

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 mei 1993 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over amendementen op een voorstel van bijzondere wet "tot vervollediging van de federale Staatsstructuur" (Commissiestukken nrs. 13 A en 13 B, Herziening van de Grondwet en Hervorming der Instellingen, 558-1, 1992-1993), heeft op 10 mei 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 4 mai 1993, d'une demande d'avis sur des amendements à une proposition de loi spéciale "visant à achever la structure fédérale de l'Etat" (doc. de commission n°s 13 A et 13 B, Révision de la Constitution et Réformes des Institutions, 558-1, 1992-1993), a donné le 10 mai 1993 l'avis suivant :

1. Amendement nr. 2 (artikel 2, B.).

Volgens de verantwoording strekt het amendement ertoe de suggestie van de Raad van State te volgen om de drie federale bevoegdheden inzake het afzet- en uitvoerbeleid in onderscheiden punten op te sommen.

Aldus wordt tegemoet gekomen aan een van de twee door de Raad van State in zijn advies opgeworpen interpretatievragen.

Er wordt evenwel niet ingegaan op de opmerking van de Raad van State dat niet met zekerheid kan worden uitgemakt of de bevoegdheid om waarborgen te verstrekken tegen export-, import- en investeringsrisico's een uitsluitend federale bevoegdheid is, dan wel die bevoegdheid eveneens aan de Gewesten toekomt, in welk geval het zou gaan om een parallelle bevoegdheid. Dit interpretatieprobleem dient, bij voorkeur in de tekst zelf of ten minste bij de parlementaire bespreking ervan, te worden opgelost.

2. Amendement nr. 6 (artikel 6bis).

Het amendement beoogt een dubbele wijziging van het oorspronkelijke voorstel.

Het strekt er in de eerste plaats toe de regeling betreffende de onverenigbaarheden en de ontzeggingen niet onder te brengen in hoofdstuk III (De Executieven) van

.../...

titel III van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar in hoofdstuk I (Algemene bepalingen) van die titel.

Hiermee wordt ingegaan op een suggestie welke de Raad van State heeft geformuleerd met betrekking tot artikel 33 van het voorstel.

Het amendement voorziet tevens in een aanvulling van de oorspronkelijke tekst door de toevoeging van de zinsnede "Behoudens wat de personeelsleden van het onderwijs betreft".

Die toevoeging komt er op neer dat de in de voorgestelde bepaling bedoelde onverenigbaarheden geen toepassing zouden vinden op ambten in het onderwijs, terwijl dat wel het geval zou zijn voor de andere ambten die afhangen van een Gemeenschap of een Gewest.

Voor de verenigbaarheid van dat onderscheid met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel wordt noch met betrekking tot dat amendement, noch met betrekking tot de analoge bepaling van het amendement nr. 8, B., de nodige verantwoording gegeven.

Gesteld dat dit onderscheid kan worden verantwoord, zou de beperkte draagwijdte die het amendement blijktens de toelichting heeft - met name enkel een afwijking mogelijk maken van het voorschrift van artikel 1, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1931 - duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst.

.../...

Voorgesteld wordt het amendement dan als volgt te redigeren :

"De onverenigbaarheden en ontzeggingen ... zijn van overeenkomstige toepassing ... wat de ambten betreft die van de Gemeenschap of het Gewest afhangen.

In afwijking van het eerste lid, mogen de leden van een Gemeenschapsraad of -regering lid zijn van het personeel van het onderwijs van de betrokken Gemeenschap".

3. Amendement nr. 56 (artikel 40bis).

Artikel 92quater van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, luidt als volgt :

"Vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese Gemeenschappen worden de voorstellen van verordening en richtlijn en, in voorkomend geval, van de andere normatieve rechtshandelingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgezonden aan de Kamers en de Raden, elk wat hen betreft".

