

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1979-1980

14 FEVRIER 1980

Proposition de loi modifiant les articles 2 et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat

(Déposée par M. Vanderpoorten et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à étendre aux « propositions de révision de dispositions constitutionnelles » la compétence que les articles 2 et 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat confèrent à cette haute juridiction.

L'article 2 est actuellement libellé comme suit :

« La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le président de l'une des deux Chambres législatives. »

En outre, l'article 3 porte la disposition suivante :

« Hors les cas d'urgence, et les projets de lois budgétaires exceptés, les Ministres soumettent à l'avis motivé de la section le texte de tous avant-projets de lois ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. L'avis est annexé à l'exposé des motifs des projets de lois, ainsi qu'aux rapports faits au Roi.

Les Ministres peuvent demander l'avis motivé de la section sur toutes propositions de loi, ainsi que sur tous amendements à des projets ou propositions de lois. »

Dans son avis du 14 novembre 1979, le Conseil d'Etat, se fondant sur une interprétation des articles 2 et 3 de la législation précitée, s'est déclaré incompétent pour se pro-

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1979-1980

14 FEBRUARI 1980

Voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 2 en 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

(Ingediend door de heer Vanderpoorten c.s.)

TOELICHTING

Het onderhavige voorstel van wet strekt ertoe de in de artikelen 2 en 3 der gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan dit rechtscollege toegekende bevoegdheid uit te breiden tot « voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen ».

In zijn huidige versie luidt artikel 2 als volgt :

« De afdeling wetgeving dient van beredeneerd advies over de tekst van alle ontwerpen, voorstellen van wet en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de voorzitter van één der Wetgevende Kamers zijn aanhangig gemaakt. »

Artikel 3 bepaalt daarenboven het volgende :

« Buiten de gevallen van hoogdringendheid, en de ontwerpen van begrotingswetten uitgezonderd, onderwerpen de Ministers aan het beredeneerd advies van de afdeling de tekst van alle voorontwerpen van wetten of van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten. Het advies wordt gehecht aan de memorie van toelichting van de wetsontwerpen, alsmede aan de verslagen aan de Koning.

De Ministers kunnen het beredeneerd advies van de afdeling vragen over alle wetsvoorstellen en over alle amendementen op wetsontwerpen of -voorstellen. »

In zijn advies d.d. 14 november 1979 heeft de Raad van State, op grond van een interpretatie van de artikelen 2 en 3 van bovenvermelde wetgeving, zich onbevoegd verklaard

noncer sur une demande d'avis dont il avait été saisi le 6 novembre 1979 par le Président du Sénat au sujet d'un amendement à une proposition de révision de dispositions constitutionnelles, et plus précisément à la proposition de révision faite le 4 mai 1979 par le Gouvernement pour l'article 59bis, § 1^{er}, de la Constitution (cf. Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° L 13.482/VR du 14 novembre 1979 concernant le document du Sénat 100 (session extraordinaire de 1979) - n° 1).

Les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent sont les suivantes :

1. si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, il n'apparaît nulle part que les mots « projets (et) propositions de loi » doivent être censés englober les propositions de révision de la Constitution;

2. dans l'ordre juridique qui est le nôtre, une nette distinction s'impose entre la Constitution et la loi, tant en ce qui concerne la procédure d'adoption des dispositions de l'une et de l'autre que leur force juridique;

3. en pratique, une proposition de révision d'une disposition constitutionnelle n'est pas conçue de la même manière qu'une proposition ou qu'un projet de loi ordinaire;

4. il serait difficile de déduire de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, *de lege lata*, que le Gouvernement soit tenu de consulter le Conseil d'Etat sur des propositions de révision de la Constitution;

5. enfin, malgré les importantes modifications apportées par le législateur à la loi du 23 décembre 1946, et plus précisément le 3 juin 1971, celui-ci, à l'époque, n'a jamais encore fait mention de « propositions de révision de la Constitution » en ce qui concerne les articles 2 et 3 desdites lois coordonnées.

D'autre part, il est apparu clairement que le constituant actuel s'est trouvé à plusieurs reprises devant certains problèmes d'ordre juridique suscités par les propositions de révision de la Constitution; on est allé jusqu'à soulever des questions concernant la procédure même de révision, qui fait l'objet de l'article 131 de la Constitution; tout bien considéré, il serait souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, qu'une institution comme le Conseil d'Etat puisse rendre un avis quant à savoir si les textes proposés expriment adéquatement la volonté de leurs auteurs, ce qui, assurément, ferait droit au principe qu'une Constitution doit, en définitive, former un tout cohérent.

En outre, nous avons la conviction que chacun a pu se rendre compte que, malgré la brièveté des délais dans lesquels des avis ont dû être rendus à la demande du Gouvernement, ceux-ci sont clairs, complets et d'une parfaite précision technique.

