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, saisi par le Ministre des Finances, le 7 août 1995, d'une demande d'avis sur :

1° un projet de loi "modifiant la procédure fiscale" (L. 24.598/2),

2° un projet de loi "modifiant la procédure fiscale contentieuse" (L. 24.599/2),

a donné le 13 novembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 augustus 1995 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van wet "tot wijziging van de belastingprocedure" (L. 24.598/2),

2° een ontwerp van wet "tot wijziging van de procedure inzake belastinggeschillen" (L. 24.599/2),

heeft op 13 november 1995 het volgend advies gegeven :

I. Mise en état des avant-projets de loi et lien entre ceux-ci.

Selon les informations transmises au Conseil d'Etat par les délégués du ministre et les fonctionnaires délégués, si le nouveau "phasage" du plan de restructuration des administrations fiscales ne remet en aucune façon en cause la nécessité de faire adopter par le Parlement l'avant-projet de loi modifiant la procédure fiscale et l'avant-projet de loi modifiant la procédure fiscale contentieuse, un nombre restreint de dispositions complémentaires et transitoires devront néanmoins être intégrées dans ces avant-projets, afin de tenir compte du nouveau "phasage". Par ailleurs, un certain nombre d'améliorations - principalement de forme - devraient encore être apportées aux avant-projets, à la suite des observations émises par les administrations concernées.

Les délégués du ministre et les fonctionnaires délégués ont encore précisé que les deux avant-projets constituent les facettes d'une réforme globale et qu'ils leur paraissent, dès lors, indissociablement liés.

La mise au point de la version définitive des textes en projet offre au Gouvernement l'occasion de parfaire l'application des articles 77, 78 et 83 de la Constitution.

II. Principes généraux quant à la procédure parlementaire d'adoption des projets de loi et à leur présentation formelle (articles 77, 78 et 83 de la Constitution).

"A. Champ d'application de l'article 77 de la Constitution (1).

1. L'article 77 de la Constitution prévoit la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre des représentants et du Sénat pour dix catégories de "matières" (alinéa 1er) et dispose en outre qu'une loi à majorité spéciale peut étendre ces "matières" à d'autres lois (alinéa 2).

Grosso modo, les "matières" prévues à l'alinéa ler, peuvent être groupées en quatre grands domaines :

- le domaine institutionnel, dont relèvent : la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution (1°); les lois à majorité spéciale (4°); les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution, notamment en ce qui concerne la monarchie (2°); certains aspects de la législation relative au fonctionnement des Chambres législatives (3°), entre autres, la répartition des membres du Parlement en groupes linguistiques (article 43 de la Constitution), le remplacement d'un membre du Parlement nommé membre du Gouvernement (article 50 de la Constitution), l'élection et la désignation des sénateurs (article 68 de la Constitution), la commission parlementaire de concertation (article 82 de la Constitution); la législation relative aux communautés et aux régions, notamment leurs organes, leurs compétences et leur financement (3°); les dispositions législatives en matière de prévention (article 141 de la Constitution) et de règlement

---

(1) Les points A et B sont extraits de l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat, section de législation, donné le 10 octobre 1995, sous les n°s L. 24.111/A.G. et 24.594/A.G.

(article 142 de la Constitution) des conflits de compétence, ainsi qu'en matière de prévention et de règlement des conflits d'intérêts (article 143 de la Constitution) (3°); les lois portant approbation d'accords de coopération (10°); certaines législations relatives aux administrations locales (3°);

- le domaine international (3°, 5°, 6° et 7°);

- le domaine financier (3°);

- le domaine juridictionnel (3°, 8° et 9°).

2. Pour chacun des domaines précités, le Constituant a considéré qu'il existait - et il existe effectivement - une ratio legis pour conclure à la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat, notamment le principe de la participation dans un Etat fédéral, ce qui implique la participation des entités fédérées au processus fédéral de décision, au moins pour ce qui est de leur statut (1). Le Constituant a donc assurément recherché une certaine cohérence, également en ce qui concerne le domaine juridictionnel, point qui sera analysé plus en détail ci-après.

3. Cette cohérence n'est toutefois pas parfaite, ainsi qu'il ressort des exemples ci-dessous :

- les "matières" mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, de la Constitution se recouvrent souvent : ainsi, par exemple, le 3° mentionne-t-il les articles 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 et § 5, 175 et 177 de la Constitution, alors que les lois visées par ces articles doivent être adoptées à la majorité spéciale et sont à compter, pour ce motif déjà, au nombre des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 4°, de la Constitution; ainsi, les lois visées au 7° relèvent-

---

(1) A. ALEN, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n°s 348 et 452b; F. DELPEREE, Droit constitutionnel, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 439.

elles également des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 3° et 4°, de la Constitution;

- les "matières" mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution sont les lois visées aux articles 145 et 146 de la Constitution, alors qu'une référence aux lois visées à l'article 161 de la Constitution fait défaut;

- dans l'article 77, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, il est fait référence à "la déclaration de révision de la Constitution" et à "la révision de la Constitution" elle-même qui sont visées à l'article 195 de la Constitution mais qui ne se traduisent nullement dans la confection de lois; au contraire, les matières que prévoient les autres dispositions de l'article 77, alinéas 1er et 2 font, elles l'objet d'une loi.

4. L'article 77 de la Constitution appelle des commentaires plus circonstanciés aux fins de préciser le partage de responsabilités des autorités législatives dans le domaine juridictionnel. Trois dispositions, en particulier, retiennent l'attention : l'article 77, alinéa 1er, 3°, l'article 77, alinéa 1er, 8°, et l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution.

5. L'article 77, alinéa 1er, 3° de la Constitution doit être cité en premier. C'est lui qu'invoque le Gouvernement aux fins d'établir deux projets distincts. Cet article présente la particularité d'énumérer un ensemble de dispositions constitutionnelles qui requièrent expressément pour leur mise en oeuvre l'élaboration d'une loi. De manière formaliste, il renvoie à des textes où la Constitution demande qu'une matière soit réglée "par la loi", "en vertu d'une loi" ou à l'initiative de "la loi". Ainsi, dans le domaine juridictionnel, il est fait référence à l'article 142, aux articles "145, 146... ainsi qu'aux lois prises en exécution des lois et articles susvisés". Il n'est pas besoin de souligner l'importance de la référence à l'article 146 de la Constitution qui précise que "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi ...".

