

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

16 MARS 1999

Proposition de loi relative aux effets de la dissolution des Chambres fédérales à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés

(Déposée par M. Vandenberghe et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Les effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi dont elles sont saisies sont réglés actuellement par la loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés.

L'article 1^{er} de cette loi règle les effets de la dissolution des deux Chambres à l'égard des propositions et projets de loi pendants, tandis que l'article 2 règle les effets de la dissolution d'une seule des Chambres.

Il convient d'observer que l'article 2 est devenu sans objet. En vertu de l'article 46 actuel de la Constitution, entré en vigueur après la dissolution du Parlement en 1995, la dissolution de la Chambre des représentants entraîne la dissolution du Sénat. Par conséquent, seul le cas visé à l'article 1^{er} de la loi précitée doit encore être réglé.

La loi du 3 mars 1977 n'a pas été modifiée au cours de la législature précédente en vue de tenir compte de la nouvelle situation qui allait naître du passage de l'ancien système bicaméral égalitaire à l'actuelle procédure législative, au lendemain de la dissolution du parlement de 1995.

Cette dissolution a toutefois donné lieu à une seule et unique dérogation à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

16 MAART 1999

Wetsvoorstel betreffende de gevolgen van de ontbinding van de federale Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet

(Ingediend door de heer Vandenberghe c.s.)

TOELICHTING

De gevolgen van de ontbinding van de Wetgevende Kamers voor de aanhangige wetsvoorstellen en -ontwerpen worden thans geregeld door de wet van 3 maart 1977 betreffende de gevolgen van de ontbinding der Wetgevende Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet.

Artikel 1 van deze wet regelt de gevolgen van de ontbinding van beide Kamers voor de aanhangige wetsvoorstellen en -ontwerpen; artikel 2 die van de ontbinding van één der Kamers.

Er moet worden opgemerkt dat artikel 2 geen doel meer dient. Krachtens het huidige artikel 46 van de Grondwet, dat in werking is getreden na de parlementsontbinding van 1995, heeft de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers immers de ontbinding van de Senaat tot gevolg. Bijgevolg dient nog enkel de hypothese bedoeld in artikel 1 van de wet te worden geregeld.

De wet van 3 maart 1977 werd tijdens de vorige legislatuur niet gewijzigd om rekening te houden met de nieuwe toestand die zou ontstaan tengevolge van de overgang van het vroegere volstrekke tweekamerstelsel naar de huidige wetgevende procedure na de parlementsontbinding van 1995.

Wel werd voor die ontbinding eenmalig afgeweken van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 door arti-

1977. L'article 18 de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État a, en effet, disposé que par dérogation à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977, les projets et propositions de loi qui n'auraient pas été adoptés par les deux Chambres seraient considérés comme non venus lors du prochain renouvellement intégral de la Chambre des représentants suivant l'entrée en vigueur dudit article.

Cette dérogation unique était motivée principalement par le constat que l'application de l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977 aux projets et propositions de loi pendant poserait des problèmes complexes en matière de procédure et de délais lors du passage de l'ancien système bicaméral égalitaire au système bicaméral que nous connaissons actuellement. À l'origine, on envisagea de charger la commission parlementaire de concertation de régler ces problèmes. On renonça néanmoins à cette idée par crainte, surtout, que l'ampleur et la complexité des problèmes ne compromettent d'entrée de jeu le bon fonctionnement de la commission parlementaire de concertation et du nouveau système bicaméral.

Par contre, en 1995, le législateur n'a pas voulu aller jusqu'à abroger sans plus la loi du 3 mars 1977, comme d'aucuns le préconisaient pour divers motifs.

Cela signifie qu'à défaut d'une initiative législative, l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977 restera applicable tel quel lors de la prochaine dissolution des Chambres législatives.

Cet article s'énonce comme suit :

«En cas de dissolution des deux Chambres, sont considérés comme non venus, les projets et propositions de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute ou qui ont été adoptés par l'une ou par l'autre Chambre dissoute plus de huit ans avant la dissolution.

Chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets et propositions de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre moins de huit ans avant la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés».

