

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

31 MARS 1992

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**réduisant le nombre de membres et
abrogeant immédiatement la règle de
la composition à la proportionnelle de
l'Exécutif flamand**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 19 février 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "réduisant le nombre de membres et abrogeant immédiatement la règle de la composition à la proportionnelle de l'Exécutif flamand", a donné le 10 mars 1992 l'avis suivant :

Voir :

- 16 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de loi spéciale de MM. Vande Lanotte, Geysels et Lauwers.
- N°s 2 et 3 : Amendements.
- N° 4 : Rapport.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

31 MAART 1992

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot vermindering van het aantal leden
en tot onmiddellijke afschaffing van
de proportionele samenstelling van de
Vlaamse Executieve**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 19 februari 1992 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot vermindering van het aantal leden en tot onmiddellijke afschaffing van de proportionele samenstelling van de Vlaamse executieve", heeft op 10 maart 1992 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 16 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Voorstel van bijzondere wet van de heren Vande Lanotte, Geysels en Lauwers.
- N°s 2 en 3 : Amendementen.
- N° 4 : Verslag.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

Article 1er.

1. L'article 1er de la proposition vise à abroger les articles 65, 66, 67, 74 et 75 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Selon l'amendement n° 5 - à propos duquel le Conseil n'est pas consulté -, l'article 65 est supprimé de cette liste d'articles, cette suppression devant nécessairement entraîner celle de l'article 74, eu égard à la complémentarité des articles 65 et 74 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 1er de la proposition se trouve dès lors réduit à une abrogation des articles 66, 67 et 75 de la loi spéciale du 8 août 1980. Ces articles ne sont plus applicables : leur abrogation expresse ne modifie pas l'ordre juridique.

La loi spéciale du 8 août 1980 comprend d'autres articles qui, eux aussi, ne sont plus applicables, à savoir les articles 23, 28, 49, 50, alinéa 2, 51, alinéa 2, 53, alinéa 2, 2°, 57, 85 et 90. L'article 1er de la proposition pourrait également abroger ces articles.

2. L'amendement n° 1 tend à compléter l'énumération des articles dont l'abrogation est proposée à l'article 1er, en y ajoutant l'article 61. L'amendement vise dès lors à faire abroger l'article 61 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'est accompagné d'aucune justification.

Ledit article 61 s'énonce comme suit :

"Article 61. Nul ne peut être à la fois membre d'un Exécutif et membre du Gouvernement national.

Aussi longtemps que l'Exécutif de la Communauté française n'exerce pas les compétences de l'Exécutif régional wallon, dans les conditions prévues à l'article 1er, § 4, nul ne peut être à la fois membre de ces deux Exécutifs".

A l'époque, l'incompatibilité visée à l'alinéa 1er était présentée comme "la conséquence logique de l'option faite pour des Exécutifs distincts du Gouvernement national", tandis que celle visée à l'alinéa 2 traduisait le "souci de distinguer nettement" l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon, aussi longtemps qu'ils ne seraient pas fusionnés (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 50).

Indépendamment de la considération qui précède, l'article 61 de la loi spéciale du 8 août 1980 est manifestement lié à la fois à l'autonomie reconnue par ou en vertu de la Constitution aux Communautés et aux Régions vis-à-vis de l'Etat et à l'indépendance de principe des Communautés et des Régions entre elles.

Il va de soi que dans l'état actuel de la Constitution, il est de la compétence du législateur spécial de déterminer, en mettant en oeuvre les articles 59bis et 107quater de la Constitution, l'autonomie à reconnaître aux Communautés et aux Régions et ses modalités, dans les limites prévues par la Constitution. De même, il va de soi que l'abrogation, pure et simple, d'une règle qui s'avère conçue comme une garantie partielle de l'autonomie des Communautés et des Régions et de leur indépendance entre elles, ne se concilie pas avec la réforme institutionnelle en cours et va à l'encontre de la logique du processus de restructuration de l'Etat en cours.

Article 1er bis.

1. L'amendement n° 2 modifie la composition des Exécutifs visés à l'article 63, § 1er et § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980. La composition des Exécutifs visés notamment aux paragraphes 2 et 3 de cet article 63 n'est pas modifiée.