Forts de ces arguments, nous avons estimé que soumettre les propositions de révision de la Constitution émanant de députés et de sénateurs à l'avis compétent du Conseil d'Etat

uitspraak te doen over een op 6 november 1979 door de Voorzitter van de Senaat ingediende adviesaanvraag nopens een amendement op een voorstel tot herziening van grondwetsbepalingen, in het bijzonder op het voorstel dat de Regering op 4 mei 1979 heeft gedaan met betrekking tot artikel 59bis, § 1, van de Grondwet (cf. Advies afdeling wetgeving Raad van State nr. L 13.482/VR d.d. 14 november 1979 betreffende Gedr. St. Senaat 100 (buitengewone zitting 1979) - nr. 1).

De Raad van State verklaarde zich onbevoegd omdat :

1. uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946, houdende oprichting van de Raad van State, nergens blijkt dat de woorden « ontwerpen (en) voorstellen van wet » geacht moeten worden de voorstellen tot grondwetsherziening te omvatten;

2. omdat er in onze rechtsorde een duidelijk onderscheid dient gemaakt te worden tussen de Grondwet en de wet, zowel inzake totstandkoming van beide normen, als inzake hun rechtskracht;

3. omdat een voorstel tot herziening van een constitutionele bepaling in de praktijk op een andere wijze opgevat wordt als een gewoon wetsvoorstel of wetsontwerp;

4. omdat uit artikel 3 der gecoördineerde wetten op de Raad van State, *de lege lata*, bezwaarlijk zou kunnen afgeleid worden dat de Regering verplicht zou zijn de Raad van State te raadplegen over herzieningsvoorstellen met betrekking tot de Grondwet;

5. en omdat tenslotte, ondanks ingrijpende legislatieve wijzigingen in de wet van 23 december 1946, met name op 3 juni 1971, de toenmalige wetgever vooralsnog niet melding gemaakt heeft van « voorstellen tot grondwetsherziening » in de artikelen 2 en 3 van bovenvermelde gecoördineerde wetten.

Anderzijds is het duidelijk gebleken dat de huidige Constituante herhaalde malen is geconfronteerd geworden met bepaalde rechtsvragen in verband met de herzieningsvoorstellen inzake de Grondwet; zelfs werden vraagpunten opgeworpen met betrekking tot het procedureel aspect van de Grondwetsherziening zelf, met name artikel 131 van de Grondwet; tenslotte zou het de rechtszekerheid dienen, zo een instelling, zoals de Raad van State, advies zou kunnen verstrekken inzake de overeenstemming der voorgestelde teksten met de bedoeling van de stellers ervan, hetgeen ongetwijfeld ten goede zou komen aan de doelstelling dat een Grondwet finaal een sluitend geheel moet vormen.

De indieners van het onderhavige voorstel zijn er bovendien van overtuigd dat iedereen heeft kunnen ervaren dat, niettegenstaande de korte tijdsduur, binnen welke op vraag van de Regering adviezen dienden te worden gegeven, die adviezen getuigen van duidelijkheid, volledigheid en technische accuraatheid.

Steunend op deze argumenten, zijn stellers dezes ervan uitgegaan dat het onderwerpen van voorstellen tot herziening van de Grondwet, uitgaande van kamerleden en senatoren,

ne peut que renforcer la sécurité juridique en matière constitutionnelle; sur la base des mêmes arguments et eu égard également au fait que l'activité parlementaire sera ainsi favorisée, tant sous son aspect législatif que sous son aspect de contrôle, on peut admettre que, conformément à l'article 3 des lois coordonnées, les propositions du Gouvernement soient obligatoirement soumises à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat.

*
**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

L'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est complété par un second alinéa, rédigé comme suit :

« La présente disposition est également d'application au texte de propositions de révision de dispositions constitutionnelles et d'amendements à ces propositions. »

ART. 2

L'article 3 des mêmes lois coordonnées est complété par un troisième alinéa, rédigé comme suit :

« Les Ministres soumettent également à l'avis motivé de la section de législation le texte de toutes leurs propositions de révision de dispositions constitutionnelles. »

aan het deskundig advies van de Raad van State, de constitutionele rechtszekerheid, enkel kan bevorderen; op grond van dezelfde argumenten, en mede door het feit dat de parlementaire activiteit, zowel in zijn legislatief als in zijn controlerend aspekt, aldus bevorderd wordt, kan worden gesteld dat de Regeringsvoorstellen, conform artikel 3 der gecoördineerde wetten, op verplichte wijze zouden worden onderworpen aan het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

H. VANDERPOORTEN.

*
**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt aangevuld met een tweede lid, luidende :

« Deze bepaling is ook van toepassing op de tekst van voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen en desbetreffende amendementen. »

ART. 2

Artikel 3 van dezelfde gecoördineerde wetten wordt aangevuld met een derde lid, luidende :

« De Ministers onderwerpen tevens aan het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle door hen gedane voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen. »

H. VANDERPOORTEN.

L. HERMAN-MICHIENSENS.

L.G. WALTNIEL.