Volgens de toelichting "kunnen zodoende de Kamers en de Raden, vooraleer besloten wordt over een gemeenschappelijk standpunt van de Raad, daarover resoluties aannemen overeenkomstig de nadere regelen vastgesteld in hun reglementen" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, 457/1, p. 8).

.../...

Het amendement strekt ertoe voornoemd artikel 92quater met een tweede en een derde lid aan te vullen, teneinde "uitdrukkelijk de bevoegdheid te bevestigen van beide Kamers en van de Raden om facultatieve adviezen te geven". Deze bevestiging zou overbodig zijn, ware het niet dat, overeenkomstig het voorgestelde tweede lid, de nadere regelen volgens welke de Kamers deze adviezen geven, dienen te worden bepaald door de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 41, § 5, van de Grondwet, en dat, volgens de verantwoording, die nadere regelen kunnen voorzien in een specialisatie tussen de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

Overeenkomstig artikel 46 van de Grondwet bepaalt elke Kamer, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. Artikel 41, § 5, van de Grondwet dat voorziet in de instelling van een parlementaire overlegcommissie is een afwijking van het beginsel van de autonomie en de gelijkwaardigheid der Wetgevende Kamers in de vaststelling van de wijze van uitoefening van hun bevoegdheden. Deze afwijking dient dan ook beperkend te worden geïnterpreteerd. De taak van de parlementaire overlegcommissie is, luidens artikel 41, § 5, van de Grondwet, "de regeling van bevoegdheidsconflicten tussen de twee Kamers" bij de uitoefening van de door artikel 41 van de Grondwet geregelde wetgevende procedure.

De opdracht, die het amendement aan de parlementaire overlegcommissie beoogt te geven, is een nieuwe taak - volgens de verantwoording een verdeling van bevoegdheden tussen Kamer en Senaat - die buiten het toepassings-

.../...

gebied van artikel 41 van de Grondwet valt. Het komt de wetgever niet toe om de taken van de parlementaire overlegcommissie te verruimen buiten het bepaalde in artikel 41, § 5, van de Grondwet, mede in het licht van artikel 46 van de Grondwet, waarnaar de eerder aangehaalde passus uit de toelichting bij artikel 92quater van de bijzondere wet impliciet verwijst.

Volgens artikel 41, § 5, van de Grondwet kan de (gewone) wetgever overigens alleen de samenstelling en de werkwijze, doch niet de taken van de parlementaire overlegcommissie bepalen. Het besluit is dan ook dat, op straffe het domein van de grondwetgever te betreden, de voorgestelde toevoeging met betrekking tot de parlementaire overlegcommissie dient te worden weggelaten, waardoor het amendement zijn bestaansreden lijkt te verliezen.

1. Amendement n° 2 (article 2, B.).

Selon la justification, l'amendement vise à suivre la suggestion du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'énumération, sous des points distincts, des trois compétences fédérales relatives à la politique des débouchés et des exportations.

Il a été répondu ainsi à l'une des deux questions d'interprétation que le Conseil d'Etat a soulevées dans son avis.

Il n'est toutefois pas tenu compte de l'observation du Conseil d'Etat, selon laquelle il n'est pas possible de déterminer avec certitude si la compétence d'octroyer des garanties contre les risques à l'exportation, à l'importation et à l'investissement est une compétence exclusivement fédérale, ou si cette compétence est également conférée aux Régions, auquel cas il s'agirait d'une compétence parallèle. Ce problème d'interprétation doit être résolu, de préférence dans le texte même ou, à tout le moins, dans les travaux préparatoires qui s'y rapportent.

2. Amendement n° 6 (article 6bis).

L'amendement a pour objet une double modification de la proposition originale.

Il tend en premier lieu à inscrire la disposition relative aux incompatibilités et aux interdictions dans le chapitre Ier (Dispositions générales) du titre III de la loi

.../...

spéciale du 8 août 1980, et non dans le chapitre III (Des Exécutifs) de ce titre.

L'amendement prend ainsi en compte une suggestion que le Conseil d'Etat a formulée relativement à l'article 33 de la proposition.

L'amendement envisage en outre de compléter le texte original en ajoutant le membre de phrase "Sauf pour ce qui concerne les membres du personnel de l'enseignement".

Il résulte de cet ajout que les incompatibilités visées par la disposition proposée ne s'appliqueraient pas aux fonctions de l'enseignement, alors que tel serait néanmoins le cas des autres fonctions relevant d'une Communauté ou d'une Région.

Sur le point de la compatibilité de cette différenciation et du principe constitutionnel d'égalité, la justification requise fait défaut, tant en ce qui concerne cet amendement, qu'en ce qui concerne la disposition analogue de l'amendement n° 8, B.

A supposer que cette différenciation puisse se justifier, la portée limitée dont l'amendement est doté, selon les développements, - à savoir rendre uniquement possible une dérogation à la prescription de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1931 - devrait ressortir plus clairement du texte.

Il est suggéré de rédiger dans ce cas l'amendement de la manière suivante :

.../...

"Les incompatibilités et interdictions ... sont applicables ... en ce qui concerne les fonctions relevant de la Communauté ou de la Région.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les membres d'un Conseil ou Gouvernement de Communauté peuvent être membres du personnel de l'enseignement de la Communauté concernée".

3. Amendement n° 56 (article 40bis).

L'article 92quater de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions, s'énonce comme suit :

"Dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres et aux Conseils chacun pour ce qui le concerne".

Selon les développements, "les Chambres et les Conseils peuvent avant la prise de décision d'une position commune du Conseil des Communautés adopter des résolutions conformément aux modalités déterminées dans leur règlement" (Doc. Sénat, S.E. 1991-1992, 457/1, p. 8).

L'amendement a pour objet de compléter l'article 92quater précité par un deuxième et un troisième alinéa, aux fins de "confirmer explicitement la compétence des deux Chambres et des Conseils d'émettre des avis facultatifs". Cette confirmation serait superflue, si ce n'est

.../...

que, conformément à l'alinéa 2 proposé, les modalités selon lesquelles les Chambres donnent ces avis, devraient être déterminées par la commission parlementaire de concertation visée à l'article 41, § 5, de la Constitution, et que, selon la justification, ces règles peuvent prévoir une spécialisation pour la Chambre des Représentants et le Sénat.

Conformément à l'article 46 de la Constitution, chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. L'article 41, § 5, de la Constitution créant une commission parlementaire de concertation constitue une dérogation au principe de l'autonomie et de l'équivalence des Chambres législatives dans la détermination du mode d'exercice de leurs compétences. Cette dérogation doit dès lors être interprétée de manière restrictive. Aux termes de l'article 41, § 5, de la Constitution, la commission parlementaire de concertation a pour mission de "(régler) les conflits de compétences intervenant entre les deux Chambres" dans l'exercice de la procédure législative réglée par l'article 41 de la Constitution.

La mission que l'amendement entend confier à la commission parlementaire de concertation, est une tâche nouvelle - suivant la justification, une répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat - qui ne s'inscrit pas dans le champ d'application de l'article 41 de la Constitution. Il n'incombe pas au législateur d'étendre les tâches de la commission parlementaire de concertation au-delà des prévisions de l'article 41, § 5, de la Constitution, compte tenu notamment de l'article 46 de la Constitution, auquel fait implicitement référence l'extrait prérap-

.../...

pelé des développements se rapportant à l'article 92quater de la loi spéciale.

Selon l'article 41, § 5, de la Constitution, il est, du reste, uniquement au pouvoir du législateur (ordinaire) de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission parlementaire de concertation, et non les tâches de celle-ci. Il en résulte dès lors que, sauf à empiéter sur les attributions du constituant, l'ajout proposé relativement à la commission parlementaire de concertation doit être omis, en sorte que l'amendement paraît ne plus avoir de raison d'être.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,

J. GIJSSELS,
A. ALEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.