

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 9 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant modification de diverses dispositions de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placement, de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers", a donné le 9 novembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 november 1995 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende wijziging van diverse bepalingen van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, van de wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en de financiële markten", heeft op 9 november 1995 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, la demande d'avis

"est motivée par le fait que ladite loi du 6 avril 1995 à laquelle sont apportées quelques améliorations qui ont pour but d'en permettre une application harmonieuse, entrera en vigueur, au plus tard, le 1er janvier 1996".

*

*

*

OBSERVATIONS GENERALES.

Selon les termes de l'article 1er de l'avant-projet de loi, celle-ci "règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution", "ce qui implique", ajoute l'exposé des motifs, "qu'(elle) est soumis(e) à la procédure bicamérale par option", sans apporter d'autres précisions.

L'examen de cette question de procédure législative, prescrit par la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, suppose que soit rappelée, au préalable, la portée des articles 77, 78 et 83 de la Constitution.

.../...

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

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

Grosso modo, les "matières" prévues à l'alinéa 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°);

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

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

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

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

- les "matières" mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, de la Constitution se recouvrent souvent : ainsi, par exemple, le 3° mentionne-t-il les articles 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 et § 5, 175 et 177 de la Constitution, alors que les lois visées par ces articles doivent être adoptées à la majorité spéciale et sont à compter, pour ce motif déjà, au nombre des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 4°, de la Constitution; ainsi, les lois visées au 7° relèvent-elles également des lois mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 3° et 4°, de la Constitution;
- les "matières" mentionnées à l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution sont les lois visées aux articles 145 et 146 de la Constitution, alors qu'une référence aux lois visées à l'article 161 de la Constitution fait défaut;
- dans l'article 77, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, il est fait référence à "la déclaration de

(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.

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 judi-

.../...

ciaires 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^o et 9^o 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^o, et 143), du Conseil d'Etat (articles 77, alinéa 1er, 8^o; 145 et 146), des juridictions administratives (articles 77, alinéa 1er, 3^o, et 145), et des juridictions disciplinaires (articles 77, alinéa 1er, 3^o, 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^o, 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^o 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^o, - devenu l'article 77, alinéa 1er, 9^o, de la Constitution coordonnée - peuvent servir à désigner l'organisation judiciaire "telle qu'elle est mentionnée dans la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les principes généraux figurant dans sa première partie, pour autant qu'ils portent sur l'organisation judiciaire" (Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des

.../...

réformes des institutions (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-19/2°, p. 18) (1).

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

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 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.

-
- (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.

.../...

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

En effet, concernant, il est vrai, la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, on peut lire dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, sur la disposition de l'ancien article 94 de la Constitution selon lequel "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en 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" (2). 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 (3). Cette dernière disposition constitution-

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

.../...

nelle figure à l'article 77, alinéa 1er, 3°, afin que les lois visées à l'article 146 de la Constitution soient de la compétence sur un pied d'égalité de la Chambre et du Sénat. Ainsi, c'est non seulement l'"organisation", mais aussi la "compétence" des cours et tribunaux qui sont des matières intégralement bicamérales.

8. Il y a lieu de souligner, enfin, qu'une référence à une partie du Code judiciaire, comme cela fut fait au cours des travaux préparatoires (voir n° 7), paraît plutôt être de pure forme (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. 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 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

(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".

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-pro-

.../...

gramme (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.

Cette solution qui trouve un appui dans les travaux préparatoires de l'article 77 de la Constitution (2), 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,

-
- (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).
- (2) 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).

.../...

d'une part, ne serait pas en harmonie avec la volonté du Constituant de 1993 et, d'autre part, ne serait pas de nature à garantir la régularité de la procédure d'adoption pour chacune des dispositions du texte soumis aux Chambres.

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

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

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

(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.

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".

*

*

*

Invités à préciser, à la lumière de ces indications, le point de vue des auteurs du projet quant à l'application, au cas présent, de la procédure parlementaire d'adoption des textes de loi, les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

"Commissie van Beroep.

De bepalingen van de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp hebben tot doel een verhaal te organiseren voor de Commissie van Beroep tegen de beslissingen van de marktautoriteiten die door de Koning kunnen worden opgericht overeenkomstig artikel 31 van de wet van 6 april 1995 (Belfox, het Rentenfonds). Tot heden is dit verhaal slechts georganiseerd tegen de beslissingen van het directiecomité van een effectenbeursvennootschap (zie de artikelen 23 tot 25 van de wet van 6 april 1995).

Voorheen was het verhaal georganiseerd bij de Minister van Financiën (ook voor Belfox). Tegen de beslissing van de Minister van Financiën staat beroep open bij de Raad van State. Om een zeker parallellisme te verzekeren, wordt voorgesteld het verhaal op uniforme wijze te regelen. De Commissie van Beroep kan worden beschouwd als een administratief orgaan, tegen wiens beslissingen beroep ook mogelijk is bij de Raad van State.

.../...

