts.

R. A 16466*Voir :***Documents du Sénat :****941** (1993-1994):

- N° 1 : Proposition de loi.
- N° 2 : Avis du Conseil d'État.
- N° 3 : Rapport.
- N° 4 : Projet amendé par la Chambre des représentants.

De Commissie beslist de artikelsgewijze bespreking toe te spitsen op de door de Kamer van volksvertegenwoordigers geamendeerde artikelen (de artikelen 1, 5, 10, 12, 16 en 17).

Met betrekking tot artikel 1 merkt een lid op dat de wijzigingen die de Kamer aan het artikel aanbracht een zuiver symbolische draagwijdte hebben.

De artikelen 5 en 10 geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Met betrekking tot artikel 12 vraagt een lid of de door de Kamer ingevoegde bepaling krachtens welke de parlementaire overlegcommissie binnen zeven dagen dient te beslissen wanneer zij overeenkomstig artikel 80 van de Grondwet de termijnen bepaalt waarbinnen de Senaat zich moet uitspreken als de Regering de spoedbehandeling vraagt, samen moet worden gelezen met artikel 10 dat de sluiting en de schorsing van de termijnen regelt.

Daarop wordt ontkennend geantwoord. De overlegcommissie dient zich in elk geval binnen zeven dagen na de ronddeling van het ontwerp uit te spreken. De termijnen voor de behandeling van het ontwerp zijn inmiddels niet geschorst, tenzij dan eventueel om andere redenen, bijvoorbeeld wanneer het advies van de Raad van State werd gevraagd over het ontwerp van wet.

Wat de artikelen 16 en 17 betreft stelt een lid vast dat de wijziging die de Kamer van volksvertegenwoordigers aanbracht aan de door de Senaat aangenomen tekst uitsluit dat de minderheid het advies van de Raad van State zou kunnen vragen in het specifieke door artikel 16 bedoelde geval, daar waar de meerderheid dat wel zal kunnen en waar in alle andere gevallen ook de meerderheid — het weze één derde van de leden of de meerderheid van de leden van een taalgroep — kan vragen dat het advies van de Raad van State wordt ingewonnen.

Het lid ziet niet in waarom de minderheid in dit geval, namelijk de hypothese van een betwisting over de vraag of de voorgelegde tekst betrekking heeft op aangelegenheden bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet, anders en minder gunstig wordt behandeld dan in de andere gevallen. Dat is, aldus het lid, strijdig zoniet met de tekst, dan toch minstens met de geest van de Grondwet wat de nieuwe regeling voor de parlementaire procedure betreft.

Een lid antwoordt dat de keuze tussen acht of twaalf leden een politieke keuze is. De Eerste minister ziet niet in welke grondwettelijke bezwaren zouden kunnen worden ingeroepen tegen de betrokken artikelen. Voor de politieke argumenten of bezwaren van sommigen tegen de door de Kamer gemaakte keuze kan hij wel begrip opbrengen.

La commission décide de concentrer la discussion sur les articles amendés par la Chambre des représentants (les articles 1^{er}, 5, 10, 12, 16 et 17).

En ce qui concerne l'article 1^{er}, un membre fait observer que les modifications apportées par la Chambre à cet article n'ont qu'une portée purement symbolique.

Les articles 5 et 10 ne donnent pas lieu à observation.

Concernant l'article 12, un membre demande si la disposition insérée par la Chambre, en vertu de laquelle la commission de concertation parlementaire doit décider dans les sept jours lorsque, conformément à l'article 80 de la Constitution, elle fixe les délais dans lesquels le Sénat doit se prononcer quand le Gouvernement demande la procédure d'urgence, doit être lue dans le contexte de l'article 10, qui règle l'interruption et la suspension des délais.

Il lui est répondu par la négative. La commission de concertation devra se prononcer en tout cas dans les sept jours suivant la distribution du projet. Les délais pour l'examen du projet ne sont pas suspendus pendant ce temps, sauf éventuellement suspension pour d'autres motifs, par exemple lorsque l'avis du Conseil d'État a été demandé sur le projet de loi.

En ce qui concerne les articles 16 et 17, un membre constate que la modification apportée par la Chambre des représentants au texte adopté par le Sénat exclut que la minorité puisse demander l'avis du Conseil d'État dans le cas spécifique visé à l'article 16, alors que la majorité le pourrait, étant entendu que dans tous les autres cas la minorité — soit un tiers des membres ou la majorité des membres d'un groupe linguistique — peut demander que l'avis du Conseil d'État soit sollicité.

L'intervenant ne comprend pas pourquoi la minorité, dans cette hypothèse, à savoir le cas d'une contestation à propos de la question de savoir si le texte proposé porte sur des matières visées aux articles 74, 77 ou 78 de la Constitution, serait traité différemment et moins bien que dans les autres cas. Ceci, estime-t-il, serait contraire sinon au texte, du moins à l'esprit de la Constitution pour ce qui est du nouveau régime applicable à la procédure parlementaire.