L'application de cette disposition, conçue dans l'optique d'un système bicaméral intégral, dans le cadre actuel des procédures législatives, telles qu'elles sont réglées par les articles 74 et 78 à 81 de la Constitution, soulève des problèmes.

Il est à noter, par exemple, qu'en application de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 3 mars 1977, le Sénat est saisi de tous les projets adoptés moins de huit ans avant la dissolution par la Chambre des représen-

tel 18 van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82 van de Grondwet en tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit bepaalde immers dat in afwijking van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977, de ontwerpen en voorstellen van wet die niet door beide Kamers waren aangenomen, bij de eerstvolgende algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers volgend op zijn inwerkingtreding, als niet bestaande zouden worden beschouwd.

Deze eenmalige afwijking was vooral ingegeven door de vaststelling dat de toepassing van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 op de hangende wetsvoorstellen en -ontwerpen bij de overgang van het vroegere volstreekte tweekamerstelsel naar het thans geldende tweekamerstelsel, complexe problemen zou doen rijzen op het vlak van de procedure en de termijnen. Oorspronkelijk werd overwogen de parlementaire overlegcommissie ermee te belasten deze problemen te regelen. Van die idee werd nochtans afgezien, voornamelijk omdat men vreesde dat de omvang en de complexiteit van de problemen de goede werking van de overlegcommissie en van het nieuwe tweekamerstelsel van bij de start in het gedrang zouden kunnen brengen.

Men is in 1995 daarentegen niet zo ver willen gaan de wet van 3 maart 1977 zonder meer op te heffen, zoals sommigen om diverse redenen voorstonden.

Dat betekent dat behoudens een wetgevend initiatief, artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 ongewijzigd van toepassing zal zijn bij de eerstkomende ontbinding van de Wetgevende Kamers.

Dit artikel luidt als volgt :

«In geval van ontbinding van beide Kamers worden als niet-bestaande beschouwd de ontwerpen en voorstellen van wet die noch door de ene noch door de andere ontbonden Kamer zijn aangenomen of die door de ene of door de andere ontbonden Kamer meer dan acht jaar vóór de ontbinding zijn aangenomen.

Bij iedere van de nieuwe Kamers zijn, zonder nieuwe verzending, aanhangig de ontwerpen en voorstellen van wet die minder dan acht jaar vóór de ontbinding door de andere Kamer werden aangenomen en welke zij noch aannam noch verwierp.»

De toepassing van deze voor een volstreekte tweekamerstelsel geconcipeerde bepaling in het thans geldende kader van de wetgevende procedures zoals die geregeld worden door de artikelen 74 en 78 tot 81 van de Grondwet, doet problemen rijzen.

Er moet bijvoorbeeld worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 1, tweede lid, van de wet van 3 maart 1977, alle ontwerpen die minder dan acht jaar vóór de ontbinding door de Kamer van volksverte-

tants. Une application littérale de cette disposition signifierait que le Sénat serait saisi de plein droit des projets de loi réglant des matières visées à l'article 74 de la Constitution (matières monocamérales) et des projets de loi réglant des matières visées à l'article 78 de la Constitution (matières relevant de la procédure facultativement bicamérale), sans que quinze membres aient à demander l'évocation de ces projets. Cette saisine ne serait cependant pas compatible avec les articles 74 et 78 de la Constitution.

De plus, la disposition en question ne prévoit que deux exceptions à la règle de la saisine d'office. La «deuxième» Chambre n'est pas saisie de plein droit des projets qu'elle a adoptés ou rejetés avant la dissolution. Le Sénat peut toutefois aussi ne pas évoquer un projet, ou décider de ne pas l'amender ou de s'y rallier, ou ne pas se prononcer sur ce projet dans le délai prescrit. La loi du 3 mars 1977 ne prévoit évidemment pas ces possibilités. Selon une interprétation littérale de l'article 1^{er}, alinéa 2, le Sénat est (à nouveau) saisi de plein droit des projets qu'il n'a pas évoqués, qu'il a décidé de ne pas amender ou auxquels il s'est rallié, ou des projets dont il a laissé expirer le délai d'examen et qui n'ont pas encore été sanctionnés et promulgués par le Roi.

