

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L. 18.678/2/V.
28-07-1988
Transmis à M. <i>Coordinaten</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 25 juillet 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant, en ce qui concerne les référendaires à la Cour d'arbitrage, la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, la loi du 2 février 1984 relative au traitement des membres, référendaires et greffiers de la Cour d'arbitrage, à leurs présentation et nomination, ainsi qu'aux outrages et violences envers les membres de cette Cour et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat", a donné le 27 juillet 1988 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging, wat de referendarissen bij het Arbitragehof betreft, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegheid en de werking van het Arbitragehof, de wet van 2 februari 1984 betreffende de wedden van de leden, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof, hun voordracht en benoeming, evenals de smaad en het geweld tegen de leden van dit Hof en de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State", heeft op 27 juli 1988 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat, section de législation, a été saisi d'une demande d'avis adressée le 22 juillet 1988 par le Président de la Chambre des représentants au sujet d'un projet de loi modifiant, en ce qui concerne les référendaires à la Cour d'arbitrage, la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, la loi du 2 février 1984 relative au traitement des membres, référendaires et greffiers de la Cour d'arbitrage, à leurs présentation et nomination, ainsi qu'aux outrages et violences envers les membres de cette Cour et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat s'est borné à l'examen d'une seule question : la nouvelle disposition de l'article 107ter, § 2, de la Constitution, aux termes de laquelle les lois déterminant "la composition, la compétence et le fonctionnement" de la Cour d'arbitrage doivent être "adoptées à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa", s'applique-t-elle aux dispositions de la loi en projet ? Pour répondre à cette question il y a lieu de faire les distinctions suivantes.

I. Articles 2 et 3.

Les modifications que l'article 2 apporterait à l'article 1er de la loi du 2 février 1984 relative aux traitements des membres, des référendaires et greffiers de la Cour d'arbitrage, à leur présentation et nomination, ainsi qu'aux outrages et violences envers les membres de cette Cour, ont pour seul objet la détermination du traitement des référendaires.

Cette matière n'appartient pas à celles que le constituant a entendu réserver à une loi votée à la majorité spéciale. Elle ne concerne aucun des trois objets limitativement énumérés par l'article 107ter, § 2, alinéa 1er, de la Constitution auxquels se réfère l'alinéa 4 du même paragraphe. En outre, la loi précitée du 2 février 1984 a été intentionnellement omise de l'énumération des lois visées par la disposition transitoire figurant sous l'article unique, B, de la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 (1).

En ce qui concerne la modification prévue par l'article 3 de la loi en projet, comme elle est liée au changement de statut des référendaires, elle ne pourrait être réalisée par une loi votée à la majorité absolue qu'après que ce statut aura été régulièrement modifié (voy. infra, III).

II. Article 5.

Cette disposition, comme celle de l'article 3 du projet de loi et pour les mêmes motifs, peut être adoptée par une loi votée à la majorité absolue.

III. Articles 1er et 6.

Ces deux dispositions, la seconde à titre transitoire, modifient les conditions de nomination des référendaires, telles qu'elles sont actuellement réglées par le chapitre II du titre II de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

.../...

(1) Voy. notamment le rapport de MM. Lallemand et Leemans, Doc. parl., Sénat, n° 100-3/2° (S.E. 1988), pp. 24 et 25, et le rejet par la Chambre des représentants de l'amendement n° 6 de MM. Flamand, Cortois et Mahieu (Doc. parl., Chambre, n° 10/1075-451/2-1988, p 4).

Selon une interprétation littérale des termes mêmes utilisés par l'article 107ter, § 2, alinéas 1er et 4, de la Constitution, le statut des référendaires ne relèverait ni de la composition ni de la compétence ni du fonctionnement de la Cour d'arbitrage. En effet, la Cour est composée de douze membres (loi du 28 juin 1983, article 21, § 1er). Dans les titres Ier et III de la même loi, qui règlent respectivement la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, aucune disposition n'assigne aux référendaires une fonction précise. Cette fonction est énoncée en termes très généraux par l'article 23 ("La Cour est assistée par dix référendaires ..."). Les articles 23 à 25 qui fixent le statut et le mode de recrutement et de nomination des référendaires figurent sous le titre II ("De l'organisation de la Cour d'arbitrage"), notion évidemment plus large que celle de "composition" utilisée par le constituant.

Il y a toutefois lieu de faire observer que les trois notions utilisées lors de la dernière révision de l'article 107ter de la Constitution figuraient déjà dans le texte initial. C'est dans l'intitulé - et le contenu - de la loi du 28 juin 1983 qui a mis en oeuvre l'habilitation conférée au législateur ordinaire qu'au mot "composition" a été substitué le mot "organisation" : après avoir réglé les conditions de nomination des membres de la Cour (chap. Ier), le titre II de cette loi inclut divers auxiliaires des membres de la Cour : les référendaires (chap. II), les greffiers (chap. III) et le personnel administratif (chap. IV).

.../...

L'article 107ter, § 2, alinéas 2 et 4, de la Constitution ne saurait toutefois être interprété sans qu'il soit tenu compte de la volonté manifestée par le constituant en adoptant la disposition transitoire prévue par la révision du 15 juillet 1988. Cette disposition est rédigée dans les termes suivants :

"La loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage et la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au § 2, alinéa 1er, et adoptée conformément au § 2, alinéa 4".

La portée de cette disposition est indéniablement de maintenir provisoirement en vigueur les lois du 28 juin 1983 et du 10 mai 1985 votées à la majorité absolue. La fin de la disposition paraît toutefois impliquer la volonté du constituant de soumettre à la procédure prévue par l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution, l'adoption d'une ou de deux lois nouvelles prenant la place de ces deux lois ou, à tout le moins, en adaptant le contenu à l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage (1). En outre, il serait très malaisé de distinguer parmi les dispositions de la loi du 28 juin 1983, d'une part celles qui entreraient sous les critères - plus restrictifs que ceux de l'intitulé et de l'objet de cette loi - de l'article 107ter, § 2, alinéa 1er, et devraient être modifiées à la majorité spéciale et, d'autre part, les dispositions dont le contenu continuerait à relever de la compétence du législateur ordinaire.

.../...

(1) Sénat, Annales parlementaires, séances du jeudi 16 juin 1988, p. 647, 2ème colonne; déclaration de M. Dehaene, Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles.

Il est notamment permis de penser que l'élargissement des compétences de la Cour d'arbitrage pourrait inciter le législateur à en modifier l'organisation (et non seulement la composition) et il serait extrêmement difficile - sinon insurmontable - de répartir entre deux instruments législatifs adoptés à des majorités différentes les dispositions qui viendraient modifier, adapter ou remplacer la loi du 28 juin 1983.

IV. Article 4.

Bien que la modification qui serait apportée à l'article 24, § 2, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 ait pour seul objet l'accès des référendaires à la fonction de membre du Conseil d'Etat et ne concerne dès lors pas l'organisation de la Cour d'arbitrage elle-même, il paraît, pour les motifs indiqués ci-dessus, peu judicieux de dissocier les unes des autres les actuelles dispositions de la loi du 28 juin 1983.

+

+ +

En conséquence, le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que les articles 1er, 4 et 6 de la loi en projet doivent être soumis à la procédure organisée par l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution.

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is op 22 juli 1988 door de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een aanvraag om advies voorgelegd, omtrent een ontwerp van wet tot wijziging, wat de referendarissen bij het Arbitragehof betreft, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, de wet van 2 februari 1984 betreffende de wedden van de leden, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof, hun voordracht en benoeming, evenals de smaad en het geweld tegen de leden van dit Hof en de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State.

Gelet op de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, heeft hij zich bepaald tot het onderzoek van slechts één vraag : is de nieuwe bepaling van artikel 107ter, § 2, van de Grondwet, naar luid waarvan de wetten tot bepaling van "de samenstelling, de bevoegdheid en de werking" van het Arbitragehof dienen te worden "aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid" toepasselijk op de bepalingen van de ontworpen wet ? Om die vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk het volgende onderscheid te maken.

I. Artikelen 2 en 3.

Met de wijzigingen die artikel 2 zou aanbrengen in artikel 1 van de wet van 2 februari 1984 betreffende de wedden van de leden, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof, hun voordracht en benoeming, evenals de smaad en het geweld tegen de leden van dit Hof, wordt alleen het vaststellen van de wedde van de referendarissen beoogd.

Deze aangelegenheid behoort niet tot die welke de grondwetgever uitsluitend geregeld heeft willen zien door middel van een wet aangenomen met de bijzondere meerderheid. Zij betreft geen enkel van de drie onderwerpen die limitatief zijn opgesomd in artikel 107ter, § 2, eerste lid, van de Grondwet en waarnaar het vierde lid van dezelfde paragraaf verwijst. Daarenboven is de voornoemde wet van 2 februari 1984 bewust achterwege gelaten in de opsomming van de wetten bedoeld in de overgangsbepaling die onder het enige artikel, B, van de grondwetsherziening van 15 juli 1988 opgenomen is (1).

Evenwel zal de door artikel 3 van de ontworpen wet voorgenen wijziging - omdat ze samenhangt met de wijziging van de rechtspositieregeling van de referendarissen - slechts door een bij volstreckte meerderheid aangenomen wet tot stand kunnen worden gebracht nadat die rechtspositieregeling op regelmatige manier zal zijn gewijzigd (zie infra, III).

II. Artikel 5.

Deze bepaling kan, zoals die van artikel 3 van het wetsontwerp, en om dezelfde redenen, worden goedgekeurd door een wet aangenomen bij volstreckte meerderheid.

.../...

(1) Zie inzonderheid het verslag van de heren Lallemand en Leemans, (Gedr. St., Senaat, nr. 100-3/2° (B.Z. 1988), blz. 24 en 25, en de afwijzing door de Kamer van Volksvertegenwoordigers van het amendement nr. 6 van de heren Flamand, Cortois en Mahieu (Gedr. St., Kamer, nr. 10/1075-451/2-1988, blz. 4).