L’on ne saurait, cependant, considérer que les interventions législatives requises par la mise en oeuvre des dispositions de la Constitution et qui ne sont pas répertoriées dans l’article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution tombent automatiquement dans le champ de l’article 78 et celui du bicaméralisme virtuel. Il faut plutôt se demander si les dispositions constitutionnelles qui sont recensées dans l’article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution ne doivent pas être lues en combinaison avec d’autres - qui leur sont intimement liées et qui en permettent une interprétation cohérente.

Ainsi, l’article 145 de la Constitution requiert qu’une loi, élaborée selon la technique du bicaméralisme égalitaire, organise les juridictions qui connaîtront des contestations qui ont pour objet des droits politiques. L’article 144, lui, n’est pas répertorié dans la liste qu’énonce l’article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution. Il est vrai que la Constitution ne prévoit pas, en l’espèce, une intervention particulière du législateur. On ne saurait, cependant, en déduire que la loi, le Code judiciaire, par exemple, qui aménagerait les tribunaux de l’Ordre judiciaire et qui leur conférerait notamment l’examen de contestations ayant trait, soit aux droits civils, soit aux droits politiques, ne devrait pas être élaborée sous le même régime.

6. L’article 77, alinéa 1er, 8°, de la Constitution inscrit, pour sa part, les lois relatives au Conseil d’Etat dans le champ d’intervention du pouvoir législatif, selon la technique du bicaméralisme égalitaire. Une fois encore, la formulation de texte peut sembler appeler une interprétation restrictive. Ainsi, pour tenir compte de l’intitulé du chapitre VII du titre III de la Constitution, l’article 77, alinéa 1er, 8°, paraît exclure une intervention comparable pour les "juridictions administratives". L’absence de référence à l’article 161 de la Constitution semble confirmer cette façon de voir.

En réalité, une interprétation combinée des 3° et 8° de l’article 77, alinéa 1er, de la Constitution suffit à conclure que l’organisation, la compétence et

les attributions des juridictions administratives relèvent bien du bicaméralisme égalitaire.

7. Troisième disposition constitutionnelle, celle de l'article 77, alinéa 1er, 9°. Elle vise de manière spécifique "l'organisation des cours et tribunaux". Ici encore, l'on peut être tenté de donner à la disposition une signification restreinte. Seule "l'organisation", au sens strict de l'expression, des cours et tribunaux devrait être prise en considération. Seule "l'organisation judiciaire", au sens du titre II du Code judiciaire, devrait retenir l'attention. Toutes autres mesures, touchant par exemple, aux attributions, à la compétence ou à la procédure des autorités judiciaires échapperaient, en revanche, aux interventions du pouvoir législatif statuant selon les modalités du bicaméralisme égalitaire.

Ces interprétations ne sauraient, cependant, être retenues pour les raisons qui ont déjà été relevées ci-dessus. Une lecture conjointe des 3° et 9° de l'article 77, alinéa 1er, ainsi que des dispositions qui se rattachent étroitement aux articles "145, 146, ..." de la Constitution conduit, en effet, à considérer que l'aménagement du pouvoir judiciaire, au même titre que celui de la Cour d'arbitrage (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 143), du Conseil d'Etat (articles 77, alinéa - 1er, 8°; 145 et 146), des juridictions administratives (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 145), et des juridictions disciplinaires (articles 77, alinéa 1er, 3°, et 146) relève de la compétence du pouvoir législatif selon les procédures du bicaméralisme égalitaire. On ne saurait, par ailleurs, oublier que l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution vise également toutes les lois portées en exécution des articles 145 et 146 de la Constitution.

Comme l'indique le rapport Tant fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 894/3, p. 5), l'ensemble du domaine juridictionnel est gouverné ainsi par des lois adoptées selon la technique du bicaméralisme égalitaire, "car ces derniers (les cours et tribunaux) doivent, comme le Conseil d'Etat, appliquer les décrets, les ordonnances et arrêtés des Communautés

et des Régions et, s'ils sont compétents, à cet égard, en vérifier la constitutionnalité et la légalité".

Certes, il ressort aussi des travaux préparatoires de la révision de la Constitution du 5 mai 1993 que les mots "l'organisation des cours et tribunaux" qu'utilise l'article 41, § 2, 9°, - devenu l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution coordonnée - peuvent servir à désigner l'organisation judiciaire "telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire" (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18) (1).

L'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution ne peut, cependant, être lu de manière isolée. Il doit, en particulier, être compris à la lumière des dispositions inscrites expressément dans l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution ainsi que de celles auxquelles cet article fait implicitement référence. L'économie du texte constitutionnel autant que son intelligence et sa cohérence veulent que les procédures du bicaméralisme égalitaire valent tant pour l'organisation des cours et tribunaux que pour la détermination de leurs attributions.

---

(1) La volonté des auteurs de la Constitution est, cependant, loin d'être univoque. Le même rapport indique qu'"en incluant dans la liste les articles 93, 94, 100, 102 et 103 de la Constitution, plutôt qu'en mentionnant l'organisation des cours et tribunaux ..., on peut soumettre au système bicaméral toutes les lois relatives à l'organisation du pouvoir judiciaire, en tant que tel, si bien qu'il ne peut y avoir aucun doute que les lois futures sur les tribunaux administratifs de première instance relèveront du bicaméralisme". Sans doute, faut-il lire "pouvoir juridictionnel" en lieu et place de "pouvoir judiciaire", ce qui suffit aussi à démontrer la fragilité des références textuelles dans le domaine de la répartition des compétences entre bicaméralisme égalitaire et bicaméralisme virtuel.

Raisonner autrement conduirait à de singulières anomalies. Pour ne prendre qu'un exemple, la définition des attributions des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits civils relèverait de l'article 78 de la Constitution, mais celle des tribunaux qui connaissent des contestations ayant pour objet des droits politiques tomberait dans le champ de l'article 77 de la Constitution. Si l'on connaît les difficultés que la doctrine et la jurisprudence éprouvent parfois à distinguer ces deux types de contestations, il est permis de se demander si le Constituant a voulu délibérément introduire une complication supplémentaire dans le processus de confection des lois ou s'il n'a pas cherché à concevoir, en matière de justice, un même régime législatif.