Un membre répond que le choix entre huit ou douze membres est un choix politique. Le Premier ministre ne voit pas quelles objections constitutionnelles on pourrait invoquer à l'encontre des articles concernés. Il peut par contre comprendre les arguments ou objections politiques de certains contre le choix fait par la Chambre.

Een lid herinnert eraan dat de door de Senaat aangenomen tekst bepaalde dat acht leden van de parlementaire overlegcommissie konden vragen dat het advies zou worden ingewonnen van de Raad van State, wat overeenstemde met één derde van de leden van de commissie. Weliswaar werd dit aantal verhoogd tot 12, maar men moet ook oog hebben, aldus het lid, voor de andere mogelijkheden van raadpleging van de Raad van State, die onverkort worden gehandhaafd: de voorzitter van de Senaat of van de Kamer van volksvertegenwoordigers op eigen initiatief in om het even welk stadium van de procedure, één derde van de leden van een assemblee of de meerderheid van de leden van een taalgroep.

Het lid is anderzijds van oordeel dat het specifieke geval niet zonder meer mag worden vergeleken met andere hypothesen van raadpleging van de Raad van State, gelet op de bijzondere opdracht van de parlementaire overlegcommissie in de wetgevingsprocedure.

Het lid dat het probleem heeft opgeworpen betreurt dat de auteur van het oorspronkelijke voorstel van wet, die hevig gekant was tegen het optrekken van het aantal leden van de parlementaire overlegcommissie dat vereist is voor de raadpleging van de Raad van State van 8 tot 12, de vergadering niet bijwoont.

Een ander lid is eveneens de mening toegedaan dat rekening moet worden gehouden met de geest van de Grondwet. Het lid is van oordeel dat een van de basisprincipes, niet alleen van de Belgische Grondwet sedert 1830, maar ook van de grondwetten van andere Europese democratieën sedert het begin van de negentiende eeuw, is dat wordt voorzien in een aantal *checks and balances*.

Zij houden onder andere in dat aan de minderheid een aantal mogelijkheden worden gegeven om de besluitvorming op een horizontale manier te door kruisen of minstens te testen.

Een van die mogelijkheden bestaat erin een advies in te winnen van een orgaan dat geacht wordt op een onpartijdige en politiek niet gebonden wijze een oordeel te vellen, namelijk de Raad van State. Het staat de meerderheid dan nog steeds vrij dit oordeel naast zich neer te leggen, maar in elk geval geeft de raadpleging van de Raad van State aan de minderheid de mogelijkheid om de meerderheid te verplichten zich behoorlijk te verantwoorden.

Men ziet, aldus het lid, niet in waarom precies en alleen in dit ene geval, dat bedoeld wordt in artikel 16, die mogelijkheid wordt ontnomen aan de minderheid en voorbehouden aan de meerderheid. Een dergelijke keuze moet op zijn minst afdoende worden gemotiveerd.

Un autre membre rappelle que le texte adopté par le Sénat prévoyait que huit membres de la commission parlementaire de concertation, soit un tiers de ses membres, pouvaient demander que soit sollicité l'avis du Conseil d'État. Il est vrai que ce nombre a été porté à douze, mais il ne faut pas oublier les autres possibilités de consultation du Conseil d'État qui sont maintenues telles quelles: les présidents du Sénat ou de la Chambre des représentants peuvent d'initiative demander cet avis à n'importe quel moment de la procédure, comme peuvent le faire un tiers des membres d'une assemblée ou la majorité des membres d'un groupe linguistique.

L'intervenant estime par ailleurs que le cas spécifique ne peut pas être comparé sans plus à d'autres hypothèses de consultation du Conseil d'État, compte tenu de la mission particulière impartie à la commission parlementaire de concertation dans la procédure législative.

Le membre qui a soulevé le problème déplore que l'auteur de la proposition de loi initiale, qui était violemment opposé à une augmentation de huit à douze du nombre des membres de la Commission parlementaire de concertation requis pour la consultation du Conseil d'État, n'assiste pas à la réunion.

Un autre membre estime lui aussi qu'il faut tenir compte de l'esprit de la Constitution. Il considère que l'un des principes de base non seulement de la Constitution belge depuis 1830, mais aussi des constitutions d'autres démocraties européennes depuis le début du 19^e siècle est précisément de prévoir un certain nombre de *checks and balances*.

Ces constitutions prévoient notamment un certain nombre de possibilités pour les minorités de s'immiscer horizontalement dans la décision ou au moins de la vérifier.

L'une de ces possibilités consiste à consulter un organe qui est censé se prononcer de manière impartiale et sans allégeance politique, à savoir le Conseil d'État. Libre à la majorité d'ignorer ensuite cet avis, mais en tout cas la consultation du Conseil d'État offre à la minorité la possibilité d'obliger la majorité à dûment se justifier.

L'on ne comprend pas, selon l'intervenant, que dans ce cas précis et seulement dans ce cas visé à l'article 16, la minorité n'ait pas cette possibilité qui serait réservée à la majorité. Il faudrait pour le moins qu'un tel choix soit dûment motivé.