La modification est double : le nombre autorisé de membres des Exécutifs est diminué et chacun desdits Exécutifs doit compter au moins un représentant de chaque sexe.

Les dispositions de l'article 60 de la loi spéciale, réglant la présentation des candidats aux Exécutifs, sont inchangées. Il n'est pas davantage prévu de mécanisme correctif au sens de l'article 64 de la loi spéciale.

2. Dans la mesure où l'amendement impose la présence d'au moins un représentant de chaque sexe dans l'Exécutif concerné, il consiste en fait, dans les circonstances actuelles, à priver le Conseil flamand du droit de choisir librement, en son sein, les personnes susceptibles d'être chargées de fonctions exécutives et administratives dans la Communauté flamande et dans la Région flamande.

Une telle restriction aux prérogatives d'une assemblée de type parlementaire ne peut se concevoir que si elle tire parti d'une disposition expresse des articles 59bis ou 107quater de la Constitution qui servent de fondement aux réformes institutionnelles et si elle sert ainsi les objectifs que poursuivent les opérations de communautarisation et de régionalisation de l'Etat.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi une disposition relative à la présence obligatoire d'au moins un représentant de chaque sexe dans un Exécutif pourrait s'inscrire dans les objectifs de cette communautarisation et de cette régionalisation.

Si les paragraphes 1er et 4 de l'article 63 de la loi spéciale contiennent déjà une règle de présence obligatoire dans un Exécutif, c'est que la disposition selon laquelle un membre au moins des Exécutifs visés doit appartenir à la Région bilingue de Bruxelles-Capitale trouve une justification suffisante dans la circonstance que, comme il est prévu à l'article 59bis, §§ 4 et 4bis, de la Constitution, le Conseil et l'Exécutif en question exercent une part de leurs responsabilités dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il n'existe pas de justification de cette nature en ce qui concerne la présence d'au moins un représentant de chaque sexe dans un Exécutif. Sur ce point, il n'est pas permis, pour mettre en oeuvre les articles 59bis et 107quater de la Constitution, de porter atteinte au pouvoir discrétionnaire du Conseil concerné.

Article 2.

Aux termes de l'article 2 de la proposition, la loi entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Dès lors, l'entrée en vigueur immédiate concerne tant l'abrogation des articles de la loi spéciale mentionnés à l'article 1er que la modification de l'article 63 de la loi spéciale faisant l'objet de l'article 1er bis proposé par amendement.

A la différence de l'abrogation de - notamment - l'article 65 de la loi spéciale, qui ne doit pas avoir nécessairement d'effets immédiats sur la composition des Exécutifs concernés, il en irait tout autrement d'une éventuelle modification de l'article 63 de la loi spéciale. En effet, concrètement, à défaut d'un régime transitoire, il résulterait notamment de l'entrée en vigueur immédiate de cette modification que l'Exécutif qui compte plus de membres que n'en autorise la nouvelle loi serait composé de manière irrégulière, de sorte que les décisions qu'il prendrait, dans cette composition, après l'entrée en vigueur de ladite modification, seraient entachées d'illégalité. On conçoit mal que telle serait l'intention des auteurs des amendements en question. Il s'impose dès lors - si malgré tout, l'intention est de rendre la nouvelle règle applicable à l'Exécutif entre-temps constitué - de compléter, dans un souci de sécurité juridique, la proposition par une disposition en vertu de laquelle l'entrée en vigueur de la modification de l'article 63 susindiqué est reportée à une date ultérieure à déterminer : une telle disposition permettrait au Conseil et à l'Exécutif concernés de prendre les dispositions nécessaires afin d'organiser le passage au nouveau régime dans des conditions acceptables, du point de vue de la continuité de l'administration et de la sécurité juridique.

Quant à l'abrogation des autres articles de la loi spéciale du 8 août 1980 mentionnés dans l'article 1er de la proposition ou dans l'observation 1 du Conseil d'Etat, à savoir les articles de la loi spéciale qui ne sont plus applicables, il va de soi qu'aucune disposition expresse d'entrée en vigueur ne s'impose.

Artikel 1.

1. Met artikel 1 van het voorstel wordt beoogd de artikelen 65, 66, 67, 74 en 75 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals die wet door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is gewijzigd, op te heffen. Volgens amendement nr. 5 - waarover niet om 's Raads advies is gevraagd - wordt in die opsomming van artikelen, artikel 65 geschrapt, welke schrapping noodzakelijkerwijs die van artikel 74 moet insluiten, gelet op de onlosmakelijke samenhang tussen de artikelen 65 en 74 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 1 van het voorstel wordt aldus herleid tot een opheffing van de artikelen 66, 67 en 75 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die artikelen zijn voor toepassing niet meer vatbaar : de uitdrukkelijke opheffing ervan wijzigt de rechtsorde niet.

In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn nog andere artikelen evenmin voor verdere toepassing vatbaar, met name de artikelen 23, 28, 49, 50, tweede lid, 51, tweede lid, 53, tweede lid, 2°, 57, 85 en 90. De bepaling van artikel 1 van het voorstel zou tot de opheffing van die artikelen kunnen worden uitgebreid.

2. Met het amendement nr. 1 wordt beoogd de opsomming van de in artikel 1 voor opheffing voorgestelde artikelen, aan te vullen met de vermelding van artikel 61.

Aldus strekt het amendement ertoe artikel 61 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te doen opheffen. Bij het amendement is geen verantwoording gevoegd.

Genoemd artikel 61 luidt als volgt :

"Artikel 61. Niemand kan tegelijk lid zijn van een Executieve en lid van de Nationale Regering.

Zolang de Franse Gemeenschapsexecutieve niet de bevoegdheden uitoefent van de Waalse Gewestexecutieve onder de voorwaarden bepaald in artikel 1, § 4, kan niemand tegelijk lid zijn van beide Executieven".

Destijds werd de onverenigbaarheid bedoeld in het eerste lid voorgesteld als "het logisch gevolg van de optie voor Executieven buiten de nationale Regering", terwijl de onverenigbaarheid bedoeld in het tweede lid de uitdrukking was van "de zorg om een duidelijk onderscheid te maken" tussen de Franse Gemeenschapsexecutieve en de Waalse Gewest-executieve, zolang beide niet gefuseerd zijn (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/1, blz. 50).

Onverminderd de toelichting welke zoëven is aangehaald, is de bepaling van artikel 61 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kennelijk verbonden én met de door of krachtens de Grondwet aan de Gemeenschappen en de Gewesten ten overstaan van de Staat toegekende autonomie én met de principiële onafhankelijkheid van de Gemeenschappen en de Gewesten onderling.

Het spreekt vanzelf dat zoals de Grondwet luidt, het zaak van de bijzondere wetgever is om bij de uitvoering van de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet, binnen de grenzen van de Grondwet, de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toe te kennen autonomie en de modaliteiten ervan te bepalen. Het is even vanzelfsprekend dat het opheffen, zonder vervangen, van een regel die blijkbaar als een deelgarantie van de autonomie en onderlinge onafhankelijkheid van de Gemeenschappen en de Gewesten werd opgezet, met de lopende hervorming der instellingen niet kadert en tegen de logica van de gevolgde staatsheropbouw ingaat.

Artikel 1bis.

1. Met het amendement nr. 2 wordt de samenstelling gewijzigd van de Executieven bedoeld in artikel 63, § 1 en § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De samenstelling van de Executieven bedoeld onder meer in paragraaf 2 en paragraaf 3 van dat artikel 63 wordt niet veranderd.

De wijziging is dubbel : het aantal toegestane Executieve-leden wordt verminderd en de bedoelde Executieven moeten elk ten minste één lid van elk geslacht tellen.

Aan de bepalingen van artikel 60 van de bijzondere wet die het voordragen van kandidaten voor de Executieven regelen, wordt niet geraakt. Evenmin wordt voorzien in een bijsturing als opgenomen in artikel 64 van de bijzondere wet.

2. Waar het amendement de aanwezigheid van ten minste één lid van elk geslacht in de betrokken Executieve oplegt, komt het erop neer in de huidige stand van zaken aan de Vlaamse Raad het recht te ontnemen om uit zijn midden vrij de personen te kiezen die voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest met beleids- en bestuurstaken kunnen worden belast.

