

SENAT DE BELGIQUE

BELGISCHE SENAAAT

SESSION DE 1979-1980

ZITTING 1979-1980

18 JUIN 1980

18 JUNI 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Révision du titre III par l'insertion d'un article
26bis relatif aux différentes normes**

**Herziening van titel III door invoeging van een
artikel 26bis betreffende de verschillende nor-
men**

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur Belge » n° 219
du 15 novembre 1978, 2^e édition)

(Verklaring van de wetgende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219
van 15 november 1978, 2^e uitgave)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR MM. de **STEXHE** ET **LINDEMANS**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEREN **LINDEMANS** EN de **STEXHE**

Composition de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lagasse, Lallemand, Pede, Mme Pétry, MM. Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe et Lindemans, rapporteurs.

Membres suppléants : M. Bascour, Mme Bernaerts-Viroux, MM. Bonmariage, Croux, Daulne, Mme De Pauw-Deveen, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele, Vandezande et Verleysen.

R. A 11263

Voir :

Documents du Sénat :

100 (S.E. 1979) : N° 11 : Proposition du Gouvernement relative à la révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 26bis relatif aux différentes normes.

Samenstelling van de Commissie :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lagasse, Lallemand, Pede, Mevr. Pétry, de heren Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe en Lindemans, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heer Bascour, Mevr. Bernaerts-Viroux, de heren Bonmariage, Croux, Daulne, Mevr. De Pauw-Deveen, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele, Vandezande en Verleysen.

R. A 11263

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 (B.Z. 1979) : N° 11 : Voorstel van de Regering betreffende de herziening van titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 26bis betreffende de verschillende normen.

INTRODUCTION

La déclaration de révision (*Moniteur belge* du 15 novembre 1978) porte :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du Titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 26bis relatif aux différentes normes. »

Le Gouvernement a déposé le 21 mai 1980 une proposition relative à ce point (Doc. 100, SE 1979, n° 11).

La Commission de la Révision de la Constitution a consacré deux séances à son examen (5 et 6 juin 1980); le texte proposé par le Gouvernement fut finalement adopté, mais après un très large débat et l'examen de plusieurs propositions alternatives. Ce débat a permis de cerner davantage l'objectif précis et limité du texte proposé par le Gouvernement et d'en éclairer la portée exacte. Il se justifie dès lors de rapporter les grandes lignes de ce débat.

DISCUSSION ET VOTES

1. L'insertion d'un nouvel article 26bis dans le Titre III de la Constitution

Au seuil du débat, plusieurs commissaires ont défendu la thèse, appuyée par le dépôt de textes, que la révision des articles 26 à 29 de la Constitution, avec l'insertion éventuelle d'un article 26bis « constitue un ensemble dont il n'est pas indiqué de dissocier les divers éléments ».

La cohérence des textes constitutionnels anciens et nouveaux, une bonne légistique justifient à leurs yeux, cet examen global, indépendamment de l'examen du fond du problème et des clarifications nécessaires.

En effet, les dispositions liminaires du Titre III de la Constitution énoncent successivement les règles fondamentales de l'existence et de l'organisation « Des Pouvoirs ». L'objectif de la Préconstituante était essentiellement prévu pour « doter les régions et les communautés d'un pouvoir législatif propre, ainsi que pour adapter le rôle de la Chambre et du Sénat en conséquence ».

Tel était l'objet des déclarations de révision des articles 26, 27, 28, 29. Il était également prévu « l'insertion d'un article 26bis... afin de déterminer la force juridique des normes par lesquelles s'expriment les différents pouvoirs législatifs visés à l'article 26 modifié, à savoir les législateurs national, régional et de communauté ». (Voir note du Gouvernement — document 476 (1978-1979) n° 2 — Annexe au projet de déclaration de révision, 5 novembre 1978).

Plusieurs propositions de texte furent déposées par des Commissaires dans la perspective de cet examen global. Au cours des débats, elles furent l'objet de nouvelles formulations ou d'amendements.

Un commissaire a souligné qu'il n'est pas heureux de ne viser dans l'article 26bis proposé que les décrets pris en exécu-

INLEIDING

De verklaring tot herziening (*Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978) luidt als volgt :

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III van de Grondwet, door invoeging van een artikel 26bis betreffende de verschillende normen. »

De Regering heeft op 21 mei 1980 een voorstel betreffende dit punt ingediend (Gedr. St. 100 (BZ 1979) nr. 11).

De Commissie voor de Herziening van de Grondwet heeft aan de behandeling daarvan twee vergaderingen gewijd (5 en 6 juni 1980); het Regeringsvoorstel werd uiteindelijk aangenomen, maar na een zeer uitvoerig debat en het onderzoek van verscheidene alternatieve voorstellen. Hierdoor was het mogelijk om het beperkte doel van de voorgestelde tekst nauwkeuriger te omlijnen en er de juiste strekking van te belichten. Het is dan ook verantwoord die bespreking in grote trekken weer te geven in dit verslag.

BESPREKING EN STEMMINGEN

1. Invoeging van een nieuw artikel 26bis in Titel III van de Grondwet

Bij de aanvang van de bespreking hebben verscheidene commissieleden de opvatting verdedigd — en ook verwoord in teksten — dat de herziening van de artikelen 26 tot 29 van de Grondwet, met eventuele invoeging van een artikel 26bis, « een geheel vormt waarvan het niet geraden is de verschillende bestanddelen te scheiden ».

De samenhang van de oude en nieuwe grondwetteksten, een goede wetgevingstechniek billijken in hun ogen dat algemene onderzoek, los van het onderzoek van de zaak zelf en van een noodzakelijke verheldering.

De inleidende bepalingen van Titel III van de Grondwet vermelden immers achtereenvolgens de grondregels van het bestaan en de organisatie van « De Machten ». De Preconstituante had hoofdzakelijk de bedoeling « om aan de gewesten en de gemeenschappen een eigen wetgevende bevoegdheid te geven, alsook om de rol van de Kamer en de Senaat dienovereenkomstig aan te passen ».

Dat was de strekking van de verklaringen tot herziening van de artikelen 26, 27, 28, 29. Er werd ook voorzien in de « invoeging van een artikel 26bis ... om de rechtskracht te bepalen van de normen die uitgaan van de verschillende wetgevende machten die in het gewijzigd artikel 26 bedoeld zijn, dit zijn de nationale, de gewestelijke en de gemeenschapswetgever ». (Zie nota van de Regering, Gedr. St. 476 (1978-1979) Nr. 2 — Bijlage bij het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet, 5 november 1978, blz. 2).