Heeft men in het concrete geval een verkeerde keuze gemaakt, waar men niet durft op terugkomen, of moet op termijn worden gevreesd dat dit een precedent zal vormen om de rechten van de minderheid ook in andere gevallen te beperken?

Een lid herinnert eraan dat de voorzitters van Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat te allen tijde op eigen initiatief het advies kunnen inwinnen van de Raad van State als zij het aangewezen achten, regel waaraan niet wordt geraakt.

De vraag om advies aan de Raad van State dient dus niet noodzakelijkerwijze altijd uit te gaan van een bepaalde politieke meerderheid, wat inderdaad niet onbelangrijk is.

Ten slotte beslist de Commissie, na raadpleging van de Kamer van volksvertegenwoordigers, nog een paar tekstcorrecties aan te brengen aan de artikelen 16 en 17. Ter zake wordt verwezen naar de tekst van de desbetreffende artikelen *in fine* van dit verslag.

STEMMINGEN

De artikelen 1 tot 15 en 18 en 19 worden aangenomen met 9 stemmen, bij 3 onthoudingen.

De artikelen 16 en 17 worden aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Het geheel van het ontwerp wordt aangenomen met 12 stemmen, bij 1 onthouding.

De Commissie schenkt eenparig vertrouwen aan de rapporteur voor de redactie van het verslag.

De Rapporteur,
Willy SEEUWS.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

Aurait-on dans ce cas concret fait un mauvais choix sur lequel on n'ose pas revenir ou faut-il craindre à terme que cela constitue un précédent pour limiter les droits de la minorité également dans d'autres cas?

Un membre rappelle que les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat peuvent à tout moment demander d'initiative l'avis du Conseil d'État lorsqu'ils estiment que cela est indiqué, et cette règle n'est pas changée.

La demande d'avis au Conseil d'État ne doit donc pas nécessairement émaner d'une certaine majorité politique, ce qui n'est évidemment pas sans importance.

Enfin, la commission décide, après consultation de la Chambre des représentants, d'approuver quelques corrections de texte aux articles 16 et 17. Il est renvoyé à ce propos au texte de ces articles à la fin du présent rapport.

VOTES

Les articles 1^{er} à 15 ainsi que 18 et 19 sont adoptés par 9 voix et 3 abstentions.

Les articles 16 et 17 sont adoptés par 9 voix contre 3.

L'ensemble du projet a été adopté par 12 voix et 1 abstention.

À l'unanimité, la commission a décidé de faire confiance au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Willy SEEUWS.

Le Président,
Frank SWAELEN.

DOOR DE COMMISSIE
VERBETERDE ARTIKELN

Art. 16

De voorzitter van de assemblée waarbij een wetsontwerp of -voorstel aanhangig is, is verplicht het advies te vragen van de afdeling wetgeving van de Raad van State wanneer ten minste twaalf leden van de commissie daartoe bij de griffie van een van beide assambles een schriftelijk verzoek indienen dat uitsluitend betrekking heeft op dat wetsontwerp of -voorstel, of op bij een eerste stemming aangenomen amendementen op dat wetsontwerp of -voorstel en dat een bij de commissie aanhangig bevoegdheidsconflict betreft. De voorzitter kan, in spoedeisende gevallen, vragen dat het advies wordt uitgebracht binnen een termijn van ten hoogste acht dagen.

Art. 17

1° [Ongewijzigd].

2° Artikel 2 van dezelfde gecoördineerde wetten wordt aangevuld met een nieuwe § 4, luidende:

« § 4. De voorzitter van de Kamer of de voorzitter van de Senaat is eveneens verplicht het advies te vragen over de wetsontwerpen, over de wetsvoorstellen of over de bij een eerste stemming aangenomen amendementen of wetsontwerpen of wetsvoorstellen, wanneer daartoe een verzoek wordt ingediend overeenkomstig artikel 16 van de wet van ... 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.

3° en 4° [Ongewijzigd].

ARTICLES CORRIGÉS
PAR LA COMMISSION

Art. 16

Le président de l'assemblée saisie d'un projet ou d'une proposition de loi est tenu de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État, lorsque la demande, déposée au greffe d'une des deux assemblées, et formulée par douze membres au moins de la commission, porte exclusivement sur ce projet de loi, cette proposition de loi ou des amendements, adoptés lors d'un premier vote, à ce projet ou cette proposition de loi, et concerne un conflit de compétence dont la commission est saisie. Le président peut demander que l'avis, en cas d'urgence, soit rendu dans un délai ne dépassant pas huit jours.

Art. 17

1° [Inchangé].

2° L'article 2 des mêmes lois coordonnées est complété par un nouveau § 4, libellé comme suit :

« § 4. Le président de la Chambre ou le président du Sénat est également tenu de demander l'avis sur les projets de loi, les propositions de loi ou les amendements, adoptés lors d'un premier vote, à des projets ou propositions de loi, lorsque la demande en est faite conformément à l'article 16 de la loi du ... organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3° et 4° [Inchangés].