

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation et deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 8 août 1995, d'une demande d'avis sur :

- 1° un projet de loi "modifiant la loi du 25 Ventôse an XI contenant organisation du notariat";
- 2° un projet de loi "accordant une compétence disciplinaire aux chambres des notaires et à la Chambre nationale des notaires";

a donné le 10 octobre 1995 (assemblée générale) et le 6 novembre 1995 (deuxième chambre) l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving en tweede kamer, op 8 augustus 1995 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 25 Ventôse jaar XI tot regeling van het notarisambt";
- 2° een ontwerp van wet "houdende toekenning van een tuchtrechtelijke bevoegdheid aan de kamers van notarissen en aan de Nationale kamer van notarissen";

heeft op 10 oktober 1995 (algemene vergadering) en op 6 november 1995 (tweede kamer) het volgend advies gegeven :

I. Observation préliminaire.

Il convient de se référer à l'avis n° L. 22.537/2 donné le 21 novembre 1994 par le Conseil d'Etat, section de législation, sur un projet de loi modifiant la loi du 25 ventôse - 5 germinal an XI (16 mars 1803) contenant organisation du notariat. Cet avis est joint en annexe au présent avis.

II. Observations générales quant à la procédure législative d'adoption des projets (articles 77 et 78 de la Constitution).

A. Champ d'application de l'article 77 de la Constitution.

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 1er 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 (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^o 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^o, de la Constitution; ainsi, les lois visées au 7^o relèvent-elles également des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 3^o et 4^o, de la Constitution;

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

- 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°, 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 alors que les procédures du bicaméralisme égalitaire valent tant pour l'organisation des cours et tribunaux que pour la détermination de leurs attributions.

Raisonnement 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

(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.

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.

(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.

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 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

(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.

plutôt être de pure forme (1). 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 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. Champ d'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.

(1) 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).

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 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

(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".

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

(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).

certaines textes. Cette solution conduit, dès lors, à une insécurité juridique quant à la régularité de la procédure à suivre.

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.

(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.

C. Conclusion.

1. En ce qui concerne le projet L. 24.600/2.

1.1. De nombreuses dispositions du projet L. 24.600 attribuent des compétences aux cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire et de nouvelles prérogatives au ministère public qui relèvent de l'organisation judiciaire.

Il en va ainsi des articles 53, §§ 4, 7 et 8, 64, § 2, 66, § 3, 75, 104, 106, 107 et 109, de la loi du 25 ventôse an XI en projet. L'article 35 du projet modifie, quant à lui, les articles 571, 594, 13^o, et 610 du Code judiciaire, dispositions qui sont insérées dans la troisième partie de ce code sous l'intitulé "de la compétence".

Ces articles concernent des matières visées à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o ou 9^o, de la Constitution et, à ce titre, doivent être adoptés selon la procédure bicamérale parfaite.

1.2. En ce qui concerne les articles 49quater, alinéa 4, 49quinquies, alinéa 3, et 53, § 3, en projet il y a lieu de se référer à la partie d'avis consacrée au projet de loi accordant une compétence disciplinaire aux chambres des notaires et à la chambre nationale des notaires (L. 24.601).

1.3. L'article 100 en projet, dont la rédaction risque d'être à l'origine de nombreuses difficultés, est subdivisé en trois paragraphes : le premier est relatif au pouvoir du ministre de la Justice d'annuler les décisions réglementaires de la chambre nationale; le deuxième est relatif au pouvoir du Conseil d'Etat d'annuler les décisions

.../...

"administratives" de la chambre nationale, des compagnies et des chambres des notaires; le troisième a trait aux réclamations en matière de cotisations, répartition ou participation aux frais.

L'article 100, § 2, en projet, rappelle la règle générale de l'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 et relève du régime bicaméral parfait en vertu de l'article 77, alinéa 1er, 8°, de la Constitution.

2. En ce qui concerne le projet L. 24.601/2.

Ce projet regroupe les dispositions qui sont relatives à la discipline et les soumet à la procédure bicamérale en considérant qu'il s'agit d'une matière que vise l'article 77 de la Constitution. Les autres attributions revenant aux chambres des notaires et à la chambre nationale figurent dans le projet "monocaméral" (articles 77, 78 et 97 en projet notamment).

Article 2.

Conférer un caractère juridictionnel aux décisions par lesquelles la chambre des notaires prononce des peines disciplinaires (article 2, 1°, projet L. 24.601/2) au terme d'une procédure contradictoire que la loi est appelée à régler (articles 88 à 91 de la loi du 25 ventôse an XI, insérés par l'article 30 du projet L. 24.600/2), ne suscite guère de difficultés juridiques. Ceci sous réserve de l'examen des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de cette juridiction, mais ces dispositions, contenues dans les articles 30 et suivants du pro-

.../...

jet L. 24.600/2, ne sont plus actuellement soumises à l'avis de la section de législation (1).

L'article 2, 2^o, du projet attribue à la chambre le pouvoir de décider la mise en congé d'office d'un notaire (article 109, loi du 25 ventôse an XI en projet; voir l'article 31 du projet L. 24.600/2). Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire, mais d'une "mesure administrative" qui est prise à titre conservatoire. Si l'on peut admettre que cette compétence puisse constituer un accessoire de la fonction juridictionnelle attribuée à la chambre en matière disciplinaire, encore faut-il constater que la loi en projet ne définit pas les principes en vertu desquels sera réglée la procédure en cette matière (article 146 de la Constitution).

L'article 2, 3^o et 4^o, du même projet, mêle des compétences qui peuvent avoir un caractère juridictionnel (statuer sur des différends professionnels ou réprimer, par voie disciplinaire, des infractions) et des compétences qui ne peuvent pas se voir pleinement attribuer une telle nature sauf si elles constituent une étape du processus juridictionnel (missions de prévention, de conciliation ou d'avis).

(1) Il faut observer que les règles relatives à la procédure disciplinaire sont insérées, sans logique apparente, à plusieurs endroits du projet L. 24.600/2; ainsi, certaines d'entre elles sont contenues dans les articles 88 à 91 de la loi du 25 ventôse an XI en projet tandis que d'autres sont formulées par les articles 102 à 108, avec les risques d'incohérences et de doubles emplois que cette technique comporte (par exemple la publicité de la prononciation de la décision). Ces règles gagneraient à être regroupées et harmonisées.

Ainsi, dans son arrêt du 12 mars 1992 (J.T., 1992, 776, et obs. P. LAMBERT), la Cour de cassation a confirmé que la règle de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'indépendance et l'impartialité ne s'applique qu'à un tribunal et non à la délibération d'un conseil de l'ordre qui ne donne qu'un avis consultatif.

