

Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

4 JUILLET 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du Titre VIII de la Constitution, par l'insertion d'un article 135, relatif aux dispositions transitoires concernant la composition des Conseils de Communauté et leurs Exécutifs

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES (1)
PAR MM. WECKX ET VAN CAUWENBERGHE

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours des discussions en Commission et des débats en séance publique qui ont été consacrés à l'article 59bis de la Constitution, la crainte a été exprimée à plusieurs reprises de voir s'instaurer un vide juridique éventuel entre, d'une part, l'entrée en vigueur de l'article 59bis, § 1, premier alinéa modifié et, d'autre part, celle du projet de loi n° 434 (Doc. du Sénat) qui doit devenir la loi d'exécution de cet article de la Constitution.

A la suite de la révision de la Constitution de 1970, la composition des Conseils culturels est réglée par le § 1^{er} de

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Vanden Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — MM. Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. De Grève, Gol, Knoop, Poma, Verberckmoes. — MM. Defosset, Mordant. — M. Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mme Smet, MM. Swaenen, van de Put, Vankeirsbilck, Verroken. — Mme Adriaenssens épouse Huybrechts, MM. Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhay, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — MM. Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — MM. Clerfayt, Moreau, Persoons. — MM. Anciaux, Baert.

Voir :

10 (S.E. 1979) :

- N° 7/1° : Proposition.
- N° 7/2° : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

4 JULI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van Titel VIII van de Grondwet, door invoeging van een artikel 135, houdende overgangsbepalingen i.v.m. de samenstelling van de Gemeenschapsraden en hun Executieven

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEREN WECKX
EN VAN CAUWENBERGHE

DAMES EN HEREN,

Tijdens de besprekingen in de commissie en de debatten in openbare zitting gewijd aan artikel 59bis van de Grondwet, werd herhaaldelijk de vrees uitgesproken over het ontstaan van een mogelijk juridisch vacuüm tussen de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 59bis, § 1, eerste lid, en het wetsontwerp, *Stuk Senaat* n° 434, dat de uitvoeringswet moet worden van dit grondwetsartikel.

De samenstelling van de Cultuurraden werd bij de Grondwetsherziening van 1970 opgenomen in § 1 van artikel 59bis

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Aerts, Bourgeois, Joseph Michel, Moors, Suykerbuyk, Tindemans, Uyttendaele, Van den Boeynants, Van den Brande, Wauthy, Weckx. — de heren Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren De Grève, Gol, Knoop, Poma, Verberckmoes — de heren Defosset, Mordant. — de heer Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, De Keersmaecker, Diegenant, Henckens, le Hardy de Beaulieu, Lenaerts, Schyns, Mevr. Smet, de heren Swaenen, van de Put, Vankeirsbilck, Verroken. — Mevr. Adriaenssens echtg. Huybrechts, de heren Baldewijns, Baudson, Degroeve, Delhay, Laridon, Van Acker, Van der Biest. — de heren Evers, Grootjans, Mundeeler, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — de heren Clerfayt, Moreau, Persoons. — de heren Anciaux, Baert.

Zie :

10 (B.Z. 1979) :

- N° 7/1° : Voorstel.
- N° 7/2° : Amendement.

l'article 59bis de la Constitution, alors que la nouvelle version du § 1^{er}, premier alinéa, de l'article 59bis, confie la composition des Conseils de Communauté à une loi à adopter par une majorité spéciale.

Aussi longtemps que cette loi n'est pas votée, la composition des Conseils de Communauté pourrait provoquer des difficultés susceptibles elles-mêmes d'entraîner la paralysie des organes communautaires.

Un problème similaire se pose pour l'application du nouveau § 5 de l'article 59bis. Le texte actuel de ce § 5 dispose que les articles 67, 69 et 129 de la Constitution sont applicables aux décrets. Le nouveau texte du § 5 ne reprend plus cette disposition, mais, comme on sait, ce problème sera réglé par les articles 17 à 20 du projet de loi précité n° 434.

Ceci étant, des doutes se sont faits jour à plusieurs reprises quant à la possibilité d'exécuter, de sanctionner et de promulguer les décrets en attendant que le projet de loi n° 434 soit adopté par une majorité spéciale.

Afin de résoudre cette difficulté éventuelle, le Gouvernement a déposé une proposition de révision du titre VIII de la Constitution en insérant un article 135 portant des dispositions transitoires concernant la composition des Conseils de Communauté et leurs Exécutifs. (Doc. n° 10/7-1°).

Ce nouvel article vise à faire coïncider la composition des Conseils de Communauté avec celle des Conseils culturels actuels, à savoir les membres des groupes linguistiques respectifs de la Chambre et du Sénat, et ce, tant que la loi portant exécution de l'article 59bis, § 1^{er}, premier alinéa, n'aura pas été adoptée. En ce qui concerne les dispositions du § 5 de l'article 59bis le prescrit constitutionnel actuel est maintenu aussi longtemps que la loi n'aura pas réglé ce point.

La disposition transitoire prévoit, dès lors, que le droit d'initiative continue d'appartenir au Roi et aux membres des Conseils de Communauté et que, dans l'intervalle, les articles 67, 69 et 129 de la Constitution restent applicables aux décrets.

Justifiant cette nouvelle disposition transitoire, le Premier Ministre reconnaît qu'il existe en effet un risque théorique en ce qui concerne la composition des Conseils de Communauté et l'applicabilité des décrets pendant la période préalable à l'adoption de la loi spéciale. Toutefois, il ajoute que, selon le Gouvernement, l'application de la théorie de la continuité des institutions, qui correspond à une certaine tradition dans notre pays, pourrait rendre ce texte superflu.

Mais finalement le Gouvernement a estimé que la sécurité juridique serait le mieux assurée par la disposition transitoire qui est proposée.

Au cours d'une première discussion académique au sein de votre Commission le principe de la continuité des institutions et le problème de l'applicabilité de cette théorie au cas présent ont été examinés.

Un certain nombre de membres estiment qu'il faut faire une distinction entre la théorie de la continuité du service public, c'est-à-dire l'organisation et le fonctionnement des structures administratives, et la continuité des institutions, ce qui est tout différent. L'exemple des Secrétaires généraux pendant la deuxième guerre mondiale a été cité comme exemple type illustrant la continuité des services, mais ces membres contestent le fait que cette théorie puisse s'appliquer aux institutions en tant que telles.

Un autre membre conteste ce point de vue.

Il rappelle qu'après la création des Conseils culturels par le Constituant de 1970, les compétences des nouvelles institutions ont été exercées pendant une certaine période par la Chambre et le Sénat en vertu du principe de la continuité des institutions.

van de Grondwet, terwijl in de nieuwe versie van § 1, eerste lid, van artikel 59bis qua samenstelling van de gemeenschapsraden verwezen wordt naar een met bijzondere meerderheid aan te nemen wet.

Zolang deze wet niet is aangenomen, zouden moeilijkheden kunnen rijzen in verband met de samenstelling van de gemeenschapsraden, wat als gevolg zou kunnen hebben het paralyseren van de gemeenschapsorganen.

Een gelijkaardig probleem stelt zich voor de toepassing van de nieuwe § 5 van artikel 59bis. De huidige tekst van § 5 bepaalt dat de artikelen 67, 69 en 129 van de Grondwet van toepassing zijn op de decreten. De nieuwe tekst van deze § 5 herneemt die bepaling niet meer, maar wij weten dat dit probleem zal geregeld worden door de artikelen 17 tot 20 van voornoemd wetsontwerp n° 434.

Vertrekkende hiervan werden herhaaldelijk twijfels uitgesproken over de mogelijkheid tot uitvoering, bekrachtiging en afkondiging van de decreten in afwachting van de goedkeuring bij bijzondere meerderheid van het wetsontwerp n° 434.

Om deze eventuele moeilijkheid op te lossen, heeft de Regering een voorstel ingediend tot herziening van titel VIII van de Grondwet, door invoering van een artikel 135, houdende overgangsbepalingen i.v.m. de samenstelling van de gemeenschapsraden en hun Executieven (Stuk n° 10/7-1°).

Dit nieuwe artikel heeft tot doel de samenstelling van de huidige Cultuurraden te behouden als samenstelling van de gemeenschapsraden, te weten de leden van de respectievelijke taalgroepen van Kamer en Senaat, zolang de wet in uitvoering van artikel 59bis, § 1, eerste lid niet werd aangenomen. Wat betreft de beschikkingen van § 5 van artikel 59bis worden de huidige grondwettelijke bepalingen behouden, zolang de wet dit punt niet heeft geregeld.

In die zin voorziet de overgangsbepaling dat het initiatiefrecht aan de Koning blijft en aan de leden van de gemeenschapsraden en dat de artikelen 67, 69 en 129 van de Grondwet intussen van toepassing blijven op de decreten.

Bij de motivatie van deze nieuwe overgangsbepaling heeft de Eerste Minister gezegd dat er inderdaad een theoretisch gevaar was betreffende de samenstelling van de gemeenschapsraden en de toepasbaarheid van de decreten in afwachting van de aanneming van de bijzondere wet. Hij heeft nochtans ook gesteld dat volgens de Regering de toepassing van de theorie van de continuïteit van de instellingen, waarover in ons land een zekere traditie bestaat, de huidige tekst overbodig zou kunnen maken.

Uiteindelijk is de Regering toch van oordeel geweest dat de rechtszekerheid het best zou gediend zijn met de voorgestelde overgangsbepaling.

Een eerste academische discussie handelde in de commissie over het principe van de continuïteit van de instellingen, en het probleem te weten of deze theorie toepasbaar was in het huidig geval.

Een aantal leden zijn van mening dat men een onderscheid moet maken tussen de theorie van de continuïteit van de openbare dienst, t.t.z. de organisatie en werking van de administratieve structuren, en de continuïteit van de instellingen, wat heel wat anders is. Het voorbeeld van de secretarissen-generaal tijdens de tweede wereldoorlog werd aangehaald als typevoorbeeld ter zake het voortbestaan van de diensten, doch deze leden betwisten de toepassingsmogelijkheid van deze theorie op de instellingen als dusdanig.

Een andere lid heeft deze mening betwist.

Hij verwijst naar de oprichting van de Cultuurraden door de Grondwetgever van 1970, terwijl hun bevoegdheden nog gedurende een ganse tijd werden uitgeoefend door Kamer en Senaat op grond van de theorie van de continuïteit van de instellingen.

Le deuxième point de la discussion a porté sur la place de la disposition transitoire dans la Constitution. Certains membres estiment que, puisque cette disposition transitoire concerne uniquement l'article 59bis, il convient de l'insérer *in fine* de cet article. Les mêmes membres ajoutent qu'ils ne voient pas sur quelle déclaration de révision de la préconstituante on pourrait se baser pour insérer un nouvel article 135 à la place de l'article 135 qui a été abrogé.

Le Premier Ministre ainsi que plusieurs membres rappellent le principe général selon lequel un article soumis à révision peut toujours prévoir les dispositions transitoires qui s'avèrent nécessaires. Il a également été souligné que le Constituant peut toujours choisir l'endroit qui semble le plus adéquat pour insérer un article dans la Constitution. Cela résulte clairement des débats sur la révision de la Constitution de 1970.

La dernière partie de la discussion a été consacrée à une série d'améliorations terminologiques de la proposition du Gouvernement.

Après avoir rejeté une série d'amendement visant à ajouter la disposition transitoire à l'article 59bis (*Doc. n°s 10/5-6° et 7°*) ou à simplifier le texte du Gouvernement (*Doc. n° 10/7-2°*), votre Commission a adopté le texte ci-après par 18 voix et 2 abstentions.

Les Rapporteurs,

H. WECKX,

J.-C. VAN CAUWENBERGHE.

Le Président,

J. DEFRAIGNE.

Een tweede discussiepunt betrof de plaats in de Grondwet van deze overgangsbepaling. Sommige leden waren van oordeel dat vermits deze overgangsbepaling enkel artikel 59bis betrof, zij aan het einde van dit artikel moest worden toegevoegd. Deze leden vervolgden dat zij niet inzagen op welke verklaring van herziening van de preconstituante men zich zou baseren om een nieuwe artikel 135 in te voegen, in de plaats van het reeds vroeger opgeheven artikel 135.

De Eerste Minister en verschillende leden hebben herinnerd aan het algemeen beginsel, volgens hetwelk een artikel aan herziening onderworpen steeds mag voorzien in de overgangsbepalingen, die hiervoor nodig zijn. Daarenboven werd onderstreept dat de Grondwetgever altijd het recht heeft de best mogelijke plaats te kiezen voor het inschrijven van een artikel in de Grondwet. Dit vloeit duidelijk voort o.m. uit de debatten van de grondwetsherziening van 1970.

Het laatste gedeelte van de besprekingen, en niet het minste, was gewijd aan een aantal terminologische verbeteringen van het voorstel van de Regering.

Na een aantal amendementen te hebben verworpen, die ofwel de overgangsbepaling wensten toegevoegd te zien aan artikel 59bis zelf (*Stukken n°s 10/5-6° en 7°*), ofwel de tekst van de Regering wensten te vereenvoudigen (*Stuk n° 10/7-2°*), heeft uw commissie met 18 stemmen en 2 onthoudingen de hiernavolgende tekst goedgekeurd.

De Rapporteurs,

H. WECKX,

J.-C. VAN CAUWENBERGHE.

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique.

Au Titre VIII de la Constitution est inséré un article 135, libellé comme suit :

« Art. 135. — Jusqu'à ce que la loi prise en exécution de l'article 59bis, § 1^{er}, premier alinéa, ait pourvu à la composition des Conseils et des Exécutifs de la Communauté française et de la Communauté flamande, le Conseil de la Communauté française comprend les membres du groupe linguistique français des deux Chambres et le Conseil de la Communauté flamande comprend les membres du groupe linguistique néerlandais des deux Chambres, le droit d'initiative appartient au Roi et aux membres des Conseils de Communauté, et les articles 67, 69 et 129 sont applicables aux décrets ».

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel.

In Titel VIII van de Grondwet wordt een artikel 135 ingevoegd luidend als volgt :

« Art. 135. — Totdat de wet aangenomen in uitvoering van artikel 59bis, § 1, eerste lid, zal hebben voorzien in de samenstelling van de Raden en de Executieven van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap, bestaat de Raad van de Vlaamse Gemeenschap uit de leden van de Nederlandse taalgroep van beide Kamers en de Raad van de Franse Gemeenschap uit de leden van de Franse taalgroep van beide Kamers, behoort het recht van initiatief aan de Koning en aan de leden van de Gemeenschapsraden, en zijn de artikelen 67, 69 en 129 toepasselijk op de decreten ».