

KONINKRIJK BELGIE.ROYAUME DE BELGIQUE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 8 februari 1980 door de Voorzitter van de Senaat en op 13 februari 1980 door de Eerste Minister verzocht hun van advies te dienen over artikel 30 (geamendeerd) van het ontwerp van "bijzondere gewest- en gemeenschapswet", heeft op 20 februari 1980 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 8 février 1980, et par le Premier Ministre, le 13 février 1980, d'une demande d'avis sur l'article 30 (amendé) du projet de loi "spéciale des régions et des communautés", a donné le 20 février 1980 l'avis suivant :

I. De adviesaanvraag.

1. De tekst waarover door de Voorzitter van de Senaat en de Eerste Minister om advies is gevraagd, luidt als volgt :

"§ 1. De Gewestraden regelen, bij ordonnantie, de aangelegenheden, bedoeld in artikel 29, met uitzondering van die elementen die door de Grondwet aan de wet werden voorbehouden.

§ 2. Binnen het raam van de bij artikel 29 bedoelde bevoegdheden, kan de ordonnantie de vigerende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

§ 3. Behoudens de begrotingsordonnanties, kan de wet een ordonnantie geheel of gedeeltelijk opheffen. Het ontwerp of voorstel van wet moet ingediend worden binnen een termijn van maximum zes maanden te rekenen vanaf de datum van bekendmaking van de ordonnantie.

§ 4. De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnantie slechts aan deze wet toetsen".

Die bepalingen vormen artikel 30 van het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1), zoals dat ontwerp ingevolge een beslissing van de Ministerraad van 10 januari 1980 door de Regering op 15 januari 1980 in de Senaatscommissie voor de hervorming van de instellingen is geamendeerd.

.../...

De geamendeerde tekst van artikel 30 is aan de Raad van State meegedeeld samen met een van 4 februari 1980 dagtekenende "gecoördineerde tekst, aangepast aan de amendementen van de Regering" van bovengenoemd ontwerp 261.

2. In zijn adviesaanvraag doet de Voorzitter van de Senaat opmerken dat het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet "niet meer vergezeld gaat van enig voorstel tot grondwetsherziening".

3. Van zijn kant heeft de Eerste Minister in zijn adviesaanvraag de afdeling wetgeving bovendien erom verzocht, met toepassing van artikel 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een tekst voor meergenoemd artikel 30 op te stellen, rekening houdende met de bedoelingen van de Regering zoals die mogen blijken inzonderheid uit de mededeling van 24 oktober 1979 van de Eerste Minister voor de Senaatscommissie voor de hervorming van de instellingen, uit de op 15 januari 1980 in die commissie ingediende regeringsamendementen, uit de voor die commissie bestemde mededeling van 16 januari 1980 van de Eerste Minister en uit de bovenvermelde gecoördineerde tekst van 4 februari 1980.

II. Rechtskracht van de ordonnantie in het algemeen.

Het rechtsvraagstuk dat artikel 30 stelt, is vooral dat van de rechtskracht van de ordonnantie. Dat vraagstuk is door de Raad van State reeds bij herhaling behandeld in de adviezen omtrent vroegere ontwerpen van staatshervorming (1).

.../...

(1) Gedr. St., Kamer v. Volksw., 1977-1978, nr. 461/9, blz. 8, en nr. 461/34, blz. 13; Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, bijlage I, blz. 23-24, en nr. 260/1, bijlage, blz. 15-16.

De kern van het vraagstuk betreft niet zo zeer het verplicht karakter van de ordonnantie voor de rechtsonderhorige dan wel de plaats die zij inneemt in de zogeheten hiërarchie van de rechtsnormen. Een juist inzicht in die plaats is nuttig voor de rechtsonderhorige, onontbeerlijk voor de rechter in geval van conflict, verhelderend voor de beoordeling van de staatsrechtelijke verhouding van het gewest tot de Staat.

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. 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 107quater 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.

Dat besluit dient evenwel met de nodige omzichtigheid te worden gelezen. De gewesten ontleenen hun regelende bevoegdheid aan de opdrachtwet; zo lang deze niet is gewijzigd, is de ordonnantie, vastgesteld binnen de grenzen en overeenkomstig de voorzieningen van de opdrachtwet, in haar gelding even sterk als de wet en moet zij bij voorbaat niet voor de wet in het algemeen wijken. Een ordonnantie moet bijgevolg niet noodzakelijk wijken omdat de bepaling waarmee zij strijdt, aan een wet of decreet is ontleend. Evenzo mag de rechter, met verwijzing naar artikel 107 van de Grondwet, de toepassing van de ordonnantie niet zonder meer weigeren omdat zij met een wet of een decreet niet conform zou zijn.

Uit de voorgaande beschouwingen mag derhalve blijken dat, in geval van twijfel over de gelding van de ordonnantie, leidraad zal zijn de overweging dat de opdrachtwet tegelijk de bron en de grens is van de ordonnantie. Haar gelding en haar tegenstelbaarheid aan een wet of een decreet zullen, in rechte, daaraan dienen te worden gemeten. De hiërarchie van de rechtsnormen wordt immers niet alleen bepaald door de rang in de rechtsorde bekleed door de overheden die de normen vaststellen, doch ook, en vooral, door de bevoegdheden die zij ieder voor zich behoren uit te oefenen.

.../...

III. Onderzoek van artikel 30.Paragraaf 1.

Dat aan de bevoegdheid welke de Grondwet voor de wet heeft voorbehouden geen afbreuk kan worden gedaan, ligt voor de hand. De toevoeging "met uitzondering van die elementen die door de Grondwet aan de wet werden voorbehouden" kan dus eigenlijk worden gemist. Overbodig is ze daarom niet, al was het maar om misverstanden omtrent de draagwijdte van de hoofdzin te voorkomen.

In artikel 107quater zijn de door de Grondwet voor de wet weggelegde aangelegenheden stilzwijgend, de voor het decreet voorbehouden aangelegenheden met zoveel woorden buiten de bevoegdheid van de gewesten gehouden. De ontwerp-tekst nu wil de zaken uitdrukkelijk stellen. Maar dan zou hij dat, ter wille van de symmetrie, toch wel evenzeer voor het decreet moeten doen als voor de wet.

Tenslotte : de term "aangelegenheden" is te verkiezen boven "elementen".

De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"§ 1. De Gewestraden regelen, bij ordonnantie, de aangelegenheden bedoeld in artikel 29, zonder dat afbreuk mag worden gedaan aan de bevoegdheden die door de Grondwet voor de wet of voor het decreet zijn voorbehouden".

.../...

Paragraaf 2.

Artikel 30, zoals het nu is opgevat, zou aan samenhang en duidelijkheid winnen als de paragrafen 1 en 2 er slechts één vormden, met als tweede lid :

"De ordonnantie kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen".

Paragraaf 3.Algemene opmerkingen.

De Grondwetgever van 1970 heeft de gewesten ontegenzeggelijk een ruime, maar daarom niet onbegrensde zelfbeschikking, buiten enige controle van het centrale gezag, bedoelen toe te kennen.

Bij de parlementaire bespreking van artikel 107quater heeft F. TERWAGNE, Minister van Communautaire Betrekkingen, in de Senaatsvergadering van 18 juni 1970 beklemtoond dat de voor de gewesten bedoelde autonomie niet gelijkstond met souvereiniteit van gefedereerde Staten in een Bondsstaat (1).

Als een van de eerste commentatoren van de nieuwe grondwetsbepalingen zag P. de STEXHE de ordonnanties van de gewestraden als "verordeningen", als zodanig "in beginsel" onderworpen "aan het toezicht van het centrale gezag" (2)

.../...

- - - - -

(1) Handelingen, zitting 1969-1970, blz. 2012.

(2) "La révision de la Constitution belge 1968-1971", nr. 251, blz. 190. Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, Brussel, Larcier, 1972.

Het ontwerp-artikel 30, § 3, stelt in de meest algemene bewoordingen dat "Behoudens de begrotingsordonnanties, de wet een ordonnantie geheel of gedeeltelijk kan opheffen ...". Deze bepaling is een toepassing van de maatregel waarop de Eerste Minister doelde in zijn verklaring voor de Senaat op 29 januari 1980 : "In deze periode van overgang zal de wetgevende macht van de gewesten de ordonnantie tot stand brengen, maar onder de hoede van het nationaal Parlement" (1).

I. Inzover de ontwerp-bepaling de wetgever machtigt een ordonnantie op te heffen omdat de gewestraad zijn bevoegdheid heeft overschreden, doet zij geen afbreuk aan het in artikel 107quater van de Grondwet neergelegde beginsel van de autonomie der gewesten. Die autonomie bestaat immers slechts binnen de grenzen die zijn aangegeven in de krachtens dat artikel aangenomen opdrachtwet.

Voor zover het ontwerp-artikel 30, § 3, echter die strekking heeft, is ernstig bezwaar te maken ten aanzien van de onderlinge samenhang van de bepalingen betreffende de cultuurgemeenschappen en de gewesten.

Het voert immers - met openstelling weliswaar voor het parlementair initiatief - een nieuwe regeling in voor het beslechten van bevoegdheidsconflicten, een regeling die verschilt van die welke door de thans geldende bepalingen is georganiseerd terzake van conflicten tussen wet en decreet of tussen decreten onderling. Nu is het zo dat het ontwerp nr. 260 de laatstgenoemde regeling voor het beslechten van bevoegdheidsconflicten niet alleen doortrekt tot de ordonnanties maar dat tevens ook, naar de Eerste Minister op 16 januari 1980 in de Senaats-

.../...

- - - - -

(1) Parlementaire Handelingen, blz. 464.

commissie voor de hervorming van de instellingen en op 24 januari 1980 voor de Kamers heeft verklaard, "de bepalingen betreffende de voorkoming en de beslechting van conflicten ... behouden zijn" (1). Er zullen dus, met hetgeen de Ministerraad op 10 januari 1980 heeft beslist, voor het beslechten van bevoegdheidsconflicten waar ordonnanties mee gemoeid zouden zijn, twee regelingen naast elkaar bestaan. In de praktijk zou de Ministerraad, zou hij oordelen dat een gewestraad zijn bevoegdheid heeft overschreden, de keuze hebben : ofwel de zaak voorleggen aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State op grond van artikel 37 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, ofwel een ontwerp van wet indienen tot opheffing van de ordonnantie waarvan beweerd wordt dat ze is aangetast door overschrijding van bevoegdheid.

De nieuwe werkwijze voor het regelen van bevoegdheidsconflicten, waarin het ontwerp voorziet, kent aan de Wetgevende Kamers weliswaar een beslissende rol toe, zoals die welke hun door de thans geldende bepalingen is toebedeeld. Maar de bestaande procedure is vollediger en biedt meer waarborgen, met name door het achtereenvolgens optreden van de Raad van State, afdeling bevoegdheidsconflicten, van de Ministerraad en van elke Wetgevende Kamer.

Het naast elkaar bestaan van twee wegen voor het regelen van de bevoegdheidsconflicten, zoals dat uit het ontworpen artikel 30, § 3, zou volgen, zou een anomalie zijn; naar gelang van de gevolgde weg zou immers door gedeeltelijk verschillende autoriteiten uitspraak worden gedaan. Ook in de praktijk zouden heel wat moeilijkheden zich voordoen.

- - - - -

.../...

(1) Parlementaire Handelingen Senaat, blz. 428.

Wil artikel 30, § 3, het uitgedachte en ook door in het ontwerp van gewone gewest- en gemeenschapswet terug te vinden systeem niet ontwrichten, dan moet het zo worden opgevat dat het de wetgevende macht niet machtigt om een ordonnantie op te heffen met het motief dat de gewestraad buiten de grenzen van zijn bevoegdheid is getreden. In dat geval behoren uitsluitend de regelen betreffende de bevoegdheidsconflicten te worden toegepast.

II. Een bepaling op grond waarvan de wetgevende macht een ordonnantie, niet op een rechtsmotief maar op opportunitetsmotieven vermag op te heffen, is met het beginsel van de gewestelijke autonomie echter wel overeen te brengen mits de toegekende bevoegdheid binnen meteen te bepalen grenzen blijft.

Als de wetgevende macht een ordonnantie op enige opportunitetsgrond vermocht op te heffen, dan zou dit tot een denkbeeldige gewestelijke autonomie kunnen leiden. Zoals P. de STEXHE opmerkte, spreekt het vanzelf dat, als men wil komen tot een echte decentralisatie naar de gewesten toe, de ene hand niet mag terugnemen wat de andere heeft gegeven (1).

De gemachtigden van de Eerste Minister hebben erop gewezen dat de ontwerp-bepaling de wetgevende macht bevoegdheid wil geven om een ordonnantie op te heffen, hetzij op motieven ontleend aan schending van de wet, hetzij op motieven die aan het algemeen belang ontleend zijn en waarvoor de bepaling volle vrijheid van beoordeling laat aan de wetgevende macht. Maar zoals hierboven is uiteengezet is het, wil men

.../...

(1) op. cit., nr 251.

voorkomen dat de gewestelijke autonomie denkbeeldig wordt en artikel 107quater van de Grondwet dus wordt miskend, of dat het opgezette stelsel uiteenvalt, volstrekt noodzakelijk nader te bepalen dat het algemeen belang dat de opheffing van een ordonnantie door de wetgevende macht wettigt, slechts een algemeen belang kan zijn dat van een zuiver regionaal belang te onderscheiden is.

De in het ontworpen artikel 30, § 3, bedoelde bevoegdheid inzake controle op de ordonnanties is krachtens haar aard verwant met de toezichtsbevoegdheid waarin het bij de wet van 20 juli 1970 herziene artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet voorziet ten aanzien van de handelingen van de provinciale en gemeentelijke instellingen. Volgens een vaste rechtspraak kan de toezichthoudende overheid zich niet in de plaats van de plaatselijke overheid stellen voor het beoordelen van het belang van provincie of gemeente; die toezichthoudende overheid kan haar macht slechts aanwenden om - los van de eerbiediging van de wet - het algemeen belang te vrijwaren.

Uit het geheel van de bepalingen die op de gewesten betrekking hebben, kan worden afgeleid dat het enige opportu-niteitsmotief dat de opheffing van een ordonnantie door de wet-gevende macht kan wettigen, eveneens de vrijwaring van het al-gemeen belang is. Dat algemeen belang is dit van de hele Natie. Wat de werking van de gewestraden betreft, is het denkbaar dat een ordonnantie dat algemeen belang zou kunnen schaden, bij voorbeeld als zij het voeren van een tot een nationale bevoegdheid behorend beleid in de weg mocht staan of de goede betrekkingen tussen de gemeenschappen of de gewesten in gevaar mocht brengen (1).

.../...

(1) De procedure betreffende de belangenconflicten bedoeld in het ontwerp van gewone gewest- en gemeenschapswet heeft slechts tot doel een minnelijke regeling van de gerezen conflicten te bevorderen (Gedr. St. Senaat, buit. zitt. 1979, nr 260/1, artikel 29, blz. 15-16, blz. 29 en bijlage, blz. 20-21).

Deze verduidelijking met betrekking tot de aard van het motief dat opheffing van een ordonnantie door de wetgevende macht juridisch kan wettigen, is van zo fundamenteel belang dat het volstrekt nodig is ze in de tekst van de ontwerp-bepaling zelf op te nemen. Voor het redigeren van die bepaling heeft de Raad van State aansluiting gezocht bij de bewoordingen van artikel 108, tweede lid, 6°, van de Grondwet, van artikel 125 van de provinciewet en van artikel 86 van de gemeentewet.

+

Bijzondere opmerking.

Met het oog op de rechtszekerheid en om te voorkomen dat het lot van een ordonnantie te lang in het ongewisse blijft, bepaalt het ontworpen artikel 30, § 3, onder meer :

"Het ontwerp of voorstel van wet moet ingediend worden binnen een termijn van maximum zes maanden te rekenen vanaf de datum van bekendmaking van de ordonnantie".

Aldus opgevat vermag de bepaling niet het beoogde doel met zekerheid te bereiken; zij bepaalt immers niet binnen welke termijn de wet zou moeten worden aangenomen. Het is zaak van de wetgever te oordelen of het ontwerp in dat opzicht niet moet worden aangevuld.

+

Met inachtneming van de vorenstaande overwegingen en onder voorbehoud van de bijzondere opmerking, zou artikel 30, § 3, van het ontwerp - in de voorgestelde tekst artikel 30, § 2 - als volgt kunnen worden geredigeerd :

"§ 2. Behalve wanneer het een begrotingsordonnantie betreft, kan de wetgevende macht een ordonnantie die het algemeen belang schaadt, geheel of gedeeltelijk opheffen. Het ontwerp of voorstel van wet moet worden ingediend binnen zes maanden nadat de ordonnantie is bekendgemaakt ..." (tekst in voorkomend geval aan te vullen met inachtneming van het gevolg dat aan de bijzondere opmerking mocht worden gegeven).

.../...

Paragraaf 4.

Na het Regeringsamendement van 15 januari 1980 op het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet luidt de vierde paragraaf van artikel 30 nu :

"De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnantie slechts aan deze wet toetsen".

1. Het ontwerp dat door de Raad van State is onderzocht in zijn advies van 31 mei en 6 juni 1979 (Senaat, buit. zitt. 1979, Gedr. St. nr. 261-1, bijlage I), bevatte een overeenkomstige bepaling, met name het derde lid van paragraaf 1 van artikel 29, dat luidde :

"De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnanties aan deze wet toetsen".

Na de rechtskracht van de ordonnanties en hun plaats in de hiërarchie van de rechtsnormen grondig te hebben onderzocht, zoals hij reeds eerder had gedaan naar aanleiding van het ontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (Kamer 1977-1978, Gedr. St. nr. 461-1; - advies van 25 juli 1978, Kamer 1977-1978, Gedr. St. nr. 461-9, blz. 8), was de Raad van State tot het volgende besluit gekomen :

"Uit het vorenstaande blijkt dus eensdeels dat de ordonnantie een aan 's rechters wettigheidscontrole onderworpen verordening is maar dat zij anderdeels, in de aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden, toch ook

.../...

vermag de wet te wijzigen. De door de rechter uit te oefenen controle zal dus hierin bestaan, dat nagegaan wordt of de ordonnantie in overeenstemming is met de opdrachtwet, en ook hierin dat de ordonnantie wordt getoetst aan de wetten of aan de regels die op zijn minst hetzelfde gezag als een wet bezitten, welke wetten of regels daarbij in voorkomend geval met de machtigingswet worden gecombineerd.

Met name miskennen van het in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel of van het algemeen beginsel volgens hetwelk er geen terugwerking mag zijn, zou meebrengen dat aan de bewuste ordonnantie "niet-overeenstemming met de wet" als gebrek gaat kleven.

De rechter zal hier dus een soortgelijke wettigheidscontrole uitoefenen als hij doet ten aanzien van koninklijke besluiten die vastgesteld zijn op grond van volmachtwetten" (meergenoemd advies van 31 mei en 6 juni 1979, blz. 24).

2. In artikel 30, § 3, bepaalde het ontwerp nr. 261 :

"§ 3. De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnanties slechts aan deze wet toetsen. Elke andere vorm van toetsing is uitgesloten".

Die nieuwe - ten aanzien van het oorspronkelijke ontwerp heel wat restrictievere - lezing van de bepaling betreffende de rechterlijke controle op de ordonnanties werd in de memorie van toelichting als volgt verantwoord :

"Het was en blijft de bedoeling van de Regering om de rechtskracht van de ordonnanties, in overeenstemming met de punten 17 en 50 van het regeerakkoord, als volgt te beschouwen :

.../...

- Conform met punt 17 van het regeerakkoord is de rechter enkel bevoegd om de overeenstemming van de ordonnanties met de toepassingswet van artikel 107quater van de Grondwet, in casu dit ontwerp, te toetsen en is elke andere vorm van toetsing uitgesloten. Dit is de draagwijdte van artikel 30, § 3, van dit ontwerp;
- Conform met punt 50 van het regeerakkoord wordt de beslechting van de conflicten tussen wetten, decreten en ordonnanties tijdens de overgangsfase toevertrouwd aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, wat dus wil zeggen dat, wanneer de rechter vaststelt dat de ordonnantie wel in overeenstemming is met deze wet - wanneer de ordonnantie niet in overeenstemming met de opdrachtwet zou worden bevonden, kan de rechter op grond van artikel 30, § 3, van dit ontwerp ze zelf buiten toepassing verklaren -, deze ordonnantie een bepaling met kracht van wet is, die aan iedere verdere grondwettigheids- of wettigheidscontrole van de rechter ontsnapt. Vermits het aan de gewone rechter niet toekomt om een wetskrachtige bepaling niet toepasselijk te verklaren, zal hij in geval van conflict van zulke ordonnantie met een latere wet of decreet, een prejudiciële vraag aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State moeten stellen, die in zulk geval alleen bevoegd is om hierover uitspraak te doen. Dit is de draagwijdte van artikel 22 van het ontwerp van gewone Gewest- en Gemeenschapswet, dat in het aan het advies van de Raad van State onderworpen ontwerp van gewone wet als artikel 26 genummerd was.

Ten einde zulk systeem van rechterlijke controle op de ordonnanties mogelijk te maken en ten einde, gelet op de bezwaren van de Raad van State, alle mogelijke twijfel omtrent zijn grondwettigheid weg te nemen, zal de Regering aan het Parlement voorstellen een artikel 26bis in de Grondwet op te nemen, luidend als volgt : "De wetten genomen in uitvoering van artikel 107quater kunnen kracht van wet geven aan de ordonnanties".

Om dezelfde reden en in toepassing van dit nieuw Grondwetsartikel wordt voorgesteld in § 3 van artikel 30 van dit ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat de hoven en rechtbanken de overeenstemming van de ordonnanties slechts aan deze wet mogen toetsen en dat elke andere vorm van toetsing door hen uitgesloten is.

.../...

In de mate dat de ordonnanties derhalve in overeenstemming zullen zijn met onderhavige opdrachtwet, ontsnappen zij aan de grondwettigheidscontrole en kunnen noch de Raad van State, noch de gewone rechtbanken hun overeenstemming nagaan met andere wetten" (memorie van toelichting, blz. 36).

Deze passus van de memorie van toelichting toont zeer duidelijk aan dat de Regering de rechterlijke controle op de ordonnanties destijds alleen zag als op de overeenstemming met de opdrachtwet te kunnen slaan, nu de ordonnanties kracht van wet zouden krijgen via het in de Grondwet in te voegen artikel 26bis (Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr. 100-3).

3. Met haar amendement van 15 januari 1980 beperkt de Regering zich ertoe, in paragraaf 4 (voorheen 3) van artikel 30 de tweede volzin van paragraaf 3 van artikel 30 van het ontwerp nr. 261 achterwege te laten. Behouden wordt de eerste volzin in zijn beperkende lezing : "De hoven en rechtbanken mogen de overeenstemming van de ordonnantie slechts aan deze wet toetsen".

Die beperkende formulering is niet meer vol te houden.

Bij herhaling heeft de Eerste Minister verklaard dat de Regering ervan afzag, grondwetswijzigingen voor te stellen tijdens de tweede fase van de staatshervorming (verklaring van 16 januari 1980 ten overstaan van de Senaatscommissie voor de hervorming der instellingen, blz. 2; verklaring ter openbare vergadering van 24 januari 1980 in Kamer en Senaat, Beknopt Verslag Kamer, blz. 286, en Parlementaire handelingen Senaat, blz. 428).

.../...

De vraag naar de bindende kracht van de ordonnanties - afgezien van de aan de Wetgevende Kamers verleende bevoegdheid om ze op te heffen - zal dus andermaal in dezelfde termen aan de orde komen als toen de Raad van State het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet te onderzoeken kreeg (zie 1 hiervoren). Dat zal ook zo zijn met de rechterlijke controle op de ordonnanties. De Eerste Minister heeft trouwens verklaard :

"Zoals ten aanzien van koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van bijzondere volmachtwetten, is de rechterlijke controle beperkt tot de controle op de overeenstemming van de ordonnantie met de opdrachtwet en met de bepalingen van een hogere hiërarchische rang, met name de Grondwet en de normen van het internationaal recht" (Eerdervermelde verklaring voor de commissie van de Senaat, blz. 5; eerdervermelde mededelingen aan de Kamer en aan de Senaat, Beknopt Verslag Kamer, blz. 289, en Parlementaire Handelingen Senaat, blz. 429).

In zijn eerdervermeld advies van 31 mei en 6 juni 1979 heeft de Raad van State er al op gewezen dat een zodanige controle er, krachtens de algemene interpretatiebeginselen, ook onvermijdelijk in zou moeten bestaan dat de ordonnantie wordt getoetst aan de wetten en aan de regels die op zijn minst hetzelfde gezag als een wet bezitten, welke wetten of regels daarbij in voorkomend geval met de machtigingswet worden gecombineerd.

Van een restrictieve formulering van de regel moet dus worden afgezien. De in artikel 107 van de Grondwet bedoelde controle is overigens voor de rechter niet slechts een mogelijkheid maar een verplichting. Daarom wordt als tekst voorgesteld :

.../...

"§ 3. De hoven en rechtbanken passen de ordonnanties alleen toe in zover zij met deze wet overeenstemmen".

+

+ +

Tot besluit stelt de Raad van State voor, artikel 30 van het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet als volgt te lezen :

"Artikel 30.-

§ 1. De Gewestraden regelen, bij ordonnantie, de aangelegenheden bedoeld in artikel 29, zonder dat afbreuk mag worden gedaan aan de bevoegdheden die door de Grondwet voor de wet of voor het decreet zijn voorbehouden".

De ordonnantie kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

§ 2. Behalve wanneer het een begrotingsordonnantie betreft, kan de wetgevende macht een ordonnantie die het algemeen belang schaadt, geheel of gedeeltelijk opheffen. Het ontwerp of voorstel van wet moet worden ingediend binnen zes maanden nadat de ordonnantie is bekendgemaakt.

§ 3. De hoven en rechtbanken passen de ordonnanties alleen toe in zover zij met deze wet overeenstemmen".

I. De la demande d'avis.

1. Le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat par le Président du Sénat et par le Premier Ministre est le suivant :

"§ 1er. Les conseils régionaux règlent, par ordonnance, les matières visées à l'article 29, à l'exception des éléments que la Constitution a réservés à la loi.

§ 2. Dans le cadre des compétences visées à l'article 29, l'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

§ 3. Sauf pour les ordonnances budgétaires, la loi peut abroger une ordonnance en tout ou en partie. Le projet ou proposition de loi doit être introduit au plus tard dans un délai maximum de six mois à compter de la date de la publication de l'ordonnance.

§ 4. Les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la conformité des ordonnances qu'à la présente loi".

Ces dispositions forment l'article 30 du projet de loi spéciale des régions et des communautés (Doc. parl. Sénat, S.E. 1979, n° 261/1), tel que ce projet a été amendé par le Gouvernement à la commission des réformes institutionnelles du Sénat le 15 janvier 1980, à la suite d'une délibération du Conseil des Ministres du 10 janvier 1980.

Le texte amendé de l'article 30 a été communiqué au Conseil d'Etat en même temps qu'un "texte coordonné,

.../...

adapté aux amendements du Gouvernement", daté du 4 février 1980, au projet de loi 261 précité.

2. Dans sa demande d'avis, le Président du Sénat fait observer que le projet de loi spéciale des régions et des communautés n'est plus accompagné d'aucune proposition de revision de la Constitution.

3. De son côté, dans sa demande d'avis, le Premier Ministre a invité la section de législation à rédiger, en outre, en application de l'article 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un texte pour l'article 30 précité, en respectant les intentions du Gouvernement telles qu'elles se dégagent notamment de la communication faite par le Premier Ministre le 24 octobre 1979 devant la commission des réformes institutionnelles du Sénat, des amendements gouvernementaux déposés devant cette commission le 15 janvier 1980, de la communication du Premier Ministre du 16 janvier 1980, destinée à la même commission, et du texte coordonné du 4 février 1980 auquel il a été fait allusion ci-dessus.

II. De la force juridique des ordonnances en général.

Le problème de droit que soulève l'article 30 est essentiellement celui de la force juridique des ordonnances. Le Conseil d'Etat a déjà examiné ce problème à plusieurs reprises dans les avis qu'il a émis sur des projets

.../...

antérieurs de réforme de l'Etat (1).

Le fond du problème concerne moins le caractère obligatoire des ordonnances pour le justiciable que la place qu'elles occupent dans ce qu'on appelle la hiérarchie des normes juridiques. Utile au justiciable, indispensable au juge en cas de conflit, la compréhension exacte de la place à attribuer aux ordonnances est aussi source de clarté dans l'appréciation, du point de vue du droit public, de la position de la région par rapport à l'Etat.

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 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 107quater de la Constitution, placé dans l'optique qui a présidé à son élaboration, ne permettrait pas d'affirmer - que la dévolution d'une compétence normative dans les matières désignées par la loi puisse dans la même

.../...

(1) Doc. Chambre des Représ., 1977-1978, n° 461/9, p. 8, et n° 461/34, p. 13; Doc. Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, pp. 23-24 et n° 260/1, annexe, pp. 15-16.

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.

Mais cette conclusion doit s'interpréter avec la prudence qui s'impose. C'est de la loi d'habilitation que les régions tiennent leur compétence normative et, aussi longtemps que la loi d'habilitation n'a pas été modifiée, les ordonnances prises dans les limites et en conformité de cette loi ont même force obligatoire que la loi et ne doivent pas a priori céder le pas à la loi en général. Il s'ensuit qu'une ordonnance ne doit pas nécessairement s'effacer parce que la disposition à laquelle elle est contraire procède d'une loi ou d'un décret. De même, le juge ne peut, en se référant à l'article 107 de la Constitution, refuser purement et simplement l'application de l'ordonnance pour le motif qu'elle ne serait pas conforme à telle loi ou à tel décret.

Les développements qui précèdent montrent qu'en cas de doute sur la force obligatoire de l'ordonnance, il faudra se laisser guider par la considération que la loi d'habilitation en est à la fois la source et la limite. C'est à cette

.../...

loi que devront se mesurer en droit la force obligatoire de l'ordonnance et son opposabilité à une loi ou à un décret déterminés. La hiérarchie des normes juridiques n'est, en effet, pas seulement déterminée par le rang qu'occupent dans l'ordre juridique les autorités qui établissent les normes, mais aussi, et surtout, par les compétences qu'il leur appartient d'exercer.

.../...

III. Examen de l'article 30.

Paragraphe 1er.

Il va de soi qu'il ne peut être porté atteinte à la compétence réservée à la loi par la Constitution. L'ajout des mots "à l'exception des éléments que la Constitution a réservés à la loi" n'est donc pas indispensable. Il n'est toutefois pas inutile, ne fût-ce que pour éviter tout malentendu quant à la portée du membre de phrase principal.

Par ailleurs, si les matières réservées à la loi par la Constitution sont exclues implicitement de la compétence des régions par l'article 107quater, les matières réservées au décret en sont exclues explicitement par ce même article. Dès lors cependant que le texte en projet se veut explicite, un souci de symétrie rend souhaitable qu'il le soit à l'égard aussi bien du décret que de la loi.

Il y a lieu, enfin, de préférer le terme de "matières" à celui d'"éléments".

Le texte suivant est proposé :

"§ 1er. Les conseils régionaux règlent, par ordonnance, les matières visées à l'article 29 sans pouvoir porter atteinte aux compétences réservées par la Constitution à la loi ou au décret".

.../...

Paragraphe 2.

L'article 30, dans sa conception actuelle, gagnerait en cohérence et en clarté si les dispositions des paragraphes 1er et 2 ne formaient qu'un seul paragraphe dont le second alinéa serait rédigé comme suit :

"L'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur".

Paragraphe 3.Observations générales.

Le Constituant de 1970 a certainement entendu conférer aux régions une large autonomie. Mais il n'en résulte pas qu'il ait voulu que cette autonomie soit sans limites et exclue tout contrôle du pouvoir central.

Lors des travaux préparatoires de l'article 107quater, à la séance du 18 juin 1970, F. TERWAGNE, Ministre des Relations communautaires, a déclaré au Sénat, en termes formels, que l'autonomie prévue pour les régions n'était pas identique à la souveraineté reconnue aux Etats fédérés dans un Etat fédéral (1).

Un des premiers commentateurs des dispositions constitutionnelles nouvelles, P. de STEXHE, émet l'avis qu'étant des "règlements", les ordonnances des conseils régionaux sont, "en principe", soumises "à la tutelle du pouvoir central" (2).

.../...

(1) Ann. parl., sess. 1969-1970, p. 2012

(2) La révision de la Constitution belge 1968-1971, n° 251, p. 190. Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques; Bruxelles, Larcier, 1972.

Tel qu'il est rédigé, l'article 30, § 3, en projet, énonce simplement, dans les termes les plus généraux, que "Sauf pour les ordonnances budgétaires, la loi peut abroger une ordonnance en tout ou en partie ...". Cette disposition tend à mettre en oeuvre la mesure indiquée par le Premier Ministre dans la déclaration qu'il a faite au Sénat le 29 janvier 1980 : "In deze periode van overgang zal de wetgevende macht van de gewesten de ordonnantie tot stand brengen, maar onder de hoede van het nationaal Parlement" (1).

I. En tant qu'elle habilite le pouvoir législatif à abroger une ordonnance pour le motif que le conseil régional a excédé les limites de sa compétence, la disposition en projet ne porte pas atteinte au principe de l'autonomie des régions posé par l'article 107quater de la Constitution. En effet, cette autonomie n'existe que dans les limites tracées par la loi d'habilitation adoptée sur base dudit article.

Mais dans la mesure où l'article 30, § 3, en projet, a la portée qui vient d'être indiquée, il soulève une grave objection au point de vue de la cohérence de l'ensemble des dispositions relatives aux communautés culturelles et aux régions.

En effet, il crée - tout en l'ouvrant à l'initiative parlementaire - un nouveau mode de règlement des conflits de compétence, différent de celui qu'organisent, pour les conflits entre loi et décret, ou entre décrets, les dispositions actuellement en vigueur. Or, non seulement ce dernier mode de règlement des conflits de compétence est étendu aux ordonnances par le projet n° 260, mais, suivant les déclarations faites par le Premier Ministre le 16 janvier 1980 devant la

.../...

(1) Annales parl. Sénat, p. 464.

commission du Sénat pour les réformes institutionnelles et le 24 janvier 1980 devant les Chambres, "les dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits ... ont été maintenues" (1). Il y a donc bien, en vertu des décisions prises en Conseil des Ministres le 10 janvier 1980, coexistence de deux modes de règlement des conflits de compétence dans lesquels des ordonnances se trouveraient impliquées. En pratique, si le Conseil des Ministres estimait qu'un conseil régional a excédé ses compétences, il pourrait à son choix, soit saisir la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat sur base de l'article 37 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, soit déposer un projet de loi tendant à l'abrogation de l'ordonnance arguée d'excès de compétence.

Sans doute le nouveau mode de règlement des conflits de compétence prévu par le projet attribue aux Chambres législatives un rôle déterminant comme celui que leur assurent les dispositions actuellement en vigueur. Mais celles-ci, même si elles ne peuvent être mises en oeuvre que par les exécutifs, organisent une procédure plus complète, qui offre davantage de garanties, notamment en prévoyant les interventions successives du Conseil d'Etat, section des conflits de compétence, du Conseil des Ministres et de chacune des Chambres législatives.

La dualité des modes de règlement des conflits de compétence, telle qu'elle résulterait de l'article 30, § 3, en projet, constituerait une anomalie : en effet, ce seraient, en partie, des autorités différentes qui se prononceraient selon le mode de règlement utilisé. Au surplus, elle provoquerait dans la pratique de grandes complications.

.../...

(1) Annales parl. Sénat, p. 428.

Pour ne pas compromettre la cohérence du système qui est actuellement institué et que maintient le projet de loi ordinaire des régions et des communautés, l'article 30, § 3, devrait être conçu de telle sorte qu'il n'habilite pas le pouvoir législatif à abroger une ordonnance pour le motif que le conseil régional a excédé les limites de sa compétence. Dans ce cas, les règles relatives aux conflits de compétence seraient seules applicables.

II. Une disposition qui habilite le pouvoir législatif à abroger une ordonnance non pour un motif de droit mais pour un motif d'opportunité se concilie avec le principe de l'autonomie des régions, à la condition, toutefois, que ce pouvoir reste dans des limites qu'il importe d'emblée de définir.

Si le pouvoir législatif était autorisé à abroger une ordonnance pour tout motif quelconque d'opportunité, l'autonomie des régions pourrait devenir illusoire. Comme l'observait P. de STEXHE, "... il va de soi que si l'on souhaite une véritable décentralisation vers les régions, il ne s'agit pas de reprendre d'une main ce qui est donné de l'autre" (1).

Les délégués du Premier Ministre ont indiqué que la disposition en projet tend à habiliter le pouvoir législatif à abroger une ordonnance, soit pour des motifs tirés de la violation de la loi, soit pour des motifs tirés de l'intérêt général et pour lesquels la disposition laisse une entière liberté d'appréciation au pouvoir législatif. Mais pour les raisons exposées plus haut, sous peine de rendre l'autonomie régionale illusoire et de méconnaître par là l'article 107quater de la Constitution, et sous peine d'enlever sa cohérence au système

.../...

(1) op. cit., n° 251.

prévu, il est indispensable de préciser que l'intérêt général justifiant l'abrogation d'une ordonnance par le pouvoir législatif ne peut être qu'un intérêt général distinct d'un intérêt purement régional.

Par sa nature, le pouvoir de contrôle sur les ordonnances, prévu par l'article 30, § 3, en projet, est analogue au pouvoir de tutelle prévu pour les actes des institutions provinciales et communales, par l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, révisé le 20 juillet 1970. Selon une jurisprudence constante, l'autorité de tutelle ne peut se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'intérêt de la province ou de l'intérêt de la commune; cette autorité de tutelle ne peut user de son pouvoir que pour assurer - indépendamment du respect de la loi - la sauvegarde de l'intérêt général.

De l'ensemble des dispositions relatives aux régions, il se déduit que le seul motif d'opportunité qui puisse justifier l'abrogation d'une ordonnance par le pouvoir législatif est également celui de la sauvegarde de l'intérêt général. Cet intérêt est celui de l'ensemble de la Nation. En ce qui concerne le fonctionnement des conseils régionaux, on aperçoit qu'une ordonnance pourrait blesser directement l'intérêt général indiqué, par exemple en compromettant la mise en oeuvre d'une politique relevant d'une compétence nationale, ou en mettant en péril les bonnes relations entre les communautés ou entre les régions (1).

La précision qui vient d'être exposée au sujet de la nature du motif qui peut juridiquement justifier l'abrogation d'une ordonnance par le pouvoir législatif est d'une importance

.../...

(1) La procédure relative aux conflits d'intérêts, prévue par le projet de loi ordinaire des régions et des communautés ne tend qu'à favoriser leur solution à l'amiable (Sénat, sess. extr. 1979, doc. n° 260/1, article 29, pp. 15-16, p. 29 et annexe, pp. 20-21).

si fondamentale, qu'il est nécessaire de l'insérer dans le texte même de la disposition en projet. Pour la rédaction de celle-ci, le Conseil d'Etat s'est inspiré des termes de l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution, de l'article 125 de la loi provinciale et de l'article 86 de la loi communale.

+

Observation particulière.

Dans un souci de sécurité juridique, pour éviter que le sort d'une ordonnance ne reste incertain pendant une longue période, l'article 30, § 3, en projet, porte notamment que :

"Le projet ou proposition de loi doit être introduit au plus tard dans un délai maximum de six mois à compter de la date de publication de l'ordonnance".

Ainsi conçue, la disposition ne permet pas d'atteindre d'une manière sûre le but visé; en effet, elle ne fixe pas de délai dans lequel la loi devrait être adoptée. Il appartient au législateur d'apprécier s'il n'y a pas lieu de compléter le projet sur ce point.

+

Compte tenu des considérations développées ci-dessus et sous réserve de l'observation particulière, l'article 30, § 3, du projet, devenant l'article 30, § 2, dans le texte proposé, pourrait être rédigé comme suit :

"§ 2. Sauf s'il s'agit d'une ordonnance budgétaire, le pouvoir législatif peut abroger, en tout ou en partie, une ordonnance qui blesse l'intérêt général. Le projet ou la proposition de loi doit être introduit dans les six mois de la publication de l'ordonnance ..." (texte à compléter le cas échéant compte tenu de la décision qui serait prise à la suite de l'observation particulière).

.../...

Paragraphe 4.

Suivant le paragraphe 4 de l'article 30, tel qu'il résulte de l'amendement du Gouvernement du 15 janvier 1980 au projet de loi spéciale des régions et des communautés :

"Les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la conformité des ordonnances qu'à la présente loi".

1. Le projet que le Conseil d'Etat a examiné dans son avis des 31 mai et 6 juin 1979 (Sénat, sess. extr. 1979, doc. n° 261-1, annexe I) contenait une disposition homologue qui formait l'alinéa 3 du paragraphe 1er de l'article 29 et qui était libellée en ces termes :

"Les cours et tribunaux peuvent vérifier la conformité des ordonnances à la présente loi".

Après avoir procédé à un examen approfondi de la nature juridique des ordonnances et de leur place dans la hiérarchie des normes juridiques, comme il l'avait déjà fait à propos du projet portant diverses réformes institutionnelles (Chambre 1977-1978, doc. n° 461-1; - avis du 25 juillet 1978, Chambre 1977-1978, doc. n° 461-9, p. 8), le Conseil d'Etat a conclu cet examen comme suit :

"De ce qui précède, il ressort donc, d'une part, que l'ordonnance constitue un règlement soumis au contrôle de légalité du juge, mais que, d'autre part, dans

.../...

les matières déferées à la compétence des organes régionaux, l'ordonnance peut modifier la loi. Il en résulte que le contrôle qu'il appartiendra au juge d'exercer consistera à vérifier si l'ordonnance est conforme à la loi d'habilitation. Le contrôle consistera également à vérifier si l'ordonnance est conforme aux lois ou aux règles ayant une autorité au moins égale à celle de la loi qui, les unes ou les autres, se combineront, le cas échéant, avec la loi d'habilitation.

Par exemple, la méconnaissance du principe de l'égalité inscrit aux articles 6 et 6bis de la Constitution ou celle du principe général de la non-rétroactivité entacherait une ordonnance du vice de "non-conformité à la loi".

Le contrôle de légalité du juge sera donc semblable à celui qu'il exerce sur les arrêtés royaux pris en vertu de lois de pouvoirs spéciaux" (avis précité des 31 mai et 6 juin 1979, p. 24).

2. En son article 30, § 3, le projet n° 261 disposait comme suit :

"§ 3. Les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la conformité des ordonnances qu'à la présente loi. Tout autre contrôle de conformité est exclu".

L'exposé des motifs justifiait dans les termes suivants cette rédaction nouvelle -et nettement plus restrictive que celle du projet initial- de la disposition relative au contrôle juridictionnel sur les ordonnances :

"C'était et cela reste l'intention du Gouvernement de considérer de la manière suivante la force juridique des ordonnances, conformément aux points 17 et 50 de l'accord de gouvernement :

.../...

