

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 décembre 1985, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat", a donné le 29 janvier 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 10e december 1985 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeent- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen", heeft de 29e januari 1986 het volgend advies gegeven :

L' OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI.

La proposition de loi déposée le 29 novembre 1985 par M. PEPERMANS et consorts (1) a pour objet de permettre à certains mandataires publics qui souffrent d'un handicap physique de se faire assister "par une personne de confiance" afin "d'exercer pleinement (leur) mandat".

Alors que l'intitulé de la proposition vise les membres des conseils provinciaux, ceux des conseils communaux et ceux des conseils d'agglomération, le texte de son article 1er vise également, et en premier lieu, les membres de la Chambre des Représentants et ceux du Sénat.

Par ailleurs, selon son intitulé, la proposition vise les mandataires publics qui, "en raison d'un handicap physique" - sans autre précision - "se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat". Mais, en leur alinéa 2, les développements de la proposition mentionnent "plus spécialement les handicapés visuels", et le texte de l'article 1er réserve expressément au mandataire public "atteint de cécité", la faculté de se faire assister.

Il est évidemment nécessaire que l'intitulé de la proposition soit mis en concordance avec le texte de celle-ci.

.../...

(1) Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 22/1.

OBSERVATIONS GENERALES.

A. Quant aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

I. La proposition ne soulève pas de difficulté au sujet des compétences respectives de l'Etat et des Communautés. En effet, l'assistance que la proposition tend à procurer aux mandataires publics atteints de cécité vise à leur fournir un moyen de s'acquitter pleinement des missions inhérentes à leur mandat. La proposition a donc pour objet de régler les modalités d'exercice des mandats et concerne le fonctionnement des assemblées dont les intéressés font partie. La proposition ne tend pas à l'adoption d'une mesure qui relèverait des "matières personnalisables" et qui, à ce titre, serait à comprendre dans la "politique des handicapés" placée parmi les attributions des Communautés par l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'objet de la proposition ressortit donc à la compétence des autorités nationales.

II. La proposition fait simplement mention des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat; elle ne fait aucunement mention des membres d'un Conseil de Communauté ou des membres d'un Conseil de région.

Aux termes de l'article 29 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la qualité de membre du Conseil flamand, du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon est sans doute acquise - selon les règles fixées par cet article - par l'effet de la possession

de la qualité de sénateur élu direct ou de membre de la Chambre des Représentants. Il n'empêche que le Conseil flamand, le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon sont des assemblées nettement distinctes des Chambres législatives.

La proposition paraît devoir être comprise comme ne visant pas le fonctionnement des Conseils de Communauté ou des Conseils de Région. En outre, le législateur national n'aurait pas compétence pour établir, à l'intention de ces conseils, les règles énoncées aux articles 1er et 2 de la proposition.

B. Quant aux domaines respectifs de la loi et du règlement de chacune des Chambres législatives.

Une distinction doit être faite selon que les dispositions proposées sont destinées à être appliquées, soit aux membres des Chambres législatives, soit aux membres des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils d'agglomération (1).

I. En ce qui concerne les membres des Chambres législatives.

Le Congrès national a entendu assurer à chacune des Chambres législatives, une totale indépendance pour l'organisation de son fonctionnement, sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution même. C'est pourquoi l'article 46 de la Constitution porte que :

"Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions".

.../...

(1) On sait que, si selon la législation en vigueur, seule existe l'agglomération bruxelloise, l'article 108bis de la Constitution, resté inchangé, autorise encore la création d'autres agglomérations.

Le législateur a sans doute adopté des dispositions qui ont trait au fonctionnement des Chambres législatives. Mais dans beaucoup de cas, l'intervention du législateur se justifiait, soit par le motif que ces dispositions concernaient, outre le fonctionnement des Chambres législatives, d'autres objets, soit par le motif que des règles uniformes devaient être établies pour les deux Chambres législatives, soit encore pour ces deux motifs à la fois. Comme exemples d'une telle intervention du législateur, on peut notamment citer :

- la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, qui ne se borne pas à déterminer certaines modalités d'exercice du droit d'enquête par une Chambre ou la commission qu'elle a instituée à cet effet, mais qui, en outre, impose des obligations aux citoyens en les assortissant de sanctions pénales (articles 9 et 10);
- la loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles (articles 1er et 2) et la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (article 1er et 2), qui a remplacé la précédente, lois qui règlent, en effet, l'emploi des langues par des autorités publiques, matière que l'article 23 de la Constitution réserve au législateur (1);
- la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de radiodiffu-

.../...

(1) Avis du Conseil d'Etat du 10 novembre 1959 sur le projet devenu la loi du 31 mai 1961 (doc. Sénat, sess. 1959-1960, n° 116, page 10).

sion-télévision belge (articles 7 et 8) (1) (2).

Dans le domaine visé par la proposition, les articles 1er et 2 de celle-ci concernent le fonctionnement de la Chambre des Représentants et du Sénat. Ils énoncent des dispositions n'ayant que le caractère de règles d'ordre intérieur. Dès lors, conformément à l'article 46 de la Constitution, il appartient à la Chambre des Représentants et au Sénat de décider s'il y a lieu d'introduire ces dispositions dans leurs règlements respectifs. Le législateur n'est pas compétent à cet effet.

L'article 3 de la proposition exige notamment que la personne de confiance choisie pour assister un membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat "promet(te) la discrétion". La proposition donne un caractère de solennité à cette promesse, puisque celle-ci doit être faite entre les mains du président de l'assemblée et que sa "formule ... est arrêtée par le Roi". Les auteurs de la proposition paraissent avoir voulu de la sorte renforcer l'obligation de discrétion par la prestation d'un serment au sens de l'article 127 de la Constitution. S'il en est ainsi, conformément à cet article, c'est le législateur et non le Roi qui doit imposer ou habiliter à imposer ce serment et qui doit en déterminer la formule.

.../...

-
- (1) Avis du Conseil d'Etat du 11 septembre 1959 sur le projet devenu la loi du 18 mai 1960 (doc. Sénat, sess. 1958-1959, n° 317, pages 28-32).
 - (2) On sait que cette loi a été remplacée par le décret du 12 décembre 1977 du Conseil culturel de la Communauté culturelle française et par le décret du 28 décembre 1979 du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise.

L'article 4 de la proposition établit des peines frappant toute violation de la promesse de discrétion. Cette disposition doit également, en vertu de l'article 9 de la Constitution, être adoptée par une loi.

Une autre solution consisterait à rendre applicable l'article 458 du Code pénal qui punit la violation d'un secret, indépendamment de toute promesse de garder celui-ci.

II. En ce qui concerne les membres des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils d'agglomération.

1° Observations quant à la compétence du législateur national.

Aux termes de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, révisée le 20 juillet 1970, "Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi".

Selon l'article 108bis, § 1er, inséré dans la Constitution le 24 décembre 1970, la loi détermine l' "organisation" des agglomérations.

Compte tenu des dispositions indiquées, en ce qui concerne les conseils provinciaux, les conseils communaux et les conseils d'agglomération, le législateur est compétent pour adopter les dispositions énoncées aux articles 1er et 2 de la proposition.

Pour les motifs indiqués ci-dessus, le législateur est également compétent pour adopter les dispositions énoncées aux articles 3 et 4.

2° Observations subsidiaires relatives au texte de la proposition.

Le texte de l'article 2 devrait être revu en vue de délimiter avec plus de précision la portée de l'assistance qui peut être fournie au mandataire public par la "personne de confiance" qu'il choisit. Il va de soi que cette assistance ne peut porter atteinte au principe fondamental du caractère personnel de l'exercice du mandat public par le titulaire de celui-ci. Par exemple, à l'article 2, l'expression "pour ... la participation aux scrutins secrets" pourrait faussement donner à entendre que la personne qui assiste le mandataire public prend elle-même part aux scrutins.

DE STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL.

Het wetsvoorstel dat op 29 november 1985 is ingediend door de heer PEPERMANS c.s. (1) strekt ertoe bepaalde openbare mandatarissen die een lichaamsgebrek hebben, de mogelijkheid te bieden zich te laten bijstaan "door een vertrouwenspersoon" om hun "mandaat ten volle te vervullen".

Terwijl het opschrift van het voorstel doelt op de leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden, doelt de tekst van artikel 1 mede, en zelfs in de eerste plaats, op de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

Bovendien doelt het voorstel, volgens het opschrift, op de openbare mandatarissen die, "ingevolge een lichaamsgebrek" - zonder nadere precisering - "in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen". Maar de tweede alinea van de toelichting bij het voorstel heeft het over "meer bepaald (...) visueel gehandicapten", en de tekst van artikel 1 behoudt de mogelijkheid om zich te laten bijstaan uitdrukkelijk voor aan de openbare mandataris die lijdt aan "blindheid".

Het opschrift van het voorstel moet vanzelfsprekend in overeenstemming worden gebracht met de tekst ervan.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 22/1.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. De onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

I. Het voorstel doet geen moeilijkheid rijzen wat de onderscheiden bevoegdheden van de Staat en van de Gemeenschappen betreft. De bijstand die het ontwerp immers beoogt te verlenen aan openbare mandatarissen die blind zijn, strekt ertoe hun een middel aan de hand te doen om zich ten volle te kwijten van de aan hun mandaat verbonden opdrachten. Het voorstel heeft dus tot doel nadere regels te stellen voor de uitoefening van de mandaten en het heeft betrekking op de werking van de vergaderingen waarvan de belanghebbenden deel uitmaken. Het voorstel strekt niet tot het aannemen van een maatregel die te maken zou hebben met de "persoonsgebonden aangelegenheden" en die, als zodanig, gerekend zou moeten worden tot het "beleid inzake minder-validen", dat door artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen is gebracht. Naar zijn doel behoort het voorstel dus tot de bevoegdheid van de nationale overheden.

II. Het voorstel maakt alleen maar gewag van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat; het maakt hoegenaamd geen melding van de leden van een Gemeenschapsraad of van de leden van een Gewestraad.

Het is ongetwijfeld zo dat luidens artikel 29 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de hoedanigheid van lid van de Vlaamse Raad, van de Franse Gemeenschapsraad en van de Waalse Gewestraad, - volgens de bij dat

artikel bepaalde regels - verkregen wordt door het bezit van de hoedanigheid van rechtstreeks verkozen senator of van lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Dat neemt niet weg dat de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad vergaderingen zijn die duidelijk onderscheiden zijn van de Wetgevende Kamers.

Het voorstel moet blijkbaar zo worden verstaan dat het niet mede op de werking van de Gemeenschaps- of de Gewestraden slaat. De nationale wetgever zou trouwens niet bevoegd zijn om, ten behoeve van die raden, de regels vast te stellen die in de artikelen 1 en 2 van het voorstel geformuleerd zijn.

B. Het onderscheiden gebied van de wet en van het reglement van elk der Wetgevende Kamers.

Een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de voorgestelde bepalingen bestemd zijn om toepassing te vinden, hetzij op de leden van de Wetgevende Kamers, hetzij op de leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden (1).

I. Wat de leden van de Wetgevende Kamers betreft.

Het Nationaal Congres heeft gewild dat elke Wetgevende Kamer haar werkwijze volkomen onafhankelijk zou kunnen regelen met als enige voorbehoud de grenzen die in de Grondwet zelf zijn aangegeven. Vandaar dat artikel 46 van de Grondwet stelt :

"Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent".

.../...

(1) Het is bekend dat, al bestaat volgens de geldende wetgeving alleen de Brusselse agglomeratie, het ongewijzigd gebleven artikel 108bis van de Grondwet nog de oprichting van andere agglomeraties toestaat.

Het is stellig zo dat de wetgever meermaals bepalingen heeft aangenomen die betrekking hadden op de werking van de Wetgevende Kamers. Maar in vele gevallen was zijn bemoeiing verantwoord hetzij door het feit dat de bedoelde bepalingen ook nog verband hielden met andere zaken dan de werking van de Wetgevende Kamers, hetzij door de noodzaak om voor de twee Wetgevende Kamers eenvormige regels vast te stellen of ook nog door die twee redenen tegelijk. Als voorbeelden van een zodanig optreden van de wetgever kunnen onder meer aangehaald worden :

- de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, die zich niet bepaalt tot het vaststellen van nadere regels voor de uitoefening van het recht van onderzoek door een Kamer of door de commissie die zij daartoe heeft ingesteld, maar bovendien de burgers bepaalde verplichtingen oplegt waaraan strafsancties verbonden zijn (artikelen 9 en 10);
- de wet van 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamse taal in de officiële bekendmakingen (artikelen 1 en 2) en de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen (artikelen 1 en 2), die de vorige wet vervangen heeft; die wetten regelen immers het gebruik van de talen door openbare overheden, een aangelegenheid die in artikel 23 van de Grondwet voor de wetgever is weggelegd (1);

.../...

(1) Advies van de Raad van State van 10 november 1959 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 31 mei 1961 (Gedr. St. Senaat, zitting 1959-1960, nr. 116, blz.10).

- de wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de instituten der Belgische radio en televisie (artikelen 7 en 8)(1)(2).

In de artikelen 1 en 2 heeft het voorstel, op het gebied dat het beoogt te regelen, betrekking op de werking van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat. Die artikelen formuleren bepalingen die alleen maar regels van inwendige orde zijn. Derhalve komt het, overeenkomstig artikel 46 van de Grondwet, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat toe te beslissen of die bepalingen in hun respectieve reglementen moeten worden opgenomen. De wetgever is daartoe niet bevoegd.

Artikel 3 van het voorstel schrijft onder meer voor dat de vertrouwenspersoon die aangewezen is om aan een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat bijstand te verlenen, "een belofte van geheimhouding (moet afleggen)". Het voorstel verleent een plechtig karakter aan die belofte doordat deze moet worden afgelegd in handen van de voorzitter van de vergadering en haar "formule door de Koning wordt vastgesteld". Blijkbaar hebben de indieners van het voorstel op die manier de geheimhoudingsplicht kracht willen bijzetten met een eedaflegging in de zin van artikel 127 van de Grondwet. Is zulks het geval, dan moet, overeenkomstig dat artikel, de wetgever, en niet de Koning, die eed opleggen of machtiging daartoe verlenen en de formule ervan vaststellen.

Artikel 4 van het voorstel stelt straffen op schending van de belofte van geheimhouding. Krachtens artikel 9 van de Grondwet moet de bepaling eveneens door een wet aangenomen worden.

.../...

-
- (1) Advies van de Raad van State van 11 september 1959 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 18 mei 1960 (Gedr. St. Senaat, zitting 1958-1959, nr. 317, blz. 28-32).
 - (2) Het is bekend dat die wet vervangen is bij decreet van 12 december 1977 van de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap en bij decreet van 28 december 1979 van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap.

Een andere oplossing zou erin bestaan artikel 458 van het Strafwetboek toepasselijk te verklaren, welk artikel straf stelt op de schending van een geheim, los van enige belofte om dit geheim te bewaren.

II. Wat de leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden betreft.

1° Opmerkingen betreffende de bevoegdheid van de nationale wetgever.

Artikel 108, eerste lid, van de op 20 juli 1970 herziene Grondwet bepaalt : "De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld".

Volgens artikel 108bis, § 1, dat op 24 december 1970 in de Grondwet is ingevoegd, bepaalt de wet de "inrichting" van de agglomeraties.

Gelet op de zoëven genoemde bepalingen, is de wetgever, wat de provincieraden, de gemeenteraden en de agglomeratieraden betreft, bevoegd om de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van het voorstel aan te nemen.

Om de hierboven aangegeven redenen is de wetgever eveneens bevoegd om de bepalingen van de artikelen 3 en 4 aan te nemen.

2° Bijkomende opmerkingen betreffende de tekst van het voorstel.

De tekst van artikel 2 zou moeten worden herzien opdat nauwkeuriger wordt omschreven wat de inhoud is van de bijstand die aan de openbare mandataris verleend kan worden door de

"vertrouwenspersoon" die hij kiest. Het spreekt vanzelf dat die bijstand geen afbreuk mag doen aan het grondbeginsel volgens hetwelk de uitoefening van een openbaar mandaat door degene die ermee bekleed is een persoonlijk karakter moet hebben. Zo bijvoorbeeld zou, in artikel 2, de uitdrukking "de deelneming aan geheime stemmingen" ten onrechte de indruk kunnen wekken dat de persoon die de openbare mandataris bijstaat zelf aan de stemmingen deelneemt.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT,
de Heren :

J.-J. STRYCKMANS,
P. FINCOEUR,

F. RIGAUX,

P. GOTHOT,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. HANOTIAU, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Ch. HUBERLANT.