CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.980/2
du 26 avril 2021

sur

une proposition de loi 'relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.980/2
van 26 april 2021

over

een wetsvoorstel 'betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers'

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJAMR‡

Le 8 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants', déposée par M. Raoul HEDEBOUW et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0456/001'.

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 26 avril 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2021.

*

Op 8 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers', ingediend door de heer Raoul HEDEBOUW c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019, nr.55-0456/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 26 april 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2021.

*

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJAMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

1. L'article 2 de la proposition de loi à l'examen tend à supprimer l'indemnité de départ ou de sortie accordée aux députés ou aux anciens députés.

Cette disposition soulève la question de sa conformité avec l'article 60 de la Constitution, aux termes duquel

> « [c]haque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

Dans un avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable', la section de législation a rappelé dans les termes suivants la portée et les effets de l'article 60 de la Constitution et de son pendant pour les communautés et les régions, l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' :

> « 2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :
>
> 'Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques'.
>
> Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel :
>
> 'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.
>
> 3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJAMR‡

assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif [1].

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions 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].

4. 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' [3].

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 [4]. 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.

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter [5].

La section de législation du 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

---

[1] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

[2] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Voir notamment : l'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, 1988, n° 162/2-1988) ; l'avis 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, 1996-1997, n° 390/2) ; l'avis 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, 1995-1996, n° 618/3) ; l'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, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl*., Sénat, 2003-2004, n° 648/2) ; l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). 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.

[3] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'réglant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl*., Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

[4] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : 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 et 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, 1994-1995, n° 1334-2).

[5] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : A. ALEN, *op. cit*., n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, *op. cit*., A.2.5.3.3., p. 9.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

réglementaires' [6]. 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 [7].

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas [8].

---

[6] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'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) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'réglant 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, 1985-1986, n° 22/2) ; voir aussi : J. VELAERS, *op. cit*., p. 298 ; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

[7] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

[8] *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité* : En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

> Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une règlementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 [9] » [10].

En l'espèce, la règlementation relative à l'indemnité de sortie des membres de la Chambre des représentants figure dans le statut du membre de la Chambre des représentants, adopté par le Bureau de la Chambre sur la base de l'article 9 du règlement de la Chambre des représentants.

Il est admis que cette réglementation trouve son fondement dans l'article 60 de la Constitution [11]. Pour garantir l'indépendance de la Chambre vis-à-vis du pouvoir exécutif, l'intervention du législateur est donc exclue en la matière.

En outre, s'agissant de l'article 2, le législateur ne saurait se fonder sur aucune des hypothèses dans lesquelles il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, l'article 2 n'a pas pour objet d'imposer à des tiers des restrictions à leurs droits ou à leurs obligations, il ne traite pas de questions réservées à la loi par la Constitution et il ne procède pas davantage de la nécessité de mettre en place une réglementation uniforme au sein des deux chambres du Parlement puisque la réglementation proposée s'applique uniquement aux membres de la Chambre des représentants. Enfin, la disposition proposée ne donne pas effet à des normes constitutionnelles ou à d'autres normes supérieures qui justifieraient une restriction à l'autonomie réglementaire des assemblées.

En conséquence, l'article 2 proposé ne relève pas des attributions du pouvoir législatif.

---

[9] *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité* : L'intervention décrétale serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

[10] *Doc. parl.,* Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1, pp. 39 et 40, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58324.pdf. Voir également l'avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Doc. parl.,* Parl. wall., 2019-2020, n° 221/2, pp. 2 à 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041.pdf).

[11] Voir l'avis n° 64.829/AG donné le 21 janvier 2019 sur proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en ce qui concerne l'indemnité de sortie', dans lequel la section de législation constate, après avoir rappelé que l'article 44 de la loi de réformes institutionnelles transpose l'article 60 de la Constitution dans l'ordre juridique des communautés et des régions, que la réglementation en matière d'indemnité de sortie prévue par les parlements de communauté et de région dans leur règlement peut trouver son fondement dans l'article 44 de la loi 'de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.,* Chambre, 2018-2019, n° 3383/2, pp. 1 à 12, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64829.pdf).

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

Article 3

L'article 3 tend à interdire l'allocation d'« indemnités » et d'« avantages » exonérés d'impôts, même « sous la forme d'une indemnité forfaitaire de défraiement ».

Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation formulée sous l'article 2, la réserve de compétence aux règlements des assemblées quant au mode selon lequel elles exercent leurs attributions trouve notamment une exception lorsque la question à régler relève d'une compétence réservée à la loi par la Constitution.