Même si des missions de conciliation ou d'avis sont parfois confiées à des organes juridictionnels (voir par exemple l'article 731 du Code judiciaire), il s'agit de modes non juridictionnels d'action qui peuvent difficilement être purement et simplement assimilés à des actes juridictionnels proprement dits dans un projet qui est tout entier construit sur la distinction entre les actes juridictionnels et les autres.

L'article 2, 5°, du projet reproduit le texte de l'article 2, 5°, de l'arrêté du 2 nivôse an XII. Aux termes de cette disposition, la chambre est habilitée à prendre toutes mesures propres à faire face, dans les limites et conditions qu'elle déterminera, aux obligations résultant de la responsabilité professionnelle des notaires :

"C'est en vertu de ce pouvoir que la chambre décide l'adhésion de ses membres à la Société d'assurances du notariat et à l'Association sans but lucratif "La sécurité notariale"; la première couvrant les risques principaux que provoque l'exercice de la fonction notariale; la seconde tendant à prévenir ou à réparer tout ou partie du dommage qu'un tiers de bonne

foi pourrait subir ou subirait du fait d'un notaire menacé de déconfiture ou défaillant" (1).

Même si la chambre peut être amenée, en vertu de ce pouvoir, à imposer aux notaires la souscription d'une assurance professionnelle sous peine de sanctions disciplinaires, l'attribution que lui confie l'article 2, 5°, n'est de toute évidence pas de nature juridictionnelle.

L'article 2, 6°, du projet L. 24.601/2 attribue à la chambre une compétence d'avis qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, ne peut pas se voir attribuer un caractère juridictionnel.

Article 3.

L'article 3 du projet tend à énumérer les compétences juridictionnelles de la chambre nationale des notaires (2); il appelle les observations suivantes :

- L'article 3, 1°, attribue à la chambre une mission qui relève non pas de la fonction juridictionnelle mais de la fonction normative; on n'imagine d'ailleurs pas qu'une décision juridictionnelle puisse être annulée par le ministre de la Justice agissant comme autorité de

(1) P. HARMEL, Organisation et déontologie du notariat, Répertoire notarial, Tome XI, Livre V, Larcier, 1977, n° 493, p. 226.

(2) Les compétences non juridictionnelles de la chambre nationale font l'objet de l'article 97 de la loi du 25 ventôse an XI en projet (article 30 du projet L. 24.600/2).

- tutelle, ainsi que le prévoit l'article 100, § 1er, de la loi du 25 ventôse an XI en projet (article 30 du projet L. 24.600/2), à l'égard des "décisions réglementaires de la chambre nationale des notaires". Voir ci-dessous l'observation sur la délégation de pouvoir réglementaire.
- L'article 3, 2°, lui confère un pouvoir de recommandation qui, même s'il a trait à l'harmonisation de la discipline, ne peut pas se voir reconnaître une nature juridictionnelle.
 - L'article 3, 3°, mêle des compétences auxquelles il peut être attribué un caractère juridictionnel ("statuer") à des missions qui ne peuvent pas se voir reconnaître pleinement une telle nature ("concilier") sauf si la conciliation est une étape du processus juridictionnel; il appelle les mêmes observations que l'article 2, 3° et 4°.
 - Dans le texte français de l'article 3, 4°, le terme "appel" gagnerait à être remplacé par celui de "recours" puisque la décision qui serait prise par la chambre des notaires et contre laquelle un recours est ouvert devant la chambre nationale n'est pas, en vertu de l'article 77, 3°, de la loi du 25 ventôse an XI (article 30 du projet L. 24.600/2) de nature juridictionnelle.

Il résulte de ce qui précède que la scission en deux projets de loi provoque de graves inconvénients. Il est, dès lors, suggéré de les réunir en un seul instrument législatif.

Il appartient aux auteurs du projet de déterminer avec précision parmi les compétences des chambres des

notaires et de la chambre nationale des notaires celles qui ont un caractère juridictionnel et de tirer toutes les conséquences qui s'attachent à la reconnaissance d'un tel caractère juridictionnel.

III. Observation générale sur le projet L. 24.600/2.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire que le Gouvernement examine une dernière fois avec soin la portée du projet L. 24.600. Sur quelques points essentiels en effet, l'exposé des motifs et le dispositif de la loi en projet doivent s'exprimer sans ambiguïtés.

Il y a d'abord la question de savoir si en favorisant la formation de sociétés de notaires, donc de contrats dont l'objet sera l'exercice de la fonction notariale, le Gouvernement entend rompre avec la tradition qui a, jusqu'ici, toujours considéré que la fonction notariale était une activité hors commerce c'est-à-dire une activité sur l'exercice de laquelle aucun contrat ne peut être conclu. Cette question est évidemment sans aucun rapport avec celle de savoir si, à supposer que le projet permette de faire de l'exercice de la fonction notariale l'objet d'un contrat, cet objet sera civil ou commercial.

L'exposé des motifs et le texte doivent trancher clairement de la question de savoir si, dans l'hypothèse d'une société de notaires, le notaire associé accomplira les actes de sa profession en qualité d'organe de la société ou non. S'il est un organe de la société, il s'ensuivra nécessairement que ce sera la société et non l'associé personnellement qui aura agi; dans le cas contraire, l'acte sera celui de l'associé mais on ne voit pas alors comment la

société pourrait profiter de l'émolument ou être chargée de la dette que l'acte entraîne.

Un parti clair doit aussi être pris quant à l'égalité des associés dans une société de notaires, en particulier dans l'hypothèse où la société est dissoute. Certains modes de dissolution emportent la conséquence que les candidats-notaires associés ne peuvent plus exercer la fonction notariale, tandis que d'autres modes, notamment le décès d'un notaire titulaire, n'ont pas cette conséquence. Dans ce dernier cas d'ailleurs, le projet prévoit que la nomination d'un nouveau notaire titulaire pour remplacer celui qui est décédé peut avoir lieu sans l'accord des autres associés, alors cependant que le nouveau titulaire deviendra associé comme l'était l'ancien. Ce mécanisme n'est pas compatible avec le caractère intuitu personae de la société de notaires.

IV. Observations générales sur le projet L. 24.601/2.

A. Conformité de certains articles du projet à la Constitution.

1. L'article 2, 4^o, du projet, charge les chambres de notaires, agissant comme autorités juridictionnelles :

"de prévenir ou de concilier toutes plaintes et réclamations de la part de tiers contre des membres de la compagnie, en raison de leurs fonctions; donner son avis sur les dommages-intérêts qui en résulteraient, et de réprimer, par voie disciplinaire, toutes infractions qui en seraient l'objet, sans préjudice de l'action devant les tribunaux, s'il y a lieu."