Hoewel plaatsvervangende leden zijn voorzien (noodzakelijk om het quorum te bereiken) is in de wet niet voorzien dat belanghebbenden de leden van de Commissie van Beroep kunnen wraken. Het spreekt vanzelf dat de beslissingen van de Commissie van Beroep moeten gemotiveerd zijn, in het licht van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen".

Conclusion.

Si la commission d'appel n'est pas une juridiction administrative, selon l'interprétation des délégués du ministre, les dispositions en projet qui la concernent doivent être adoptées selon la procédure prévue par l'article 78 de la Constitution.

En revanche, l'article 13 prévoit un cas d'action en cessation devant le tribunal de commerce. Cette matière est organisée par l'article 220 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers; il s'agit d'une extension de la compétence du président du tribunal de commerce. Dès lors, pour les raisons exposées dans le a) des observations générales, cette nouvelle compétence est une matière prévue par l'article 77, alinéa 1er, 3º, de la Constitution.

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé.

Il convient de modifier l'intitulé du projet de la manière suivante :

.../...

"Projet de loi modifiant la loi du 6 avril 1995 ... et la loi du 4 décembre 1990 ...".

Proposant.

Dans le proposant, il convient d'indiquer après la formule de salutation :

"Sur la proposition de Notre Ministre des Finances,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Notre Ministre des Finances est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :".

Dispositif.

Article 1er.

Pour les raisons exposées dans les observations générales, la disposition doit être rédigée de la manière suivante :

"Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution, à l'exception de l'article 13 qui règle une matière visée à l'article 77, alinéa 1er, 3º, de la Constitution".

Article 2.

La phrase liminaire de l'article 2 doit être rédigée de la manière suivante :

"Art. 2. A l'article 2, § 4, de la loi du 6 avril 1995 ... sont ajoutés, in fine, les mots suivants :".

Par ailleurs, le texte néerlandais en projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

1. Il convient de remplacer les points A, B, C et D par 1^o, 2^o, 3^o et 4^o.

2. Le 1^o doit être rédigé de la manière suivante :

"1^o Le paragraphe 1er est complété par l'alinéa suivant :".

3. Si l'alinéa en projet peut se comprendre par comparaison avec les pouvoirs accordés à d'autres autorités, le Conseil d'Etat se demande si le paragraphe ne doit pas être revu afin d'éviter une redite par rapport à l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 20 de la loi. En tout état de cause, les mots "Les autorités de marché" figurant à deux reprises dans l'alinéa nouveau doivent être remplacés par les mots "Le comité de direction".

4. Les mots "agissant par délégation" figurant à l'alinéa nouveau donnent à penser que les missions du comité

.../...

de direction prévues à l'article 20, § 1er, alinéa 1er, ne peuvent pas donner lieu à une délégation. Les auteurs du projet doivent préciser leur intention.

Par ailleurs, le texte néerlandais de l'alinéa en projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

5. Le 2º doit être rédigé de la manière suivante :

"2º Au paragraphe 2, les mots "à quiconque" sont insérés entre les mots "ordonner" et "qu'il soit mis fin".

6. Le 3º doit être rédigé de la manière suivante :

"3º Le paragraphe 2 est complété par les alinéas suivants :".

7. Malgré les explications des délégués du ministre, la modification apportée au paragraphe 2 de l'article 20 en projet faisant l'objet du point C (3º), semble faire double emploi avec la modification apportée au paragraphe 1er. En revanche, si la modification apportée au paragraphe 2 constitue une dérogation par rapport à la règle énoncée au paragraphe 1er, il faut préciser, dans le texte en projet, qu'il s'agit d'une disposition dérogatoire.

8. Il serait opportun d'explicitier dans l'exposé des motifs la portée de l'avant-dernière phrase du premier alinéa qui dispose :

.../...

"Les personnes qui interviennent successivement dans la transmission des ordres ou dans l'exécution des opérations en cause, sont tenues à une même obligation".

Le texte néerlandais des alinéas en projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

9. Le 4^o doit être rédigé de la manière suivante :

"4^o Le paragraphe 3 est complété par l'alinéa suivant :

"Lorsque les autorités ..., elles prennent ... en cours. Elles peuvent notamment ...".

Article 4.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 4. Dans l'article 23 de la même loi, les mots "et à l'article 20, § 3" sont remplacés par les mots "à l'article 20, § 3, et à l'article 32, § 1er, 1^o, 3^o et 6^o".

Article 6.

Dans la phrase de remplacement, il convient de mettre au pluriel les termes "ou des autorités de marché visées à l'article 31, compétentes pour prendre la décision contre laquelle le recours est organisé".

En vertu de l'article 25 de la loi du 6 avril 1995, il revient au Roi de déterminer la procédure applicable aux recours devant la commission d'appel, moyennant l'avis des

.../...

sociétés des bourses de valeurs mobilières et de la Commission bancaire et financière.

La modification apportée à cet article ne permet pas de dire sans hésitation, si la Commission bancaire rendra également un avis lorsqu'il s'agira de la procédure de recours contre les décisions des autres autorités de marché. La conjonction "ou" crée le doute.

Dans l'hypothèse où l'avis de la Commission bancaire serait toujours requis, il serait préférable de rédiger l'article 25 de la manière suivante :

"Le Roi règle la procédure applicable aux recours visés à l'article 23 sur avis de la société de la bourse de valeurs mobilières ou des autorités de marché visées à l'article 31, compétentes pour prendre la décision contre laquelle le recours est dirigé et de l'avis de la Commission bancaire et financière".

Article 7.

1. La phrase liminaire doit être rédigée de la manière suivante :

"Art. 7. Dans l'article 31 de la même loi, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 2 et 3 :".

2. La deuxième phrase du nouvel alinéa proposé commence par les termes "Cette autorité" alors qu'il est question dans la première phrase des "autorités de marché des marchés réglementés". Il conviendrait donc de commencer la deuxième phrase par "Ces autorités disposent ...".

.../...

Il est proposé de rédiger le nouvel alinéa de la manière suivante :

"Les autorités de marché ainsi créées ou organisées ont, sur ces marchés, les mêmes compétences que celles du comité de direction, prévues aux articles 18, 19 et 20, §§ 1er et 2".

Article 8.

La phrase liminaire de cet article n'est pas conforme à la modification proposée. En effet, elle indique qu'il faut remplacer à l'article 32, § 1er, de la loi du 6 avril 1995, le 8^o alors que la modification contient également un 9^o.

Il convient également de mettre au féminin pluriel, dans le texte français du 9^o, le terme "visé" et de remplacer dans le texte néerlandais les mots "lid" par les mots "tweede lid".

Enfin, la phrase liminaire doit renvoyer à l'article 32, § 1er, 8^o, de la même loi sans préciser la date de celle-ci.

Article 9.

1. L'article 9 ne contient pas de phrase liminaire.

Il faut écrire :

"Art. 9. L'article 41, § 2, de la même loi, est complété par l'alinéa suivant :".

.../...

2. De l'accord des délégués du ministre, il y a lieu de simplifier la rédaction du nouvel alinéa proposé, du moins en sa première partie, de la manière suivante :

"Ces mêmes établissements bénéficient en outre d'un privilège sur tous les instruments financiers, monnaies et autres droits qu'ils détiennent en compte comme avoir de clients d'un participant, pour autant que ces clients aient donné aux participants l'autorisation visée à l'article 148, § 3, de procéder à la mise en compte auprès des établissements susmentionnés".

3. Dans la deuxième partie du nouvel alinéa, il est proposé de supprimer le terme "susmentionné".

Article 10.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 10. A l'article 77 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

- 1°
- 2° Dans le paragraphe 2, alinéa 3, les mots "dépôts placés" sont remplacés par les mots "avoirs déposés".
- 3° Dans le paragraphe 3, le mot "placés" est remplacé par le mot "déposés".

Article 11.

Dans la cinquième phrase des commentaires, il est fait référence à l'article 44 de la loi du 6 avril 1995.

.../...

Or, la disposition qui soumet à l'agrément les entreprises d'investissement, est l'article 47 de ladite loi.

La modification proposée à l'article 165 de la loi du 6 avril 1995 ne concerne pas l'agrément de plein droit. Il est donc suggéré de l'insérer à la fin de cet article.

Le texte du projet comprend certaines lacunes.

Ainsi, il ne précise pas quelles sont les conditions que doivent remplir ces entreprises pour obtenir l'agrément. Il serait souhaitable d'opérer un renvoi aux articles 47 et suivants de la loi du 6 avril 1995, pour éviter toute équivoque.

Il est également prévu que l'entreprise qui n'obtient pas cet agrément dans le délai prescrit, ne peut plus poursuivre ses activités en Belgique. Or, il se peut qu'elle n'ait pas obtenu l'agrément parce que la Commission bancaire et financière a connu un certain retard dans l'examen des demandes.

Il convient donc de permettre à cette entreprise d'introduire, conformément à l'article 52 de la loi du 6 avril 1995, un recours auprès du ministre des Finances. Il faut également préciser que ce n'est qu'à l'issue de ce recours que l'entreprise est tenue d'interrompre ses activités en Belgique, pour autant qu'elle n'ait pas eu gain de cause.

La rédaction suivante est proposée :

"Art. 11. L'article 165 de la même loi est complété comme suit :

.../...

"Les entreprises d'investissement de droit belge qui exercent leur activité en Belgique et qui n'ont pas dû solliciter auparavant un agrément de la Commission bancaire et financière parce qu'elles ne prestent pas de services d'investissement en faveur du public, doivent introduire auprès de celle-ci pareille demande, dans les conditions fixées aux articles 47 et suivants et dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi.

La Commission bancaire et financière se prononce sur la demande dans les deux mois de l'introduction d'un dossier complet et au plus tard dans les neuf mois de la réception de la demande (1).

L'entreprise d'investissement de droit belge qui n'est pas agréée à l'expiration de ce délai, peut introduire un recours auprès du ministre des Finances, conformément à l'article 52.

Si l'agrément ne lui est pas accordé, elle ne peut plus poursuivre en Belgique l'exercice des activités visées par la présente loi".

Article 13.

Il convient de rédiger la phrase liminaire de la manière suivante :

"Art. 13. L'article 220, alinéa 2, 5°, de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers, est remplacé par la disposition suivante :".

(1) Voyez l'article 50 de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements.

Par ailleurs, le texte néerlandais du 5^o en projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 14.

Il convient de rédiger la phrase liminaire de la manière suivante :

"Art. 14. L'article 221, § 1er de la même loi, est complété par l'alinéa suivant :".

Le texte néerlandais de l'alinéa en projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

OBSERVATION FINALE.

L'avant-dernier alinéa de l'exposé des motifs fait référence à la possibilité pour les autorités de marché, de conclure des protocoles afin "d'exercer la fonction de contrôle du respect des dispositions en matière d'information du public, de transparence et de délit d'initié ...".

Le dispositif est muet sur ce point. Les délégués du ministre ont fourni les explications suivantes :

"Nu reeds bestaan er protocollen, enerzijds tussen de CBF en de CIF, anderzijds tussen de CBF en de Beurs Brussel Samenwerkingsakkoorden (protocollen). Beide instellingen regelen de wijze van samenwerking, zonder dat hiervoor een uitdrukkelijke wettelijke basis is voorzien.

In de memorie wordt enkel verduidelijkt dat dit ook mogelijk is aangaande insider trading en occasionele informatie, zonder dat het gaat om een

.../...

bevoegdheidsdelegatie, doch om een praktische samenwerking, dit om redenen van efficiëntie".

Il convient de s'expliquer dans l'exposé des motifs sur la portée juridique de ces protocoles.

On observera enfin que le texte néerlandais de la loi en projet s'écarte maintes fois de l'usage correct de la langue et que le style laisse à désirer. A titre d'exemple l'avis comporte des propositions de texte.

.../...

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"ladite loi du 6 avril 1995 à laquelle sont apportées quelques améliorations qui ont pour but d'en permettre une application harmonieuse, entrera en vigueur, au plus tard, le 1er janvier 1996".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Luidens artikel 1 van het voorontwerp van wet, regelt deze "een aangelegenheid zoals bepaald in artikel 78 van de Grondwet", "wat insluit dat het onderworpen is aan de optioneel bicamerale procedure", zoals voorts zonder verdere verduidelijkingen in de memorie van toelichting wordt gezegd.

Het onderzoek van die kwestie van wetgevende procedure, voorgeschreven bij de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vooronderstelt dat vooraf de strekking van de artikelen 77, 78 en 83 van de Grondwet in herinnering wordt gebracht.

A. Werkingsfeer van artikel 77 van de Grondwet (1).

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

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

- het institutionele domein, waartoe kunnen worden gerekend : de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet (1°); de bijzondere-meerderheidswetten (4°); de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide Wetgevende Kamers dienen te worden geregeld, inzonderheid in verband met de monarchie (2°); sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de werking van de Wetgevende Kamers (3°), onder meer de indeling van de parlementsleden in taalgroepen (artikel 43 van de Grondwet), de vervanging van een 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°);

(1) De punten a) en b) zijn overgenomen uit het advies dat de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling wetgeving, op 10 oktober 1995, onder de nummers L. 24.111/A.G. - 24.594/A.G. heeft gegeven.

- het internationale domein (3°, 5°, 6° en 7°);
- het financiële domein (3°);
- het domein van de jurisdictie (3°, 8° en 9°).

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

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

- in de in artikel 77, eerste lid, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" komen vaak overlappingsen voor : zo worden in 3° bijvoorbeeld de artikelen 39, 77, 117, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 163, 166, 167, § 4 en § 5, 175 en 177 van de Grondwet vermeld, terwijl de in deze artikelen bedoelde wetten met een bijzondere meerderheid dienen te worden aangenomen en om die reden reeds vallen onder de in artikel 77, eerste lid, 4°, van de Grondwet vermelde wetten; zo vallen de in 7° bedoelde wetten ook reeds onder de in artikel 77, eerste lid, 3° en 4°, van de Grondwet vermelde wetten;
- in de in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet vermelde "aangelegenheden" zijn de wetten bedoeld in de artikelen 145 en 146 van de Grondwet vermeld, terwijl een verwijzing naar de in artikel 161 van de Grondwet bedoelde wetten ontbreekt;

(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.

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

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

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

Het zou evenwel onjuist zijn daaruit af te leiden dat de wetgevende initiatieven, die vereist zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Grondwet en die niet worden genoemd in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, automatisch binnen de werkingssfeer van artikel 78 en van het virtuele 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 bicameralisme daarentegen niet van toepassing zijn.

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

Zoals aangegeven wordt in het verslag Tant, opge maakt namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten (gedr. stuk 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 bicameralisme, "want deze (de hoven en rechtbanken) dienen zoals de Raad van State de decreten, ordonnanties en besluiten van de gemeenschappen en de gewesten toe te passen en, indien zij hiertoe bevoegd zijn, op hun grondwettigheid en wettigheid te toetsen".

.../...

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

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

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

.../...

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

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

Immers leest men in de rechtspraak van het Arbitragehof, weliswaar met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, over de bepaling in het vroegere artikel 94 van de

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

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" (1). Volgens die rechtspraak vinden de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken hun grondslag in het vroegere artikel 94 van de Grondwet, thans artikel 146 van de Grondwet (2). Deze laatste grondwetsbepaling komt voor in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, teneinde de in artikel 146 van de Grondwet bedoelde wetten onder de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat te doen ressorteren. Aldus zijn niet alleen de "organisatie" maar ook de "bevoegdheid" van de hoven en rechtbanken integraal bicamerale aangelegenheden.

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

-
- (1) Arbitragehof, nr. 40/92, 13 mei 1992, B.3. Vergelijk eveneens Arbitragehof, nr. 41/90, 21 december 1990, B.3.
- (2) Anders is het met de rechtspleging of de procedure-regels, waarvoor de wetgever alleen op grond van zijn residuaire bevoegdheid bevoegd is gebleven : Arbitragehof, nr. 49/93, 24 juni 1993, B.4.
- (3) Tijdens de parlementaire voorbereiding werd dit eveneens opgemerkt door een lid, dat betoogde dat de verwijzing naar Deel II van het Gerechtelijk Wetboek enkel een indicatieve waarde heeft : Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-19/2°, p. 18.

.../...

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 (1). 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 omgerijmdheden 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 het vormelijke criterium, zouden de militaire rechtbanken aan de gelijke bevoegdheid van Kamer en Senaat ontsnappen, ondanks het feit dat deze rechtscolleges, tezamen 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 volgen-

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

de opgemerkt : "Die vermelding behoort ... overeenkomstig die grondwetsbepaling (artikel 83) te worden opgenomen in de tekst zelf die aan de koninklijke bekrachtiging wordt voorgelegd en in de wet zoals zij in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt (1)". Naargelang van het geval wordt zij erin opgenomen in een inleidende bepaling of in een slotbepaling.

Moeilijker liggen de zaken echter indien het ontwerp of voorstel van wet (een zogenaamd "gemengde" wet) bepalingen bevat die behoren tot verschillende domeinen welke worden behandeld door de voornoemde grondwettelijke teksten (2). Is het nodig de ontworpen tekst opzettelijk te splitsen, onderscheiden teksten op te stellen en aldus een handelwijze te volgen die de Raad 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 aan gelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet regelen. Zulke teksten behoren in afwijking van artikel 36 van de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, met uitsluiting van de bevoegdheid van de Senaat, zodat ze steeds in een onderscheiden stuk moeten worden opgenomen.

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

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

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. 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.

(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. stuk 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

*

* *

Op het verzoek om aan de hand van die aanwijzingen het standpunt van de stellers van het ontwerp toe te lichten wat de toepassing betreft op het onderhavige geval van de

(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.

parlementaire procedure voor de goedkeuring van de wetteksten, hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

"Commissie van Beroep.

De bepalingen van de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp hebben tot doel een verhaal te organiseren voor de Commissie van Beroep tegen de beslissingen van de marktautoriteiten die door de Koning kunnen worden opgericht overeenkomstig artikel 31 van de wet van 6 april 1995 (Belfox, het Rentenfonds). Tot heden is dit verhaal slechts georganiseerd tegen de beslissingen van het directiecomité van een effectenbeursvennootschap (zie de artikelen 23 tot 25 van de wet van 6 april 1995).

Voorheen was het verhaal georganiseerd bij de Minister van Financiën (ook voor Belfox). Tegen de beslissing van de Minister van Financiën staat beroep open bij de Raad van State. Om een zeker parallellisme te verzekeren, wordt voorgesteld het verhaal op uniforme wijze te regelen. De Commissie van Beroep kan worden beschouwd als een administratief orgaan, tegen wiens beslissingen beroep ook mogelijk is bij de Raad van State.

Hoewel plaatsvervangende leden zijn voorzien (noodzakelijk om het quorum te bereiken) is in de wet niet voorzien dat belanghebbenden de leden van de Commissie van Beroep kunnen wraken. Het spreekt vanzelf dat de beslissingen van de Commissie van Beroep moeten gemotiveerd zijn, in het licht van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen".

c) Besluit.

Indien de commissie van beroep, volgens de interpretatie van de gemachtigden van de minister, geen

.../...

administratief rechtscollege is, moeten de ontworpen bepalingen die erop betrekking hebben worden goedgekeurd volgens de in artikel 78 van de Grondwet vastgestelde procedure.

Artikel 13 daarentegen voorziet in een geval van vordering tot staking bij de rechtbank van koophandel. Die aangelegenheid wordt geregeld in artikel 220 van de wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en de financiële markten; het betreft een uitbreiding van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van koophandel. Bijgevolg is die nieuwe bevoegdheid, om de onder a) van de algemene opmerkingen uiteengezette redenen, een aangelegenheid bedoeld in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp dient te worden gewijzigd als volgt :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 april 1995 ... en van de wet van 4 december 1990 ...".

.../...

Voordrachtformulier.

In het voordrachtformulier dient na de begroetingsformule te worden geschreven : "Op de voordracht van Onze Minister van Financiën,

Hebben Wij besloten en besluiten Wij :

Onze Minister van Financiën is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers in te dienen :".

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Om de in de algemene opmerkingen uiteengezette redenen moet de bepaling als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, met uitzondering van artikel 13 dat een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 77, eerste lid, 3^o, van de Grondwet".

Artikel 2.

De inleidende zin van artikel 2 moet als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Art. 2. Artikel 2, § 4, van de wet van 6 april 1995 ... wordt aangevuld met de volgende woorden :".

Bovendien zou het beter zijn de toe te voegen tekst als volgt te redigeren :

"hetzij op een vennootschap voor makelarij in financiële instrumenten, bedoelde in boek II, titel II, van deze wet, die optreedt als makelaar of als bemiddelaar".

Artikel 3.

1. De punten A, B, C en D dienen vervangen te worden door 1^o, 2^o, 3^o en 4^o.

2. De bepaling onder 1^o moet als volgt worden gesteld :

"1^o Paragraaf 1 wordt aangevuld met het volgende lid :".

3. Kan het ontworpen lid worden begrepen door vergelijking met de aan andere autoriteiten opgedragen bevoegdheden, toch rijst bij de Raad van State de vraag of de paragraaf niet moet worden herzien om een herhaling van het eerste lid van paragraaf 1 van artikel 2 van de wet te voorkomen. De woorden "De marktautoriteiten", die tweemaal voorkomen in het nieuwe lid, moeten hoe dan ook worden vervangen door de woorden "het directiecomité".

.../...

4. De woorden "handelend op grond van een delegatie" in het nieuwe lid, wekken de indruk dat de in artikel 20, § 1, eerste lid, bedoelde opdrachten van het directiecomité niet kunnen worden gedelegeerd. De stellers van het ontwerp moeten hun bedoeling duidelijk maken.

Het zou bovendien beter zijn de bepaling in kwestie als volgt te redigeren :

"Het directiecomité of elk lid ervan, dat handelt krachtens een opdracht van dat comité, mag ter plaatse een onderzoek instellen en zonder verplaatsing kennis en afschrift nemen van alle informatie die in het bezit is van een lid van de markten om na te gaan of de wets- en verordeningbepalingen met betrekking tot de transacties van elk lid van die markten worden in acht genomen alsmede om de juistheid en oprechtheid na te gaan van de door het lid aan het directiecomité verstrekte informatie".

5. De bepaling onder 2° moet als volgt worden gesteld :

"2° In paragraaf 2 worden tussen het woord "kan" en de woorden "bevelen dat een einde wordt gemaakt" de woorden "aan onverschillig wie" ingevoegd.

6. De bepaling onder 3° moet als volgt worden gesteld :

.../...

"3º Paragraaf 2 wordt aangevuld met de volgende leden :".

7. In weerwil van de door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg lijkt de wijziging die onder punt c (3º) wordt aangebracht in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 20 een doublure te vormen met de wijziging die in paragraaf 1 wordt aangebracht. Indien daarentegen de wijziging die wordt aangebracht in paragraaf 2 een afwijking vormt van de in paragraaf 1 gestelde regel, moet in de ontworpen tekst worden vermeld dat het een afwijkingsbepaling betreft.

8. Het zou aangewezen zijn in de memorie van toelichting de voorlaatste zin van het eerste lid te preciseren; de bepaling luidt als volgt :

"De personen die opeenvolgend tussenkomen in het overmaken van opdrachten of in de uitvoering van de betrokken verrichtingen zijn door eenzelfde verplichting verbonden".

De ontworpen leden zouden bovendien beter als volgt worden gesteld :

"Indien er ..., alsook om toezicht te houden over de toepassing van boek V van ..., kunnen de ... bedoeld in artikel 2 van deze wet eisen dat zij hun elke inlichting verstrekken die zij ... opdracht. De personen die achtereenvolgens optreden bij het geven van opdrachten of bij de

.../...

uitvoering van de verrichtingen in kwestie, ... verbonden.
De ... geschiedt ter plaatse.

De bemiddelaars ... zij moeten optreden, vooraf
ervan in kennis stellen dat hun optreden afhankelijk is van
de toestemming om de identiteit van ... kenbaar te maken aan
de marktautoriteiten.