In het vooruitzicht van dat algemeen onderzoek werden verscheidene tekstvoorstellen ingediend door commissieleden. Tijdens de bespreking werden deze nieuw geformuleerd of geamendeerd.

Een commissielid achtte het niet gelukkig dat in het voorgestelde artikel 26bis alleen sprake was van de decreten ter

tion de l'article 107^{quater}, en omettant les autres sources de normes; telle n'était pas la perspective de la Préconstituante.

Plusieurs commissaires ont estimé que la révision concurrente des articles 26 à 29 du Titre III permettrait d'aboutir à une meilleure œuvre constitutionnelle.

Ainsi, selon eux, la logique souhaite qu'avant l'insertion d'un texte relatif uniquement à la force juridique du décret régional, pris en vertu de l'article 107^{quater}, il conviendrait de compléter l'article 26, en précisant que le pouvoir normatif s'exerce désormais, non seulement par le Roi et les Chambres législatives, mais également par les organes (normatifs et exécutifs des communautés et des régions), pour ensuite adapter les articles 27, 28 et 29 à l'existence de ces organes législatifs nouveaux.

Cette proposition ne fut finalement pas suivie par la majorité de la Commission et le Gouvernement. Ceux-ci, tout en reconnaissant le souci intellectuel louable de ses auteurs, ont estimé préférable de s'en tenir, dans l'immédiat, aux quelques points nécessitant une décision urgente, rentrant dans le cadre des projets 434 et 435 en cours d'examen. Cela vise notamment l'objectif de la proposition sur l'article 26^{bis}, c'est-à-dire l'octroi par la Constitution à la loi du pouvoir de :

1° déterminer la force juridique des règles prises en exécution de l'article 107^{quater} (1^{er} alinéa).

2° préciser que cette force juridique des décrets régionaux peut être équivalente à celle de la loi, « dans le ressort et de la manière qu'elles déterminent » (alinéa 2).

2. « Décrets ayant force de loi »

Le débat général a révélé un large consensus pour reconnaître à « la loi », requérant la majorité spéciale, le pouvoir d'octroyer aux décrets régionaux la force de la loi, c'est-à-dire à leur étendre éventuellement la force de loi déjà octroyée depuis 1970, par l'article 59^{bis}, aux décrets des Conseils culturels qui seront demain, selon le projet 434, les Conseils de communautés.

Un rapporteur expose que par l'adoption de cet article 107^{quater}, en 1970, le Constituant a octroyé à la loi le pouvoir d'attribuer aux organes régionaux qu'elle crée « la compétence de régler les matières qu'elle détermine... ». Ce terme « régler » est vague. Il permettait selon certains d'assimiler les règles régionales aux règlements provinciaux et communaux, et les travaux préparatoires indiquent bien que telle était la perspective du constituant de 1970 (voir rapport Calewaert, Doc. Sénat, session 1969-1970, n° 458, pp. 2 et 3, *Annales Sénat*, 17 juin 1970, p. 1987, discours du Ministre Terwagne, *Annales Sénat*, 18 juin 1970, p. 2011).

uitvoering van artikel 107^{quater}, en dat de andere normenbronnen buiten beschouwing bleven. De Preconstituante heeft de zaken niet in dit perspectief gezien.

Verscheidene commissieleden waren van oordeel dat de gelijktijdige herziening van de artikelen 26 tot 29 van titel III tot een beter grondwettelijk werk zou leiden.

Zo wil de logica volgens hen dat, vóór het invoegen van een tekst die enkel betrekking heeft op de rechtskracht van het gewestelijk decreet, genomen op grond van artikel 107^{quater}, eerst artikel 26 wordt aangevuld met de bepaling dat de normatieve bevoegdheid voortaan niet alleen door de Koning en de Wetgevende Kamers zal worden uitgeoefend, maar ook door de normatieve en executieve organen van de gemeenschappen en de gewesten en dat vervolgens de artikelen 27, 28 en 29 worden aangepast aan het bestaan van die nieuwe wetgevende organen.

Dit voorstel werd uiteindelijk niet gevolgd door de meerderheid van de Commissie, noch door de Regering. Zij erkenden de loffelijke intellectuele bezorgdheid van de indieners, maar verkozen zich vooralsnog te houden aan de enkele punten die een spoedige beslissing eisen in het raam van de ontwerpen 434 en 435, waarvan het onderzoek aan de gang is. Dat geldt met name voor het voorstel tot invoeging van een artikel 26^{bis}, d.w.z. de toekenning van bevoegdheid door de Grondwet aan de wet om :

1° de rechtskracht te bepalen van de regels gesteld ter uitvoering van artikel 107^{quater} (eerste lid);

2° nader aan te geven dat die rechtskracht van de gewestelijke decreten gelijkwaardig kan zijn aan die van de wet « binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepalen » (tweede lid).

2. « Decreten met kracht van wet »

Blijkens de algemene bespreking bestaat er een ruime consensus om aan « de wet », waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is, bevoegdheid toe te kennen om aan de gewestelijke decreten kracht van wet te verlenen, d.w.z. om in voorkomend geval de kracht van wet uit te breiden, die reeds in 1970, door artikel 59^{bis}, verleend werd aan de decreten van de cultuurraden, welke volgens ontwerp 434, gemeenschapsraden zullen worden.

Een van de verslaggevers betoogt dat door het aannemen van artikel 107^{quater} in 1970 de Grondwetgever aan de wet bevoegdheid heeft verleend om aan de gewestelijke organen welke zij in het leven roept, de bevoegdheid op te dragen « om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt... ». De term « regelen » is vaag. Daardoor konden volgens sommigen, de gewestelijke regels gelijkgesteld worden met de provinciale en gemeentelijke verordeningen en uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de Grondwetgever van 1970 het zo bedoelde (zie verslag-Calewaert, Gedr. St. Senaat, zitting 1969-1970, nr. 458, blz. 2 en 3, *Handelingen Senaat*, 17 juni 1970, blz. 1987, redevoering van Minister Terwagne, *Handelingen Senaat*, 18 juni 1970, blz. 2011).

Se basant sur ces travaux préparatoires, le Conseil d'Etat (Doc. Chambre 461 (1977-1978) n° 9, p. 8) (Doc. Sénat, session extraordinaire 1979, n° 261-1, Annexe I, pp. 20 et 21) et divers auteurs ont soutenu que la loi d'exécution de l'article 107^{quater} pouvait conférer un pouvoir de nature réglementaire, comprenant celui d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer des dispositions législatives, sans cependant lui permettre de donner aux « ordonnances » « une valeur juridique semblable à celle de la loi », c'est-à-dire de les soustraire « au contrôle juridiquement prévu à l'article 107 de la Constitution ».