Il convient par conséquent d'actualiser la loi du 3 mars 1977.

On pourrait évidemment envisager aussi de renoncer à toute forme de non-caducité et de s'en tenir à la formule pour laquelle on a opté en 1995 et qui consistait à considérer comme non avenus tous les projets et propositions de loi qui n'avaient pas été adoptés par les deux Chambres. Il convient cependant de faire remarquer que les motifs pour lesquels on a opté pour cette solution en 1995 n'existent plus. En outre, elle entraîne plus que toute autre la perte d'un travail parlementaire souvent très précieux réalisé par les Chambres avant leur dissolution.

Si l'on veut actualiser la loi du 3 mars 1997, il importe de faire la distinction entre les trois types de lois : les lois monocamérales, les lois obligatoirement bicamérales et les lois facultativement bicamérales.

Les propositions de loi qui ressortissent à l'application de l'article 74 de la Constitution ne requièrent plus de disposition particulière. L'examen parlementaire de ces projets se termine, en effet, avec leur adoption par la Chambre des représentants.

S'agissant des propositions et des projets de loi qui régulent des matières visées à l'article 77 de la Constitution, le régime actuel, prévu à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977, peut être maintenu tel quel.

genwoordigers werden aangenomen, bij de Senaat aanhangig zijn. Een letterlijke toepassing van deze bepaling zou betekenen dat van rechtswege bij de Senaat aanhangig zijn, de wetsontwerpen die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet (monocamerale aangelegenheden) en de wetsontwerpen die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet (optioneel bicamerale aangelegenheden) zonder dat 15 leden om de evocatie van de ontwerpen moeten verzoeken. Dit zou echter niet verenigbaar zijn met de artikelen 74 en 78 van de Grondwet.

De betrokken bepaling voorziet bovendien slechts in twee uitzonderingen op de regel van het ambts-halve aanhangig zijn. Ontwerpen die de «tweede» Kamer reeds «aannam of verwierp» vóór de ontbinding zijn niet van rechtswege bij die Kamer aanhangig. De Senaat kan echter eveneens een ontwerp niet evoceren, of beslissen het niet te amenderen of ermee in te stemmen, of er zich niet binnen de voorgeschreven termijn over uitspreken. De wet van 3 maart 1977 kent deze mogelijkheden uiteraard niet. Volgens een letterlijke interpretatie van artikel 1, tweede lid, zijn ontwerpen die de Senaat niet geëvoceerd heeft, die hij beslist heeft niet te amenderen of waarmee hij heeft ingestemd of ontwerpen waarvoor hij de onderzoekstermijn heeft laten verstrijken en die de Koning nog niet heeft bekrachtigd en afgekondigd, van rechtswege (terug) bij de Senaat aanhangig.

De wet van 3 maart 1977 dient bijgevolg te worden geactualiseerd.

Men zou uiteraard ook kunnen overwegen af te stappen van elke vorm van niet-verval en de regeling bestendigen waarvoor in 1995 werd geopteerd, namelijk het als niet bestaande beschouwen van alle ontwerpen en voorstellen van wet die niet door beide Kamers waren aangenomen. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de redenen waarvoor in 1995 voor een dergelijke regeling werd geopteerd niet meer voorhanden zijn. Bovendien leidt zij meer dan welke andere regeling ook tot het verloren gaan van dikwijls zeer waardevol parlementair werk van de ontbonden Kamers.

Bij de actualisering van de wet van 3 maart 1977 is het aangewezen een onderscheid te maken tussen de drie types van wetten : de monocamerale, de zuiver bicamerale en de optioneel bicamerale.

Voor voorstellen van wet die vallen onder de toepassing van artikel 74 van de Grondwet is geen bijzondere regeling meer vereist. Voor deze ontwerpen eindigt de parlementaire behandeling immers bij hun aanneming door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Voor voorstellen en ontwerpen van wet die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet kan de huidige regeling van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 ongewijzigd behouden blijven.