Indien de voorschriften van het vorige lid niet
worden nagekomen, mag de bemiddelaar ... (voorts zoals in
het ontwerp)".

9. De bepaling onder 4^o moet als volgt worden
gesteld :

"4^o Paragraaf 3 wordt aangevuld met het volgende lid :

"Wanneer de marktautoriteiten ..., nemen zij ...
waarborgen. Zij kunnen onder meer ... die de ver-
effening van die verrichtingen op zich neemt".

Artikel 4.

De inleidende zin moet als volgt worden ge-
redigeerd :

"Art. 4. In artikel 23 van dezelfde wet worden de woorden
"en in artikel 20, § 3" vervangen door de woorden "in
artikel 20, § 3 en in artikel 32, § 1, 1^o, 3^o en 6^o".

.../...

Artikel 6.

In de vervangingszin dienen de woorden "of van de marktautoriteiten bedoeld in artikel 31 die bevoegd zijn om de beslissing te nemen waartegen het verhaal wordt ingericht" in het meervoud te worden geschreven.

Krachtens artikel 25 van de wet van 6 april 1995 komt het de Koning toe de procedure te bepalen die van toepassing is op de beroepen bij de commissie van beroep, na advies van de effectenbeursvennootschappen en van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen.

Uit de wijziging die in dat artikel wordt aangebracht kan niet met zekerheid worden opgemaakt of de Commissie voor het Bank- en Financiewezen tevens een advies zal uitbrengen wanneer het om de procedure inzake beroep tegen de beslissingen van de andere marktautoriteiten zal gaan; het voegwoord "of" doet twijfel ontstaan.

In het geval dat het advies van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen altijd vereist zou zijn, zou het verkieslijk zijn artikel 25 als volgt te redigeren :

"De Koning stelt de procedure vast die van toepassing is op de beroepen bedoeld in artikel 23, na advies van de effectenbeursvennootschappen of van de marktautoriteiten bedoeld in artikel 31, die bevoegd zijn om de beslissing te nemen waartegen het beroep is gericht, en na advies van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen".

.../...

Artikel 7.

1. De inleidende zin moet als volgt worden geredigeerd :

"Art. 7. In artikel 31 van dezelfde wet wordt tussen het tweede en derde lid het volgende lid ingevoegd :".

2. De tweede zin van het nieuwe voorgestelde lid begint met de woorden "Deze autoriteit" terwijl in de eerste zin sprake is van de "marktautoriteiten ...". De tweede zin dient dus te beginnen met de woorden "Deze marktautoriteiten hebben, ...".

Voorgesteld wordt het nieuwe lid als volgt te redigeren :

"De aldus opgerichte of georganiseerde markt-autoriteiten hebben, wat die markten betreft, dezelfde bevoegdheden als die van het directiecomité, bedoeld in de artikelen 18, 19 en 20, § 1 en 2".

Artikel 8.

De inleidende zin van dit artikel is niet conform de voorgestelde wijziging.

.../...

In de zin wordt immers vermeld dat in artikel 32, § 1, van de wet van 6 april 1995 de bepaling onder 8° moet worden vervangen, terwijl de wijziging eveneens een 9° bevat.

In "9°" dient in de Franse tekst tevens het woord "visées" in het meervoud te worden geschreven en in de Nederlandse tekst de woorden "lid 2" te worden vervangen door de woorden "tweede lid".

De inleidende zin dient ten slotte te verwijzen naar artikel 32, § 1, 8°, van dezelfde wet zonder de datum ervan te vermelden.

Artikel 9.

1. Artikel 9 bevat geen inleidende zin.

Men schrijve :

"Art. 9. Artikel 41, § 2, van dezelfde wet, wordt aangevuld met het volgende lid :".

2. De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat de redactie van het voorgestelde nieuwe lid, althans het eerste gedeelte ervan, moet worden vereenvoudigd als volgt :

.../...

"Diezelfde instellingen zijn bovendien bevoorrecht op alle financiële instrumenten, gelden en andere rechten die zij als tegoed van cliënten van een deelnemer op een rekening hebben staan, voor zover die cliënten aan de deelnemers de in artikel 148, § 3, bedoelde toestemming hebben verleend om ze bij de bovenvermelde instellingen op rekening te plaatsen".

3. In het tweede gedeelte van het nieuwe lid wordt voorgesteld het woord "voormelde" te vervangen door het woord "de".

Artikel 10.

De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Art. 10. In artikel 77 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° ... ;

2° In paragraaf 2, derde lid, worden de woorden "deposito's" en "belegd" onderscheidenlijk vervangen door de woorden "tegoeden" en "geplaatst";

3° In paragraaf 3 wordt het woord "belegde" vervangen door het woord "geplaatste".

.../...

Artikel 11.

In de vijfde zin van de commentaar wordt verwezen naar artikel 44 van de wet van 6 april 1995. De bepaling die voorschrijft dat de beleggingsondernemingen vergunningsplichtig zijn is echter artikel 47 van de genoemde wet.

De voorgestelde wijziging in artikel 165 van de wet van 6 april 1995 heeft geen betrekking op de vergunning van rechtswege. Voorgesteld wordt dus om ze aan het slot van dat artikel in te voegen.

De tekst van het ontwerp vertoont bepaalde leemten.

Zo wordt niet vermeld aan welke voorwaarden die ondernemingen moeten voldoen om de vergunning te krijgen. Het zou wenselijk zijn te verwijzen naar de artikelen 47 en volgende van de wet van 6 april 1995 om elke dubbelzinnigheid te voorkomen.

Tevens wordt bepaald dat de onderneming die de vergunning niet binnen de voorgeschreven termijn verkrijgt, haar activiteiten niet meer mag voortzetten in België.

Het is evenwel mogelijk dat zij de vergunning niet heeft gekregen omdat de Commissie voor het Bank- en Financiewezen vertraging heeft opgelopen bij het onderzoek van de aanvragen.

Die onderneming moet dus de kans worden geboden om, overeenkomstig artikel 52 van de wet van 6 april 1995,

.../...

beroep in te stellen bij de Minister van Financiën. Tevens zou moeten worden duidelijk gemaakt dat de onderneming eerst na afloop van dat beroep ertoe gehouden is haar activiteiten in België te onderbreken, voor zover de zaak niet in haar voordeel is beslecht.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Art. 11. Artikel 165 van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt :

"De beleggingsondernemingen naar Belgisch recht die hun activiteit uitoefenen in België en die vooraf niet om een vergunning van de Commissie voor het Bank- en Financiewezen hebben moeten verzoeken, omdat zij geen beleggingsdiensten verlenen aan het publiek, moeten bij deze Commissie zulk een aanvraag indienen onder de in de artikelen 47 en volgende bepaalde voorwaarden en binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet.

De Commissie voor het Bank- en Financiewezen doet uitspraak over de aanvraag binnen twee maanden na indiening van een volledig dossier en uiterlijk negen maanden na ontvangst van de aanvraag (1).

De beleggingsonderneming naar Belgisch recht die na afloop van die termijn geen vergunning heeft gekregen,

(1) Zie artikel 50 van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs.

kan overeenkomstig artikel 52, beroep instellen bij de Minister van Financiën.

Indien de vergunning haar niet wordt verleend, mag zij de uitoefening van de in deze wet bedoelde activiteiten in België niet meer voortzetten".

Artikel 13.

De inleidende zin moet als volgt worden geredigeerd :

"Art. 13. Artikel 220, tweede lid, 5°, van de wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en financiële markten, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Bovendien zou de bepaling onder 5° beter als volgt worden gesteld :

"5° het sluiten of uitvoeren van transacties in financiële instrumenten met schending van boek I ... of geen gevolg geven aan een bevel van de marktautoriteiten om een praktijk te staken die in strijd is met het reglement van de betrokken marktautoriteiten, overeenkomstig artikel 20, § 2, van dezelfde wet".

.../...

Artikel 14.

De inleidende zin moet als volgt worden geredigeerd :

"Art. 14. Artikel 221, § 1, van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgende lid :".

Het nieuw ontworpen lid zou beter als volgt worden gesteld :

"De vordering op grond van artikel 220, eerste lid, 5°, kan ..., voor de transacties of praktijken die indruisen tegen de regels die van toepassing zijn op de Belgische gereguleerde markten waarover zij het toezicht uitoefenen".

SLOTOPMERKING.

In het voorlaatste lid van de memorie van toelichting wordt verwezen naar de mogelijkheid voor de marktautoriteiten om protocollen te sluiten om "de controlefunctie met betrekking tot de eerbiediging van de bepalingen inzake informatie aan het publiek, transparantie en handel met voorkennis ..." uit te oefenen.

Over dat punt wordt in het dispositief niets gezegd. De gemachtigden van de minister hebben de volgende uitleg verstrekt :

.../...

"Nu reeds bestaan er protocollen, enerzijds tussen de CBF en de CIF, anderzijds tussen de CBF en de Beurs Brussel Samenwerkingsakkoorden (protocollen). Beide instellingen regelen de wijze van samenwerking, zonder dat hiervoor een uitdrukkelijke wettelijke basis is voorzien.

In de memorie wordt enkel verduidelijkt dat dit ook mogelijk is aangaande insider trading en occasionele informatie, zonder dat het gaat om een bevoegdheidsdelegatie, doch om een praktische samenwerking, dit om redenen van efficiëntie".

In de memorie van toelichting dient uitleg te worden verstrekt in verband met de juridische strekking van die protocollen.

Ten slotte zij erop gewezen dat de Nederlandse tekst van het ontwerp te wensen overlaat, zowel wat het correcte taalgebruik betreft als wat de stijl betreft. Bij wijze van voorbeeld zijn in het advies tekstvoorstellen gedaan.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée 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. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.