D'autres, par contre, estimaient que le texte même de l'article 107^{quater} ne contient aucune limitation; le terme « régler », volontairement vague, permettait dès lors de donner aux « règlements régionaux » soit la force juridique des arrêtés royaux, ou encore d'arrêtés royaux assimilés aux arrêtés royaux pris en vertu de lois de pouvoirs spéciaux (projet 461, art. 28 (1978), 261, art. 30 (1979)), ou même d'ordonnances ou de décrets ayant force de loi.

Selon cette opinion, l'article 26bis proposé n'ajoute rien à l'article 107^{quater} et n'est donc pas nécessaire, même si, ultérieurement se justifie un souci de faire la toilette du Titre III de la Constitution.

**

Le Premier Ministre, et les Ministres des Réformes institutionnelles ont souligné, à plusieurs reprises au cours des débats de la Commission, qu'en proposant l'insertion dans la Constitution du texte proposé sous un article 26bis, le gouvernement souhaitait voir mettre un terme aux interprétations divergentes rappelées plus haut, assurer la sécurité juridique, ou en d'autres termes, répondre par la voie constitutionnelle aux objections d'inconstitutionnalité.

C'est dans ce but que le texte proposé permet à des lois à adapter à la majorité spéciale, de donner aux décrets régionaux la force de loi tout en laissant ouvertes toutes possibilités de solutions pour la région bruxelloise.

**

Tout en marquant leur accord sur l'octroi aux décrets régionaux d'une force égale à la loi, des commissaires ont souligné toutefois que ce faisant, il convenait d'en saisir et l'importance et la nécessité d'assurer la cohérence des pouvoirs normatifs, notamment en ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits.

Ainsi, si selon les projets précédents sur la régionalisation (art. 28 du projet 461; art. 30 du projet 261) les normes régionales devaient avoir la force d'arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux, cela laissait aux tribunaux, conformément à l'article 107 de la Constitution, le soin de vérifier si la norme était prise dans les limites de la loi attributive de compétence; par contre, si les décrets régionaux ont « force de loi », ce contrôle exercé par les tribunaux en vertu de l'article 107 ne sera plus possible. Dès lors, étant

Op grond van die parlementaire stukken hebben de Raad van State (Gedr. St. Kamer 461 (1977-1978), nr. 9, blz. 8) (Gedr. St. Senaat, nr. 261 (B.Z. 1979), nr. 1, Bijlage I, blz. 20 en 21) en verschillende auteurs staande gehouden dat de wet ter uitvoering van artikel 107^{quater} verordenende bevoegdheid kon toekennen, waaronder begrepen de bevoegdheid om wetbepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen, maar aan de ordonnances geen rechtskracht kon geven, « gelijkwaardig aan die van de wet », zodat ze niet « getoetst zouden kunnen worden overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet ».

Anderen daarentegen waren van oordeel dat de tekst van artikel 107^{quater} zelf geen enkele beperking inhoudt. De term « regelen » werd bewust vaag gehouden en bood dus de gelegenheid om aan de « gewestelijke regelingen » de rechtskracht te geven van koninklijke besluiten of van koninklijke besluiten gelijkgesteld met koninklijke besluiten genomen krachtens een volmachtwet (ontwerp 461, art. 28 (1978), 261, art. 30 (1979)), of zelfs van ordonnances of decreten met kracht van wet.

Volgens die opvatting voegt artikel 26bis niets toe aan artikel 107^{quater} en is het dus niet noodzakelijk, ook indien later zou blijken dat de tekst van Titel III van de Grondwet wat bijgeschaafd moet worden.

**

De Eerste Minister en de Ministers van Institutionele Hervormingen hebben tijdens de besprekingen herhaaldelijk onderstreept dat de Regering, door de opneming in de Grondwet van de tekst die voorgesteld wordt onder een artikel 26bis, wenste een einde te maken aan de hierboven genoemde interpretatieverschillen, de rechtszekerheid te waarborgen of, met andere woorden, langs grondwettelijke weg tegemoet te komen aan de bezwaren van ongrondwettigheid.

Het is daarom dat de voorgestelde tekst de mogelijkheid schept dat wetten, aan te nemen met een bijzondere meerderheid, aan de gewestelijke decreten kracht van wet geven, en alle mogelijke oplossingen open laat voor het Brusselse gewest.

**

Enige leden stemden in met het voorstel om aan de gewestelijke decreten een aan de wet gelijke kracht te geven, maar onderstreepten dat men zodoende het belang en de noodzaak behoort in te zien van de samenhang van de normatieve bevoegdheden, vooral in verband met het voorkomen en regelen van conflicten.

Volgens de vorige ontwerpen op de gewestvorming (art. 28 van het ontwerp 461; art. 30 van het ontwerp 261) zouden de gewestelijke normen de rechtskracht gehad hebben van koninklijke besluiten genomen krachtens een machtigingswet, wat aan de rechtbanken, overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet, de zorg overliet om na te gaan of de regeling getroffen was binnen de grenzen van de machtigingswet; maar wanneer, zoals nu, de gewestelijke decreten « kracht van wet hebben », zal rechterlijke toetsing krachtens

donné la multiplication des sources normatives il conviendra de prévoir avec soin un autre organe judiciaire de contrôle. Ceci est l'objectif du projet 435 créant une « Cour d'arbitrage » mais il conviendra que cette Cour, quel que soit le nom à lui donner, soit une véritable Cour statuant en droit.

De même, a-t-il été souligné, il conviendrait que la procédure de prévention des conflits soit étendue aux propositions de décrets, et aussi que cette Cour puisse être saisie par les organes normatifs, et non seulement par les exécutifs.

La discussion n'a pas été approfondie sur ces observations, la Commission estimant qu'elles ne rentraient pas dans l'objet limité de l'article 26bis en projet, et pourront être examinées à l'occasion du projet 435.

3. La hiérarchie et l'équipollence des normes

A l'occasion de l'adoption, par la préconstituante, de la déclaration relative à un article 26bis, il avait été prévu que la Constituante pourrait examiner la question d'une hiérarchie à établir entre les normes (loi - décret - ordonnance).

Un commissaire a souligné que dans tous les Etats fédéraux, notamment en RFA, USA, Suisse, il existe une hiérarchie des normes ainsi que des organes compétents pour sanctionner la violation de la Constitution par les lois nationales ou régionales.

Un autre commissaire a constaté que s'il est octroyé aux décrets des communautés et des régions « la force de loi », il n'y aura donc pas de hiérarchie entre la loi et les décrets; mais parallèlement, il conviendra d'examiner s'il ne convient pas de reconnaître explicitement une hiérarchie entre ces lois ou décrets d'une part, et les normes supérieures d'autre part, c'est-à-dire la Constitution, et les normes internationales directement applicables en droit interne.