- Conformément au point 17 de l'accord de gouvernement, le juge est seulement habilité, dans le cas du présent projet, à vérifier la conformité des ordonnances à la loi d'application de l'article 107quater de la Constitution et tout autre contrôle de conformité est exclu. C'est la portée de l'article 30, § 3, de ce projet;
- Conformément au point 50 de l'accord de gouvernement, l'arbitrage des conflits entre lois, décrets et ordonnances est confié à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, ce qui veut dire que, quand le juge constate que l'ordonnance est bien en conformité avec cette loi - quand l'ordonnance ne se trouverait pas en conformité avec la loi d'habilitation, le juge pourrait lui-même la déclarer non applicable sur base de l'article 30, § 3, de ce projet -, cette ordonnance est une disposition ayant force de loi, qui échappe à tout contrôle ultérieur de constitutionnalité ou de légalité du juge. Comme il n'appartient pas au juge ordinaire de déclarer inapplicable une disposition ayant force de loi, il devra, en cas de conflit d'une telle ordonnance avec une loi ou un décret postérieurs, poser une question préjudicielle à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, qui dans ce cas est seul compétent pour statuer. C'est la portée de l'article 22 du projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés numéroté comme article 26 dans le projet de loi ordinaire soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Afin de rendre possible un tel système de contrôle juridictionnel et compte tenu des objections du Conseil d'Etat, afin d'écarter tout doute possible quant à sa constitutionnalité, le Gouvernement proposera au Parlement d'insérer un article 26bis dans la Constitution, libellé comme suit : "Les lois prises en exécution de l'article 107quater peuvent conférer force de loi aux ordonnances".

Pour les mêmes raisons et en application de ce nouvel article de la Constitution, il est proposé de prévoir expressément dans le § 3 de l'article 30 que les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la conformité des ordonnances qu'à la présente loi et que tout autre contrôle de conformité est exclu.

Partant, dans la mesure où les ordonnances seront en conformité avec la présente loi d'habilitation, elles échapperont au contrôle de constitutionnalité et ni le Conseil d'Etat, ni les tribunaux ordinaires ne pourront contrôler leur conformité aux autres lois" (exposé des motifs, p. 36).

Il ressort très nettement de ce passage de l'exposé des motifs que, dans l'intention que le Gouvernement avait alors, le contrôle juridictionnel sur les ordonnances ne pourrait porter que sur leur conformité à la loi d'habilitation, parce que les ordonnances allaient se voir conférer force de loi en vertu de l'article 26bis qui devait être inséré dans la Constitution (Sénat, S.E. 1979, doc. n° 100-3).

3. L'amendement du Gouvernement du 15 janvier 1980 se borne à supprimer, dans le paragraphe 4 (précédemment 3) de l'article 30, la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 30 du projet n° 261. Il maintient la première phrase dans sa formulation restrictive : "Les cours et tribunaux ne peuvent vérifier la conformité des ordonnances qu'à la présente loi".

Cette formulation restrictive ne se justifie plus.

A plusieurs reprises, le Premier Ministre a déclaré que le Gouvernement renonçait à proposer des modifications de la Constitution au cours de la deuxième phase de la réforme de l'Etat (déclaration du 16 janvier 1980 devant la commission du Sénat pour les réformes institutionnelles, p. 2; déclaration en séances publiques du 24 janvier 1980 de la Chambre et du Sénat, compte rendu analytique Chambre, p. 286, et Annales parl. Sénat, p. 428).

.../...

La question de la force obligatoire des ordonnances -indépendamment du pouvoir d'abroger celles-ci, accordé aux Chambres législatives- se posera donc à nouveau dans les mêmes termes que lors de l'examen par le Conseil d'Etat du projet de loi spéciale des régions et des communautés (voir l' ci-dessus). Il en ira de même pour le contrôle juridictionnel sur les ordonnances. Le Premier Ministre a d'ailleurs déclaré :

"Comme pour les arrêtés royaux pris en exécution des lois de pouvoirs spéciaux, le contrôle judiciaire se limite au contrôle de la conformité de l'ordonnance à la loi d'habilitation et aux dispositions d'un rang hiérarchique supérieur, notamment la Constitution et les normes de droit international" (Déclaration précitée devant la commission du Sénat, p. 5; Communications précitées à la Chambre et au Sénat, compte rendu analytique Chambre, p. 287, et Annales parl. Sénat, p. 429).

Ainsi que le Conseil d'Etat l'avait fait observer dans son avis précité des 31 mai et 6 juin 1979, un tel contrôle devrait inévitablement, en vertu des principes généraux d'interprétation, s'étendre à la conformité des ordonnances aux lois et aux règles ayant une autorité au moins égale à celle de la loi qui, les unes ou les autres, se combineront, le cas échéant, avec la loi d'habilitation.

Il est dès lors nécessaire de renoncer à la formulation restrictive de la règle. Par ailleurs, le contrôle prévu à l'article 107 de la Constitution n'étant pas une simple faculté mais une obligation pour le juge, le texte suivant est proposé :

.../...

"§ 3. Les cours et tribunaux n'appliqueront les ordonnances qu'autant qu'elles seront conformes à la présente loi".

+

+

+

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 30 du projet de loi spéciale des régions et des communautés :

"Article 30.-

§ 1er. Les Conseils régionaux règlent, par ordonnance, les matières visées à l'article 29, sans pouvoir porter atteinte aux compétences réservées par la Constitution à la loi ou au décret.

L'ordonnance peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur.

§ 2. Sauf s'il s'agit d'une ordonnance budgétaire, le pouvoir législatif peut abroger, en tout ou en partie, une ordonnance qui blesse l'intérêt général. Le projet ou la proposition de loi doit être introduit dans les six mois de la publication de l'ordonnance.

§ 3. Les cours et tribunaux n'appliqueront les ordonnances qu'autant qu'elles seront conformes à la présente loi".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. MAST,
Messieurs :

P. TAPIE,

H. COREMANS,
A. VANDER STICHELE, staatsraden,
Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. KNAEPEN,

G. VAN HECKE,
J. DE MEYER,
R. PIRSON,
C. DESCHAMPS,

Mevrouwen : J. TRUYENS,
Mesdames : M. BENARD,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffiers.
greffiers.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht
van de H. A. VANDER STICHELE.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. P. MAROY,
adjunct-auditeur-generaal, en
door de H. J. NIMMEGEERS,
eerste auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Les rapports ont été présentés
par M. P. MAROY, auditeur général
adjoint, et par M. J. NIMMEGEERS,
premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

A. MAST.