III. Artikelen 1 en 6.

Deze beide bepalingen wijzigen, de tweede bij wijze van overgangsregeling, de benoembaarheidsvereisten voor de referendarissen, zoals die momenteel geregeld zijn door hoofdstuk II van titel II van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Volgens een letterlijke interpretatie van de bewoordingen zelf van artikel 107ter, § 2, eerste en vierde lid, van de Grondwet, zou de rechtspositieregeling van de referendarissen niet te maken hebben met de samenstelling en evenmin met de bevoegdheid of de werking van het Arbitragehof. Immers, het Hof is samengesteld uit twaalf leden (wet van 28 juni 1983, artikel 21, § 1). In de titels I en III van dezelfde wet, die onderscheidenlijk de bevoegdheid en de werkwijze van het Arbitragehof regelen, wijst geen enkele bepaling de referendarissen een welomschreven functie toe. Die functie wordt door artikel 23 in zeer algemene bewoordingen vermeld ("Het Arbitragehof wordt bijgestaan door tien referendarissen ...").

De artikelen 23 tot 25, die de rechtspositieregeling en de wijze van werving en benoeming van de referendarissen vaststellen, staan onder titel II ("Inrichting van het Arbitragehof"), welk begrip uiteraard ruimer is dan het door de grondwetgever gebezigde begrip "samenstelling".

.../...

Er moet echter opgemerkt worden dat de drie, bij de jongste herziening van artikel 107ter van de Grondwet gehanteerde begrippen reeds in de oorspronkelijke tekst voorkwamen. Het is in het opschrift - en in de inhoud - van de wet van 28 juni 1983, waarmee de gewone wetgever de hem gegeven machtiging heeft aangewend, dat het woord "inrichting" in de plaats van het woord "samenstelling" is gekomen : in de titel II van die wet worden, nadat daarin de benoembaarheidsvereisten voor de leden van het Hof zijn geregeld (hoofdstuk I), een aantal medewerkers van de leden van het Hof opgenomen : de referendarissen (hoofdstuk II), de griffiers (hoofdstuk III) en het administratief personeel (hoofdstuk IV).

Men kan artikel 107ter, § 2, tweede en vierde lid, echter niet interpreteren zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de wil van de grondwetgever zoals die blijkt uit de bij de herziening van 15 juli 1988 aangenomen overgangsbepaling :

"Tot de inwerkingtreding van de in § 2, eerste lid, bedoelde wet aangenomen overeenkomstig § 2, vierde lid, blijven de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof en de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten van toepassing".

Met die bepaling wordt onmiskenbaar beoogd, de bij volstreckte meerderheid aangenomen wetten van 28 juni 1983 en 10 mei 1985 voorlopig hun gelding te laten behouden. Het begin van de bepaling lijkt evenwel te impliceren dat de grondwetgever de in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde procedure heeft willen doen gelden

voor de aanneming van één of twee nieuwe wetten die in de plaats van de twee eerdergenoemde wetten zouden komen of althans de inhoud ervan zouden aanpassen aan de verruimde bevoegdheid van het Arbitragehof (1). Bovendien zou het zeer moeilijk zijn om in de wet van 28 juni 1983 eensdeels de bepalingen te onderkennen die onder de criteria van artikel 107ter, § 2, eerste lid, vallen - welke criteria restrictiever zijn dan die van het opschrift en het voorwerp van de bedoelde wet - en waarvan de wijziging dus de bijzondere meerderheid zou behoeven, en anderdeels de bepalingen die inhoudelijk tot de bevoegdheid van de gewone wetgever zouden blijven behoren.

Er mag namelijk worden aangenomen dat, door de verruiming van de bevoegdheden van het Arbitragehof, de wetgever ertoe zou kunnen geneigd zijn de inrichting (en niet alleen de samenstelling) van het Hof te wijzigen en het zou dan uiterst moeilijk zijn - om niet te zeggen ondoenbaar - de bepalingen die de wet van 26 juni 1983 zouden komen wijzigen, aanpassen of vervangen, over twee, met een verschillende meerderheid aan te nemen wetgevende instrumenta te verdelen.

IV. Artikel 4.

Alhoewel de wijziging die aangebracht zou worden in artikel 24, § 2, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983, enkel de toegang van de referendarissen tot het ambt

.../...

(1) Senaat, Parlementaire Handelingen, vergaderingen van donderdag 16 juni 1988, blz. 647, 2de kolom - verklaring van de heer Dehaene, Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en van Institutionele Hervormingen.

van lid van de Raad van State beoogt en dus geen verband houdt met de inrichting van het Arbitragehof zelf, lijkt het om de hierboven aangehaalde redenen weinig oordeelkundig de huidige bepalingen van de wet van 28 juni 1983 los te maken van elkaar.

+

+ +

De Raad van State, afdeling wetgeving, is dan ook van oordeel dat de artikelen 1, 4 en 6 van de ontworpen wet moeten worden onderworpen aan de door artikel 1, laatste lid, van de Grondwet georganiseerde procedure.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

P FINCOEUR,
J.-C. GEUS,

F. RIGAUX,

J. DE GAVRE,

M. FAUCONIER,

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEAU, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. FAUCONIER.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. ROUSSEAU, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.