.../...

Cette disposition est issue de l'article 2, 3^o, de l'arrêté du 2 nivôse an XII relatif à l'établissement et à l'organisation des chambres de notaires qui, dans sa version originale, contenait déjà une disposition quasi identique; il va de soi que cet arrêté antérieur à la Constitution belge, ne saurait pas servir de précédent s'agissant d'apprécier la constitutionnalité de la disposition en projet.

En prévoyant que les chambres des notaires peuvent "réprimer, par voie disciplinaire, toutes infractions qui en seraient l'objet", le projet leur confie un pouvoir de décision qu'elles exerceront, comme juridictions, dans des matières qui, telle l'action en dommages-intérêts intentée par un tiers lésé, relèvent des droits civils. L'avis sur des dommages-intérêts qui doit être respecté sous peine d'encourir une sanction disciplinaire constitue, en effet, une véritable décision (1).

Sur ce point, l'article 2, 4^o, du projet viole l'article 144 de la Constitution. Les mots "et de réprimer, par voie disciplinaire, toutes infractions qui en seraient l'objet" doivent être omis.

Pour rappel, l'avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994 a élevé une objection de même nature à l'égard de la

(1) L'arrêt du 28 avril 1988 de la Cour de cassation (Revue du notariat belge, 1988, 281) a ainsi dû annuler, pour violation de l'article 92 (ancien) de la Constitution, la décision d'une chambre des notaires qui prétendait trouver dans l'article 2, 3^o, de l'arrêté du 2 nivôse an XII, le pouvoir de décider qu'un notaire restituera une somme d'argent à ses clients.

disposition qui est actuellement contenue dans l'article 2, 3°, du projet à l'examen.

2. L'article 3, 1°, du projet confie à la chambre nationale des notaires la mission :

"d'établir par des décisions ayant force obligatoire sous peine de sanctions disciplinaires, les règles générales de la déontologie ainsi que celles qui sont relatives aux obligations qu'imposent l'exercice de la profession pour compte personnel ou en société et l'appartenance au corps notarial".

L'avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994 a fait observer qu'était inconstitutionnelle l'attribution à des organismes autonomes qui ne sont pas politiquement responsables devant les chambres législatives, du pouvoir d'arrêter des normes réglementaires ayant force obligatoire.

Cette position a encore été réaffirmée récemment à de nombreuses reprises tant par la section de législation (1) que par la section d'administration du Conseil d'Etat (2).

(1) Pour une énumération des avis qui, au cours de l'année 1994, ont formulé cette objection, cons. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, Le Conseil d'Etat - Chronique de jurisprudence 1994 (première partie), Rev. b. dr. constitutionnel, 1995/1, pp. 101 et 102, n° 20.

(2) Voir les arrêts C.E., Union professionnelle "Association belge des médecins - conseils d'assurances" et Brochier, n° 54.133, du 30 juin 1995, et Reisinger et Picard, n° 54.802, du 16 août 1995, qui, respectivement, annulent et suspendent des circulaires réglementaires de l'Ordre des médecins.

L'existence de "précédents" où un pouvoir réglementaire a été attribué à des organismes autonomes en violation des règles constitutionnelles, d'une part, dans notre droit reposant sur une Constitution écrite, est dénuée de pertinence juridique lorsqu'il s'agit d'interpréter celle-ci (1) et, d'autre part, ne saurait pas justifier la répétition de ces inconstitutionnalités par l'octroi de semblable pouvoir à des organismes n'en disposant pas encore : la violation de la Constitution n'en constitue pas la modification.

Dans la lettre qu'il a adressée le 24 août 1995 à l'auditeur rapporteur, le délégué du ministre écrit :

"Dans un avis rendu précédemment, le Conseil d'Etat formulait des critiques à l'égard de l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la Chambre nationale des notaires, estimant que l'article 108 de la Constitution était violé.

Cela étant, il serait souhaitable que le Conseil d'Etat examine si cette objection peut être rencontrée en prévoyant dans le projet :

- 1° qu'en cas de carence de la Chambre nationale des notaires, le Roi disposerait d'un droit d'initiative;
- 2° que les règlements de la Chambre nationale des notaires seraient soumis à une approbation par arrêté royal.

Le cas échéant, une modification du projet dans ce sens pourrait être envisagée."

L'objection d'inconstitutionnalité que l'avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994 formule paraît effectivement pouvoir être levée si le projet est complété par l'obliga-

(1) Avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994, page 10.

tion de soumettre à l'approbation du Roi les règlements arrêtés par l'autorité professionnelle de manière qu'une autorité publique en assume la responsabilité devant les assemblées législatives (1).

C'est à la condition cependant que toutes les conditions suivantes soient remplies :

a) La tutelle d'approbation doit être prévue pour toutes les hypothèses dans lesquelles les deux projets à l'examen délèguent un pouvoir normatif tant aux chambres des notaires ou aux assemblées générales des compagnies de notaires qu'à la chambre nationale des notaires, à savoir, entre autres, l'article 2, 5^o et l'article 3, 1^o, du projet L. 24.601/2; l'article 40, alinéa 2, l'article 70, 2^o à 5^o, et l'article 97, 1^o et 2^o, de la loi du 25 ventôse an XI en projet (projet L. 24.600/2). En conséquence, l'article 100, § 1^{er}, en projet devra également être modifié afin de remplacer la tutelle d'annulation du ministre par l'approbation royale.

b) Il est entendu que le pouvoir d'approbation doit permettre au Roi d'amender ou d'approuver partiellement les règlements qui Lui sont soumis (2).

c) En cas d'inaction de l'autorité sous tutelle, le Roi doit pouvoir prendre d'initiative le règlement dans

(1) Voyez, en ce sens, R. ANDERSEN et P. NIHOUL, loc. cit., page 102.

(2) Puisque l'approbation doit permettre l'exercice du contrôle parlementaire.

tous les cas où la tutelle d'approbation est prévue et non uniquement dans l'hypothèse réglée par l'article 97 de la loi du 25 ventôse an XI en projet.

d) Les dispositions réglementaires ne pourront devenir obligatoires et ne pourront être sanctionnées par des peines disciplinaires qu'après qu'elles auront été approuvées par le Roi et ensuite publiées dans la forme déterminée par la loi (comparez article 170 de la Constitution) (1).

e) Le pouvoir d'exécution des lois proprement dit doit rester la prérogative du Roi et ne peut pas être délégué (article 108 de la Constitution).

