

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

14 MAART 2003

Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 76 en 142 van de Grondwet, teneinde de Belgen het recht te waarborgen op een behoorlijke en democratisch getoetste totstandkoming van de wetgeving

(Ingediend door de heer Jacques D'Hooghe)

TOELICHTING

De instellingen van de wetgevende macht worden in dit land steeds vaker geconfronteerd met wat vanuit wetgevingstechnisch oogpunt een «programmawet», een «programmadecreet» of een wet of decreet «houdende diverse bepalingen» wordt genoemd. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft al meermaals op de nadelen daarvan gewezen.

Hierover stelt de Raad van State, document wetgevingstechniek — 1 maart 1999: «In de rechtsleer werd ook al gewezen op de nadelen van programmawetten en -decreten voor de goede werking van het parlementair stelsel en voor de kwaliteit van de rechtsordering. Met «mozaïekwetten» gaat de harmonische aanschakeling van aanvullende bepalingen verloren die normaal voor een samenhang in de wetgeving zorgt. Door bepalingen met een verschillende draagwijdte in eenzelfde regeling onder te brengen, bijvoorbeeld bepalingen die louter de vorm betreffen af te wisselen met inhoudelijke bepalingen, breekt men eveneens met de normale manier van regelgeven. Eén van de gevolgen van die manier van regelgeven is dat niet alle bepalingen van programmawetten of

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

14 MARS 2003

Proposition de déclaration de révision des articles 76 et 142 de la Constitution, en vue de garantir aux Belges le droit à une législation élaborée correctement et conformément aux principes démocratiques

(Déposée par M. Jacques D'Hooghe)

DÉVELOPPEMENTS

Les instances du pouvoir législatif de notre pays sont de plus en plus souvent confrontées à des textes que l'on appelle, conformément à la technique législative, des «lois-programmes», des «décrets-programmes» et des lois ou décrets «portant des dispositions diverses». La section de législation du Conseil d'État a déjà attiré à plusieurs reprises l'attention sur les inconvénients de ce genre de textes législatifs.

À ce propos, le Conseil d'État précise les choses comme suit dans son document de légistique formelle du 1^{er} mars 1999: «La doctrine a également relevé les désavantages des lois et décrets-programmes pour le bon fonctionnement du régime parlementaire comme pour la qualité de l'ordonnancement juridique. L'enchaînement harmonieux de dispositions complémentaires qui fait normalement la cohérence d'une législation disparaît avec les «lois mosaïques»; la juxtaposition de dispositions d'intérêt inégal, en passant, par exemple, de dispositions purement rédactionnelles à des dispositions de fond, rompt également avec la manière normale de légiférer; enfin, pour certaines de leurs dispositions, les lois ou décrets-programmes n'ont pas la permanence qui

-decreten de bestendigheid hebben die een wet of een decreet zouden moeten kenmerken.»

De evolutie inzake wetgevingstechniek is in die mate verontrustend, dat het procédé van programma-wetgeving grondwettelijk dient te worden ingeperkt. Immers de democratische principes op grond waarvan de wetgeving moet totstandkomen, worden niet langer gewaarborgd.

De formule van «programmawet», «programmadecreet» of wet of decreet «houdende diverse bepalingen» wordt steeds meer gekenmerkt door volgende elementen:

— Bundeling van een steeds groter aantal hoofdstukken en thema's van uiteenlopende aard waarbij voor elk op zich moeilijk een parlementaire meerderheid te vinden is (minstens binnen een bepaald tijdsbestek) en waarbij de meerderheid tot doel heeft deze nieuwe wettelijke bepalingen door de parlementaire instanties te loodsen door een pakket samen te stellen waarbij politieke stromingen elk één of meerdere aandachtspunten weten te realiseren met als te betalen prijs, het aanvaarden van wettelijke bepalingen die door hen niet gedragen worden maar die dan andere politieke stromingen kunnen «plezieren». Deze techniek kan lapidair omschreven worden als «het marchanderen» over wetsbepalingen.

— Het laten goedkeuren van «programmawetten», «programmadecreten» of wetten of decreten «houdende diverse bepalingen» onder tijdsdruk. Deze techniek wordt hoofdzakelijk gehanteerd kort vóór het parlementair reces of het jaareinde. Oorspronkelijk bedoeld om maatregelen te treffen die het beleid ondersteunen (en in die zin veelal bepalingen met een dringend budgettair karakter of spoedeisende aanpassingen van het bestaande wettelijke kader), verglijdt de techniek thans tot wetgevend werk van alle aard, inclusief inhoudelijk compleet nieuwe wetgeving.

— In de «programmawetten», «programmadecreten» of wetten of decreten «houdende diverse bepalingen» worden meer en meer bepalingen opgenomen die aan de uitvoerende macht «volmacht» verstrekken. De Raad van State wijst haast continu op de beperkingen die moeten worden nageleefd bij het verstrekken van delegatie aan de Koning: beperking in de tijd, inhoudelijke limieten op basis van legistische principes, noodzaak aan bekrachtiging, bestaan van dwingende redenen die het procédé van delegatie aan de Koning verantwoorden. De uitvoerende macht negeert die principes steeds vaker.

Teneinde aan de Belgen een behoorlijke en aan de democratische principes getoetste totstandkoming van de wetgeving te waarborgen, verdient het aanbeveling de artikelen 76 en 142 van de Grondwet aan te passen.

devrait caractériser la loi ou le décret. C'est un des effets induits par cette technique législative.»

L'évolution de la légistique formelle est à ce point préoccupante qu'il y a lieu de limiter constitutionnellement le recours à la technique de la «législation-programme». En effet, les principes démocratiques sur la base desquels la législation doit être élaborée ne sont plus garantis par cette technique.

Le recours aux «lois-programmes», aux «décrets-programmes» et aux lois ou décrets «portant des dispositions diverses» se caractérise de plus en plus souvent par les éléments suivants:

— Le regroupement d'un nombre sans cesse croissant de chapitres et de thèmes de natures diverses en faveur de chacun desquels il est difficile d'obtenir une majorité parlementaire (du moins dans un délai déterminé), avec la volonté de la majorité en place de faire adopter telles quelles les nouvelles dispositions qu'ils contiennent ou qui s'y rapportent par les instances parlementaires en les inscrivant dans un «train» de mesures permettant aux divers courants politiques d'obtenir chacun satisfaction sur un ou plusieurs points qui l'occupent, au prix de l'acceptation de dispositions légales qu'il ne soutient pas quant à lui, mais qui donnent satisfaction à d'autres courants politiques. On pourrait définir cette technique de manière lapidaire comme une sorte de «marchandage» sur des dispositions légales.

— La technique qui consiste à faire adopter des textes dans l'urgence. Elle est surtout appliquée à la veille des vacances parlementaires ou avant la période de fin d'année. Elle servait initialement à prendre des mesures de soutien de la politique du gouvernement (et consistait généralement, dès lors, à faire adopter, notamment, des dispositions à caractère budgétaire urgent ou des adaptations urgentes du cadre légal existant), mais elle s'étend aujourd'hui aux produits d'un travail législatif très diversifié, y compris des textes légaux tout à fait nouveaux sur le plan du contenu.

— L'insertion de plus en plus fréquente, dans les textes en question, de dispositions conférant les «pleins pouvoirs» à l'exécutif. Pourtant, le Conseil d'État rappelle pratiquement en permanence les principes à respecter en cas de délégation de pouvoirs au Roi: limitations dans le temps, restrictions sur le plan du contenu en application des principes de légistique, nécessité de la ratification, justification de la délégation au Roi par des motifs impérieux. Le pouvoir exécutif a de plus en plus tendance à les ignorer.

Afin de garantir aux Belges une législation élaborée correctement et dans le respect des principes démocratiques, il conviendrait d'adapter les articles 76 et 142 de la Constitution.

Het lijkt wenselijk dat een wetsontwerp een inhoudelijk samenhangend geheel vormt. Het is bij wijze van voorbeeld onaanvaardbaar dat een nieuwe basiswetgeving voor een bepaalde problematiek of bevolkingssegment wordt gecombineerd met wetswijzigingen die daar inhoudelijk geen verband mee houden. Dat zou nog niet beletten dat bijvoorbeeld bij de aanpassing van een aantal bepalingen in de ZIV-wetgeving ook enkele bepalingen worden toegevoegd inzake wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, op voorwaarde dat die wijzigingen inhoudelijk aansluiten bij de wijzigingen in de ZIV-wetgeving.