Quant aux projets de loi qui règlent des matières visées à l'article 78 de la Constitution, le nouveau régime en projet, qui est fondé sur les mêmes principes, doit non seulement tenir compte des spécificités de la procédure facultativement bicamérale (voir *supra*), mais aussi préciser clairement à quel stade de cette procédure la Chambre des représentants ou le Sénat, selon le cas, se trouve saisi. À ce propos, le terme «saisi» doit s'entendre au sens le plus large: il couvre également, le cas échéant, l'hypothèse d'un texte à l'égard duquel le droit d'évocation n'a pas encore été exercé.

Enfin, il convient de rappeler que l'article 10, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation dispose que lors de la dissolution des Chambres, les délais en cours visés aux articles 78 à 81 de la Constitution et dans la loi de 1995 elle-même, sont interrompus. L'on peut considérer que les délais fixés par la commission parlementaire de concertation, en application des articles 80, 81 et 82 de la Constitution et de la loi du 6 avril 1995, tombent sous le coup de l'article 10, § 1^{er}, 1^o, précité.

Cela signifie que le nouveau Sénat pourrait être confronté à un délai d'évocation très court pour les projets pour lesquels le gouvernement aurait demandé l'urgence avant la dissolution, en application de l'article 80 de la Constitution.

En ce qui concerne la qualification, il convient d'observer que la présente proposition de loi a trait à la procédure législative, qu'elle a un effet direct sur les droits et prérogatives des deux Chambres législatives et qu'elle a des conséquences quant aux délais. En conséquence, elle règle des matières visées à l'article 77 de la Constitution.

*
* *

Voor ontwerpen van wet die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet moet de nieuw ontworpen regeling, die uitgaat van dezelfde principes, niet alleen rekening houden met de specifieke kenmerken van de optioneel bicamerale procedure (zie hiervoor). Er moet ook duidelijk worden bepaald in welk stadium van deze procedure het ontwerp aanhangig is bij de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat, naargelang van het geval. In dit verband dient «aanhangig» in de meest ruime betekenis te worden verstaan en dekt de term in voorkomend geval ook de hypothese van een tekst waarvoor het evocatierecht nog niet werd uitgeoefend.

Ten slotte moet er worden aan herinnerd dat artikel 10, § 1, 1^o, van de wet van 6 april 1995 houdende inrichting van de parlementaire overlegcommissie bepaalt dat bij ontbinding van de Kamers, de termijnen die bedoeld worden in de artikelen 78 tot 81 van de Grondwet en in de wet van 1995 zelf en die lopen op het ogenblik van de ontbinding, worden gestuit. Er mag worden van uitgegaan dat de termijnen bepaald door de parlementaire overlegcommissie met toepassing van de artikelen 80, 81 en 82 van de Grondwet en de wet van 6 april 1995, onder het toepassingsgebied van het voormelde artikel 10, § 1, 1^o, vallen.

Dit betekent dat de nieuw samengestelde Senaat zou kunnen worden geconfronteerd met zeer korte evocatietermijnen voor ontwerpen waarvoor de regering voor de ontbinding de spoedbehandeling had gevraagd met toepassing van artikel 80 van de Grondwet.

Wat de kwalificatie van dit wetsvoorstel betreft moet worden opgemerkt dat het de wetgevende procedure betreft, rechtstreeks ingrijpt op de rechten en prerogatieven van beide wetgevende Kamers, en gevolgen heeft op het vlak van de termijnen. Het regelt bijgevolg aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

En cas de dissolution des Chambres fédérales, sont considérés comme nonavenus les projets et propositions de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute et les projets de loi qui ont été adoptés par l'une ou par l'autre Chambre dissoute plus de huit ans avant la dissolution.

Art. 3

Lorsque des projets de loi réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution ont été adoptés par l'une des Chambres moins de huit ans avant la dissolution, l'autre Chambre en est saisie, sans nouveau renvoi, après le renouvellement des Chambres, pour autant qu'elle ne les ait ni adoptés ni rejetés avant la dissolution.