Cette primauté du droit international est admise par la jurisprudence depuis l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1971, et le fut en fait par la Constituante en 1970. Il fut rappelé que la Commission du Sénat avait adopté un texte qui ne put être examiné et adopté suite à la dissolution des Chambres de 1971. Ce texte était libellé comme suit :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les lois et arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux dispositions directement applicables des traités en vigueur régulièrement publiés. »

Sur ces observations, la Commission de révision a également réservé son examen pour une phase ultérieure de l'examen des divers projets.

artikel 107 niet meer mogelijk zijn. Gelet dus op de vermenigvuldiging van de normatieve bronnen, zal zorgvuldig moeten worden voorzien in een ander gerechtelijk toetsingsorgaan. Dit is het doel van het ontwerp 435, dat een « Arbitragehof » instelt, maar het is van belang dat dit Hof, welke naam er ook aan gegeven wordt, een echt Hof is dat in rechte uitspraak doet.

Het is van even groot belang, zo werd eraan toegevoegd, dat de procedure tot voorkoming van conflicten wordt uitgebreid tot de voorstellen van decreet en dat niet alleen de uitvoerende, maar ook de normatieve organen zich tot dat Hof kunnen wenden.

De Commissie is niet nader ingegaan op die opmerkingen omdat zij van oordeel was dat een dergelijke bespreking niet op haar plaats was binnen het beperkte kader van het ontworpen artikel 26bis en dat dit punt opnieuw aan de orde kon komen bij de behandeling van het ontwerp 435.

3. Hiërarchie en gelijkwaardigheid van de normen

Toen de Preconstituante de verklaring betreffende artikel 26bis aannam, werd ook in de mogelijkheid voorzien dat de Grondwetgever zou kunnen nagaan of er een hiërarchie moet bestaan tussen de normen (wet - decreet - ordonnantie).

Een commissielid wees erop dat er in alle federale staten, en met name in de Bondsrepubliek Duitsland, de Verenigde Staten van Noord-Amerika, Zwitserland, een dergelijke hiërarchie bestaat, evenals organen die bevoegd zijn om de schending van de Grondwet door nationale of regionale wetten te sanctioneren.

Een ander commissielid merkte op dat indien aan de decreten van gemeenschappen en gewesten « kracht van wet » wordt verleend, er dus geen hiërarchie zal bestaan tussen wet en decreet; maar daarnaast zal toch onderzocht behoren te worden of het niet goed zou zijn om uitdrukkelijk te bepalen dat er een hiërarchie is tussen enerzijds de wetten of decreten en anderzijds de hogere normen, d.w.z. de Grondwet en de internationale normen die rechtstreeks van toepassing zijn in het interne recht.

Die voorrang van het internationale recht wordt door de rechtspraak erkend sedert het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971 en was in feite al erkend door de grondwetgever van 1970. Er werd aan herinnerd dat de Senaatscommissie een tekst had voorbereid die echter niet meer kon worden behandeld en aangenomen ten gevolge van de kamerontbinding in 1971. Die tekst luidde als volgt :

« De hoven en rechtbanken passen de wetten en besluiten alleen toe in zover zij overeenkomen met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de geldende verdragen die regelmatig bekendgemaakt zijn. »

Na deze opmerkingen besluit de Commissie de kwestie eveneens aan te houden tot wanneer de verschillende ontwerpen in behandeling zullen komen.

4. Des décrets ayant force de loi pour les trois régions

a) Plusieurs commissaires ont regretté que le texte proposé pour l'article 26bis ne prévoit pas, dès à présent, une solution s'appliquant également aux trois régions.

b) Ces commissaires se sont élevés contre les termes de la proposition « les lois prises en exécution... » ou encore au deuxième alinéa « elles peuvent conférer à ses organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles déterminent ».

A leur avis, lorsque l'article 107quater prévoit l'existence de trois régions auxquelles la loi attribue la compétence de régler les matières qu'elle détermine, cette disposition constitutionnelle, non soumise à révision, ne permet pas de régler organiquement les trois régions par des lois distinctes et successives.

Il a été répondu que le terme « la loi » repris à l'article 107quater figure également dans de très nombreuses dispositions de la Constitution et qu'il est communément admis qu'il s'agit là d'un terme général visant tout autant une loi ou plusieurs lois (voir la Constitution, art. 2, 3, 3bis, 6bis, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 22, 25bis, 47, 68, 74, 77, 94, 106, 108, 108bis, 110, 112, 118, 122, 124...).

En d'autres termes le terme « la loi » utilisé par l'article 107quater a la même portée générale. Il n'est donc pas interdit de procéder à l'organisation des régions par plusieurs lois successives.

Un commissaire contredit cet avis, en soulignant que les termes de l'article 107quater « la loi » (2^e alinéa) et mieux encore « cette loi » (3^e alinéa) indiquent bien que le respect de l'article 107quater ne permet qu'une seule loi d'application et non plusieurs.

c) Les mêmes commissaires estiment qu'en adoptant le texte proposé, la ou les lois pourraient donner aux décrets des organes des trois régions prévues à l'article 107quater, une intensité différente selon la région concernée, c'est-à-dire par exemple pour les unes la force de loi, pour d'autres la valeur d'un règlement. Ceci serait contraire à l'article 107quater non susceptible de révision.

Ces commissaires croient que l'intention des auteurs de la proposition obère gravement la situation de la région bruxelloise, en permettant une organisation « discriminatoire » pour cette région.

Plusieurs commissaires ont demandé au Premier Ministre de préciser ses objectifs et de clarifier les perspectives pour éviter toute équivoque sur la portée du texte constitutionnel proposé.

Le Premier Ministre a répondu que le texte de l'article 26bis proposé par le Gouvernement ne préjuge pas de l'avenir, n'a pas l'objectif exposé par les préopinants mais que la conjoncture politique et l'accord de Gouvernement prévoient et justifient l'organisation actuelle des Régions flamande et wallonne, ce qui est prévu au projet 434, tandis que l'orga-

4. Decreten met kracht van wet voor de drie gewesten

a) Verscheidene commissieleden betreuren dat het tekstvoorstel voor artikel 26bis niet onmiddellijk voorziet in een gelijke oplossing voor de drie gewesten.

b) Die leden verzetten zich tegen de bewoordingen van het voorstel « de wetten genomen in uitvoering van... » en tegen het tweede lid: « zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet te nemen binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepalen. »

Artikel 107quater bepaalt dat er drie gewesten zijn waaraan de wet de bevoegdheid opdraagt om de aangelegenheden te regelen welke zij aanwijst. Deze grondwetsbepaling is echter niet aan herziening onderworpen en schept niet de mogelijkheid om organieke regelingen te treffen voor de drie gewesten door afzonderlijke en achtereenvolgende wetten.