Si cette proposition est retenue, il y aurait lieu aussi d'adapter l'exposé des motifs en ce que celui-ci maintient la thèse suivant laquelle il ne serait pas contraire à la Constitution d'accorder un pouvoir réglementaire à un organisme professionnel.

(1) L'article 101 de la loi du 25 ventôse an XI en projet (article 30 du projet L. 24.600/2) devra en conséquence être adapté afin de subordonner l'acquisition par le règlement d'un caractère obligatoire, à son approbation par le Roi.

B. Procédure juridictionnelle.

1. Ainsi que l'a rappelé maintes fois la section de législation (1), les articles 146 et 161 de la Constitution obligent le législateur à énoncer lui-même les principales règles relatives à la procédure devant une juridiction avant de renvoyer à un arrêté royal d'exécution (2) (3); pour les juridictions non judiciaires, il convient d'y ajouter les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement.

De telles règles de base (relatives notamment à l'indépendance des membres de la juridiction, aux droits de la défense, à la motivation de la décision, etc.) contribuent, en effet, à imprimer un caractère juridictionnel à la décision et participent donc de "l'établissement" d'une juridiction au sens des articles 146 et 161 de la Constitution.

En tout état de cause, lorsque le législateur est appelé à créer une juridiction et, dans le même temps, à en régler l'organisation, le fonctionnement ainsi que les attributions, ces dispositions forment un ensemble indissociable qui justifie qu'elles soient toutes groupées dans un

(1) Et notamment dans l'avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994, précité (p. 71 in fine et p. 72).

(2) "En vertu de la loi".

(3) Aux termes de l'article 112 de la loi du 25 ventôse an XI en projet (article 32 du projet L. 24.600/2), le Roi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de la Chambre nationale des notaires.

seul et même projet soumis à la procédure bicamérale en vertu de l'article 77 de la Constitution.

2. Aucun des deux projets qui sont soumis à l'avis de la section de législation ne définit les principes de base régissant la procédure juridictionnelle devant la Chambre des notaires.

Ainsi que l'a rappelé l'avis L. 22.537/2 du 21 novembre 1994,

"dès lors que l'intention est de faire de la chambre des notaires une juridiction administrative appelée dans certains cas à trancher des différends d'ordre professionnel opposant des membres de la compagnie entre eux, il ne suffit plus de renvoyer à un arrêté royal pour déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement, notamment, de la chambre des notaires siégeant comme juridiction (...) : il incombe au législateur lui-même d'énoncer les principales règles d'organisation, de fonctionnement et de procédure, lesquelles doivent assurer le respect des principes généraux applicables en matière juridictionnelle (contradictoire, impartialité, etc.); à défaut, le projet méconnaît les articles 146 et 161 de la Constitution".

Le même raisonnement doit être tenu à l'égard des compétences juridictionnelles de la chambre nationale des notaires.

Si des règles relatives aux droits de la défense et à la motivation de la décision sont prévues dans l'exercice de la mission disciplinaire de la Chambre des notaires, il n'en va pas de même du recours prévu en cas de refus d'inscription ou d'omission du tableau. Ce recours concerne

.../...

l'exercice d'une profession qui, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg doit être assorti des garanties juridictionnelles prévues par l'article 6 de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En outre, il y a lieu de relever que, pour aucune des procédures menées devant la Chambre des notaires, ne sont organisées les règles assurant l'indépendance des membres siégeant dans les chambres. Ainsi, par exemple, aucun des deux projets ne contient des règles de récusation.

Quant aux missions juridictionnelles autres que disciplinaires de la Chambre des notaires, aucun principe de base n'est défini.

Il convient de compléter les projets sur ces différents points.

I. Voorafgaande opmerking.

Er behoort te worden verwezen naar advies nr. L. 22.537/2 dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 21 november 1994 heeft gegeven over een ontwerp van wet houdende wijziging van de wet van 25 ventôse - 5 germinal jaar XI (16 maart 1803) tot regeling van het notarisambt. Dat advies gaat als bijlage bij dit advies.

II. Algemene opmerkingen betreffende de wetgevende procedure van goedkeuring van de ontwerpen (artikelen 77 en 78 van de Grondwet).

A. Werkingsfeer van artikel 77 van de Grondwet.

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 parlements lid 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 (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 voorze-
ker 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^o 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^o, van de Grondwet
vermelde wetten; zo vallen de in 7^o bedoelde wetten ook
reeds onder de in artikel 77, eerste lid, 3^o en 4^o, van
de Grondwet vermelde wetten;
- in de in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet
vermelde "aangelegenheden" zijn de wetten bedoeld in 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^o, van de Grondwet is sprake
van "de verklaring tot herziening van de Grondwet"

(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.

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 teneinde 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 eigen-

lijke 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 bicameralisme 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 bicameralisme. 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 bicameralisme.

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^o en 9^o 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^o, en 143), van de Raad van State (artikelen 77, eerste lid, 8^o, 145 en 146), van de administratieve rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3^o, en 145) en van de voor tuchtzaken bevoegde rechtscolleges (artikelen 77, eerste lid, 3^o, 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^o, 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, opge maakt 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, ordonnances 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

(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.

strekking van de tekst van de Grondwet, alsook van de bevattelijkheid en de samenhang ervan moeten de procedures van het volledige bicamersisme zowel toepasselijk zijn op de organisatie van de hoven en rechtbanken als op de vaststelling van hun bevoegdheden.

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, 3º, 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 eigenlijke 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" (2). 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

(1) De gemachtigde van de minister heeft in advies L. 24.603/2 gesteld : "Door de extensieve interpretatie van artikel 77, 3º, juncto 146 G.W. wordt artikel 77, 9º 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.

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

de Grondwet (1). 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 (2). 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 "de organisatie en de bevoegdheden van de militaire rechtbanken door bijzondere wetten worden geregeld". Bij hantering van

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

(2) 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.

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.

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

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 (1). Is het nodig de ontworpen tekst opzettelijk te splitsen, onderscheiden teksten op te stellen en aldus een handelwijze te volgen die de Raad 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

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

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 bicamersisme zou worden gevolgd.

(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).

De artikelen die moeten worden goedgekeurd 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

(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).

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.

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

(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.

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.

C. Conclusie.

1. Wat het ontwerp L. 24.600/2 betreft.

1.1. Door talrijke bepalingen van het ontwerp L. 24.600 worden aan de gewone hoven en rechtbanken bevoegdheden en aan het openbaar ministerie nieuwe prerogatieven toegekend die tot de gerechtelijke organisatie behoren.