Het is wel de bedoeling dat per inhoudelijk te onderscheiden onderwerp een afzonderlijk ontwerp wordt neergelegd zodat de wetgever de voorgestelde bepalingen kan beoordelen op hun merites, zonder ze in de weegschaal te moeten leggen met te realiseren wetgevend werk van een totaal andere aard en inhoud. Dat principe van het behoorlijk juridisch totstandkomen van de wetgeving wordt dan ook best in artikel 76 van de Grondwet ingeschreven, waarvan het eerste lid zou kunnen luiden: «Een wetsontwerp, dat inhoudelijk één geheel vormt, kan door een Kamer eerst worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijs is gestemd.»

Om dat principe afdwingbaar te maken moet de totstandgekomen wetgeving kunnen worden getoetst aan de inhoud van het nieuwe artikel 76 van de Grondwet. Het Arbitragehof is daarvoor de geschikte instantie. Het spreekt vanzelf dat de Raad van State, afdeling wetgeving, advies zal verstrekken bij het totstandkomen van «programmawetten», «programmadecreten» of wetten of decreten «houdende diverse bepalingen». Het is helemaal niet de bedoeling de bevoegdheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State in deze materie uit te breiden; de Raad van State blijft op dat punt een adviserende instantie. Vandaar dat de toetsing van de totstandgekomen wetgeving aan het principe van de inhoudelijke coherentie door het Arbitragehof mogelijk gemaakt moet worden. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan daar een leidraad zijn. Het is derhalve gepast ook artikel 142 van de Grondwet te herzien en het tweede lid aan te vullen met een 4^o, waarin wordt bepaald dat het Arbitragehof ook uitspraak doet over de schending door een wet van artikel 76 van de Grondwet.

Jacques D'HOOGHE.

*
* *

Il paraît souhaitable qu'un projet de loi constitue un ensemble cohérent quant au fond. Il est, par exemple, inacceptable qu'une nouvelle législation de base relative à une problématique déterminée ou à un segment de population déterminé soit combinée avec des modifications de lois qui n'ont rien à voir avec la question concernée. Cela n'empêcherait pas pour autant, par exemple, d'ajouter quelques dispositions modifiant le Code judiciaire à l'occasion de l'adaptation d'une série de dispositions de la législation AMI, à la condition que ces nouvelles dispositions s'inscrivent, quant au fond, dans le prolongement desdites adaptations de la législation AMI.

L'objectif est toutefois d'obtenir qu'un projet distinct soit déposé par matière spécifique, de manière que le législateur puisse évaluer les mérites des dispositions proposées indépendamment du résultat d'un travail législatif d'une tout autre nature à réaliser dans une autre matière spécifique. Le mieux à faire est donc d'inscrire le principe de l'élaboration juridiquement correcte de la législation à l'article 76 de la Constitution, dont l'alinéa 1^{er} pourrait être rédigé comme suit: «Un projet de loi qui constitue un ensemble quant au fond ne peut être adopté par une Chambre qu'après avoir été voté article par article.»

Pour pouvoir doter ce principe d'une force contraignante, il faut vérifier si la législation élaborée est conforme au nouvel article 76 de la Constitution quant au fond. La Cour d'arbitrage est l'instance appropriée pour ce faire. Il va de soi que la section de législation du Conseil d'État, émettra un avis lors de l'élaboration de «lois-programmes», de «décrets-programmes» ou de lois ou décrets «portant des dispositions diverses». L'objectif n'est absolument pas d'étendre la compétence de la section de législation du Conseil d'État dans ce domaine; le Conseil d'État reste une instance consultative dans celui-ci. C'est pourquoi il faut prévoir une disposition permettant à la Cour d'arbitrage de vérifier si la législation élaborée est conforme au principe de la cohérence intrinsèque. L'avis de la section de législation du Conseil d'État pourrait servir de fil conducteur à cet égard. Il convient dès lors de réviser l'article 142 de la Constitution et de compléter l'alinéa 2 par un 4^o prévoyant qu'il appartient aussi à la Cour d'arbitrage de se prononcer sur la violation, par une loi, de l'article 76 de la Constitution.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de artikelen 76, eerste lid, en 142, tweede lid, van de Grondwet, teneinde de Belgen het recht te waarborgen op een behoorlijke en aan democratische principes getoetste totstandkoming van de wetgeving.

21 december 2002.

Jacques D'HOOGHE.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision des articles 76, alinéa 1^{er}, et 142, alinéa 2, de la Constitution, en vue de garantir aux Belges le droit à une législation élaborée correctement et conformément aux principes démocratiques.

21 décembre 2002.