En d'autres termes, l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution ne vient pas limiter la portée qu'il convient de donner à l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la même Constitution. Au contraire, il la complète. Pour autant que de besoin (1), il précise que, dans le domaine de l'aménagement des institutions de justice, il y a lieu, de toute évidence, de comprendre l'organisation des cours et tribunaux. Cette précision pouvait paraître utile dans la mesure où l'article 77, alinéa 1er, 3°, ne contenait pas expressis verbis cette indication et où seule une interprétation de l'article 146 et des dispositions qui s'y agrègent permet d'arriver à la même conclusion.

En effet, concernant, il est vrai, la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, on peut lire dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, sur la disposition de l'ancien article 94 de la Constitution selon lequel "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en

---

(1) Selon le délégué du ministre dans l'affaire L. 24.603/2, "Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3°, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9° G.W. immers een overbodige bepaling". Mais, à suivre ce raisonnement, il y aurait lieu aussi d'omettre les dispositions relatives au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives. Il est permis de considérer que les auteurs de la Constitution ont voulu éviter toute équivoque à ce sujet.

vertu d'une loi", que "C'est en vertu de cette disposition constitutionnelle que le législateur détermine les compétences des juridictions de l'Ordre judiciaire et des juridictions administratives" (1). Selon cette jurisprudence, les compétences des cours et tribunaux trouvent leur fondement dans l'ancien article 94 de la Constitution, actuellement l'article 146 de la Constitution (2). Cette dernière disposition constitutionnelle figure à l'article 77, alinéa 1er, 3°, afin que les lois visées à l'article 146 de la Constitution soient de la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat. Ainsi, c'est non seulement l'"organisation", mais aussi la "compétence" des cours et tribunaux qui sont des matières intégralement bicamérales.

8. Il y a lieu de souligner, enfin, qu'une référence à une partie du Code judiciaire, comme cela fut fait au cours des travaux préparatoires (voir n° 7), paraît plutôt être de pure forme (3). Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, la notion d' "organisation", à l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution doit plutôt s'entendre dans le contexte global de la législation relative au contentieux juridictionnel.

La preuve qu'une référence de pure forme peut, au demeurant, engendrer l'incohérence, nous est encore donnée par l'article 58 du Code judiciaire qui ouvre la deuxième partie de ce code et selon lequel "l'organisation et les attributions des tribunaux militaires sont

---

(1) Cour d'arbitrage, n° 40/92, 13 mai 1992, B.3. Comparez également Cour d'arbitrage, n° 41/90, 21 décembre 1990, B. 3.

(2) Il en va autrement de la procédure ou des règles de procédure qui continuent de relever du législateur uniquement en vertu de sa compétence résiduelle : Cour d'arbitrage, n° 49/93, 24 juin 1993, B.4.

(3) Cette observation fut également faite au cours des travaux préparatoires par un membre qui releva que la référence à la deuxième partie du Code judiciaire n'a qu'une valeur indicative (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18).

régies par des lois spéciales". Si on appliquait le critère formel, les tribunaux militaires échapperaient à la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat, en dépit du fait que ces juridictions sont mentionnées, en même temps que les tribunaux de commerce et les juridictions du travail, dans l'article 157 de la Constitution, comme faisant partie du pouvoir judiciaire.

B. Application de l'article 83 de la Constitution.

1. Un projet ou une proposition de loi doit, aux termes de l'article 83 de la Constitution, préciser s'il entend régler une matière qui est visée aux articles 74, 77 et 78.

Une telle mention sera aisément apportée si le projet ou la proposition déposé concerne exclusivement une matière visée à l'un de ces articles. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 juin 1995 sur un avant-projet de loi modifiant 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, "cette précision figurera ..., conformément à cette disposition constitutionnelle (celle de l'article 83), dans le corps même du texte soumis à la sanction royale et dans la loi, telle qu'elle sera publiée au Moniteur belge (1)". Elle y sera, par exemple, inscrite dans une disposition liminaire ou finale selon le cas.

L'opération risque cependant de s'avérer plus délicate si le projet ou la proposition de loi -dite "mixte"- contient des dispositions qui ressortissent à plusieurs domaines visés par les textes constitutionnels précités (2). Faut-il délibérément diviser le texte en projet, rédiger des textes distincts et respecter ainsi une pratique que le Conseil d'Etat n'a

---

(1) Avis L. 24.224/2, Doc. parl. Chambre, S.E. 1995, n° 38/1, pp. 14-15.

(2) L'article 83 de la Constitution ne détermine pas le sort réservé à ces textes "mixtes".

pas manqué de préconiser lorsqu'il s'agissait d'inscrire dans deux textes différents des dispositions qui requièrent, pour leur adoption, la réunion ou non de majorités qualifiées ? Faut-il plutôt admettre que les dispositions ressortissant à des modes distincts d'élaboration de la loi peuvent être inscrites dans un même texte, à charge éventuellement, pour ses auteurs, d'identifier, de manière claire, celles qui s'inscrivent dans le prolongement de l'une ou l'autre disposition constitutionnelle ?

2. Pour répondre à ces questions, il est utile de distinguer plusieurs catégories de projets ou de propositions de loi.

2.1. Un sort particulier doit être réservé aux projets ou propositions qui règlent une matière visée à l'article 74 de la Constitution. Etant, par dérogation à l'article 36 de la Constitution, de la seule compétence de la Chambre des représentants, à l'exclusion de celle du Sénat, ces textes doivent toujours s'inscrire dans un document distinct.

Dans son avis précité du 28 juin 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué les formules de présentation, de sanction et de promulgation qui doivent assortir la confection de ces documents législatifs.

2.2. En ce qui concerne les projets ou propositions de loi qui tendent à régler aussi bien des matières visées à l'article 77 de la Constitution que des matières visées par son article 78, quatre solutions peuvent être présentées.

2.2.1. Selon une première solution, le texte serait divisé en deux instruments législatifs distincts, soumis chacun à la procédure d'adoption qui lui est propre.

Cette solution, inspirée de l'article 62 du règlement de la Chambre, risque, dans la plupart des cas, de nuire à la cohérence formelle de la présentation de la loi, à celle de son examen par les chambres législatives et à celle de sa compréhension par les destinataires de la loi.

En effet, la division d'un ensemble cohérent en deux textes, qui sont ensuite soumis chacun à une procédure législative propre, peut donner lieu à d'importantes difficultés et compromettre ainsi la sécurité juridique : le risque existe qu'un des textes ne soit plus en harmonie avec l'autre, ou même qu'un des textes soit adopté et l'autre non.