Dat is het geval met de ontworpen artikelen 53, § 4, § 7 en § 8, 64, § 2, 66, § 3, 75, 104, 106, 107 en 109 van de wet van 25 ventôse jaar XI. Artikel 35 van het ontwerp wijzigt dan weer de artikelen 571, 594, 130, en 610 van het Gerechtelijk Wetboek, bepalingen die daarin voorkomen onder het derde deel ervan, dat als opschrift "Bevoegdheid" draagt.

.../...

Die artikelen hebben betrekking op aangelegenheden bedoeld in artikel 77, eerste lid, 3º of 9º, van de Grondwet en dienen bijgevolg te worden aangenomen volgens de procedure van het volledige bicameralisme.

1.2. Wat de ontworpen artikelen 49quater, vierde lid, 49quinquies, derde lid, en 53, § 3, betreft, dient te worden verwezen naar het gedeelte van het advies dat gewijd is aan het ontwerp van wet houdende toekenning van een tuchtrechtelijke bevoegdheid aan de kamers van notarissen en aan de Nationale kamer van notarissen (L. 24.601).

1.3. Het ontworpen artikel 100, waarvan de tekst talrijke moeilijkheden dreigt te doen ontstaan, is onderverdeeld in drie paragrafen : de eerste betreft de bevoegdheid van de minister van Justitie om de verordenende beslissingen van de Nationale kamer nietig te verklaren; de tweede betreft de bevoegdheid van de Raad van State om de "administratieve" beslissingen van de Nationale kamer, de genootschappen en de kamers van notarissen nietig te verklaren; de derde heeft betrekking op de bezwaren betreffende bijdragen, omslagregelingen of deelnames (of beter "aandelen") in de kosten.

Het ontworpen artikel 100, § 2, herinnert aan de algemene regel van artikel 14 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 en valt krachtens artikel 77, eerste lid, 8º, van de Grondwet onder het stelsel van het volledige bicameralisme.

2. Wat het ontwerp L. 24.601/2 betreft.

Voor dit ontwerp, dat de bepalingen betreffende de tuchtregeling samenbrengt, wordt een behandeling in beide Kamers voorgeschreven, vanuit de overweging dat het gaat om een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. De overige bevoegdheden die aan de kamers van notarissen en aan de nationale kamer worden opgedragen, komen voor in het "één-Kamer-ontwerp" (inzonderheid de ontworpen artikelen 77, 78 en 97).

Artikel 2.

Dat de beslissingen waarbij de kamer van notarissen tuchtstraffen uitspreekt (artikel 2, 1^o; ontwerp L. 24.601/2) na een procedure op tegenspraak die door de wet dient te worden geregeld (artikelen 88 tot 91 van de wet van 25 ventôse jaar XI, ingevoegd door artikel 30 van het ontwerp L. 24.600/2) geacht worden rechterlijke beslissingen te zijn, doet nauwelijks juridische problemen rijzen. Zulks onder voorbehoud van het onderzoek van de bepalingen betreffende de organisatie en de werking van dat rechtscollege, maar omtrent die bepalingen, die vervat zitten in de artikelen 30 en volgende van het ontwerp

.../...

L. 24.600/2, wordt momenteel het advies van de afdeling wetgeving niet meer gevraagd (1).

Artikel 2, 2°, van het ontwerp kent aan de kamer de bevoegdheid toe om een notaris ongevraagd verlof op te leggen (het ontworpen artikel 109, wet van 25 ventôse jaar XI; zie artikel 31 van ontwerp L. 24.600/2). Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet wordt, gaat het niet om een tuchtstraf, maar om een "administratieve maatregel" die tot bewaring van recht wordt genomen. Hoewel kan worden aangenomen dat die bevoegdheid een accessorium kan vormen van de rechtsprekende functie die aan de kamer op tuchtrechtelijk gebied is toegekend, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen wet niet aangeeft krachtens welke principes de rechtspleging in die aangelegenheid zal worden geregeld (artikel 146 van de Grondwet).

Artikel 2, 3° en 4°, van hetzelfde ontwerp verwacht bevoegdheden die rechtsprekend kunnen zijn (uitspraak doen over beroepsgeschillen of door middel van tuchtmaatregelen overtredingen beteugelen) en bevoegdheden die niet

(1) Er behoort te worden opgemerkt dat de regels betreffende de tuchtprocedure, op blijkbaar onlogische wijze op verschillende plaatsen van het ontwerp L. 24.600/2 worden vermeld; zo zitten sommige ervan vervat in de ontworpen artikelen 88 tot 91 van de wet van 25 ventôse jaar XI terwijl andere geformuleerd worden door de artikelen 102 tot 108, met alle gevaren van gebrek aan samenhang en van overlappingsen die deze techniek inhoudt (bijvoorbeeld de openbaarheid van de uitspraak van de beslissing). Deze regels zouden beter gegroepeerd en op elkaar afgestemd worden.

volwaardig rechtsprekend kunnen worden geacht, behalve wanneer zij een stap vormen in de totstandkoming van een rechterlijke beslissing (taken van preventie, minnelijke schikking en advies).

Zo heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 12 maart 1992 (J.T., 1992, 776, en noot van P. LAMBERT) bevestigd dat de regel van artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden betreffende de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid alleen van toepassing is op een rechtbank en niet op het besluit van een raad van de orde waarbij alleen een niet-bindend advies wordt gegeven.

Hoewel rechtsprekende organen soms tot taak hebben minnelijke schikkingen te treffen of advies te geven (zie bijvoorbeeld artikel 731 van het Gerechtelijk Wetboek), gaat het daarbij om niet-rechtsprekende handelingen die bezwaarlijk zomaar gelijkgesteld kunnen worden met eigenlijke rechtsprekende handelingen in een ontwerp dat volledig steunt op het onderscheid tussen de rechtsprekende en de andere handelingen.

Artikel 2, 5°, van het ontwerp neemt de tekst over van artikel 2, 5°, van het besluit van 2 nivôse jaar XII. Naar luid van die bepaling is de kamer bevoegd om alle geschikte maatregelen te nemen om te verzekeren dat de notarissen, binnen de grenzen en onder de voorwaarden die zij bepaalt, zullen voldoen aan de verbintenissen die voortvloeien uit hun beroepsaansprakelijkheid :

.../...

