



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.565/2
du 28 décembre 2016

sur

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
25 avril 2007 instaurant un
Comité parlementaire chargé
du suivi législatif en ce qui
concerne la composition et le
fonctionnement du Comité
parlementaire (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2015-2016,
n^{os} 54-1537/001 et 002)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.565/2
van 28 december 2016

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van wet van 25 april 2007 tot
oprichting van een
Parlementair Comité belast met
de wetsevaluatie met
betrekking tot de samenstelling
en de werking van het
Parlementair Comité (*Parl.St.*,
Kamer, 2015-16,
nrs. 54-1537/001 en 002)

Le 30 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Comité parlementaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n^{os} 54-1537/001 et 002).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 28 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2016.

*

Op 30 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie met betrekking tot de samenstelling en de werking van het Parlementair Comité' (*Parl.St.*, Kamer, 2015-16, nrs. 54-1537/001 en 002).

Het wetsvoorstel is door de tweede kamer onderzocht op 28 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. L'article 1^{er} de la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' dispose que celle-ci « règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution ».

Les développements de la proposition à l'origine de cette loi justifient ainsi le choix de la procédure bicamérale intégrale en vigueur à l'époque :

« Dans la mesure où le Sénat est appelé à contribuer avec la Chambre des représentants, tant par ses membres que par la contribution en moyens financiers et en personnel à l'exécution de la loi, il est indispensable que la procédure soit une procédure bicamérale complète »².

Avant son remplacement par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, l'article 77 de la Constitution était rédigé comme suit :

« La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour :

1^o la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution ;

2^o les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution ;

3^o les lois visées aux articles 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 131, 135 à 137, 140 à 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167, § 1^{er}, alinéa 3, § 4 et § 5, 169, 170, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 2 et 3, § 4, alinéa 2, et 175 à 177, ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés ;

4^o les lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, ainsi que les lois prises en exécution de celles-ci ;

5^o les lois visées à l'article 34 ;

6^o les lois portant assentiment aux traités ;

7^o les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales ;

8^o les lois relatives au Conseil d'État ;

9^o l'organisation des cours et tribunaux ;

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2003, n° 51-29/001, p. 10.

10° les lois portant approbation d'accords de coopération conclus entre l'État, les communautés et les régions.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut désigner d'autres lois pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité ».

Dans son avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur le projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', la section de législation du Conseil d'État n'a pas commenté l'article 1^{er} du projet qui lui était soumis³, marquant ainsi implicitement son accord sur le fondement constitutionnel retenu. En effet, pour rappel, elle devait examiner cette question d'office en vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

En ce qui concerne la proposition de loi actuellement soumise pour examen⁴, le fondement constitutionnel de l'article 74 doit être exclu.

La section de législation considère que la loi du 25 avril 2007 est une loi « concernant l'organisation du Sénat », au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6°, de la Constitution.

Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 explicitent ainsi la portée de cette disposition :

« Les lois relatives au statut des sénateurs et relatives au Sénat en tant qu'institution relèveront également du bicaméralisme obligatoire. Parmi celles-ci, citons la législation relative à la commission parlementaire de concertation ou la législation relative à la désignation des sénateurs des entités fédérées et des sénateurs cooptés. Aux termes de l'actuel article 77 de la Constitution, il s'agit donc des lois visées aux articles 50, 68 et 82 de la Constitution, ainsi que, le cas échéant, des lois prises en exécution de ces lois et articles.

Les autres lois ordinaires qui relèvent actuellement de l'article 77, exception faite des catégories de lois mentionnées ci-dessus, relèveront du bicaméralisme optionnel, ce qui signifie que le Sénat disposera d'un droit d'évocation pour ces textes, mais le dernier mot reviendra à la Chambre des représentants »⁵.

La loi du 25 avril 2007 est donc une loi relative au Sénat en tant qu'institution.

2. Dans l'avis 40.390/2, la section de législation s'interrogeait sur la compétence du législateur d'intervenir dans le fonctionnement des chambres alors que l'article 60 de la Constitution, qui dispose que « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions », comme le Conseil d'État l'a rappelé a de multiples reprises,

³ *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/002.

⁴ Selon l'article 1^{er} de la proposition examinée, celle-ci règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Les développements de la proposition n'exposent toutefois pas les éléments qui amènent à opter pour cette option.

⁵ Développements de la proposition de révision de l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1735/1, pp. 2-3).

« vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif »⁶ :

« La matière du 'suivi législatif' concerne les deux chambres dans une de leurs fonctions les plus essentielles, leur fonction normative. Pour une assemblée dotée de pouvoirs législatifs, évaluer ne peut servir qu'à mieux légiférer.