D'une manière générale, il faut donc assurément préférer de continuer de traiter comme un seul texte, le texte qui, intrinsèquement, constitue un ensemble. La division d'une proposition ou d'un projet ne pourrait s'appliquer que pour un texte composé d'éléments disparates, comme par exemple un projet de loi-programme (1), ou pour un texte qui traite de deux matières fondamentalement distinctes et pour lesquelles la division paraît évidente en droit.

En conséquence, il y aura lieu, dans chaque cas, de vérifier si le texte présenté peut, en vertu des critères qui viennent d'être énoncés, être dissocié ou si son examen et son adoption ne postulent pas le maintien d'un document unique.

2.2.2. Une deuxième solution préconiserait le maintien des textes dans un instrument unique dont tous les articles seraient soumis à la procédure d'adoption législative bicamérale parfaite. Les articles devant être adoptés selon la procédure applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution auraient donc pour effet d'"absorber" les autres dispositions qui devraient être adoptées selon la même procédure.

---

(1) A cet égard, il est intéressant de constater que, lorsque le Premier Ministre, au cours des travaux préparatoires de la révision de la Constitution, évoquait la division de projets, la discussion portait précisément sur des projets de loi-programme (rapport de la commission de la Chambre sur la révision de l'article 26 de la Constitution, Doc. parl. Chambre, 1992-93, n° 894/3, p. 19). Voir également la déclaration de M. Erdman, rapporteur, qui espérait que le nouveau système permettrait d'éviter des lois "fourre-tout" (Ann. parl., Sénat, 28 janvier 1993, p. 1466).

Cette solution qui trouve un appui dans les travaux préparatoires de l'article 77 de la Constitution (1), ne semble pas pouvoir être retenue.

En effet, le Conseil d'Etat considère que l'application d'un tel principe conduirait à élargir considérablement le champ d'application de l'article 77 de la Constitution au détriment de son article 78, ce qui, d'une part, ne serait pas en harmonie avec la volonté du Constituant de 1993 et, d'autre part, ne serait pas de nature à garantir la régularité de la procédure d'adoption pour chacune des dispositions du texte soumis aux Chambres.

2.2.3. Selon une troisième solution, les textes seraient maintenus dans un instrument unique qui serait soumis à la procédure d'adoption applicable aux dispositions considérées comme essentielles dans le projet. Les dispositions accessoires suivraient, dès lors, le sort réservé aux textes jugés plus fondamentaux.

Cette solution qui repose sur l'appréciation, au cas par cas, de l'objet principal d'un texte présente de graves inconvénients liés à l'incertitude, née de la difficulté d'évaluer le caractère principal ou accessoire de certains textes. Cette solution conduit, dès lors, à une insécurité juridique quant à la régularité de la procédure à suivre.

---

(1) Voir la déclaration d'un des auteurs de l'"amendement de base" : "Si l'on examine une loi dont certaines dispositions ressortissent au système bicaméral, c'est toute la loi qui sera examinée selon cette procédure" (rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, Doc. parl. Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 20).

Comme les auteurs du rapport de la commission du Sénat (1), le Conseil d'Etat estime que cette manière de procéder ne doit pas être suivie.

2.2.4. Enfin, on peut envisager le maintien des textes dans un instrument unique dont certains articles seront soumis à la procédure d'adoption applicable aux matières visées à l'article 77 de la Constitution et les autres articles, à celle applicable aux matières visées à l'article 78 de la Constitution. Une disposition liminaire ou finale, selon le cas, indiquerait les articles du projet ou de la proposition qui règlent une matière visée à l'article 77 d'une part, et, d'autre part, les articles qui règlent une matière visée à l'article 78.

Le Conseil d'Etat est conscient des quelques difficultés pratiques qui se poseront pour organiser une telle procédure. Il lui apparaît néanmoins que cette quatrième solution présente le plus d'avantages : la régularité de la procédure suivie est garantie, la compréhension du projet est facilitée pour ceux qui doivent en discuter et le voter, enfin, la cohérence du texte légal est sauvegardée".

III. Conclusions.

Comme les deux projets de loi sont indissociablement liés, il convient de les fusionner, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, et d'indiquer, dans une disposition liminaire, quelle est, conformément à l'arti-

---

(1) Rapport de la commission du Sénat sur la révision de l'article 41 de la Constitution, cité supra, p. 12. Cette solution ne doit pas être privilégiée, dès lors qu'elle ne garantit pas la régularité de la procédure pour toutes les dispositions. En outre, il ne sera pas toujours aisé de déterminer quel est "l'objet principal" d'un texte.

cle 83 de la Constitution, la procédure législative à suivre pour l’adoption de chacun des articles.

I. Bespreking van de voorontwerpen van wet en het onderling verband tussen deze.

Uit de inlichtingen die door de gemachtigden van de minister en door de gemachtigde ambtenaren aan de Raad van State verstrekt zijn, blijkt dat, hoewel de nieuwe "fasering" van het herstructureringsplan inzake de belastingadministraties op geen enkele wijze de noodzaak opnieuw ter discussie stelt om het voorontwerp van wet tot wijziging van de belastingprocedure en het voorontwerp van wet tot wijziging van de procedure inzake belastinggeschillen door het Parlement te laten goedkeuren, een beperkt aantal aanvullende en overgangsbepalingen hoe dan ook opgenomen moeten worden in die voorontwerpen, ten einde rekening te houden met die nieuwe "fasering". Overigens dienen nog een aantal verbeteringen - hoofdzakelijk inzake de vorm - in de voorontwerpen aangebracht te worden, naar aanleiding van de door de betrokken administraties geuite opmerkingen.

De gemachtigden van de minister en de gemachtigde ambtenaren hebben voorts gepreciseerd dat de twee voorontwerpen onderdelen zijn van een allesomvattende hervorming en dat zij deze derhalve als onlosmakelijk met elkaar verbonden beschouwen.

Met het vastleggen van de definitieve versie van de ontworpen teksten krijgt de Regering de mogelijkheid om nader te bepalen hoe de artikelen 77, 78 en 83 van de Grondwet hierop moeten worden toegepast.

II. Algemene beginselen betreffende de parlementaire procedure inzake aanneming van wetsontwerpen en de formele voorstelling ervan (artikelen 77, 78 en 83 van de Grondwet).