"C'est en vertu de ce pouvoir que la chambre décide l'adhésion de ses membres à la Société d'assurances du notariat et à l'Association sans but lucratif "La sécurité notariale"; la première couvrant les risques principaux que provoque l'exercice de la fonction notariale; la seconde tendant à prévenir ou à réparer tout ou partie du dommage qu'un tiers de bonne foi pourrait subir ou subirait du fait d'un notaire menacé de déconfiture ou défaillant" (1).

Hoewel de kamer krachtens die bevoegdheid ertoe kan worden gebracht de notarissen op straffe van tuchtmaatregelen te verplichten een verzekeringscontract voor hun beroepsaansprakelijkheid af te sluiten, is de haar door artikel 2, 5°, opgedragen bevoegdheid duidelijk geen rechtsprekende bevoegdheid.

Artikel 2, 6°, van ontwerp L. 24.601/2 kent de kamer een adviesbevoegdheid toe die, zoals hiervoor gezegd is, niet rechtsprekend kan worden genoemd.

(1) P. HARMEL, Organisation et déontologie du notariat, Répertoire notarial, Tome XI, Livre V, Larcier, 1977, nr. 493, p. 226.

Artikel 3.

Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe de rechtsprekende bevoegdheden van de nationale kamer van notarissen op te sommen (1); het artikel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

- Artikel 3, 1^o, draagt aan de kamer een taak op die niet tot de rechtsprekende maar tot de normatieve functie behoort; men ziet overigens niet in dat een rechtsprekende beslissing nietig kan worden verklaard door de minister van Justitie, handelend als toezichthoudende overheid, zoals bepaald is in het ontworpen artikel 100, § 1, van de wet van 25 ventôse jaar XI (artikel 30 van ontwerp L. 24.600/2), ten aanzien van de "verordenende beslissingen van de nationale kamer van notarissen". Zie hierna de opmerking over de opdracht van verordenende bevoegdheid.
- Artikel 3, 2^o, draagt haar een bevoegdheid voor het doen van aanbevelingen op die, hoewel ze betrekking heeft op de harmonisering van de tucht, niet als rechtsprekend kan worden erkend.
- Artikel 3, 3^o, verwart bevoegdheden die rechtsprekend kunnen worden genoemd ("uitspraak doen") en bevoegdheden

(1) De niet-rechtsprekende bevoegdheden van de nationale kamer worden behandeld in het ontworpen artikel 97 van de wet van 25 ventôse jaar XI (artikel 30 van ontwerp L. 24.600/2).

die niet volwaardig rechtsprekend kunnen worden geacht ("minnelijke schikkingen tot stand brengen"), behalve wanneer de minnelijke schikking een stap is in de totstandkoming van een rechterlijke beslissing; het geeft aanleiding tot dezelfde opmerkingen als artikel 2, 3^o en 4^o.

- In de Franse tekst van artikel 3, 4^o, is het beter de term "appel" te vervangen door de term "recours", aangezien de door de kamer van notarissen genomen beslissing waartegen beroep kan worden ingesteld bij de Nationale kamer, krachtens artikel 77, 3^o, van de wet van 25 ventôse jaar XI (artikel 30 van ontwerp L. 24.600/2) geen rechtsprekende beslissing is.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de opsplitsing in twee ontwerpen van wet voor grote ongemakken zorgt. Er wordt dan ook voorgesteld die ontwerpen samen te brengen in één enkel wetsontwerp.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om nauwkeurig vast te stellen welke bevoegdheden van de kamers van notarissen en van de nationale kamer van notarissen rechtsprekend zijn en alle nodige gevolgen te trekken uit de erkenning daarvan.

III. Algemene opmerking over ontwerp L. 24.600/2.

De Raad van State is van oordeel dat de Regering de draagwijdte van ontwerp L. 24.600 een laatste maal zorgvuldig behoort na te gaan. Op sommige wezenlijke punten

.../...

immers dient de tekst van de memorie van toelichting en van het dispositief van de ontworpen wet ondubbelzinnig te worden gemaakt.

Ten eerste is er de vraag of de Regering door het bevorderen van de vorming van vennootschappen van notarissen, en dus van het sluiten van contracten met als doel de uitoefening van het notarisambt, wil breken met de traditie waardoor het notarisambt tot op heden altijd als een buiten de handelssfeer vallende activiteit is beschouwd, dit wil zeggen als een activiteit over de uitoefening waarvan geen enkel contract kan worden gesloten. Die vraag staat uiteraard volledig los van de vraag of, gesteld dat over de uitoefening van het notarisambt op basis van het ontwerp een contract kan worden gesloten, het om een burgerlijk dan wel om een handelscontract zal gaan.

De memorie van toelichting en de tekst moeten duidelijkheid scheppen omtrent de vraag of de geassocieerde notaris, in het geval van een vennootschap van notarissen, de handelingen van zijn beroep al dan niet als orgaan van de vennootschap stelt. Als hij als orgaan van de vennootschap handelt, volgt daar noodzakelijkerwijze uit dat de vennootschap en niet de geassocieerde notaris in persoonlijke naam zal hebben gehandeld; anders zal de handeling die van de vennoot zijn, maar hoe zal de vennootschap in dat geval het emolument kunnen innen of belast kunnen worden met de schuld die de handeling met zich brengt ?

.../...

Er behoort tevens een duidelijk standpunt te worden ingenomen inzake de gelijkheid van de vennoten in een vennootschap van notarissen, vooral in het geval de vennootschap wordt ontbonden. Sommige wijzen van ontbinding hebben tot gevolg dat de geassocieerde kandidaat-notarissen het notarisambt niet meer kunnen uitoefenen, terwijl andere wijzen, inzonderheid het overlijden van een notaris-titularis, dat gevolg niet hebben. In dat laatste geval bepaalt het ontwerp overigens dat een nieuwe notaris-titularis ter vervanging van de overleden notaris kan worden benoemd zonder de instemming van de andere vennoten, terwijl de nieuwe titularis vennoot zal worden, juist zoals de vorige dat was. Die werkwijze gaat niet samen met het feit dat de vennootschap van notarissen intuitu personae is.

IV. Algemene opmerkingen over ontwerp L. 24.601/2.

A. Overeenstemming van bepaalde artikelen van het ontwerp met de Grondwet.

1. Het ontworpen artikel 2, 4^o, van het ontwerp belast de kamers van notarissen, handelend als rechterlijke overheid, ermee :

"alle klachten en aanspraken van derden tegen leden van het genootschap in verband met de uitoefening van hun ambt te voorkomen of door minnelijke schikking te regelen. De kamer moet tevens advies uitbrengen over de vergoeding van de schade die daaruit mocht ontstaan zijn en moet door middel van tuchtmaatregelen, enige overtreding terzake beteugelen, zulks onverminderd de rechtsvordering die voor de rechter kan worden ingesteld indien daartoe grond bestaat".

.../...

Deze bepaling vloeit voort uit artikel 2, 3°, van het besluit van 2 nivôse jaar XII betreffende de instelling en de organisatie van de kamers van notarissen, dat, in zijn oorspronkelijke lezing, een bijna identieke bepaling bevatte; het spreekt vanzelf dat dat besluit dat ouder is dan de Belgische Grondwet, niet als precedent kan dienen om de overeenstemming van de ontworpen bepaling met de Grondwet te beoordelen.

Doordat het ontwerp bepaalt dat de kamers van notarissen "door middel van tuchtmaatregelen, enige overtreding terzake (kunnen) beteugelen", draagt het aan die kamers een beslissingsbevoegdheid op die zij als rechtscollege zullen uitoefenen in aangelegenheden die, zoals de vordering tot schadevergoeding door een benadeelde derde, tot de burgerlijke rechten behoren. Het advies over de schadevergoeding, dat moet worden gevolgd wil men een tuchtstraf ontlopen, is immers een echte beslissing (1).

Op dat punt schendt artikel 2, 4°, van het ontwerp artikel 144 van de Grondwet. De woorden "en moet door middel van tuchtmaatregelen, enige overtreding terzake beteugelen" dienen te vervallen.

(1) Het arrest van 28 april 1988 van het Hof van Cassatie (Revue du notariat belge, 1988, 281) heeft aldus, wegens schending van het (oude) artikel 92 van de Grondwet, de nietigverklaring dienen uit te spreken van een beslissing van een kamer van notarissen die uit artikel 2, 3°, van het besluit van 2 nivôse jaar XII de bevoegdheid meende te putten om te beslissen dat een notaris een som geld aan zijn cliënten diende terug te geven.

Men weet dat dat advies L. 22.537/2 van 21 november 1994 een soortgelijk bezwaar heeft geuit tegen de bepaling die thans vervat zit in artikel 2, 3°, van het onderzochte ontwerp.

2. Artikel 3, 1°, van het ontwerp vertrouwt aan de Nationale kamer van notarissen de taak toe :

"door beslissingen met bindende kracht op straffe van tuchtmaatregelen, de algemene regels inzake deontologie vast te stellen, alsmede de regels betreffende de verplichtingen die voortvloeien uit de uitoefening van het beroep voor eigen rekening of in vennootschapsverband, alsook uit het lidmaatschap van het korps van notarissen".

In advies L. 22.537/2 van 21 november 1994 is erop gewezen dat het strijdig is met de Grondwet de bevoegdheid om verordeningen met bindende kracht vast te stellen op te dragen aan autonome instanties die niet politiek verantwoordelijk zijn voor de wetgevende kamers.

.../...

Dit standpunt is onlangs nog herhaaldelijk opnieuw bevestigd door zowel de afdeling wetgeving (1) als de afdeling administratie van de Raad van State (2).

Dat in ons recht, dat steunt op een geschreven Grondwet, "precedenten" bestaan waarbij aan autonome instellingen in strijd met de grondwettelijke regels een verordeningsbevoegdheid is toegekend, is juridisch irrelevant wanneer het erom gaat de Grondwet te interpreteren (3) en kan geen voldoende reden zijn om die gevallen van ongrondwettigheid te herhalen door een soortgelijke bevoegdheid te verlenen aan instellingen die daarover nog niet beschikken : een schending van de Grondwet houdt geen wijziging van de Grondwet in.

In de brief die de gemachtigde van de minister op 24 augustus 1995 aan de auditeur-rapporteur heeft gericht, schrijft hij :

-
- (1) Voor een opsomming van de adviezen waarin dat bezwaar in 1994 geuit is, zie R. ANDERSEN en P. NIHOUL, Le Conseil d'Etat - Chronique de jurisprudence 1994 (eerste deel), Revue belge de droit constitutionnel, 1995/1, blz. 101 en 102, nr. 20.
- (2) Zie de arresten Raad van State, Beroepsvereniging "Association belge des médecins - conseils d'assurances" en Brochier, nr. 54.133, van 30 juni 1995, en Reisinger en Picard, nr. 54.802, van 16 augustus 1995, waarbij verordenende circulaires van de Orde der geneesheren respectievelijk vernietigd en geschorst zijn.
- (3) Advies L. 22.537/2 van 21 november 1994, blz. 103.

.../...

"Dans un avis rendu précédemment, le Conseil d'Etat formulait des critiques à l'égard de l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la Chambre nationale des notaires, estimant que l'article 108 de la Constitution était violé.

Cela étant, il serait souhaitable que le Conseil d'Etat examine si cette objection peut être rencontrée en prévoyant dans le projet :

- 1° qu'en cas de carence de la Chambre nationale des notaires, le Roi disposerait d'un droit d'initiative;
- 2° que les règlements de la Chambre nationale des notaires seraient soumis à une approbation par arrêté royal.

Le cas échéant, une modification du projet dans ce sens pourrait être envisagée."

Het bezwaar van ongrondwettigheid dat in advies L. 22.537/2 van 21 november 1994 wordt geformuleerd, lijkt inderdaad te kunnen worden opgeheven als het ontwerp wordt aangevuld met de verplichting om de door de beroepsoverheid vastgestelde verordeningen aan de Koning ter goedkeuring voor te leggen zodat een openbare overheid ervoor verantwoordelijk is ten overstaan van de wetgevende vergaderingen (1).

In dat geval dienen echter alle volgende voorwaarden vervuld te zijn :

(1) Zie in die zin R. ANDERSEN en P. NIHOUL, loc. cit., bladzijde 102.

a) Het goedkeuringstoezicht moet gelden voor alle gevallen waarbij de twee onderzochte ontwerpen een normatieve bevoegdheid opdragen zowel aan de kamers van notarissen of de algemene vergaderingen van de genootschappen van notarissen als aan de Nationale kamer van notarissen, namelijk, onder andere, artikel 2, 5°, en artikel 3, 1°, van ontwerp L. 24.601/2; de ontworpen artikelen 40, tweede lid, 70, 2° tot 5°, en 97, 1° en 2°, van de wet van 25 ventôse jaar XI (ontwerp L. 24.600/2). Bijgevolg zal het ontworpen artikel 100, § 1, eveneens moeten worden gewijzigd ten einde het vernietigingstoezicht van de minister te vervangen door de goedkeuring door de koning.

b) Het spreekt voor zich dat de goedkeuringsbevoegdheid de Koning in staat moet stellen de Hem voorgelegde verordeningen te amenderen of ze gedeeltelijk goed te keuren (1).

c) Als de onder toezicht staande overheid tekort schiet, moet de Koning de verordening op eigen initiatief kunnen vaststellen in alle gevallen waarbij er in een goedkeuringstoezicht voorzien is en niet alleen in het geval dat geregeld wordt bij het ontworpen artikel 97 van de wet van 25 ventôse jaar XI.

d) De verordeningsbepalingen kunnen maar bindend worden en maar met tuchtmaatregelen worden bestraft nadat ze door de Koning zijn goedgekeurd en nadien in de door de wet

(1) Aangezien de goedkeuring de uitoefening van de parlementaire controle mogelijk moet maken.

bepaalde vorm bekendgemaakt zijn (vergelijk artikel 170 van de Grondwet) (1).

e) De eigenlijke bevoegdheid om de wetten uit te voeren moet een prerogatief van de Koning blijven en mag aan niets of niemand worden opgedragen (artikel 108 van de Grondwet).

Als voor dit voorstel wordt gekozen, dient ook de memorie van toelichting te worden aangepast aangezien die de stelling verdedigt dat het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan een beroepsorganisatie niet strijdig is met de Grondwet.

B. Procedure van rechtspraak.

1. De afdeling wetgeving heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen (2) dat de artikelen 146 en 161 van de Grondwet de wetgever verplichten zelf de belangrijkste regels betreffende de procedure voor een rechtscollege op te geven alvorens te verwijzen naar een koninklijk uitvoerings-

(1) Het ontworpen artikel 101 van de wet van 25 ventôse jaar XI (artikel 30 van ontwerp L. 24.600/2) zal tengevolge daarvan moeten worden aangepast ten einde het bindend worden van de verordening te laten afhangen van de goedkeuring ervan door de Koning.

(2) En inzonderheid in het voormelde advies L. 22.537/2 van 21 november 1994 (blz. 170).

besluit (1) (2); voor de niet-justitiële gerechten, dient de wetgever daar de wezenlijke regels inzake de organisatie en de werking ervan aan toe te voegen.

Zulke basisregels (betreffende inzonderheid de onafhankelijkheid van de leden van het rechtscollege, de rechten van verdediging, de motivering van de beslissing, enz.) dragen immers ertoe bij dat de beslissing als rechtsprekend kan worden bestempeld en zijn dus het resultaat van het "instellen" van een gerecht in de zin van de artikelen 146 en 161 van de Grondwet.

In elk geval vormen de bepalingen waarmee de wetgever een gerecht op te richten heeft en er tegelijk de organisatie, de werking en de bevoegdheden van te regelen heeft, een onlosmakelijk geheel, wat een reden is om ze alle in één en hetzelfde ontwerp samen te brengen en dat door de beide kamers te laten behandelen krachtens artikel 77 van de Grondwet.

2. Geen van beide ontwerpen die om advies aan de afdeling wetgeving zijn voorgelegd definieert de basisbeginselen die gelden voor de procedure van rechtspraak voor de Kamer van notarissen.

(1) "Krachtens de wet".

(2) Naar luid van het ontworpen artikel 112 van de wet van 25 ventôse jaar XI (artikel 32 van ontwerp L. 24.600/2) bepaalt de Koning de regels inzake oprichting en werking van de Nationale kamer van notarissen.

In advies L. 22.537/2 van 21 november 1994 is erop gewezen dat,

"aangezien de bedoeling erin bestaat van de kamer van notarissen een administratief rechtscollege te maken dat in bepaalde gevallen geschillen van professionele aard heeft te beslechten die tussen leden van het genootschap onderling rijzen, kan men er niet meer mee volstaan te verwijzen naar een koninklijk besluit om bepaaldelijk de regels inzake de organisatie en de werking van de kamer van notarissen, zitting houdend als rechtscollege, vast te stellen (...) : het staat aan de wetgever zelf om de voornaamste regels inzake de organisatie, de werking en de rechtspleging vast te leggen die de naleving moeten waarborgen van de algemene beginselen toepasselijk in gerechtszaken (rechtspleging op tegenspraak, onpartijdigheid, enz.), zo niet is het ontwerp in strijd met de artikelen 146 en 161 van de Grondwet".

Dezelfde redenering moet worden gevolgd ten aanzien van de bevoegdheden als rechtscollege van de Nationale kamer van notarissen.

Hoewel regels betreffende de rechten van verdediging en de motivering van de beslissing vervat zitten in de uitoefening van de tuchtrechtelijke opdracht van de kamer van notarissen, geldt zulks niet voor het beroep waarin voorzien is in geval van weigering van inschrijving of van schrapping van het tableau. Dat beroep heeft betrekking op de uitoefening van een beroep waarvoor volgens de rechtspraak van het Hof van Straatsburg de rechterlijke garanties moeten gelden waarin voorzien is door artikel 6 van het Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

.../...

Voorts dient te worden opgemerkt dat voor geen enkele procedure voor de Kamer van notarissen regels ingesteld zijn waardoor de onafhankelijkheid van de leden die in de kamers zitting hebben, gewaarborgd wordt. Zo bevat geen van beide ontwerpen regels betreffende de wraking.

Inzake de taken van de Kamer van notarissen als rechtscollege, buiten de tuchtregering om, wordt geen enkel basisbeginsel vastgesteld.

De ontwerpen dienen op die onderscheiden punten te worden aangevuld.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de : De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

Messieurs de Heren	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
	W. DEROOVER, R. ANDERSEN, J. DE BRABANDERE,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	Y. BOUCQUEY, D. VERBIEST, C. WETTINCK, Y. KREINS, M. VAN DAMME, D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	G. SCHRANS, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, P. GOTHOT, E. WYMEERSCH, J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, Y. MERCHIEERS,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw Monsieur de Heer	J.-M. FAVRESSE,	
Mesdames Mevrouwen	F. LIEVENS, J. GIELISSEN,	greffiers, griffiers.

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

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur, et MM. M. QUINTIN, B. JADOT, B. SEUTIN et J. JAUMOTTE, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. CLEMENT, M. BAUWENS et X. DELGRANGE, référendaires adjoints.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur, en de HH. M. QUINTIN, B. JADOT, B. SEUTIN en J. JAUMOTTE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. CLEMENT, M. BAUWENS en X. DELGRANGE, adjunct-referendarissen.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

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,
griffier.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

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

Le rapport a été présenté par
M. M. QUINTIN, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. M. BAUWENS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. QUINTIN, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. M. BAUWENS, adjunct-
referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.