La question se pose dès lors de savoir si, dans l'état actuel de la Constitution, l'intervention du législateur en la matière est admissible, d'autant qu'elle consiste à instaurer une commission parlementaire mixte (appelée « Comité ») alors que, dans un régime bicaméral, les chambres siègent séparément, sauf les cas expressément prévus par la Constitution⁷, et que la loi en projet règle complètement et en détail l'organisation, la compétence et le mode de fonctionnement de cette commission sans en rien référer aux règlements des assemblées.

En conclusion, sous réserve des dispositions qui imposent des obligations aux tiers, la loi en projet n'est admissible que pour autant que soit démontrée l'existence d'une nécessité impérieuse d'apporter au problème de l'évaluation législative par les chambres législatives une solution uniforme qui ne pourrait être atteinte par une modification du règlement d'une ou des deux assemblées, ces règlements pouvant, le cas échéant, être harmonisés de commun accord afin de mettre sur pied, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée, l'instrument d'évaluation recherché »⁸.

Il s'ensuit que si, comme le prévoit l'article 2 de la proposition examinée, le Comité parlementaire chargé du suivi législatif n'est plus composé que de membres de la Chambre des représentants, la « nécessité impérieuse d'apporter au problème de l'évaluation législative par les chambres législatives une solution uniforme qui ne pourrait être atteinte par une modification du règlement d'une ou des deux assemblées », selon la formule de la section de législation du Conseil d'État, ne peut être démontrée, si bien que la loi du 25 avril 2007 s'expose à méconnaître l'article 60 de la Constitution.

La proposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

*

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/002, p. 2.

⁷ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Articles 92, 93 et 95 de la Constitution. L'article 82 est le seul texte constitutionnel à prévoir non seulement une commission parlementaire, mais aussi une commission paritaire. Sur la pratique de telles « commissions mixtes », voir J.-M. DUFFAU, *Les règlements des assemblées parlementaires belges*, Paris, LGDJ, 1978, p. 55 qui souligne que de telles commissions « se fondent sur un simple accord des Assemblées ». La loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la compatibilité ouverte des partis politiques' instaure cependant une telle commission paritaire (article 1^{er}, 4°).

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/002, p. 4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. In artikel 1 van de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’ wordt bepaald dat die wet “een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet [regelt]”.

In de toelichting van het voorstel dat aan de basis van die wet gelegen heeft, is de volgende reden opgegeven voor de keuze voor de procedure van het volledige bicameralisme dat toen gold:

“Aangezien de Senaat samen met de Kamer van volksvertegenwoordigers moet bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de wet, zowel in hoofde van de leden ervan als wat de terbeschikkingstelling van financiële en personele middelen betreft, is het onontbeerlijk dat het bicameralisme bij deze procedure onverkort in acht wordt genomen.”²

Toen artikel 77 van de Grondwet nog niet vervangen was bij de Grondwetsherziening van 6 januari 2014, luidde die bepaling als volgt:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor:

1° de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet;

2° de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld;

3° de wetten bedoeld in de artikelen 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127 tot 131, 135 tot 137, 140 tot 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167, § 1, derde lid, § 4 en § 5, 169, 170, § 2, tweede lid, § 3, tweede en derde lid, § 4, tweede lid, en 175 tot 177, evenals de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen;

4° de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, evenals de wetten ter uitvoering hiervan;

5° de wetten bedoeld in artikel 34;

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2003, nr. 51-29/001, 10.

6° de wetten houdende instemming met verdragen;

7° de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren;

8° de wetten op de Raad van State;

9° de organisatie van de hoven en rechtbanken;

10° de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere wetten aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.”

In advies 40.390/2, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 5 juli 2006 heeft gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, heeft ze geen commentaar gegeven op artikel 1 van het ontwerp dat aan haar was voorgelegd³ en heeft ze aldus stilzwijgend haar instemming betuigd met de gekozen grondwettelijke basis. Ter herinnering wordt erop gewezen dat de afdeling Wetgeving die kwestie immers ambtshalve diende te onderzoeken krachtens artikel 2, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

Wat het voorliggende wetsvoorstel betreft⁴ moet artikel 74 als grondwettelijke basis uitgesloten worden.

De afdeling Wetgeving gaat ervan uit dat de wet van 25 april 2007 een wet “met betrekking tot de organisatie van de Senaat” is in de zin van artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet.

In de parlementaire voorbereiding van de Grondwetsherziening van 6 januari 2014 is de draagwijdte van die bepaling als volgt verduidelijkt:

“De wetten betreffende het statuut van de senatoren en betreffende de Senaat als instelling, zijn tevens onderworpen aan het verplicht tweekamerstelsel. Voorbeelden van zulke wetten zijn de wetgeving met betrekking tot de parlementaire overlegcommissie of de wetgeving met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren. In de termen van het huidige artikel 77 van de Grondwet, betreft het dus de wetten bedoeld in de artikelen 50, 68 en 82 van de Grondwet alsook, in voorkomend geval, de wetten ter uitvoering van deze wetten en artikelen.

De andere gewone wetten die vandaag onder artikel 77 vallen, uitgezonderd de hierboven vermelde categorieën van wetten, zullen onder het optionele tweekamerstelsel vallen, wat betekent dat de Senaat voor deze teksten over een evocatierecht zal beschikken, maar het laatste woord aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zal toekomen.”⁵

³ *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/002.

⁴ Volgens artikel 1 van het voorliggende voorstel, regelt de ontworpen wet een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet. In de toelichting van het voorstel wordt evenwel niet uiteengezet welke gegevens ertoe leiden om voor deze optie te kiezen.

⁵ Toelichting van het voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2-3).

De wet van 25 april 2007 is dus een wet die betrekking heeft op de Senaat als instelling.

2. In haar advies 40.390/2 heeft de afdeling Wetgeving zich afgevraagd of de wetgever bevoegd is zich in te laten met de werking van de Kamers, aangezien artikel 60 van de Grondwet, waarin bepaald wordt dat “[elke] Kamer (...), in haar reglement, de wijze [bepaalt] waarop zij haar bevoegdheden uitoefent”, zoals de Raad van State er meermaals aan herinnert heeft, “beoogt (...) de onafhankelijkheid van iedere assemblee te garanderen, zowel ten aanzien van de andere als van de uitvoerende macht”:⁶

“De aangelegenheid van de ‘wetsevaluatie’ belangt de beide kamers aan in één van hun meest essentiële taken, te weten hun regelgevende taak. Voor een assemblee met wetgevende bevoegdheid leidt wetsevaluatie onvermijdelijk tot betere wetgeving.

Derhalve rijst de vraag of in de huidige lezing van de Grondwet het optreden van de wetgever ter zake aanvaardbaar is, temeer daar een gemengde parlementaire commissie (‘Comité’ geheten) wordt opgericht, terwijl in een tweekamerstelsel de kamers afzonderlijk zitting houden, behalve in de gevallen die de Grondwet uitdrukkelijk noemt,⁷ en het wetsontwerp de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van die commissie volledig en in detail regelt, zonder enige verwijzing naar de reglementen van de assemblees.

De conclusie is dan ook dat, onder voorbehoud van de bepalingen die verplichtingen aan derden opleggen, het wetsontwerp alleen aanvaardbaar is in zoverre het bestaan is aangetoond van een dwingende noodzaak om aan het probleem van de wetsevaluatie door de wetgevende kamers een eenvormige oplossing te geven die alleen [lees: niet] kan worden bewerkstelligd bij wege van een wijziging van het reglement van de ene of de andere assemblee, met dien verstande dat die reglementen in voorkomend geval in gemeen overleg geharmoniseerd kunnen worden teneinde met inachtneming van de autonomie van elke assemblee het beoogde evaluatie-instrument in te voeren.”⁸

Daaruit volgt dat indien, zoals in artikel 2 van het voorliggende voorstel wordt voorgeschreven, het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie voortaan alleen nog zou bestaan uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, “het bestaan van een dwingende noodzaak om aan het probleem van de wetsevaluatie door de wetgevende kamers een eenvormige oplossing te geven die alleen [lees: niet] kan worden bewerkstelligd bij wege van een wijziging van het reglement van de ene of de andere assemblee” volgens de formule die de afdeling Wetgeving ter zake gehanteerd heeft, niet aangetoond zou kunnen worden, zodat de wet van 25 april 2007 artikel 60 van de Grondwet dreigt te zullen schenden.

⁶ *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/002, 2.

⁷ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Artikelen 92, 93 en 95 van de Grondwet. Artikel 82 is de enige Grondwetsbepaling waarin niet alleen sprake is van een parlementaire commissie, maar ook van een paritaire commissie. Over de instelling van zulke “gemengde commissies”, zie J.-M. Duffau, *Les règlements des assemblées parlementaires belges*, Parijs, LGDJ, 1978, blz. 55, waarin erop gewezen wordt dat zulke commissies gebaseerd zijn op een louter akkoord van de assemblees. De wet van 4 juli 1989 ‘betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van politieke partijen’ voert evenwel een zodanige paritaire commissie in (artikel 1, 4°).

⁸ *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/002, 4.

Het voorstel dient in het licht van deze opmerking opnieuw onderzocht te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY