

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.390/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 5 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet de loi "instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif" (Doc. parl., Sénat, session 2003-2004, n° 3-648/1), a donné le 5 juillet 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.390/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 mei 2006 door de Voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie" (Parl. St., Senaat, zitting 2003-2004, n° 3-648/1), heeft op 5 juli 2006 het volgende advies gegeven :

Portée du projet

Le projet de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, adopté par la Chambre et actuellement examiné par le Sénat, a déjà fait l'objet de commentaires doctrinaux ⁽¹⁾.

Ce projet institue, au sein des chambres législatives, un Comité parlementaire chargé du suivi législatif. Ce comité serait composé sur le modèle de la Commission interparlementaire de concertation visée à l'article 82 de la Constitution et organisée par la loi du 6 avril 1995 (article 2 du projet).

Le Comité serait alimenté par trois sources. Des requêtes pourraient lui être adressées par toute personne physique et morale de droit public ou privé, ainsi que par tout service administratif ou autorité publique chargée de contrôler l'application de la loi ou encore par les parlementaires eux-mêmes (articles 4 à 8). La jurisprudence de la Cour d'arbitrage serait prise en considération (articles 9 et 10). Des rapports lui seraient adressés, notamment par le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux (articles 11 à 13).

Le Comité ferait rapport sur l'examen de ces différentes sources d'information et pourrait le cas échéant émettre des "propositions d'initiative législative" (articles 8, 9 et 13). Ce projet appelle les observations générales suivantes.

Observations générales

A. Compétence du législateur

1. L'article 60 de la Constitution énonce que "Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions".

⁽¹⁾ Voir notamment J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Deventer, Kluwer, 2002, pp. 40-53; du même auteur, "Een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie", T.v.W., 2004, pp. 275-278 (dans le cadre d'un numéro thématique consacré par cette revue à l'évaluation législative).

Comme le Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, cette disposition vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif ⁽²⁾.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions ⁽³⁾ ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée.

2. L'on ne pourrait se fonder sur le précédent de la Commission parlementaire de concertation. En effet, celle-ci est expressément prévue par l'article 82 de la Constitution qui charge la loi d'en préciser la composition et le fonctionnement ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

⁽³⁾ Voir notamment les avis 18.502/2, donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 1988, n° 162/2-1988); 25.413/2, donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (Doc. Parl., Sénat, session 1996-1997, n° 390/2); 26.054/4, donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (Doc. Parl., Chambre, session 1995-1996, n° 618/3); avis 33.638/3, donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (Doc. Parl., Chambre, session 2002-2003, DOC 50 - 2141/001). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. VELU, *Droit public*, T I, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

⁽⁴⁾ Loi du 6 avril 1995 organisant la Commission parlementaire de concertation prévue par l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Cette commission parlementaire est d'ailleurs la seule qui soit prévue par le texte même de la Constitution. À l'occasion de l'adoption de la loi du 6 avril 1995, le Conseil d'État a souligné les différences qui séparent cette commission parlementaire de concertation de toutes les autres commissions parlementaires créées sur base des règlements des assemblées :

"La commission parlementaire de concertation visée à l'article 41, § 5, [article 82] n'est pas une commission parlementaire classique. À la différence de celle-ci qui se borne à faire rapport à l'assemblée plénière, la commission parlementaire de concertation est appelée à prendre des décisions qui s'imposent de plein droit aux deux assemblées.

Les commissions parlementaires classiques sont constituées au sein d'une assemblée. Elles sont, en principe, composées de membres d'une seule assemblée. Au contraire, la commission parlementaire de concertation est, suivant le texte de l'article 41, § 5 [article 82] constituée paritairement, à la fois de membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

Enfin, elle est la seule à être créée par la Constitution et organisée par la loi alors que les attributions des commission parlementaire classiques et le fonctionnement de celles-ci sont prévus par le règlement de chacune des deux assemblées parlementaires.

C'est en ayant présente à l'esprit cette spécificité de la commission de concertation qu'il convient de lire le présent avis" ⁽⁵⁾.

3. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne - et même doive intervenir - dans un domaine qui relève du "mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions" ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Avis 23.010/2, donné le 9 février 1994, sur une proposition devenue 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'État (Doc. Parl., Sénat, session 1993-1994, n° 941-2).

⁽⁶⁾ Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/A, donné le 4 juin 1975 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, sur un projet de loi "régulant la responsabilité juridique des Ministres" (Doc. parl., Chambre, session 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

3.1. Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi ⁽⁷⁾. L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

Il n'apparaît pas au Conseil d'État que le présent projet crée une obligation quelconque à charge des tiers. Cette justification fait donc, en l'espèce défaut, sauf en ce qui concerne l'obligation visée par l'article 11 faite au procureur général près la Cour de cassation et au Collège des procureurs généraux d'adresser un rapport annuel.

3.2. La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme que seule la loi est en mesure d'apporter ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Voir également : J. VELAERS, op.cit., p. 297; J. VELU, op.cit., p. 524; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, "Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996", in M. VAN DER HULST en L. VENY, Parlementair recht - Commentaar en teksten, Gent, Mys en Breesch, A.2.5.3.3., p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2, donné le 29 mars 1995, sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (Doc. Parl., Sénat, session 1994-1995, n° 1334-2).

⁽⁸⁾ A. ALEN, op. cit., n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, op. cit., A.2.5.3.3., p. 9.

Le Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne 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 ⁽⁹⁾. L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées ⁽¹⁰⁾.

La matière du "suivi législatif" concerne les deux chambres dans une de leurs fonctions les plus essentielles, leur fonction normative. Pour une assemblée dotée de pouvoirs législatifs, évaluer ne peut servir qu'à mieux légiférer.

La question se pose dès lors de savoir si, dans l'état actuel de la Constitution, l'intervention du législateur en la matière est admissible, d'autant qu'elle consiste à instaurer une commission parlementaire mixte (appelée "Comité") alors que, dans un régime bicaméral, les chambres siègent séparément, sauf les cas expressément prévus par la Constitution ⁽¹¹⁾, et que la loi en projet règle complètement et en détail l'organisation, la compétence et le mode de fonctionnement de cette commission sans en rien référer aux règlements des assemblées.

⁽⁹⁾ Avis 6.859/1, donné le 10 novembre 1959, sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (Doc. Parl, Sénat, session 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : avis 6.765/2, donné le 11 septembre 1959, sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge (Doc. Parl., Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28); avis 17.060/9, donné le 12 février 1986, sur une proposition de loi "régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat" (Doc. parl., Chambre, session 1985-1986, n° 22/2); voir aussi : J. VELAERS, op. cit., p. 298; J. VELU, op. cit., pp. 523-524.

⁽¹⁰⁾ Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961, précitée.

⁽¹¹⁾ Articles 92, 93 et 95 de la Constitution. L'article 82 est le seul texte constitutionnel à prévoir non seulement une commission parlementaire, mais aussi une commission paritaire. Sur la pratique de telles "commissions mixtes", voir J.-M. DUFFAU, Les règlements des assemblées parlementaires belges, Paris, LGDJ, 1978, p. 55 qui souligne que de telles commissions "se fondent sur un simple accord des Assemblées". La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la compatibilité ouverte des partis politiques instaure cependant une telle commission paritaire (article 1^{er}, 4°).

En conclusion, sous réserve des dispositions qui imposent des obligations aux tiers, la loi en projet n'est admissible que pour autant que soit démontrée l'existence d'une nécessité impérieuse d'apporter au problème de l'évaluation législative par les chambres législatives une solution uniforme qui ne pourrait être atteinte par une modification du règlement d'une ou des deux assemblées, ces règlements pouvant, le cas échéant, être harmonisés de commun accord afin de mettre sur pied, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée, l'instrument d'évaluation recherché.

4. Sous réserve de l'observation qui précède, le texte de la loi en projet doit, en vue de respecter la Constitution, distinguer les éléments essentiels qui doivent absolument rester communs et qui justifient l'intervention du législateur, des mesures de mise en oeuvre ou de détail ⁽¹²⁾. Afin de respecter au maximum l'autonomie des assemblées, ces derniers aspects devraient être traités dans le règlement d'ordre intérieur du Comité.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas, par exemple, pourquoi l'article 2, alinéa 2, 2°, du projet exige que la moitié au moins des sénateurs soient désignés parmi les sénateurs communautaires ⁽¹³⁾.

Il convient, en d'autres termes, de respecter le principe de proportionnalité : la loi ne peut intervenir que là où c'est strictement nécessaire.

⁽¹²⁾ Voir J. VELU, op. cit., p. 524. Cette manière de légiférer est par exemple utilisée par la loi du 3 mai 1880 sur les commissions d'enquêtes (articles 3 et 12) et par la loi précitée du 31 mai 1961 (article 2, alinéa 4).

⁽¹³⁾ Comparez avec l'article 1^{er}, 4°, alinéa 2 de la loi précitée du 4 juillet 1989.

B. Nature des "requêtes" et respect de l'article 28 de la Constitution

1. Une des sources principales d'information du "Comité parlementaire chargé du suivi législatif" sont les "requêtes" émanant soit de tout service administratif chargé d'appliquer la loi ou de toute autorité publique chargée d'en contrôler l'application, soit de toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé, soit de députés ou de sénateurs (article 4 du projet).

L'objet de ces requêtes est décrit de manière fort large, voire extensive par l'article 3. Peuvent être dénoncés à peu près tous les vices de la loi, soit leurs difficultés d'application liées à la complexité des textes, à leurs lacunes, à leurs incohérences ou erreurs, à leur manque de précision et à l'interprétation multiple qui en découle ou à leur caractère désuet ou contradictoire ou encore l'inadéquation des lois par rapport aux situations qu'elles régissent (article 3 du projet). De manière peu justifiable, ne sont toutefois visés que les textes en vigueur depuis au moins trois ans ⁽¹⁴⁾.

Les citoyens, notamment, qui sont ainsi appelés, par leur initiative, à contribuer au "suivi législatif" doivent cependant être mis au courant de la portée de leur démarche, à savoir aboutir, le cas échéant, à une correction de la loi. En d'autres termes, la "requête" visée par le projet doit être soigneusement distinguée des "réclamations" adressées au collège des médiateurs ⁽¹⁵⁾. Le but des deux démarches est nettement différent : d'un côté, participer indirectement à l'amélioration de la législation, de l'autre, chercher à résoudre une difficulté administrative. Or, pour le particulier, la distinction entre la loi, son interprétation et son application peut dans bien des cas paraître ardue.

⁽¹⁴⁾ Cette exclusion repose, semble-t-il, sur la volonté d'empêcher l'opposition parlementaire de revenir, par la voie du suivi législatif, sur des textes votés contre son gré. La pratique des "lois de réparation" montre cependant que des textes très récents doivent parfois être modifiés à court délai.

⁽¹⁵⁾ Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, articles 8 à 14. L'on peut d'ailleurs s'étonner que le collège des médiateurs fédéraux ne soit pas cité expressis verbis comme une des sources de renseignements privilégiées du "comité" à créer.

Le projet sème ici la confusion en demandant au requérant d'indiquer le service chargé d'appliquer le texte légal mis en cause ainsi qu'un résumé de la position de ce service sur les griefs du requérant, comme si tout texte légal devait nécessairement être appliqué par un "service" (article 5, alinéa 2, 5° et 6° du projet).

2. Les "requêtes" adressées au Comité parlementaire chargé du suivi législatif sont en même temps des pétitions au sens de l'article 28 de la Constitution. Les conditions de recevabilité d'une pétition sont réduites au strict minimum : il suffit d'un écrit, signé et dont il est possible d'inférer une question ⁽¹⁶⁾. Le projet contient par contre diverses causes d'irrecevabilité qui permettent au Comité d'écarter d'office certaines requêtes, sans toutefois l'y obliger (articles 3 à 6 du projet).

Cette contradiction pourrait être aisément résolue en décidant que les requêtes écartées par le Comité pour cause d'irrecevabilité devraient être transmises aux commissions des pétitions de la Chambre et du Sénat.

De la même manière, puisque le Comité peut sélectionner les requêtes sur lesquelles portera son examen (article 6, alinéa 2), les requêtes non retenues devraient connaître un sort identique.

C. Interférences avec l'initiative législative

Le Comité est dans certains cas appelé à annexer à son rapport une proposition d'initiative législative établie par consensus (articles 8, alinéa 2, 9, alinéa 2 et 13).

⁽¹⁶⁾ J. VANDE LANOTTE, *Het petitierrecht ont(k)leed*, Antwerpen, Kluwer, 1986, pp. 35-36; voir l'avis 26.693/1/V - 26.694/1/V - 26.695/1/V, donné le 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 "tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" (Doc. Vl. R., zitting 1996-1997, n° 498/2).

S'il n'est que normal qu'au terme de l'analyse critique d'une ou plusieurs lois, un ou plusieurs textes de substitution soient simplement suggérés aux autorités disposant du droit d'initiative, il conviendrait toutefois que cette terminologie soit modifiée pour souligner nettement que le droit d'initiative prévu par l'article 75 de la Constitution n'est en rien affecté.

Draagwijdte van het ontwerp

Het ontwerp van wet tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, dat door de Kamer is aangenomen en thans door de Senaat wordt behandeld, heeft reeds aanleiding gegeven tot commentaren in de rechtsleer ⁽¹⁾.

Dit ontwerp voorziet in de oprichting, binnen de wetgevende kamers, van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Dat Comité zou worden samengesteld naar het voorbeeld van de Interparlementaire Overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet, die wordt geregeld bij de wet van 6 april 1995 (artikel 2 van het ontwerp).

Het Comité zal op drie manieren aangesproken kunnen worden. Elke natuurlijke persoon en elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon, iedere administratieve dienst of openbare overheid die ermee belast is toe te zien op de toepassing van de wet, alsook parlementsleden zelf kunnen een verzoekschrift richten aan het Comité (artikelen 4 tot 8). De jurisprudentie van het Arbitragehof zal in overweging worden genomen (artikelen 9 en 10). Inzonderheid de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal zenden aan het Comité een verslag toe (artikelen 11 tot 13).

Het Comité brengt verslag uit over het onderzoek van die verschillende bronnen van informatie en kan in voorkomend geval een "voorstel van wetgevend initiatief" doen (artikelen 8, 9 en 13). Omtrent dit ontwerp dienen de volgende algemene opmerkingen te worden gemaakt.

⁽¹⁾ Zie inzonderheid J. VAN NIEUWENHOVE, Wetsevaluatie in België, Deventer, Kluwer, 2002, blz. 40-53; van dezelfde auteur, "Een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie", T.v.W., 2004, blz. 275-278 (in het kader van een themanummer dat door dat tijdschrift is gewijd aan wetsevaluatie).

Algemene opmerkingen

A. Bevoegdheid van de wetgever

1. Artikel 60 van de Grondwet bepaalt :

"Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent."

Zoals de Raad van State meermaals eraan herinnerd heeft, beoogt die bepaling de onafhankelijkheid van iedere assemblee te garanderen, zowel ten aanzien van de andere als van de uitvoerende macht ⁽²⁾.

In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen ⁽³⁾ of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend.

⁽²⁾ J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 297.

⁽³⁾ Zie inzonderheid advies 18.502/2, op 8 juni 1988 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (Gedr. Stuk Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2-1988); advies 25.413/2, op 16 oktober 1996 verstrekt over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten" (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1996-1997, nr. 390/2); advies 26.054/4, op 3 maart 1997 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1995-1996, nr. 618/3); advies 33.638/3, op 24 september 2002 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, DOC 50 - 2141/001). Zie, meer in het algemeen, J. VELAERS, op. cit., blz. 250-251, 297-299, 519-520; J. VELU, Droit public, deel I, Le statut des gouvernants, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 521-525.

2. Het is verkeerd zich te baseren op het precedent van de Parlementaire Overlegcommissie. Deze wordt immers uitdrukkelijk omschreven in artikel 82 van de Grondwet, dat de wetgever ermee belast de samenstelling en de werkwijze ervan te bepalen ⁽⁴⁾.

Deze parlementaire commissie is overigens de enige die in de tekst zelf van de Grondwet wordt genoemd. Bij de goedkeuring van de wet van 6 april 1995 heeft de Raad van State de verschillen beklemtoond tussen deze Parlementaire Overlegcommissie en alle overige parlementaire commissies opgericht op basis van de reglementen van de assemblees :

"De parlementaire overlegcommissie genoemd in artikel 41, § [artikel 82] is geen klassieke parlementaire commissie. In tegenstelling tot deze laatste, die zich ertoe bepaalt verslag uit te brengen aan de algemene vergadering, moet de parlementaire overlegcommissie beslissingen nemen die voor de beide vergaderingen van rechtswege bindend zijn.

De klassieke parlementaire commissies worden opgericht binnen een vergadering. In beginsel bestaan ze uit leden van één enkele vergadering. De parlementaire overlegcommissie daarentegen is volgens de tekst van artikel 41, § 5, [artikel 82] paritair samengesteld, zowel uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als van de Senaat.