Or, tel est le cas, en vertu de l'article 170 de la Constitution, en matière fiscale.

En conséquence, dans la mesure où l'article 3 tend à interdire à la Chambre des représentants d'allouer aux députés des avantages et des indemnités « exonérés d'impôt », le législateur est bien compétent, cette question de la soumission ou non des avantages et indemnités à l'impôt étant soustraite à la compétence réglementaire de la Chambre tirée de l'article 60 de la Constitution.

Article 4

L'article 4 tend à soumettre les députés à la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'.

Cet article méconnait l'article 60 de la Constitution pour les motifs exposés dans l'observation formulée sous l'article 2. En tant qu'il soumet les députés au régime de pension prévu par de la loi du 29 juin 1981 [12], l'article 4 viole également l'article 66, alinéa 4, de la Constitution, aux termes duquel

> « [l]a Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer » [13].

*

[12] Voir notamment l'article 21, §§ 1er, 3°, et 2, 3°, de la loi du 29 juin 1981, rédigé comme suit :
« § 1er. La sécurité sociale des travailleurs comprend les branches suivantes :
[…]
3° les pensions de retraite et de survie ;
[…]
§ 2. La Gestion globale concerne les régimes et les branches suivants suivantes :
[…]
3° les pensions de retraite et de survie ;
[…] ».

[13] Dans un arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, la Cour constitutionnelle a jugé en ce sens qu'« [i]l ressort en effet de l'article 66 de la Constitution que la pension des membres de la Chambre des représentants et de leurs ayants droit relève de la compétence exclusive de la Chambre des représentants, laquelle exerce cette compétence par règlement. Cette compétence est un choix du Constituant, qui échappe au contrôle de la Cour » (B.8).

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 2

1. Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe de afscheids- of uittredingsvergoeding af te schaffen die aan de huidige of aan voormalige Kamerleden toegekend wordt.

Die bepaling doet de vraag rijzen of ze in overeenstemming is met artikel 60 van de Grondwet, dat als volgt luidt:

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

In advies 58.324/2, op 16 november 2015 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 17 december 2015 'houdende wijziging van het decreet van 15 december 2011 houdende organisatie van de begroting en van de boekhouding van de diensten van de Waalse Regering, het decreet van 5 maart 2008 houdende oprichting van het Agence wallonne de l'air et du climat (Waals agentschap voor Lucht en Klimaat) en het Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen', heeft de afdeling Wetgeving in de volgende bewoordingen gewezen op de draagwijdte en de gevolgen van artikel 60 van de Grondwet en van de tegenhanger daarvan wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, namelijk artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen':

> "2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose:
>
> 'Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques'.
>
> Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel:
>
> 'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJAMR‡

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif [1].

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions 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].

4. 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' [3].

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 [4]. 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.

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter [5].

---

[1] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies:* J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

[2] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies:* Voir notamment: l'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, 1988, n° 162/2-1988); l'avis 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, 1996-1997, n° 390/2); l'avis 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, 1995-1996, n° 618/3); l'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, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl*., Sénat, 2003-2004, n° 648/2); l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). 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.

[3] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'réglant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl*., Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

[4] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* 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 et 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, 1994-1995, n° 1334-2).

[5] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies:* A. ALEN, *op. cit*., n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, *op. cit*., A.2.5.3.3., p. 9.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

La section de législation du 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' [6]. 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 [7].

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

[6] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies:* Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens: l'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) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'réglant 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, 1985-1986, n° 22/2); voir aussi: J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

[7] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies:* Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas [8].

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une règlementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 [9,,10].

In casu is de regelgeving met betrekking tot de uittredingsvergoeding van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers opgenomen in het statuut van het lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers dat door het Bureau van de Kamer vastgesteld is op basis van artikel 9 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Aangenomen wordt dat die regelgeving rechtsgrond ontleent aan artikel 60 van de Grondwet.[11] Om de onafhankelijkheid van de Kamer ten aanzien van de uitvoerende macht te waarborgen is *in casu* het optreden van de wetgever dan ook uitgesloten.

Wat artikel 2 betreft, kan de wetgever bovendien op geen enkel van de gevallen steunen waarin de materiële wetgever zich zonder artikel 60 van de Grondwet te schenden mag buigen over aangelegenheden die normaliter deel uitmaken van de regelgevingsautonomie van de assemblees.

[8] *Voetnoot 14 van het geciteerde advies:* En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

[9] *Voetnoot 15 van het geciteerde advies:* L'intervention décrétale serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

[10] *Parl.St.* W.Parl. 2015-16, nr. 343/1, 39 en 40, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58324.pdf. Zie ook advies 68.041/AV, op 29 december 2020 gegeven over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/2, 2-11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68041.pdf).

[11] Zie advies 64.829/AV, op 21 januari 2019 gegeven over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de uittredingsvergoeding betreft', waarin de afdeling Wetgeving erop wijst dat bij artikel 44 van de wet tot hervorming der instellingen artikel 60 van de Grondwet omgezet wordt in de rechtsorde van de gemeenschappen en gewesten, en vervolgens vaststelt dat de regelgeving inzake de uittredingsvergoeding, waarin het reglement van de gemeenschaps- en gewestparlementen voorziet, rechtsgrond kan ontlenen aan artikel 44 van de wet 'tot hervorming der instellingen' (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3383/2, 1-12, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64829.pdf).

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡

Artikel 2 strekt er immers niet toe aan derden beperkingen van hun rechten of verplichtingen op te leggen, het heeft geen betrekking op aangelegenheden die door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden zijn en het vloeit evenmin voort uit de noodzaak om binnen de twee kamers van het Parlement een uniforme regelgeving in te voeren, aangezien de voorgestelde regelgeving enkel geldt voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De voorgestelde bepaling geeft ten slotte geen uitwerking aan grondwettelijke normen of aan andere hogere rechtsnormen die een beperking van de regelgevingsautonomie van de assemblees zouden rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 2 ressorteert bijgevolg niet onder de bevoegdheden van de wetgevende macht.

Artikel 3

Artikel 3 strekt ertoe het toekennen van van belasting vrijgestelde "vergoedingen" en "voordelen" te verbieden, zelfs "in de vorm van een forfaitaire onkostenvergoeding".

Zoals in de opmerking met betrekking tot artikel 2 uiteengezet is, bestaat er op het feit dat aan de assemblees de bevoegdheid voorbehouden is om bij reglement te bepalen op welke wijze ze hun bevoegdheden uitoefenen een uitzondering, met name wanneer de te regelen aangelegenheid onder een bevoegdheid ressorteert die door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden is.

Welnu dat is krachtens artikel 170 van de Grondwet in fiscale aangelegenheden het geval.

In zoverre artikel 3 ertoe strekt de Kamer van volksvertegenwoordigers te verbieden aan de Kamerleden "van belasting vrijgestelde" voordelen en vergoedingen toe te kennen, is de wetgever bijgevolg wel degelijk bevoegd, aangezien die aangelegenheid van het al dan niet belastbaar zijn van de voordelen en de vergoedingen onttrokken is aan de regelgevende bevoegdheid die de Kamer aan artikel 60 van de Grondwet ontleent.

Artikel 4

Artikel 4 strekt ertoe de Kamerleden te onderwerpen aan de wet van 29 juni 1981 'houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers'.

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJAMR‡

Dat artikel is in strijd met artikel 60 van de Grondwet om de redenen die in de opmerking met betrekking tot artikel 2 uiteengezet zijn. In zoverre artikel 4 de Kamerleden onderwerpt aan het pensioenstelsel waarin de wet van 29 juni 1981 voorziet,[12] schendt het eveneens artikel 66, vierde lid, van de Grondwet, dat als volgt luidt:

"De Kamer bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- of pensioenkassen waarvan zij de oprichting wenselijk acht."[13]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[12] Zie inzonderheid artikel 21, §§ 1, 3°, en 2, 3°, van de wet van 29 juni 1981 dat als volgt gesteld is:
"§ 1. De sociale zekerheid der werknemers omvat de hierna volgende takken:
(…)
3° de rust- en overlevingspensioenen;
(…)
§ 2. Het Globaal Beheer betreft de hierna vermelde regelingen en takken:
(…)
3° de rust- en overlevingspensioenen;
(…)."

[13] In arrest 135/2017 van 30 november 2017 heeft het Grondwettelijk Hof in die zin geoordeeld dat "[u]it artikel 66 van de Grondwet (…) immers [blijkt] dat het pensioen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van hun rechtverkrijgenden ressorteert onder de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die deze bevoegdheid bij reglement uitoefent. Die bevoegdheid is een keuze van de Grondwetgever, die aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof ontsnapt." (B.8).

‡LW-BHFVNBFBJ-GIJIAMR‡