Een dergelijke beperking van de prerogatieven van een vergadering van het parlementaire type is slechts toelaatbaar wanneer zij uitdrukkelijk steun kan vinden in de aan de hervorming der instellingen ten grondslag liggende artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet en tegelijk bijdraagt tot het realiseren van de doeleinden welke met de communautarisering en de regionalisering van de Staat worden nagestreefd.

De Raad van State ziet niet hoe een bepaling omtrent de verplichte aanwezigheid in een Executieve van ten minste één lid van elk geslacht, binnen de doeleinden van die communautarisering en regionalisering kan worden gebracht.

Zo de paragrafen 1 en 4 van artikel 63 van de bijzondere wet al een regel van verplichte aanwezigheid in een Executieve bevatten, dan is het zo dat de bepaling volgens welke ten minste één lid van de bedoelde Executieven tot het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dient te behoren, een voldoende verantwoording vindt in de omstandigheid dat, zoals in artikel 59bis, §§ 4 en 4bis, van de Grondwet is aangegeven, die betrokken Raad en Executieve voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad ten dele bevoegd zijn.

Een verantwoording van die aard is niet voorhanden wat de aanwezigheid in een Executieve van ten minste één lid van elk geslacht betreft. Op dat punt kan, voor de uitvoering van de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet, aan de regel van het beslissingsrecht van de betrokken Raad niet te kort worden gedaan.

Artikel 2.

Luidens artikel 2 van het voorstel zal de wet in werking treden op de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad. De onmiddellijke inwerkingtreding betreft aldus zowel de opheffing van de artikelen van de bijzondere wet vermeld in artikel 1 als de wijziging van artikel 63 van de bijzondere wet vervat in het bij amendement voorgestelde artikel 1bis.

Waar de opheffing van inzonderheid artikel 65 van de bijzondere wet niet noodzakelijk onmiddellijke gevolgen hoeft te hebben voor de samenstelling van de betrokken Executieve, is dat uiteraard wel het geval met een eventuele wijziging van artikel 63 van de bijzondere wet. Bij ontstentenis van een overgangsregeling zou de onmiddellijke inwerkingtreding van de wijziging meer bepaald tot resultaat hebben onder meer dat de Executieve die meer leden telt dan de nieuwe wet toestaat, onregelmatig is samengesteld, met als gevolg dat de beslissingen welke zij in die samenstelling na de inwerkingtreding van de bedoelde wijziging zou nemen door onwettigheid zouden zijn aangetast. Dat kan bezwaarlijk de bedoeling van de indieners van de desbetreffende amendementen zijn. Daarom is het nodig - mocht men de mening zijn toegedaan dat de nieuwe regel op de inmiddels samengestelde Executieve van toepassing moet worden gemaakt - dat, ter vrijwaring van de rechtszekerheid, het voorstel wordt aangevuld met een bepaling krachtens welke de inwerkingtreding van de wijziging van meergenoemd artikel 63 wordt uitgesteld tot een nader aan te wijzen datum in de toekomst : een dergelijke bepaling zou het de betrokken Raad en Executieve mogelijk maken de nodige schikkingen te nemen om de overgang naar de nieuwe regeling, wat de continuïteit van het bestuur en de rechtszekerheid betreft, in aanvaardbare omstandigheden te laten verlopen.

Wat de opheffing van de andere artikelen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft die in het voorstel of in 's Raads opmerking 1. onder artikel 1 zijn vermeld, te weten de artikelen van de bijzondere wet die voor toepassing niet meer in aanmerking komen, is uiteraard geen uitdrukkelijke bepaling van inwerkingtreding nodig.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. COREMANS,
J.-J. STRYCKMANS,
J. NIMMEGEERS,

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,
S. VANDERHAEGEN,

Madame :
Mevrouw :
Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren : J. MESSINNE,
Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

F. DE KEMPENEER,
G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
P. GOTHOT,
E. WYMEERSCH,
J. van COMPERNOLLE,

Mesdames : R. DEROY,
Mevrouwen : F. LIEVENS,

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

Les rapports ont été présentés par MM. P. BOUVIER et J. BAERT, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN et P. NIHOUL, référendaires adjoints.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

premier président,
eerste voorzitter,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'Etat,
staatraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffiers,
griffiers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. BOUVIER en J. BAERT, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN en P. NIHOUL, adjunct-referendarissen.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.