Ten slotte is zij de enige commissie die bij de Grondwet wordt opgericht en bij de wet wordt geregeld, terwijl de bevoegdheden en de werkwijze van de klassieke parlementaire commissies vastgelegd worden in het reglement van elk van beide parlementaire vergaderingen.

Dit advies moet worden gelezen in het licht van het specifieke karakter van de overlegcommissie" ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Advies 23.010/2, op 9 februari 1994 verstrekt over een voorstel dat is geworden 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 (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1993-1994, nr. 941-2).

3. Er is evenwel aanvaard dat in bepaalde gevallen de wetgever optreedt - en moet optreden - in een aangelegenheid die ressorteert onder "de wijze (...) waarop [iedere kamer] haar bevoegdheden uitoefent" ⁽⁶⁾.

3.1. Het eerste geval is datgene waarin aan derden beperkingen van hun rechten of bepaalde plichten worden opgelegd, hoofdzakelijk in aangelegenheden ten aanzien waarvan de Grondwet de medewerking van de wetgever voorschrijft ⁽⁷⁾. De organisatie, bij de wet van 3 mei 1880, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, van het recht op parlementaire onderzoeken is er het treffendste voorbeeld van. Geen enkele voor de burger dwingende bepaling kan haar grondslag vinden in het reglement van een assemblee.

Het komt de Raad van State voor dat het onderhavige ontwerp geen enkele verplichting ten aanzien van derden invoert. Deze verantwoording geldt dus niet in dit geval, behalve wat betreft de verplichting, omschreven in artikel 11, voor de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en voor het College van procureurs-generaal om jaarlijks een verslag toe te zenden.

3.2. Het tweede geval waarin het optreden van de wetgever is aanvaard, is datgene waarin het probleem vanwege de aard ervan een eenvormige oplossing vereist waarin alleen bij wet kan worden voorzien ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Zie in dat verband, voor een algemene uiteenzetting, advies 12.260/1/A, op 4 juni 1975 door de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekt over een ontwerp van wet "tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers" (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1974-1975, nr. 651/1, blz. 20 e.v.).

⁽⁷⁾ Zie eveneens J. VELAERS, op. cit., blz. 297; J. VELU, op. cit., blz. 524; A. ALLEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, nr. 214, blz. 192; F. MEERSCHAUT, "Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996", in M. VAN DER HULST en L. VENY, Parlementair recht - Commentaar en teksten, Gent, Mys en Breesch, A.2.5.3.3., blz. 8. Zie eveneens advies 24.328/2, op 29 maart 1995 verstrekt over een ontwerp dat is geworden de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1994-1995, nr. 1334-2).

⁽⁸⁾ A. ALLEN, op. cit., nr. 214, blz. 192; F. MEERSCHAUT, op. cit., A.2.5.3.3., blz. 9.

De Raad van State heeft aldus onder meer geoordeeld met betrekking tot de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen ⁽⁹⁾. In het voornoemde advies wordt evenwel gesteld dat de wetgever zijn optreden moet beperken tot de essentiële regels en het bepalen van de overige regels niet aan de Koning moet worden overgelaten, maar, wat het opmaken van de wetten betreft, aan de reglementen van de assemblees ⁽¹⁰⁾.

De aangelegenheid van de "wetsevaluatie" belangt de beide kamers aan in één van hun meest essentiële taken, te weten hun regelgevende taak. Voor een assemblee met wetgevende bevoegdheid leidt wetsevaluatie onvermijdelijk tot betere wetgeving.

Derhalve rijst de vraag of in de huidige lezing van de Grondwet het optreden van de wetgever ter zake aanvaardbaar is, temeer daar een gemengde parlementaire commissie ("Comité" geheten) wordt opgericht, terwijl in een tweekamerstelsel de kamers afzonderlijk zitting houden, behalve in de gevallen die de Grondwet uitdrukkelijk noemt ⁽¹¹⁾, en het wetsontwerp de organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van die commissie volledig en in detail regelt, zonder enige verwijzing naar de reglementen van de assemblees.

⁽⁹⁾ Advies 6.859/1, op 10 november 1959 verstrekt over een ontwerp dat is geworden de voornoemde wet van 31 mei 1961 (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1959-1960, nr. 116, blz. 10). In dezelfde zin : advies 6.765/2, op 11 september 1959 verstrekt over een ontwerp dat is geworden de wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische Radio en Televisie (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1958-1959, nr. 317, blz. 28); advies 17.060/9, op 12 februari 1986 verstrekt over een voorstel van wet "tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen" (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1985-1986, nr. 22/2); zie ook J. VELAERS, op. cit., blz. 298; J. VELU, op. cit., blz. 523-524.