Art. 4

Lorsque des projets de loi réglant des matières visées à l'article 78 de la Constitution ont été adoptés par l'une des Chambres moins de huit ans avant la dissolution, l'autre Chambre en est saisie, sans nouveau renvoi, après le renouvellement des Chambres, pour autant qu'elle ne se soit pas encore prononcée sur le projet conformément à l'article 78, alinéa 3 ou 5, 79, alinéa 1^{er} ou 3, ou 81, alinéa 2 ou 3, de la Constitution et, s'il s'agit du Sénat, pour autant que les délais d'évocation et d'examen visés aux articles 78, alinéa 2 ou 3, 79, alinéa 1^{er}, ou 80 de la Constitution, selon le cas, ne soient pas arrivés à expiration avant la dissolution.

Lorsque le Sénat est saisi de projets de loi en application de l'alinéa 1^{er}, il est réputé l'être en application de l'article 78, alinéa 1^{er}, de la Constitution s'il s'agit de projets qui ont été déposés initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement en application de l'article 75, alinéa 2, de la Constitution ou de propositions de loi qui ont été déposées initialement à la Chambre et pour lesquelles la demande visée à l'article 78, alinéa 2, de la Constitution n'a pas encore été formulée par quinze sénateurs au moins avant la dissolution. Dans les autres cas, le Sénat est réputé être saisi du projet en application de l'article 78,

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In geval van ontbinding van de Federale Kamers worden als niet-bestaande beschouwd de ontwerpen en voorstellen van wet die noch door de ene noch door de andere ontbonden Kamer zijn aangenomen en de ontwerpen van wet die door de ene of door de andere Kamer zijn aangenomen meer dan acht jaar vóór de ontbinding.

Art. 3

De ontwerpen van wet die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet en die door de Kamer zijn aangenomen minder dan acht jaar vóór de ontbinding, zijn, na de vernieuwing van de Kamers, zonder nieuwe verzending aanhangig bij de andere Kamer, voor zover zij ze noch heeft aangenomen noch verworpen vóór de ontbinding.

Art. 4

De ontwerpen van wet die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet en die door de ene Kamer zijn aangenomen minder dan acht jaar vóór de ontbinding, zijn na de vernieuwing van de Kamers, zonder nieuwe verzending aanhangig bij de andere Kamer, voor zover zij er zich nog niet over heeft uitgesproken overeenkomstig artikel 78, derde of vijfde lid, 79, eerste of derde lid, of 81, tweede of derde lid, van de Grondwet, en, wanneer het de Senaat betreft, voor zover de evocatie- en onderzoekstermijnen bedoeld in de artikelen 78, tweede of derde lid, 79, eerste lid, of 80 van de Grondwet, naar gelang van het geval, niet waren verstreken vóór de ontbinding.

De ontwerpen van wet die met toepassing van het eerste lid aanhangig zijn bij de Senaat, worden geacht dit te zijn met toepassing van artikel 78, eerste lid, van de Grondwet, wanneer het gaat om ontwerpen die oorspronkelijk door de regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn ingediend met toepassing van artikel 75, tweede lid, van de Grondwet of om voorstellen van wet die oorspronkelijk bij haar zijn ingediend en waarvoor het verzoek, bedoeld in artikel 78, tweede lid, van de Grondwet, nog niet door ten minste 15 senatoren is geformuleerd voor de ontbinding. In de andere gevallen wordt het ontwerp

alinéa 3, ou 79, alinéa 1^{er}, de la Constitution, selon qu'il s'est déjà prononcé ou non une première fois sur le projet avant la dissolution.

Art. 5

La loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés, est abrogée.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le jour de la première dissolution des Chambres législatives fédérales qui suit celle du 12 avril 1995.

geacht bij de Senaat aanhangig te zijn met toepassing van artikel 78, derde lid, of 79, eerste lid, van de Grondwet, naargelang de Senaat er zich voor de ontbinding nog niet of al wel een eerste maal heeft over uitgesproken.

Art. 5

De wet van 3 maart 1977 betreffende de gevolgen van de ontbinding der Wetgevende Kamers ten aanzien van de vroeger ingediende ontwerpen en voorstellen van wet wordt opgeheven.

Art. 6

Deze wet treedt in werking de dag van de eerste ontbinding van de federale wetgevende kamers volgend op die van 12 april 1995.

Hugo VANDENBERGHE.
Roger LALLEMAND.
Hugo COVELIERS.
Frederik ERDMAN.
Michel FORET.
Magdeleine WILLAME-BOONEN.