"A. Werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet (1).

1. Artikel 77 van de Grondwet voorziet in de gelijke bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat voor tien soorten van "aangelegenheden" (eerste lid) en bepaalt verder dat een bijzondere-meerderheidswet deze "aangelegenheden" tot andere wetten kan uitbreiden (tweede lid).

Grosso modo kunnen de in het eerste lid bepaalde "aangelegenheden" teruggebracht worden tot vier grote domeinen :

- het institutionele domein, waartoe kunnen worden gerekend : de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet (1°); de bijzondere-meerderheidswetten (4°); de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide Wetgevende Kamers dienen te worden geregeld, inzonderheid in verband met de monarchie (2°); sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de werking van de Wetgevende Kamers (3°), onder meer de indeling van de parlementsleden in taalgroepen (artikel 43 van de Grondwet), de vervanging van een parlementslid dat tot regeringslid wordt benoemd (artikel 50 van de Grondwet), de verkiezing en de aanwijzing van de senatoren (artikel 68 van de Grondwet), de parlementaire overlegcommissie (artikel 82 van de Grondwet); de wetgeving met betrekking tot de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid hun organen, hun bevoegdheden en hun financiering (3°); de wetgevende bepalingen inzake de voorkoming (artikel 141 van de Grondwet) en de regeling (artikel 142 van de Grondwet) van bevoegdheidsconflicten, en inzake de voorkoming en de regeling van belangenconflicten

---

(1) De punten A en B zijn gehaald uit het advies van de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie dat gegeven is op 10 oktober 1995, onder de nummers L. 24.111/A.G. en 24.594/A.G.

(artikel 143 van de Grondwet) (3°); de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden (10°); wetgeving inzake de plaatselijke besturen (3°);

- het internationale domein (3°, 5°, 6° en 7°);

- het financiële domein (3°);

- het domein van de jurisdictie (3°, 8° en 9°).

2. Voor elk van de voornoemde domeinen was voor de Grondwetgever - en is er inderdaad - een ratio legis aanwezig om tot de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te besluiten, inzonderheid het participatiekenmerk in een federale Staat, hetgeen de participatie van de deelstaten in de federale besluitvorming minstens voor wat hun statuut betreft, inhoudt (1). De Grondwetgever heeft aldus voorzeker een zekere coherentie betracht, ook inzake het domein van de jurisdictie, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

3. Dat voornoemde coherentie nochtans niet volledig is, moge blijken uit de volgende voorbeelden :

- in de in artikel 77, eerste lid, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" komen vaak overlappingen voor : zo worden in 3° bijvoorbeeld de artikelen 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 en § 5, 175 en 177 van de Grondwet vermeld, terwijl de in deze artikelen bedoelde wetten met een bijzondere meerderheid dienen te worden aangenomen en om die reden reeds vallen onder de in artikel 77, eerste lid, 4°, van de Grondwet vermelde wetten; zo vallen de in 7° bedoelde wetten ook reeds onder de in artikel 77, eerste lid, 3° en 4°, van de Grondwet vermelde wetten;

- in de in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" zijn de wetten bedoeld in

---

(1) A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, nrs. 348 en 452b; F. DELPEREE, Droit constitutionnel Bruxelles, Larcier, 1980, p. 439.

de artikelen 145 en 146 van de Grondwet vermeld, terwijl een verwijzing naar de in artikel 161 van de Grondwet bedoelde wetten ontbreekt;

- in artikel 77, eerste lid, 1°, van de Grondwet is sprake van "de verklaring tot herziening van de Grondwet" en van "de herziening van de Grondwet" zelf, aangelegenheden waarnaar wordt verwezen in artikel 195 van de Grondwet, doch die geenszins gepaard gaan met de totstandkoming van een wet, in tegenstelling tot de aangelegenheden waarvan sprake is in de overige bepalingen van artikel 77, eerste en tweede lid.

4. Artikel 77 van de Grondwet behoort nader te worden toegelicht ten einde de verdeling van de bevoegdheden van de wetgevende instanties op het gebied van de jurisdictie te preciseren. Inzonderheid drie bepalingen verdienen nadere aandacht : artikel 77, eerste lid, 3°, artikel 77, eerste lid, 8°, en artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

5. In de eerste plaats moet artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet worden genoemd. Het is immers die bepaling waarop de Regering zich beroept met het oog op de totstandkoming van de twee onderscheiden ontwerpen. Dit artikel vertoont de bijzonderheid dat het een geheel van grondwetsbepalingen opsomt waarvoor, met het oog op de uitvoering ervan, uitdrukkelijk een wet vereist is. Formeel wordt verwezen naar teksten waarvoor de Grondwet voorschrijft dat een aangelegenheid "door de wet" wordt geregeld, "krachtens een wet" of op initiatief van de wetgever. Zo wordt op het gebied van de jurisdictie verwezen naar artikel 142, naar de artikelen "145, 146 ... evenals (naar) de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen". De belangrijkheid van de verwijzing naar artikel 146 van de Grondwet, dat bepaalt dat "Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet ...", behoeft niet te worden beklemtoond.

Het zou evenwel onjuist zijn daaruit af te leiden dat de wetgevende initiatieven, die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Grondwet

en die niet worden genoemd in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, automatisch binnen de werkingssfeer van artikel 78 en van het virtuele bicamerisme vallen. Veeleer rijst de vraag of de grondwetsbepalingen vervat in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet niet behoren te worden gelezen in samenhang met andere, die er nauw verband mee houden en die een coherente uitlegging ervan mogelijk maken.

Zo schrijft artikel 145 van de Grondwet voor dat de rechtbanken die kennis nemen van geschillen betreffende politieke rechten, ingesteld moeten worden door middel van een wet die tot stand gekomen is volgens de werkwijze van het volledige tweekamerstelsel. Artikel 144 echter komt niet voor in de lijst vervat in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet. In het onderhavige geval vereist de Grondwet weliswaar geen bijzonder initiatief van de wetgever, doch daaruit mag niet worden afgeleid dat de wet, het Gerechtelijk Wetboek bijvoorbeeld, die de justitiële gerechten instelt en ze inzonderheid bevoegd verklaart om kennis te nemen van geschillen die betrekking hebben, hetzij op burgerlijke rechten, hetzij op politieke rechten, niet volgens dezelfde werkwijze tot stand hoeft te komen.

6. Artikel 77, eerste lid, 8°, van de Grondwet schrijft zijnerzijds voor dat de wetgevende macht de wetten op de Raad van State moet aannemen volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme. Er zij nogmaals op gewezen dat de tekst, zoals hij geformuleerd is, schijnbaar restrictief behoort te worden uitgelegd. Gelet op het opschrift van titel III, hoofdstuk VII, van de Grondwet, lijkt artikel 77, eerste lid, 8°, aldus uit te sluiten dat voor de "administratieve rechtscolleges" op dezelfde wijze moet worden te werk gegaan. Deze zienswijze lijkt te worden bevestigd door het feit dat niet wordt verwezen naar artikel 161 van de Grondwet.

In werkelijkheid volstaat de gezamenlijke lezing van de onderdelen 3° en 8° van artikel 77, eerste lid, van de Grondwet om te besluiten dat de organisatie, de bevoegdheid en de taak van de administratieve rechtscolleges wel degelijk moeten worden geregeld volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme.

7. De derde grondwetsbepaling die nader moet worden besproken, te weten artikel 77, eerste lid, 9°, betreft specifiek de "organisatie van de hoven en rechtbanken". Ook hier zou men geneigd kunnen zijn de bepaling restrictief uit te leggen. Er is hier uitsluitend sprake van de "organisatie", in de strikte zin van het woord, van de hoven en rechtbanken. Alleen de "rechterlijke organisatie" in de zin van titel II van het Gerechtelijk Wetboek is hier aan de orde. Wat alle overige maatregelen daarentegen betreft, bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op de taak en de bevoegdheid van of de rechtspleging voor de rechterlijke instanties, zou het wetgevend initiatief volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme daarentegen niet van toepassing zijn.

Deze uitleggingen moeten evenwel worden afgewezen om de hierboven reeds aangehaalde redenen. De gezamenlijke lezing van de onderdelen 3° en 9° van artikel 77, eerste lid, en van de bepalingen die nauw verband houden met de artikelen "145, 146, ..." van de Grondwet brengt immers mede dat moet worden beschouwd dat de wetgevende macht de organisatie van de rechterlijke macht, net als die van het Arbitragehof (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 143), van de Raad van State (artikelen 77, eerste lid, 8°, 145 en 146), van de administratieve rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 145) en van de voor tuchtzaken bevoegde rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3°, en 146) volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme moet regelen. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet eveneens verwijst naar alle wetten ter uitvoering van de artikelen 145 en 146 van de Grondwet.

Zoals aangegeven wordt in het verslag Tant, opgemaakt namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten (Gedr. St. Kamer, 1992-1993, nr. 894/3, blz. 5), wordt het gehele domein van de jurisdictie aldus geregeld door wetten die zijn aangenomen volgens de werkwijze van het volledige bicamerisme, "want deze (de hoven en rechtbanken) dienen zoals de Raad van State de decreten, ordonnanties en besluiten van de gemeenschappen en de gewesten toe te passen en, indien zij hiertoe bevoegd zijn, op hun grondwettigheid en wettigheid te toetsen".

Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet van 5 mei 1993 blijkt weliswaar ook dat de woorden "de organisatie van de hoven en rechtbanken" welke voorkomen in artikel 41, § 2, 9°, - dat artikel 77, eerste lid, 9°, van de gecoördineerde Grondwet is geworden - aldus kunnen worden opgevat dat de rechterlijke organisatie bedoeld wordt "zoals vermeld in deel II van het Gerechtelijk Wetboek, evenals de algemene beginselen die zijn vervat in deel I, voorzover ze betrekking hebben op de rechterlijke organisatie" (Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Gedr. St. Senaat, B.Z., 1991-1992, nr. 100-19/2°, blz. 18) (1).

Artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet kan evenwel niet los van andere bepalingen worden gelezen. Het moet inzonderheid worden begrepen in het licht van de bepalingen die uitdrukkelijk vervat zijn in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, alsook van de bepalingen waarnaar dit artikel impliciet verwijst. Ter wille van de strekking van de tekst van de Grondwet, alsook van de bevattelijkheid en de samenhang ervan moeten de procedures van het volledige bicamerisme zowel toepasselijk zijn op de organisatie van de hoven en rechtbanken als op de vaststelling van hun bevoegdheden.

---

(1) De bedoelingen van de stellers van de Grondwet zijn echter geenszins eensluidend. In datzelfde verslag staat te lezen dat "wanneer men artikelen 93, 94, 100, 102 en 103 van de Grondwet in de lijst opneemt in plaats van de vermelding 'organisatie van de hoven en de rechtbanken', (...) men (...) op die manier (...) alle wetten betreffende de inrichting van de rechterlijke macht als dusdanig aan het bicameraal stelsel (kan) onderwerpen, zodat geen twijfel kan bestaan dat de toekomstige wetten op de administratieve rechtbanken van eerste aanleg onder het bicameraal stelsel vallen". Wellicht moet "rechtsprekende macht" worden gelezen in plaats van "rechterlijke macht", wat ook genoegzaam de broosheid aantoont van tekstverwijzingen op het stuk van de verdeling van de bevoegdheden tussen het volledige bicamerisme en het virtuele bicamerisme.

Indien anderszins wordt geoordeeld, zou zulks aanleiding geven tot merkwaardige anomalieën. Citeren we als voorbeeld de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over burgerlijke rechten, wat onder artikel 78 van de Grondwet zou vallen, terwijl de vaststelling van de bevoegdheden van de rechtbanken die kennis nemen van geschillen over politieke rechten binnen de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet zou vallen. Gelet op de moeilijkheden die rechtsleer en rechtspraak soms ondervinden om die twee soorten geschillen van elkaar te onderscheiden, rijst de vraag of de Grondwetgever de wijze van totstandkoming van de wetten met opzet nog ingewikkelder heeft willen maken, dan wel of hij niet gepoogd heeft op het stuk van de rechtsbedeling een zelfde wetgevende regeling op te zetten.

Met andere woorden, artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet beperkt niet de draagwijdte die moet worden gegeven aan artikel 77, eerste lid, 3°, van diezelfde Grondwet, integendeel, het voegt er iets aan toe. Voor zover zulks nodig is (1), preciseert die bepaling dat de organisatie van de hoven en rechtbanken voorzeker deel uitmaakt van de ordening van de rechterlijke instellingen. Deze precisering kon dienstig blijken in zoverre artikel 77, eerste lid, 3°, die aanwijzing niet uitdrukkelijk bevatte en in zoverre alleen bij wege van een uitlegging van artikel 146 en van de bepalingen die ermede verband houden, tot diezelfde conclusie kan worden gekomen.