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 31 mei 1961.

⁽¹¹⁾ Artikelen 92, 93 en 95 van de Grondwet. Artikel 82 is de enige Grondwetsbepaling waarin niet alleen sprake is van een parlementaire commissie, maar ook van een paritaire commissie. Over de instelling van zulke "gemengde commissies", zie J.-M. DUFFAU, Les règlements des assemblées parlementaires belges, Parijs, LGDJ. 1978, blz. 55, waarin erop gewezen wordt dat zulke commissies gebaseerd zijn op een louter akkoord van de assemblees. De wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van politieke partijen voert evenwel een zodanige paritaire commissie in (artikel 1, 4°).

De conclusie is dan ook dat, onder voorbehoud van de bepalingen die verplichtingen aan derden opleggen, het wetsontwerp alleen aanvaardbaar is in zoverre het bestaan is aangetoond van een dwingende noodzaak om aan het probleem van de wetsevaluatie door de wetgevende kamers een eenvormige oplossing te geven die alleen kan worden bewerkstelligd bij wege van een wijziging van het reglement van de ene of de andere assemblee, met dien verstande dat die reglementen in voorkomend geval in gemeen overleg geharmoniseerd kunnen worden teneinde met inachtneming van de autonomie van elke assemblee het beoogde evaluatie-instrument in te voeren.

4. Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking moet de tekst van het wetsontwerp met het oog op de inachtneming van de Grondwet de essentiële bestanddelen onderscheiden die absoluut gemeenschappelijk moeten blijven en die het optreden van de wetgever wettigen, van de maatregelen van tenuitvoerlegging of de detailmaatregelen ⁽¹²⁾. Teneinde de autonomie van de assemblees zoveel mogelijk in acht te nemen, moeten de laatstgenoemde aspecten aan bod komen in het huishoudelijk reglement van het Comité.

Het is de Raad van State bijvoorbeeld niet duidelijk waarom onder meer artikel 2, tweede lid, 2°, van het ontwerp voorschrijft dat ten minste de helft van de senatoren gekozen worden uit de gemeenschapssenatoren ⁽¹³⁾.

Met andere woorden, het proportionaliteitsbeginsel moet worden nageleefd: de wet kan alleen regels bepalen in aangelegenheden waar zulks strikt noodzakelijk is.

⁽¹²⁾ Zie J. VELU, op. cit., blz. 524. Deze wijze van regelgeving wordt bijvoorbeeld gevolgd in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek (artikelen 3 en 12) en in de voornoemde wet van 31 mei 1961 (artikel 2, vierde lid).

⁽¹³⁾ Vergelijk met artikel 1, 4°, tweede lid, van de voornoemde wet van 4 juli 1989.

B. Aard van de "verzoekschriften" en inachtneming van artikel 28 van de Grondwet

1. Eén van de voornaamste bronnen van informatie van het "Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie" zijn de "verzoekschriften" uitgaande van iedere administratieve dienst die ermee belast is de wet toe te passen, van iedere openbare overheid die ermee belast is toe te zien op de toepassing van de wet, van elke natuurlijke persoon en elke publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon, ofwel die uitgaande van volksvertegenwoordigers of senatoren (artikel 4 van het ontwerp).

De inhoud van die verzoekschriften wordt vrij omstandig of zelfs ten overvloede omschreven in artikel 3. Zowat alle gebreken van een wet kunnen te berde worden gebracht, te weten de moeilijkheden die rijzen bij de toepassing ervan en die verband houden met de ingewikkeldheid van de teksten, met de leemten daarin, met de onsamenhangendheden of fouten, met het gebrek aan nauwkeurigheid ervan en de daaruit voortvloeiende meerduidige interpretatie, dan wel met hun verouderd of tegenstrijdig karakter, of nog de omstandigheid dat die wetten niet aangepast zijn aan de situaties die ze regelen (artikel 3 van het ontwerp). Wat evenwel moeilijk kan worden gerechtvaardigd, is dat alleen wordt verwezen naar de wetten die sinds ten minste drie jaar van kracht zijn ⁽¹⁴⁾.