Hierop werd geantwoord dat de term « de wet » in artikel 107quater ook in vele andere bepalingen van de Grondwet voorkomt en dat gemeenlijk wordt aangenomen dat het een algemene term is waarmee zowel één wet als meer wetten wordt bedoeld (zie Grondwet art. 2, 3, 3bis, 6bis, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 22, 25bis, 47, 68, 74, 77, 94, 106, 108, 108bis, 110, 112, 118, 122, 124...).

Met andere woorden, de term « de wet » in artikel 107quater heeft dezelfde algemene strekking. Het is dus niet verboden de gewesten te organiseren door verschillende, achtereenvolgende wetten.

Een lid spreekt dit tegen en betoogt dat het gebruik van de woorden « de wet » in het tweede lid en zeker van « deze wet » in het derde lid van artikel 107quater er wel op wijst dat artikel 107quater slechts een enkele toepassingswet op het oog heeft, en niet meer dan een wet toelaat.

c) Dezelfde commissieleden menen dat, als de voorgestelde tekst wordt aangenomen, de wet of de wetten aan de decreten van de organen van de drie gewesten waarin artikel 107quater voorziet, een verschillende rechtskracht zouden kunnen toekennen al naar het betrokken gewest, d.w.z. dat bijvoorbeeld de ene kracht van wet zouden hebben en de andere de waarde van een verordening. Dat zou in strijd zijn met artikel 107quater, dat niet vatbaar is voor herziening.

Die commissieleden denken dat de bedoeling van de indieners van het voorstel de positie van het Brusselse gewest sterk zal bezwaren doordat een « discriminerende » organisatie voor dat gewest mogelijk wordt gemaakt.

Verscheidene commissieleden vroegen aan de Eerste Minister om zijn bedoelingen te verduidelijken en de vooruitzichten te verhelderen om elke dubbelzinnigheid omtrent de strekking van de voorgestelde grondwettekst te voorkomen.

De Eerste Minister antwoordde dat de tekst van artikel 26bis, voorgesteld door de Regering, niet vooruitloopt op de toekomst en niet gericht is op het doel dat de vorige sprekers hebben aangewezen, maar dat de politieke conjunctuur en het regeerakkoord de tegenwoordige organisatie van het Vlaamse en het Waalse gewest voorzien en billijken, wat

nisation de la région bruxelloise fera l'objet d'une loi postérieure résultant de négociations qui commenceront incessamment.

Le Premier Ministre et les Ministres des Réformes institutionnelles répondent aux questions posées par différents membres : à leur avis, l'article 107^{quater} de la Constitution ne dit pas que les trois Régions auront les mêmes compétences et les mêmes structures. Ainsi le texte proposé laisse la porte grande ouverte pour les solutions à adopter pour la Région bruxelloise : décrets ou ordonnances, institutions nouvelles ou déjà existantes (par exemple les Commissions réunies pour la Culture et la Commission pour la Coopération entre les Conseils culturels, comme le suggère un membre), décrets ayant force de loi ou non, etc. En ce qui concerne Bruxelles, les textes proposés ne préjugent d'aucune manière des solutions à adopter.

C'est précisément en raison du problème de Bruxelles, que le texte proposé renvoie à une loi spéciale pour établir la force juridique des normes édictées par les organes des Régions, alors qu'en ce qui concerne les Communautés, la force juridique des normes trouve son fondement dans la Constitution elle-même.

d) Il a été demandé par plusieurs commissaires s'il y avait une différence d'intention entre le texte proposé par le Gouvernement prévoyant le pouvoir normatif des organes régionaux, et le texte proposé par des commissaires, précisant au lieu du mot « les organes » les mots « les conseils et exécutifs respectifs » des régions.

En d'autres termes, la loi prise en exécution de l'article 107^{quater} pourrait-elle, dans une région, réserver le pouvoir normatif au seul exécutif, ou à la loi nationale, et non collectivement à l'assemblée régionale et à l'exécutif régional ?

Le Premier Ministre a répondu que telle opinion n'est certainement pas celle du Gouvernement; elle serait contraire à l'article 107^{quater} même. Celui-ci prévoit en effet que les organes régionaux doivent être « composés de mandataires élus par la région concernée ».

Cette déclaration du Premier Ministre, approuvée par la Commission, a été considérée par de nombreux commissaires comme essentielle afin de leur permettre d'approuver le texte proposé par le Gouvernement.

e) Un commissaire a regretté que contrairement à la rédaction des projets 461 et 261, la proposition de l'article 26^{bis} n'ait pas repris la distinction entre les mots « décret » (pris par les conseils des communautés) et « ordonnance » (pris par les conseils régionaux), ce qui est beaucoup plus clair et permet de mieux apprécier si tel décret est pris en vertu des compétences communautaires ou régionales.

f) Un commissaire a estimé que, compte tenu des termes dans lesquels le Préconstituant a saisi le Constituant, celui-ci doit se prononcer lui-même et ne pas déléguer son pouvoir au législateur ordinaire, même si celui-ci doit délibérer à une majorité spéciale.

bepaald is in het ontwerp nr. 434, terwijl voor het Brussels gewest een regeling zal worden getroffen in een latere wet waarover de onderhandelingen eerlang zullen beginnen.

De Eerste Minister en de Ministers van Institutionele Hervorming beantwoorden de vragen van verscheidene commissieleden : naar hun oordeel zegt artikel 107^{quater} van de Grondwet niet dat de drie gewesten dezelfde bevoegdheden en dezelfde structuren zullen hebben. Zo laat de voorgestelde tekst de deur wijd open voor de regeling die voor het Brussels gewest moet worden getroffen : decreten of ordonnanties, nieuwe of reeds bestaande instellingen (bijvoorbeeld, de Verenigde Commissies voor de Cultuur en de Commissie voor de Samenwerking tussen de Cultuurraden, zoals een commissielid in overweging geeft), decreten al dan niet met kracht van wet, enz. Wat Brussel betreft lopen de voorgestelde teksten in genen dele vooruit op de aan te nemen oplossingen.

Het is juist wegens het probleem Brussel dat de voorgestelde tekst verwijst naar een bijzondere wet om de rechtskracht vast te leggen van de normen die de organen van de gewesten zullen uitvaardigen, terwijl, wat de gemeenschappen betreft, de rechtskracht van de normen haar grondslag vindt in de Grondwet zelf.

d) Verscheidene commissieleden vroegen of er een verschil van bedoeling is tussen het tekstvoorstel van de Regering, dat voorziet in de normatieve bevoegdheid van de gewestelijke organen, en het tekstvoorstel van de commissieleden die het woord « organen » vervangen willen zien door de woorden « de respectieve raden en executieven » van de gewesten.

Met andere woorden, zou de wet ter uitvoering van artikel 107^{quater} in een bepaald gewest de normatieve bevoegdheid uitsluitend kunnen toewijzen aan de executieve of aan de nationale wet, en niet gezamenlijk aan de gewestassemblee en de gewestexecutieve ?

De Eerste Minister antwoordde dat dit zeker niet de opvatting is van de Regering : het zou strijdig zijn met artikel 107^{quater} zelf. Dit artikel bepaalt immers dat de gewestelijke organen moeten « samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen, d.w.z. verkozen door het betrokken gewest ».

Deze verklaring van de Eerste Minister, door de Commissie bijgevallen, achtten vele commissieleden van wezenlijk belang omdat zij hen in staat stelt de tekst van de Regering goed te keuren.

e) Een commissielid betreurde dat, anders dan de ontwerpen 461 en 261, het voorgestelde artikel 26^{bis} geen onderscheid meer maakt tussen de woorden « decreet » (van de gemeenschapsraden) en « ordonnantie » (van de gewestrazen), wat veel duidelijker is en de mogelijkheid schept om beter te beoordelen of een bepaald decreet genomen is krachtens gemeenschapsbevoegdheden dan wel krachtens gewestelijke bevoegdheden.

f) Een commissielid meende dat met inachtneming van de bewoordingen die de Preconstituante gebruikt heeft, de Grondwetgever zelf zich behoort uit te spreken en zijn bevoegdheid niet mag overdragen aan de gewone wetgever, al moet deze dan ook met een bijzondere meerderheid beslissen.

Il lui a été répondu que juridiquement, cette thèse n'est pas fondée. En effet, l'article 107^{quater} lui-même octroie cette délégation à la loi :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée ... »

Dans le même sens, on peut rappeler que l'article 47, alinéa 3, de la Constitution révisée le 7 février 1921, dispose qu'une loi adoptée aux deux tiers des suffrages pourra attribuer le droit de vote aux femmes.

En réalité, il s'agit là d'une option politique. Il convient toutefois de noter que l'utilisation de cette délégation par la Constitution à la loi est l'exception et ne pourrait devenir la pratique habituelle, à peine de violer l'esprit et la lettre de l'article 131 de la Constitution.

La première partie de ce rapport explique et justifie le sort réservé aux diverses propositions de texte.

**

1. *Plusieurs amendements ont été déposés tendant à réviser parallèlement les articles 26 à 29 de la Constitution :*

A. Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) — N° 17

« Développements

Dans la proposition qu'il fait de l'insertion d'un nouvel article 26^{bis}, le Gouvernement fait une application erronée de la déclaration de révision.

Il résulte en effet des travaux préparatoires que l'article 26^{bis} nouveau doit servir à « déterminer la force juridique des normes par lesquelles s'expriment les différents pouvoirs législatifs visés à l'article 26 modifié, à savoir les législateurs national, régional et de communauté ».

La modification de l'article 26 est donc la seule voie possible pour atteindre les objectifs visés par le Gouvernement.

Proposition

ARTICLE UNIQUE

L'article 26 de la Constitution est libellé comme suit :

« Le pouvoir législatif s'exerce, suivant les matières, de la manière ci-après :

— Dans les domaines énumérés à l'article 29^{bis} et réservés à la compétence exclusive du pouvoir national, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat;

— Dans les domaines attribués en vertu de l'article 59^{bis} à la compétence des communautés, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par les assemblées des communautés et leurs exécutifs;

Hierop werd geantwoord dat deze stelling juridisch niet gegrond is. Immers, artikel 107^{quater} zelf kent deze delegatie toe aan de wet :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht ... de bevoegdheid op ... »

In dezelfde zin kan herinnerd worden aan het feit dat artikel 47, 3de lid, van de herziene grondwettekst van 7 februari 1921 bepaalt dat een wet, aangenomen met twee derde van de stemmen, kiesrecht kan verlenen aan de vrouwen.

In werkelijkheid betreft het hier een politieke keuze. Toch valt op te merken dat de overdracht van bevoegdheid door de Grondwet aan de wet een uitzondering is en niet de gewone praktijk zou mogen worden, omdat dit de geest en de letter van artikel 131 van de Grondwet zou schenden.

Het eerste gedeelte van dit verslag verklaart en verantwoordt de houding die de Commissie tegenover de verschillende tekstvoorstellen heeft aangenomen.

**

1. *Er werden verscheidene amendementen ingediend om tot een parallelle herziening van de artikelen 26 tot 29 van de Grondwet over te gaan.*

A. Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) — Nr. 17

« Toelichting

De Regering geeft in haar voorstel om een nieuw artikel 26^{bis} in te voegen, een verkeerde toepassing aan de verklaring tot herziening.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat het nieuwe artikel 26^{bis} moet dienen om « de rechtskracht te bepalen van de normen die uitgaan van de verschillende wetgevende machten die in het gewijzigd artikel 26 bedoeld zijn, dit zijn de nationale, de gewestelijke en de gemeenschapswetgever ».

De oogmerken van de Regering kunnen dus alleen worden verwezenlijkt door een wijziging van artikel 26.

Voorstel

ENIG ARTIKEL

Artikel 26 van de Grondwet luidt :

« De wetgevende macht wordt, al naar de aangelegenheden, uitgeoefend op de volgende wijze :

— Op de gebieden genoemd in artikel 29^{bis}, die tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale macht behoren, wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat;

— Op de gebieden krachtens artikel 59^{bis} opgedragen aan de gemeenschappen, wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de vergaderingen van de gemeenschappen en hun executieven;

— Dans les domaines attribués en vertu de l'article 107^{quater} à la compétence des régions, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par les assemblées régionales et leurs exécutifs. »

L'amendement (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) n° 17) a été rejeté par 17 voix contre 1.

B. Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) — N° 18

« Développements

Ainsi qu'il résulte des décisions du pré-constituant, l'attribution de pouvoirs législatifs aux communautés et régions postule non seulement l'adaptation de l'article 26, la création d'un article 26^{bis} mais aussi l'adaptation simultanée des articles 27, 28 et 29.

Proposition

ARTICLE UNIQUE

L'article 27 de la Constitution est libellé comme suit :

« L'initiative appartient à chacune des branches des pouvoirs législatifs. »

L'amendement (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) n° 18) a été rejeté par 13 voix contre 2 et 5 abstentions.

C. Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) — N° 19

« Développements

L'adaptation de l'article 29 est imposée par l'adaptation des articles 26 et suivants.

Elle est indispensable pour donner une base constitutionnelle au projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (n° 434 (1979-1980) - n° 1) en tant qu'il crée des exécutifs élus dans les communautés et les régions.

Proposition

L'article 29 de la Constitution est libellé comme suit :

« Le pouvoir exécutif de l'Etat, des communautés et des régions s'exerce, suivant le cas, de la manière réglée par la Constitution et les lois prises en vertu de celle-ci. Au Roi appartient le pouvoir exécutif de l'Etat. »

L'amendement (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) n° 19) a été réservé et sera examiné ultérieurement à l'occasion de la révision de la Constitution par l'insertion d'un article 107^{bis}.

— Op de gebieden krachtens artikel 107^{quater} opgedragen aan de gewesten, wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de gewestelijke vergaderingen en hun executieven. »

Het amendement (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) nr. 17) is verworpen met 17 tegen 1 stem.

B. Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) — Nr. 18

« Toelichting

Zoals blijkt uit de beslissingen van de Preconstituante vereist de toekenning van wetgevende bevoegdheid aan de gemeenschappen en de gewesten niet alleen dat artikel 26 wordt aangepast en een artikel 26^{bis} wordt ingevoegd maar ook dat tevens de artikelen 27, 28 en 29 worden aangepast.

Voorstel

ENIG ARTIKEL

Artikel 27 van de Grondwet luidt :

« Het recht van initiatief behoort aan elk van de takken der wetgevende macht. »

Het amendement (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) nr. 18) is verworpen met 13 tegen 2 stemmen bij 5 onthoudingen.

C. Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) — Nr. 19

« Toelichting

De aanpassing van artikel 29 is nodig ten gevolge van de aanpassing van de artikelen 26 e.v.

Zij is onontbeerlijk om een grondwettelijke basis te verlenen aan het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (nr. 434 (1979-1980) - nr. 1) voor zover dit executieven instelt verkozen in de gemeenschappen en in de gewesten.

Voorstel

Artikel 29 van de Grondwet luidt :

« De uitvoerende macht van het Rijk, van de gemeenschappen en van de gewesten wordt al naar het geval uitgeoefend op de wijze bepaald in de Grondwet en in de wetten aangenomen krachtens de Grondwet. De uitvoerende macht van het Rijk berust bij de Koning. »

Het amendement (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) nr. 19) is aangehouden en zal later behandeld worden bij de herziening van de Grondwet door invoeging van een artikel 107^{bis}.

D. Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) — N° 20

« Développements

La révision des articles de la Constitution mentionnés ci-dessus constitue un ensemble, dont il n'est pas indiqué de dissocier les divers éléments.

Les textes proposés ci-après tendent, sous toutes réserves quant au fond, à formuler adéquatement les réformes proposées par le Gouvernement.

Propositions

ARTICLE UNIQUE

L'article 26 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 26. — Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat, en la forme de lois.

En ce qui concerne les communautés et les régions, il est, conformément à ce qui est déterminé à cet égard par ou en vertu de la Constitution, exercé par leurs conseils respectifs, en la forme de décrets. »

ARTICLE UNIQUE

L'article 27 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 27. — L'initiative appartient, en ce qui concerne les lois, concurremment au Roi, à la Chambre des Représentants et au Sénat.

En ce qui concerne les décrets des communautés et des régions, elle appartient aussi bien à leurs collèges exécutifs qu'à leurs conseils. »

ARTICLE UNIQUE

L'article 28 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« Article 28. — L'interprétation authentique des lois ou décrets n'appartient qu'à l'autorité qui a le pouvoir de les établir. »

ARTICLE UNIQUE

L'article 29 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, rédigé comme suit :

« En ce qui concerne les communautés et les régions, il est, conformément à ce qui est déterminé à cet égard par ou en vertu de la Constitution, exercé par leurs collèges exécutifs respectifs. »

L'amendement (Doc. Sénat 100 (S.E. 1979) n° 20) a été examiné quant à son article 26. Ce texte a été rejeté par 16 voix contre 1 et 1 abstention pour les motifs suivants :

D. Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) — Nr. 20

« Toelichting

De herziening van de hierboven vermelde artikelen van de Grondwet maakt één geheel uit, waarvan het niet aangewezen is de onderscheiden elementen afzonderlijk te behandelen.

In de hierna voorgestelde teksten wordt, onder alle voorbehoud wat de zaak zelf betreft, getracht de door de Regering voorgestelde hervormingen op een passende wijze te formuleren.

Voorstellen

ENIG ARTIKEL

Artikel 26 van de Grondwet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

« Artikel 26. — De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, in de vorm van wetten.

Wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, wordt zij, overeenkomstig wat daaromtrent bij of krachtens de Grondwet is bepaald, uitgeoefend door hun onderscheiden raden, in de vorm van decreten. »

ENIG ARTIKEL

Artikel 27 van de Grondwet wordt door de volgende bepalingen vervangen :

« Artikel 27. — Het recht van initiatief behoort, wat de wetten betreft, gelijkelijk aan de Koning, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat.

Wat de decreten van de gemeenschappen en van de gewesten betreft, behoort het zowel aan hun uitvoerende colleges als aan hun raden. »

ENIG ARTIKEL

Artikel 28 van de Grondwet wordt door de volgende bepaling vervangen :

« Artikel 28. — Wetten of decreten kunnen slechts authentiek worden uitgelegd door de overheid die bevoegd is ze vast te stellen. »

ENIG ARTIKEL

Aan artikel 29 van de Grondwet wordt een tweede lid toegevoegd, luidende :

« Wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, wordt zij, overeenkomstig wat daaromtrent bij of krachtens de Grondwet is bepaald, uitgeoefend door hun onderscheiden uitvoerende colleges. »

Het amendement (Gedr. St. Senaat 100 (B.Z. 1979) nr. 20) is onderzocht ten aanzien van artikel 26. De tekst is verworpen met 16 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding, om de volgende redenen :

a) concernant le premier alinéa, il n'a pas paru opportun de reprendre ou de modifier dès à présent le texte actuel de l'article 26, afin de laisser entière l'adaptation de ce texte au problème non encore approfondi du rôle futur de la Chambre des Représentants et du Sénat;

b) le deuxième alinéa, le texte proposé par le Gouvernement a paru plus clair et plus explicite.

La suite du même amendement visant les articles 27, 28 et 29 pourra être examinée ultérieurement à l'occasion de la révision éventuelle de ces articles.

**

2. Un amendement a été déposé tendant à remplacer l'article 26bis par le texte suivant :

« Article 26bis. — Les décrets adoptés par les Conseils des deux Communautés créées à l'article 59bis et les ordonnances adoptées par les Conseils des trois Régions créées à l'article 107quater ont force de loi dans les matières qui sont de leur compétence. »

Il est justifié comme suit :

« Ainsi qu'il est expliqué dans le rapport sur la Déclaration de révision de la Constitution il y a lieu d'inclure un article 26bis « afin de déterminer la force juridique des normes par lesquelles s'expriment les différents pouvoirs législatifs visés à l'article 26 modifié, à savoir les législateurs national, régional et de communauté. »

La question alors débattue était de savoir si les décisions à prendre par chacun des trois pouvoirs auraient — dans les limites des matières attribuées — une même valeur juridique ou bien si une certaine hiérarchie serait instaurée. Aujourd'hui il paraît unanimement admis que les normes doivent avoir même valeur. C'est d'ailleurs la solution reprise à l'article 18, § 2, du projet de loi. Dès lors, la rédaction de l'article 26bis doit être simplifiée. »

La Commission a rejeté ce texte par 18 voix contre 1 parce que, à l'inverse du texte proposé par le Gouvernement, il ne se contente pas d'ouvrir à la loi la possibilité d'attribuer aux conseils régionaux le droit de « régler » mais décide constitutionnellement que les décrets des communautés et des trois régions ont de plein droit force de loi, et cela pour les trois régions, ce qui n'est pas conforme aux intentions de la majorité de réserver la problématique bruxelloise.

**

3. Un amendement tendant à remplacer le premier alinéa de l'article 26bis était libellé comme suit :

« La loi prise en exécution de l'article 107quater détermine la force juridique des règles que les organes qu'elle crée pour les trois régions prennent dans les matières qu'elle détermine. »

Il était justifié comme suit :

« Ce texte a le souci de se conformer à la formulation claire de l'article 107quater qui prévoit une seule loi organique identique pour les trois régions. »

a) met betrekking tot het eerste lid leek het niet gewenst om de bestaande tekst van artikel 26 nu reeds over te nemen of te wijzigen, ten einde alle ruimte te laten om die tekst aan te passen na een grondiger onderzoek naar de toekomstige taak van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat;

b) met betrekking tot het tweede lid leek de tekst van de Regering helderder en uitdrukkelijker.

Het vervolg van het amendement betreffende de artikelen 27, 28 en 29 zal later in behandeling kunnen komen bij de eventuele herziening van die artikelen.

**

2. Er was een voorstel van amendement om artikel 26bis te vervangen als volgt :

« Artikel 26bis. — De decreten aangenomen door de raden van de twee gemeenschappen ingesteld bij artikel 59bis, en de ordonnances aangenomen door de raden van de drie gewesten ingesteld bij artikel 107quater, hebben kracht van wet in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren. »

Het was verantwoord als volgt :

« Zoals wordt uiteengezet in het verslag over de verklaring tot herziening van de Grondwet bestaat er reden om een artikel 26bis op te nemen « om de rechtskracht te bepalen van de normen die uitgaan van de verschillende wetgevende machten die in het gewijzigd artikel 26 bedoeld zijn, dit zijn de nationale, de gewestelijke en de gemeenschapswetgever. »

Het ging toen om de vraag of de beslissingen door elk van de drie machten te nemen, dezelfde rechtskracht zouden hebben — binnen de grenzen van de toegekende bevoegdheden — dan wel of een bepaalde rangorde zou worden ingevoerd. Thans lijkt algemeen te zijn aanvaard dat de normen dezelfde waarde moeten hebben. Dat is trouwens de oplossing vervat in artikel 18, § 2, van het ontwerp van wet. Artikel 26bis moet derhalve vereenvoudigd worden. »

De Commissie heeft dit amendement verworpen met 18 stemmen tegen 1 stem, omdat het zich, in tegenstelling met de regeringstekst, niet vergenoegt met te bepalen dat de wet aan de gewestraden het recht kan verlenen om « regels te geven », maar grondwettelijk beslist dat de decreten van de gemeenschappen en van de drie gewesten van rechtswege kracht van wet hebben, en zulks voor de drie gewesten, wat niet in overeenstemming is met de bedoeling van de meerderheid om de Brusselse problematiek aan te houden.

**

3. Een amendement strekkende om het eerste lid van artikel 26bis te vervangen, luidde als volgt :

« De wet genomen ter uitvoering van artikel 107quater bepaalt de rechtskracht van de regels die de organen, welke zij opricht voor de drie gewesten, nemen in de aangelegenheden die zij aanwijst. »

Het was verantwoord als volgt :

« Deze tekst bedoelt aan te sluiten bij de heldere formulering van artikel 107quater, dat voorziet in één enkele organieke wet die gelijk zal zijn voor de drie gewesten. »

Cet amendement a été rejeté par 18 voix contre 1.

**

4. Un amendement tendant à substituer le terme « ordonnance » à celui de « décret » pour les matières régionales a été rejeté par 18 voix contre 1. La Commission a préféré s'en tenir au terme « décret » repris au projet 434.

**

Finalement, la Commission a adopté par 17 voix et 1 abstention le texte proposé par le Gouvernement libellé comme suit :

ARTICLE UNIQUE

Dans le Titre III de la Constitution est inséré un article 26bis, libellé comme suit :

« Article 26bis. — Les lois prises en exécution de l'article 107quater déterminent la force juridique des règles que les organes qu'elles créent prennent dans les matières qu'elles déterminent.

Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent. »

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 15 membres présents.

Les Rapporteurs,
P. de STEXHE.
L. LINDEMANS.

Le Président,
E. LEEMANS.

Dit amendement is verworpen met 18 stemmen tegen 1 stem.

**

4. Een amendement strekkende om voor de plaatsgebonden aangelegenheden de term « decreet » te vervangen door de term « ordonnantie » is verworpen met 18 stemmen tegen 1 stem. De Commissie wilde liever vasthouden aan de term « decreet », die ook voorkomt in het ontwerp 434.

**

Tenslotte heeft de Commissie zich met 17 stemmen, bij 1 onthouding, uitgesproken voor de tekst, die is voorgesteld door de Regering en die luidt als volgt :

ENIG ARTIKEL

In Titel III van de Grondwet wordt een artikel 26bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Artikel 26bis. — De wetten genomen in uitvoering van artikel 107quater bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen, welke zij oprichten, nemen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.

Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet te nemen binnen de omschrijving en op de wijze die zij bepalen. »

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Verslaggevers,
L. LINDEMANS.
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.