Immers leest men in de rechtspraak van het Arbitragehof, weliswaar met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, over de bepaling in het vroegere artikel 94 van de Grondwet dat "geen rechtbank, geen met eigen-

---

(1) De gemachtigde van de minister heeft in advies L. 24.603/2 gesteld : "Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3°, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9° G.W. immers een overbodige bepaling". Indien die redenering echter gevolgd wordt, moeten ook de bepalingen betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges vervallen. Men moet ervan uitgaan dat de stellers van de Grondwet iedere dubbelzinnigheid ter zake hebben willen voorkomen.

lijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet" het volgende "Krachtens die grondwetsregel bepaalt de wetgever de bevoegdheden van de administratieve of gemeenrechtelijke rechtscolleges" (1). Volgens die rechtspraak vinden de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken hun grondslag in het vroegere artikel 94 van de Grondwet, thans artikel 146 van de Grondwet (2). Deze laatste grondwetsbepaling komt voor in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, teneinde de in artikel 146 van de Grondwet bedoelde wetten onder de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te doen ressorteren. Aldus zijn niet alleen de "organisatie" maar ook de "bevoegdheid" van de hoven en rechtbanken integraal bicamerale aangelegenheden.

8. Tenslotte dient te worden benadrukt dat een verwijzing naar een gedeelte van het Gerechtelijk Wetboek, zoals tijdens de parlementaire voorbereiding werd gedaan (zie nr. 7) nogal zeer vormelijk lijkt te zijn (3). Zoals hiervoren reeds betoogd, moet het begrip "organisatie" in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet eerder in de totale samenhang van de regeling met betrekking tot het contentieux van de jurisdictie worden betrokken.

Dat een vormelijke verwijzing overigens tot ongerijmdheden aanleiding kan geven, moge nog blijken uit artikel 58 van het Gerechtelijk Wetboek, waarmee het tweede deel van dat Wetboek aanvangt en volgens hetwelk

---

(1) Arbitragehof, nr. 40/92, 13 mei 1992, B.3. Vergelijk eveneens Arbitragehof, nr. 41/90, 21 december 1990, B.3.

(2) Anders is het met de rechtspleging of de procedureregels, waarvoor de wetgever alleen op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is gebleven : Arbitragehof, nr. 49/93, 24 juni 1993, B.4.

(3) Tijdens de parlementaire voorbereiding werd dit eveneens opgemerkt door een lid, dat betoogde dat de verwijzing naar Deel II van het Gerechtelijk Wetboek enkel een indicatieve waarde heeft : Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-19/2°, p. 18.

"de organisatie en de bevoegdheden van de militaire rechtbanken door bijzondere wetten worden geregeld". Bij hantering van het vormelijke criterium, zouden de militaire rechtbanken aan de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat ontsnappen, ondanks het feit dat deze rechtscolleges, te zamen met de rechtbanken van koophandel en de arbeidsgerechten, in artikel 157 van de Grondwet onder de rechterlijke macht zijn vermeld.

B. Toepassing van artikel 83 van de Grondwet.

1. Naar luid van artikel 83 van de Grondwet moet een ontwerp of voorstel van wet bepalen of het een aangelegenheid als bedoeld in de artikelen 74, 77 en 78 beoogt te regelen.

Zulks kan gemakkelijk worden vermeld indien het ingediende ontwerp of voorstel uitsluitend een aangelegenheid als bedoeld in één van die artikelen betreft. De Raad van State heeft in zijn advies van 28 juni 1995 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen het volgende opgemerkt : "Die vermelding behoort ... overeenkomstig die grondwetsbepaling (artikel 83) te worden opgenomen in de tekst zelf die aan de koninklijke bekrachtiging wordt voorgelegd en in de wet zoals zij in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt (1)". Naargelang van het geval wordt zij erin opgenomen in een inleidende bepaling of in een slotbepaling.

Moeilijker liggen de zaken echter indien het ontwerp of voorstel van wet (een zogenaamd "gemengde" wet) bepalingen bevat die behoren tot verschillende domeinen welke worden behandeld door de voornoemde grondwettelijke teksten (2). Is het nodig de ontworpen tekst opzettelijk te splitsen, onderscheiden teksten op te stellen en aldus een handelwijze te volgen die de Raad

---

(1) Advies L. 24.224/2, Gedr. St. Kamer, B.Z. 1995, nr. 38/1, blz. 14-15.

(2) Artikel 83 van de Grondwet bepaalt niet wat er met die "gemengde" teksten moet gebeuren.

van State steeds heeft voorgestaan wanneer in twee verschillende teksten bepalingen moesten worden opgenomen waarvoor, met het oog op de goedkeuring ervan, al dan niet een gekwalificeerde meerderheid vereist was ? Of moet veeleer worden aangenomen dat bepalingen waarbij een verschillende werkwijze moet worden gevolgd met het oog op de totstandkoming van de wet, in een zelfde tekst mogen voorkomen, waarbij de stellers ervan in voorkomend geval duidelijk moeten aangeven welke bepalingen zich in het verlengde bevinden van de ene of de andere grondwetsbepaling ?

2. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het nuttig een onderscheid te maken naargelang van de verschillende soorten ontwerpen of voorstellen van wet.

2.1. Op bijzondere wijze moet worden te werk gegaan met de ontwerpen of voorstellen die een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet regelen. Zulke teksten behoren in afwijking van artikel 36 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze steeds in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen.

In het voornoemde advies van 28 juni 1995 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de formules van voordracht, van bekrachtiging en van afkondiging aangegeven die bij de opmaak van die wetgevende stukken moeten worden gebruikt.

2.2. Voor de ontwerpen of voorstellen van wet die aangelegenheden beogen te regelen die zowel in artikel 77 als in artikel 78 van de Grondwet worden bedoeld, dienen zich vier oplossingen aan.

2.2.1. Een eerste oplossing bestaat erin dat de tekst verdeeld wordt in twee onderscheiden wetgevende instrumenten, waarbij voor elk een eigen goedkeuringsprocedure moet worden gevolgd.

Die oplossing, welke is ingegeven door artikel 62 van het reglement van de Kamer, dreigt in de meeste gevallen afbreuk te doen aan de formele samenhang van de ordening van de wet, aan die van de behandeling ervan

door de wetgevende kamers en aan die van de bevattelijkheid voor degenen tot wie de wet zich richt.

Indien een samenhangend geheel in twee teksten wordt verdeeld waarop voor elk van beide vervolgens een eigen wetgevende procedure wordt toegepast, kan zulks immers ernstige problemen doen rijzen en kan de rechtszekerheid alzo in het gedrang komen : de kans bestaat dat één van de teksten niet meer in harmonie is met de andere, of zelfs dat de ene tekst wordt aangenomen en de andere niet.

Algemeen beschouwd moet er dus beslist de voorkeur aan worden gegeven dat een tekst die intrinsiek een geheel vormt, verder als één enkele tekst behandeld wordt. Een voorstel of ontwerp zou dan alleen worden verdeeld indien de tekst uit uiteenlopende onderdelen bestaat, zoals een programmawet bijvoorbeeld (1), of indien de tekst twee fundamenteel verschillende aangelegenheden betreft waarvoor de verdeling rechtens vanzelfsprekend lijkt.

Bijgevolg moet in ieder geval worden nagegaan of de voorgelegde tekst op grond van de hierboven uiteengezette criteria kan worden verdeeld, dan wel of het voor het onderzoek en de goedkeuring ervan niet geboden is één geheel te behouden.

2.2.2. Een tweede oplossing bestaat erin dat de teksten in één enkel stuk opgenomen blijven waarvan voor alle artikelen met het oog op de goedkeuring ervan de werkwijze van het volledige bicamerisme zou worden gevolgd. De artikelen die moeten worden goedgekeurd

---

(1) In dat verband is het belangwekkend vast te stellen dat toen de Eerste Minister tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet de verdeling van ontwerpen heeft aangehaald, de discussie bepaaldelijk ging over ontwerpen van programmawet (verslag van de commissie van de Kamer voor de herziening van artikel 26 van de Grondwet, Gedr. St. Kamer, 1992-93, nr. 894/3, blz. 19). Zie eveneens de verklaring van de heer Erdman, rapporteur, die hoopte dat de nieuwe regeling het verschijnsel van de allegaartjeswetten "lois fourre-tout" zou kunnen voorkomen (Parl. hand., Senaat, 28 januari 1993, blz. 1466).

volgens de werkwijze toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, zouden dan de overige bepalingen "assimileren" die op dezelfde wijze behoren te worden aangenomen.

Deze oplossing, welke steunt op de parlementaire voorbereiding van artikel 77 van de Grondwet (1), lijkt niet in aanmerking te kunnen worden genomen.

De Raad van State beschouwt immers dat de toepassing van dat beginsel ertoe zou leiden dat de werkingssfeer van artikel 77 van de Grondwet aanzienlijk wordt uitgebreid ten koste van artikel 78, wat enerzijds niet in overeenstemming zou zijn met de bedoeling van de Grondwetgever van 1993, en anderzijds de regelmatigheid van de procedure van goedkeuring van elk van de bepalingen van de bij de Kamers ingediende tekst niet kan waarborgen.

2.2.3. Een derde oplossing zou erin bestaan dat de teksten in één enkel stuk behouden blijven waarvoor de goedkeuringsprocedure wordt gevolgd die toepasselijk is op de bepalingen die in het ontwerp als essentieel worden beschouwd. Voor de aanvullende bepalingen zou dan dezelfde werkwijze worden toegepast als voor de teksten die als fundamenteel worden beschouwd.

Deze oplossing, die gebaseerd is op de beoordeling, voor ieder geval afzonderlijk, van de hoofdstrekking van een tekst, vertoont ernstige nadelen vanwege de onzekerheid die voortvloeit uit de omstandigheid dat het soms moeilijk is te bepalen of sommige teksten fundamenteel dan wel aanvullend zijn. Deze oplossing doet bijgevolg rechtsonzekerheid ontstaan met betrekking tot de regelmatigheid van de te volgen procedure.

---

(1) Zie de verklaring van één van de indieners van het "basisamendement" : "Wanneer een wet wordt behandeld waarvan sommige bepalingen volgens het bicameraal stelsel moeten worden behandeld, wordt de gehele wet volgens deze procedure behandeld" (verslag van de commissie van de Senaat voor de herziening van artikel 41 van de Grondwet, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-19/2°, blz. 20).

De Raad van State oordeelt net als de stellers van het verslag van de Senaatscommissie (1) dat die werkwijze niet behoort te worden gevolgd.

2.2.4. Tot slot is het mogelijk de teksten in één enkel instrument te behouden waarvan voor sommige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet wordt gevolgd, terwijl voor de overige artikelen de goedkeuringsprocedure toepasselijk op de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet wordt gevolgd. In een inleidende bepaling of in een slotbepaling zouden dan naargelang van het geval de artikelen van het ontwerp of van het voorstel worden aangegeven die enerzijds een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 regelen, en anderzijds die welke een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 regelen.

De Raad van State is er zich bewust van dat praktische problemen kunnen rijzen bij het uitstippelen van zulk een procedure. Hij is evenwel van oordeel dat deze vierde oplossing de meeste voordelen biedt : de regelmatigheid van de gevolgde procedure wordt gewaarborgd, de bevattelijkheid van het ontwerp wordt vergemakkelijkt voor diegenen die erover moeten beraadslagen en stemmen, en ten slotte blijft de samenhang van de wettekst behouden".

III. Conclusies.

Aangezien de twee wetsontwerpen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, behoren ze te worden samengevoegd om de redenen die hierboven aangehaald zijn en behoort in een inleidende bepaling te worden aangegeven welke de wetgevende procedure is die, overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet, gevolgd dient te worden bij de goedkeuring van elk artikel.

---

(1) Voornoemd verslag van de Senaatscommissie omtrent de herziening van artikel 41 van de Grondwet, blz. 12. Deze oplossing verdient niet de voorkeur, daar ze de regelmatigheid van de procedure voor alle bepalingen niet waarborgt. Bovendien zal het niet steeds eenvoudig zijn te bepalen wat het "hoofddoel" van een tekst is.

La chambre était composée de :		De kamer was samengesteld uit :
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre, kamervoorzitter,
	Y. BOUCQUEY, Y. KREINS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. DE GAVRE, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

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. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire.

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. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.