De burger onder meer, die aldus aangesproken wordt om op zijn initiatief bij te dragen tot de "wetsevaluatie", moet echter op de hoogte worden gebracht van de draagwijdte van zijn initiatief, te weten dat in voorkomend geval de wet wordt aangepast. Met andere woorden, het in het ontwerp bedoelde "verzoekschrift" moet duidelijk worden onderscheiden van de "klachten" gericht aan het college van ombudsmannen ⁽¹⁵⁾. Het doel van de twee initiatieven is zeer verschillend: in het eerste geval wordt indirect meegewerkt aan de verbetering van de wetgeving, en in het tweede geval wordt gepoogd een administratief probleem op te lossen. Voor de particulier kan het onderscheid tussen de wet, de interpretatie en de toepassing ervan in vele gevallen echter onduidelijk zijn.

⁽¹⁴⁾ Die beperking is blijkbaar gebaseerd op het voornemen om te voorkomen dat de oppositie in het parlement via de wetsevaluatie kan terugkomen op wetten die tegen haar zin zijn goedgekeurd. De praktijk van de "herstelwetten" toont evenwel aan dat zeer recente teksten soms op korte tijd kunnen worden gewijzigd.

⁽¹⁵⁾ Wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, artikelen 8 tot 14. Men kan zich trouwens erover verbazen dat het college van federale ombudsmannen niet uitdrukkelijk wordt genoemd als één van de bevoorrechte bronnen van informatie van het op te richten "Comité".

In dit opzicht zorgt het ontwerp voor verwarring doordat de indiener van het verzoekschrift gevraagd wordt de dienst aan te wijzen die belast is met de toepassing van de betwiste wettekst, alsmede een samenvatting te geven van het standpunt dat die dienst heeft ingenomen aangaande de grieven van de indiener van het verzoekschrift, alsof iedere wettekst noodzakelijkerwijs door een "dienst" moet worden toegepast (artikel 5, tweede lid, 5° en 6°, van het ontwerp).

2. De "verzoekschriften" gericht aan het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie moeten eveneens gerekend worden onder de verzoekschriften in de zin van artikel 28 van de Grondwet. De voorwaarden voor ontvankelijkheid van een verzoekschrift zoals bedoeld in het laatstgenoemde artikel 28 zijn beperkt tot het strikte minimum : het moet schriftelijk geschieden, het moet ondertekend zijn en men moet er een vraag uit kunnen afleiden ⁽¹⁶⁾. Het ontwerp schrijft daarentegen verscheidene gronden van niet-ontvankelijkheid voor, op basis waarvan het Comité bepaalde verzoekschriften ambtshalve terzijde kan schuiven, zonder dat het daartoe evenwel verplicht is (artikelen 3 tot 6 van het ontwerp).

Deze contradictie kan gemakkelijk worden weggewerkt door voor te schrijven dat de verzoekschriften die het Comité wegens niet-ontvankelijk terzijde schuift, moeten worden overgezonden aan de commissies voor de Verzoekschriften van Kamer en Senaat.

De niet in aanmerking genomen verzoekschriften zullen aldus op dezelfde manier worden afgedaan, vermits het Comité een selectie kan maken uit de verzoekschriften die het zal onderzoeken (artikel 6, tweede lid).

⁽¹⁶⁾ J. VANDE LANOTTE, Het petitierecht ont(k)leed, Antwerpen, Kluwer, 1986, blz. 35-36; zie advies 26.693/1/V - 26.694/1/V - 26.695/1/V, op 21 augustus 1997 verstrekt over een voorstel dat is geworden het decreet van 14 juli 1998 tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Gedr. Stuk VL. R., zitting 1996-1997, nr. 498/2).

C. Overlapping met het wetgevend initiatief

Het Comité dient in sommige gevallen bij zijn verslag een bij consensus tot stand gekomen voorstel van wetgevend initiatief te voegen (artikelen 8, tweede lid, 9, tweede lid, en 13).

Het is weliswaar meer dan normaal dat ter afsluiting van de kritische analyse van één of meer wetten verscheidene vervangende teksten eenvoudigweg worden voorgesteld aan de instanties die het initiatiefrecht bezitten, maar die terminologie moet worden gewijzigd, zodat duidelijk tot uiting komt dat het initiatiefrecht bedoeld in artikel 75 van de Grondwet onverkort blijft gelden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame J. JAUMOTTE,
Mevrouw M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur J.-Cl. SCHOLSEM,
de Heer

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. X. DELGRANGE, auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS