

2014
—
1

De verdeling van de wetgevende bevoegdheid tussen Kamer en Senaat na de zesde staatshervorming

A. Rezsohazy* & M. Van der Hulst**¹

Inleiding – De hervorming van de wetgevingsprocedure en het participatiebeginsel

1. Nagenoeg exact twintig jaar na de vorige hervorming van het tweekamerstelsel heeft het federale parlement een pakket van grondwets- en wetswijzigingen aangenomen waardoor niet alleen de samenstelling van de Senaat wordt herschikt, maar ook de bevoegdheden van Kamer en Senaat grondig worden herverdeeld². Die nieuwe hervorming van het tweekamerstelsel treedt in werking na de eerstvolgende parlementsverkiezingen, die gepland zijn voor 25 mei 2014. Voor de Kamer zijn de gevolgen van de hervorming vrij beperkt, voor de Senaat, daarentegen, is de hervorming radicaal en heeft ze een echte *diminutio capitis* tot gevolg.

2. De nieuwe hervorming van het tweekamerstelsel past binnen het kader van een federale logica en is uit dat oogpunt perfect te verantwoorden. Ze vormt de Senaat om tot een kamer van de deelstaten, overeenkomstig het participatiebeginsel³. “De ‘wet van participatie’ houdt in dat de deelstaten deelnemen aan de samenstelling van het wetgevende orgaan van de Unie, zodat zij bij de federale besluitvorming zijn betrokken”⁴. Federale staten kunnen

geen genoeg nemen met een louter nationale vertegenwoordiging. Naast een eerste legitimiteit, die wordt geput uit de verkiezingen met algemeen stemrecht, is er plaats voor een tweede legitimiteit die steunt op de componenten van de federatie (de deelstaten). De vorm die het participatiebeginsel aanneemt, kan van staat tot staat verschillen, maar aan het principe zelf valt niet te tornen: de dualiteit van de wetgevende assemblees maakt het mogelijk de vertegenwoordiging van de deelstaten in het federale parlement te waarborgen en hen te betrekken bij de totstandkoming van de federale wetgeving. Het participatiebeginsel wordt echter maar gerespecteerd voor zover de componenten van de federatie *qualitate qua* zijn vertegenwoordigd in het federale parlement. Er moet met andere woorden een reële band bestaan tussen de leden van de Senaat, enerzijds, en de deelstaten, anderzijds. De senatoren moeten werkelijk de behartigers zijn van de belangen van de deelstaten die zij vertegenwoordigen.

3. Wat dat betreft lag de Senaat de voorbije twintig jaar uit alle mogelijke hoeken onder vuur⁵. Zijn tweeslachtige ka-

* Directeur van de Dienst Juridische Zaken van de Senaat.

** Adjunct-griffier van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en wetenschappelijk medewerker FUSL en VUB.

(1) De auteurs schrijven in eigen naam en hun standpunten binden de instelling waarvoor zij werken niet.

(2) BS 31 januari 2014 (eerste editie).

(3) Zie de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 43 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1720/1, 2). Zie ook de inleidende uiteenzetting van Staatssecretaris VERHERSTRAETEN, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3161/3, 8-9.

(4) P. PEETERS, “De Senaat opnieuw ter discussie. Zin en onzin van een Statenkamer in (con)federale België” in B. PEETERS en J. VELAERS (ed.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 227. Over het participatiebeginsel leze men ook A. ALLEN en F. MEERSCHAUT, “Le bica-

méralisme belge de la voie unitaire à la voie fédérale”, *APT*, nr. 2-3/1990, 132-159; A. ALLEN, “De noodzaak van een Senaat als tweede statenkamer en als bewaker van de kwaliteit van de wetgeving” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten*, Brussel, Bruylant, Centre d’études constitutionnelles et administratives n° 23, 2002, 19; R. DEHOUSSE, “Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 3-1990, 643-676; Y. LEJEUNE, “De toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de Senaat is afhankelijk van de samenstelling van deze federale assemblee” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 53-54; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, nrs. 456-459.

(5) Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren, Verslag-CALUWÉ e.a., *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1333/1, 833-840; A. ALLEN, *o.c.*, 20; E. COLLA, “Le bica-méralisme belge en 1993” in C. FLINTERMAN, *The evolving role of parliaments in Europe*, Antwerpen, Maklu, 1994,





rakter spoorde immers slechts ten dele met het voor iedere federale staat zo fundamentele participatiebeginsel. “De Senaat is in zijn huidige samenstelling en met zijn huidige bevoegdheden een conglomeraat van uiteenlopende politieke visies. Hij is het resultaat van een compromis waarin een duidelijke visie ontbreekt. De Senaat is deels een gewone parlementaire kamer, deels een reflectiekamer, deels een statenkamer.”⁶

4. De grondwetgever heeft resoluut gebroken met die onvolkomen hervorming van de Senaat. Voortaan worden vijftig van de zestig senatoren door de gewest- en gemeenschapsparlamenten aangewezen, onder hun leden en op grond van de resultaten van de verkiezingen van de gewest- en gemeenschapsparlamenten. Het mandaat van deze (deelstaat)senatoren is gekoppeld aan de zittingsperiode van de gewest- en gemeenschapsparlamenten die hen hebben aangewezen en het wordt niet noodzakelijk meer vernieuwd op hetzelfde ogenblik als dat van de Kamerleden.

5. Precies het gegeven dat hij daadwerkelijk de belangen van de deelstaten behartigt, verklaart waarom aan een federale Senaat vaak bevoegdheden worden toevertrouwd die de deelstaten aanbelangen. De samenstelling van een federale Senaat kan dus niet los worden gezien van zijn bevoegdheden. De omvang van de bevoegdheden die aan een federale Senaat worden toevertrouwd, is een politieke keuze. Hij houdt rechtstreeks verband met de mate van legitimiteit van de federale Senaat en met het belang dat men hecht aan het participatiebeginsel⁷. In dat verband

spelen twee overwegingen een rol. Enerzijds is het ondenkbaar dat de normen die het statuut, de werking en de bevoegdheden van de deelstaten regelen, zonder hun instemming worden vastgesteld. Anderzijds kan geen enkele federale staat overleven indien de onderscheiden deelstaten geen overleg plegen over de gedeelde bevoegdheden en, meer in het algemeen indien ze geen inspraak hebben bij alle aangelegenheden die gevolgen hebben voor hun bevoegdheden. Laatstgenoemde aangelegenheden worden door de (grond)wetgever “transversale kwesties” genoemd^{8,9}.

6. In de wetgevende bevoegdheid van de toekomstige Senaat is drastisch gesnoeid. Uit wat volgt zal blijken dat die bevoegdheid voortaan beperkt blijft tot de Grondwet en de aangelegenheden die verband houden met de organisatie en de werking van het federale systeem (het “communautaire contentieux”): bijzondere wetten, wetten ter uitvoering van bijzondere wetten, wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan, wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges ... Voorts blijft de Senaat bevoegd voor wetten met betrekking tot de financiering van de politieke partijen en – niet volstrekt onlogisch ... – de organisatie van de Senaat en het statuut van de senatoren. Het onderscheid tussen de verplicht en de optioneel bicamerale aangelegenheden wordt in stand gehouden, al blijkt de laatstgenoemde categorie bij nader

51; E. COLLA en J.-C. SCHOLSEM, “La réforme du système bicaméral belge de 1993”, *APT* 1994, 221-222; P. POPELIER, *o.c.*, nrs. 434-435; K. MUYLLE, “De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken”, *TBP* 2013/6-7-8, nrs. 3-6; K. RIMANQUE, “Samenstelling en bevoegdheden van een opnieuw hervormde Senaat” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 74-75; J. SOHIER, “La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme” in M. UYTENDAELE (ed.), *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé*, Brussel, Bruylant, 1994, 390; P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, “La réforme des assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993”, *RBDC* 1994, 80 en 94; J. VELAERS, “Voor een Senaat met een samenstelling afgestemd op zijn opdracht als ‘tweede wetgevingskamer’ en ‘statenkamer’” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 62.

(6) P. PEETERS, *o.c.*, 214.

(7) R. DEHOUSSE, *o.c.*, 665. Over deze kwestie leze men ook, PH. LAUVAUX, “La deuxième chambre dans les Etats fédéraux” in X., *La réforme du Sénat*, Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de la faculté de droit de

l’Université libre de Bruxelles, Brussel, Bruylant, 1990, 121-142.

(8) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1731-1, 2.

(9) Het is interessant vast te stellen dat het participatiebeginsel in de rechtsleer zeer verschillend wordt geïnterpreteerd wanneer het erop aankomt het toe te passen op de Belgische situatie. K. DESCHOUWER heeft zijn twijfels bij het nut van een Senaat binnen welke het overleg tussen de deelstaten zou worden georganiseerd: “De deelstaten zelf hebben precies bevoegdheden opgeëist omdat ze daarover onderling niet meer wensten te overleggen.” (K. DESCHOUWER, “De nieuwe Belgische Senaat”, *Samenleving en politiek*, april 1996, 45). R. DEHOUSSE pleit van zijn kant voor een federale Senaat met ruime bevoegdheden: “*les questions qui font intervenir des intérêts essentiels des deux grandes communautés ou des autorités régionales ne se limitent pas – et il s’en faut de beaucoup – aux projets à caractère institutionnel. L’évolution de la société belge est telle qu’il n’y a guère de question qui ne soit pas susceptible de donner lieu à des difficultés à caractère communautaire.*” (R. DEHOUSSE, *Représentation territoriale et représentation institutionnelle: réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères*, San Domenico, European University Institute, 1990, 38). Ook andere auteurs pleiten voor een Senaat met uitgebreide bevoegdheden: A. ALEN, *o.c.*, 24; M. UYTENDAELE, “De grote krachtlijnen van een nieuwe hervorming van de Senaat” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 31.



onderzoek een zogoed als lege doos te zijn. De Senaat verliest zijn wetgevende bevoegdheid in een aantal aangelegenheden waarop hij zich in het verleden altijd heeft onderscheiden: justitie, internationale aangelegenheden, ethische kwesties ... Het is dan ook duidelijk dat aan deze hervorming een minimalistische interpretatie van het participatiebeginsel ten grondslag ligt en dat het volume van de wetgevende activiteit van de Senaat aanzienlijk zal krimpen.

7. In de zogenaamde “transversale materies”, dit wil zeggen de federale aangelegenheden die gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, wordt de Senaat wel bevoegd om “informatieverslagen” te redigeren (art. 56, tweede lid Grondwet). Hoewel het in dit stadium onmogelijk is om deze nieuwe bevoegdheid exact te omschrijven en er het belang van in te schatten, lijkt ze zich tot nagenoeg alle aangelegenheden te kunnen uitstrekken. Dit is dan ook de bevoegdheid waarin het participatiebeginsel het best tot uitdrukking komt, ook al gaat het in de praktijk niet om een wetgevende maar om een para-wetgevende bevoegdheid.

De drie wetgevingsprocedures blijven bestaan

8. De drie onderscheiden wetgevingsprocedures die bij de Grondwetsherziening van 1993 (de vierde staats-hervorming) zijn ingevoerd, blijven ook na de zesde staats-hervorming bestaan. De grondwetgever heeft het zwaartepunt echter volledig verlegd. Na de vierde staats-hervorming werd de ‘bulk’ van de wetgeving behandeld overeenkomstig de optioneel bicamerale procedure. Alles wat niet uitdrukkelijk was vermeld in de lijst van monocamerale aangelegenheden (art. 74 Gw.) resp. in de lijst van verplicht bicamerale aangelegenheden (art. 77 Gw.), behoorde tot de “residuaire” categorie en moest worden behandeld overeenkomstig artikel 78 Gw.

De zesde staats-hervorming heeft het roer volledig omgegooid door de “residuaire wetgevende bevoegdheden” voortaan uitdrukkelijk aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe te wijzen¹⁰. Om te bepalen welke wetgevingsprocedure moet worden gevolgd, zal in de toekomst “dus eerst moeten worden nagegaan of een aangelegenheid onder artikel 77 van de Grondwet valt, vervolgens of deze aangelegenheid past binnen artikel 78 van de Grondwet. Indien een aangelegenheid noch binnen de aangelegenheden van artikel 77, noch binnen de aange-

legenheden van artikel 78 van de Grondwet valt, is de monocamerale wetgevingsprocedure van toepassing.”¹¹

9. Aangezien het onderscheid tussen de drie wetgevingsprocedures wordt behouden, blijft ook het risico bestaan van betwistingen over de te volgen wetgevingsprocedure (“bevoegdheidsconflicten” in de zin van art. 82 Gw.)¹² en van “gemengde ontwerpen” die in dat geval conform het Kamerreglement¹³ zullen moeten worden gesplitst¹⁴. In wat volgt zullen we de inhoud van de voornoemde drie categorieën aangelegenheden meer in detail bespreken. We doen dat in de volgorde die de grondwetgever zelf heeft aangegeven, met name eerst de verplicht bicamerale aangelegenheden (randnrs. 10 tot 25), dan de optioneel bicamerale (randnrs. 26 tot 49) en tot slot de monocamerale (randnrs. 50 tot 57).

De verplicht bicamerale aangelegenheden (art. 77 Gw.)

10. In tegenstelling tot wat het geval is voor de optioneel bicamerale procedure (*infra*), blijft het verloop van de verplicht bicamerale procedure ongewijzigd¹⁵. Beide wetgevende kamers blijven gelijkelijk bevoegd en de senatoren behouden in deze aangelegenheden hun initiatiefrecht.

11. Artikel 77 Gw. bepaalt voortaan:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor :

- 1^o de verklaring tot herziening van de Grondwet, alsook de herziening en de coördinatie van de Grondwet;
- 2^o de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld;
- 3^o de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid;
- 4^o de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan;
- 5^o de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven;
- 6^o de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator.

(10) Voorstel tot herziening van artikel 74 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1734/1, 2.

(11) Voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2.

(12) Zie hierover K. MUYLLE, *o.c.*, nrs 5 en 54.

(13) Art. 72, nr. 2, tweede lid, Rgt.K.

(14) Zie hierover M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement. Organisatie en werking*, Kortrijk, UGA, 2010, nr. 491; J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE en M. WOUTERS, “Vijf jaar nieuwe wetgevingsprocedure”, *TVW*, 2000/5, nrs. 50 tot 70.

(15) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2.



Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere aangelegenheden aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.

(...)»¹⁶

12. Bij lezing van het eerste lid van art. 77 Gw. valt onmiddellijk op dat de lijst van verplicht bicamerale aangelegenheden aanzienlijk is ingekort. Wat de nieuwe lijst wel gemeen heeft met de vroegere, is dat ze formele criteria (art. 77, eerste lid, 1° en 3° Gw.) blijft vermengen met materiële criteria (art. 77, eerste lid, 4° tot 6° Gw.). Het nieuwe artikel 77, eerste lid Gw. bevat voortaan zes verschillende categorieën van verplicht bicamerale aangelegenheden.

13. *Eerste categorie: de verklaring tot herziening van de Grondwet*¹⁷, *alsook de herziening en de coördinatie van de Grondwet*

Deze aangelegenheid was voor de zesde staatshervorming ook al verplicht bicameraal. De grondwetgever heeft het nuttig geacht een uitdrukkelijke verwijzing naar de coördinatie van de Grondwet toe te voegen, zoals die wordt geregeld door art. 198 Gw. Dat kan de duidelijkheid alleen ten goede komen, al heeft er nooit enige twijfel bestaan dat die coördinatie verplicht bicameraal is, al was het maar omdat de coördinatie van de Grondwet (net als de herziening van de Grondwet) een van de in art. 77, eerste lid, 2° Gw. bedoelde aangelegenheden is die “krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld”.

14. *Tweede categorie: de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende kamers dienen te worden geregeld*¹⁸

Deze aangelegenheid was ook voor de zesde staatshervorming verplicht bicameraal. Bedoeld worden de artikelen

45 Gw. (verdaging van de kamers, met hun instemming), 85 tot 87 Gw. en art. 90 Gw. (aangelegenheden m.b.t de Koning) en 92, 93 en 95 Gw. (verenigde kamers voorzien in regentschap en voogdij). Eigenlijk kunnen de artikelen 195 en 198 Gw. ook onder deze noemer worden gerangschikt, maar allicht worden die niet bedoeld aangezien de herziening en de coördinatie van de Grondwet al verplicht bicameraal zijn naar luid van het 1° van art. 77, eerste lid Gw. (*supra*, randnr. 13).

15. *Derde categorie: de bijzonderemeerderheidswetten (art. 4, laatste lid Gw.)*

Onder de noemer “bijzondere wetten” worden, naar luid van de toelichting bij het voorstel tot herziening van art. 77 Gw., alle wetten begrepen die met een bijzondere meerderheid worden aangenomen¹⁹, “dus tevens de bijzondere wetten die wijzigingen aanbrengen aan een wet die oorspronkelijk werd aangenomen met een gewone meerderheid zoals bijvoorbeeld een wet die wijzigingen aanbrengt aan de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de voorkoming en de regeling van de belangenconflicten betreft.”²⁰ Dit is ook het geval voor de bepalingen van verschillende (gewone) wetten die sinds de grondwetsherziening van 19 juli 2012 nog slechts kunnen worden gewijzigd bij bijzondere wet²¹:

(19) Artikelen 4, 5, derde lid, 39, 41, 68, § 3, tweede lid, 77, 115, § 1, eerste lid, 117, 118, 121, § 1, eerste lid, 123, 125, 127 tot 129, 135 tot 137, 142, 143, 151, 162, 163, 166, 167, §§ 4 en 5, 169, 175, 177, 178 Gw. Bij de Grondwetsherziening van 19 juli 2012 (BS 22 augustus 2012) werd de lijst aangevuld van aangelegenheden die bij bijzonderemeerderheidswet moeten worden geregeld: artikelen 63, § 4, 157bis, 160, derde lid en 168bis Gw. In het kader van de hervorming van de Senaat (BS 31 januari 2014 (eerste editie)) werden drie nieuwe bepalingen aangenomen die voortaan bij bijzondere meerderheidswet moeten worden geregeld: artikelen 68, § 2, 78 en 118, § 2, Gw. En binnen het raam van het tweede luik van de zesde staatshervorming (BS 31 januari 2014 (eerste editie)) zijn er nog zes nieuwe bepalingen geïdentificeerd die een bijzonderemeerderheidswet vereisen: artikelen 39bis, tweede lid, 41, 135bis, 151, § 1, 162 en 180 Gw.

(20) Voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2.

(21) De woorden “aan de regels wijzigingen aanbrengen” dienen op een ruime wijze te worden geïnterpreteerd (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1560/4, 70 en 73; *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2281/3, 35). Over de techniek van de “consolidatie”, leze men P. PEETERS, “De ‘overgangsbepaling’ van artikel 195 van de Grondwet”, *TBP*, 2013/6-7-8, 385; J. VELAERS, “De zesde staatshervorming, eerste fase: BHV, de randgemeenten, Brussel en de democratie”, *RW* 2012-13, nr. 26, 1012-1016; H. VUYE en G. CLÉMER, “De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling”, Antwerpen, Intersentia, 2013, 78 e.v.

(16) BS 31 januari 2014 (eerste editie), 8565.

(17) Voor de herzieningsverklaring wordt een *sui generis*-procedure gevolgd die moeilijk gelijkgesteld kan worden met de volledig bicamerale procedure. Zie P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, “De nieuwe federale wetgevende procedure” in K. LEUS en L. VENY (eds.), *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, die Keure, 1996, 100.

(18) Zie Verslag-ERDMAN, *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr.100-19/2, 93-95. In de mate dat deze handelingen geschieden in de vorm van een wet, moeten ze worden ondergebracht bij de volledig bicamerale aangelegenheden (P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, o.c., 103).



diverse artikelen van het Kieswetboek, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, evenals van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 15 juni 1935 betreffende het taalgebruik in gerechtszaken.

16. De toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 43 van de Grondwet bevat een belangrijke precisering met betrekking tot de wijze waarop de bijzondere meerderheid wordt berekend, met name de wijze waarop de stem van de senator van de Duitstalige Gemeenschap wordt meegerekend²². Gelet op het grotere relatieve gewicht van die stem in een Senaat die nog slechts zestig leden telt, is die precisering zeker op haar plaats. Ze bevestigt overigens formeel de interpretatie die de Senaat sinds 2001 hanteert²³ en die nu overgenomen wordt in artikel 15-2 van het (herziene) reglement van de Senaat: “bij de berekening van de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Grondwet, wordt een ja-stem van de door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap aangewezen senator zowel meegerekend bij de uitgebrachte stemmen als bij het totaal van de ja-stemmen”²⁴.

17. De wetten ter uitvoering van bijzondere wetten zijn voortaan niet langer verplicht bicameraal, maar in principe optioneel bicameraal (zie art. 78, § 1, eerste lid, 1° Gw. en *infra*, randnr. 34).

18. *Vierde categorie: de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan*

(22) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1720/1, 6.

(23) Bureau van de Senaat *d.d.* 30 mei 2001.

(24) Die interpretatie, die niet echt strookt met de letter van de Grondwet, is nochtans de enige die rekening houdt met de stem van de senator van de Duitstalige Gemeenschap. Dat is ook de reden waarom sommigen pleiten voor een punctuele wijziging van de Grondwet: H. SIMONART, “Een einde maken aan de discriminatie van de Duitstalige Gemeenschap in de Senaat” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 33-36. Over die problematiek leze men ook K. MUYLLE, “La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales: entre la logique de la participation et celle de la protection d’une minorité” in K. STANGHERLIN (ed.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brussel, La Chartre, 2005, 263-265 en H. VUYE, CH. DESMECHT, K. STANGHERLIN, “La cinquième réforme de l’État devant ses juges” (noot onder Arbitragehof 25 maart 2003, nr. 35/2003), *JLMB* 2003, 17, 738-741.

Dit is een categorie die voor de zesde staatshervorming *as such* niet voorkwam in de lijst van verplicht bicamerale aangelegenheden. Ten gronde verandert er echter niet veel, aangezien wijzigingen van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap of van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen sinds de vierde staatshervorming hoe dan ook verplicht bicameraal moesten worden behandeld (de artikelen 115 en 118 van de Grondwet stonden immers vermeld in de lijst van het toenmalige art. 77, eerste lid, 3° Gw.).

19. *Vijfde categorie: de wetten die betrekking hebben op de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven*

De vraag overeenkomstig welke wetgevingsprocedure de wetgeving op de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven moet worden behandeld, heeft kort na de vierde staatshervorming tot betwistingen geleid. Samengevat kwam het conflict tussen Kamer en Senaat erop neer dat de Senaat van oordeel was dat de controle op de verkiezingsuitgaven – ook al werd ze niet uitdrukkelijk vermeld in het toenmalige art. 77 Gw. – verplicht bicameraal was, omdat ze het statuut van de senatoren zou raken²⁵.

In 1998 werd beslist dat alleen de wetgeving die de senatoren raakte verplicht bicameraal was. De overlegcommissie vond het toen echter minder vanzelfsprekend de wetgeving met betrekking tot de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestparlementen en van het Europees Parlement verplicht bicameraal te verklaren²⁶. De grondwetgever heeft bevoegdheidsconflicten over deze aangelegenheid in de toekomst onmogelijk willen maken door alle wetten die betrekking hebben op de financiering van de politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven uitdrukkelijk als verplicht bicameraal te bestempelen.

20. *Zesde categorie: de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator*

(25) Periodiek verslag van de parlementaire overlegcommissie, *Parl.St.* Kamer BZ 1995, nr. 83/3, 5.

(26) *Ibid.* Over de bevoegdheid voor de regeling van de beperking op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de ondergeschikte besturen, zie A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 219, voetnoot nr. 868.



Voorbeelden van zulke (verplicht bicamerale) wetten zijn volgens de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet “de wetgeving met betrekking tot de parlementaire overlegcommissie of de wetgeving met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren. In de termen van het huidige artikel 77 van de Grondwet, betreft het dus de wetten bedoeld in de artikelen 50, 68 en 82 van de Grondwet alsook in voorkomend geval, de wetten ter uitvoering van deze wetten en artikelen.”²⁷

Zoals hierboven onder het 5° reeds is opgemerkt, is het feit dat een wetgeving de organisatie van de Senaat of het statuut van de senatoren raakt, na de vierde staatshervorming meer dan eens opgeworpen om wetten die *stricto sensu* geen verplicht bicamerale aangelegenheden regelden, niettemin verplicht bicameraal te behandelen. In die zin tracht de grondwetgever dus een einde te maken aan achttien jaar getouwtrek waarvan we u hier de details besparen²⁸.

In zoverre de bepalingen die de organisatie van het federale Parlement of het statuut van de parlementsleden regelen geen onderscheid maken tussen assemblees, ressorteren ze onder de verplicht bicamerale wetgevingsprocedure zodra ze de (organisatie van de) Senaat of (het statuut van de) de senatoren betreffen²⁹.

21. De hiernavolgende (gewone) wetten ressorteren bijgevolg onder de verplicht bicamerale wetgevingsprocedure, voor zover ze het statuut van de senatoren regelen:

- de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers³⁰;

(27) Voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 3.

(28) Zie het advies van de Raad van State over het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving met betrekking tot de gewesten en de gemeenschappen, ten gevolge van de hervorming van de Senaat (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-1989/2, 8 tot 10). Men leze over deze kwestie ook de uitstekende studie van J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE en M. WOUTERS, *o.c.*, nrs. 44 tot 49.

(29) Dit was ook in het verleden al het geval. Zie J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE en M. WOUTERS, *o.c.*, nrs. 46 en 47: “Deze werkwijze is allicht wel aangewezen indien de twee aspecten moeilijk of niet van elkaar kunnen worden losgemaakt, wat doorgaans ook het geval is.”

(30) Bovendien voorzien talloze wetten – er zijn er meer dan 150 ... – in onverenigbaarheden tussen een welbepaalde (openbare) functie en een parlementair mandaat.

- de artikelen 210*bis* tot 221, 233 tot 236, 238 en 239 van het Kieswetboek;
- de wet van 7 april 1995 betreffende het fiscaal statuut van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, de gemeenschaps- en gewestraden en het Europees Parlement (artikel 27, tweede lid, 5°, artikel 53, 17° en artikel 297, tweede lid van het Wetboek Inkomstenbelastingen 1992);
- de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen en de wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen.

22. De hiernavolgende (gewone) wetten ressorteren onder de verplicht bicamerale wetgevingsprocedure, voor zover ze de organisatie van de Senaat regelen:

- het decreet van 20 juli 1831 betreffende de eedaflegging bij de aanvang der grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie;
- de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen;
- 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;
- de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie;
- de wet van 5 mei 1999 betreffende de gevolgen van de ontbinding van de wetgevende kamers ten aanzien van de aanhangige wetsontwerpen en wetsvoorstellen;
- de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten;
- de wet van 26 mei 2003 tot regeling van de vertegenwoordiging van de federale wetgevende kamers in en buiten rechte, evenals de artikelen 42 en 705 van het Gerechtelijk Wetboek;
- de wet van 13 oktober 1961 betreffende de wijze van benoeming van de vertegenwoordigers van België in de Raadgevende vergadering van de Raad van Europa;
- artikel 259*bis*, § 2, eerste lid van het Gerechtelijk Wetboek;
- artikel 33 van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

23. Men kan zich afvragen of de grondwetgever met een categorie zoals “de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator” niet opnieuw een koekoeksei heeft gelegd in het “monocamerale nest” van artikel 74 en het “optioneel bicamerale nest” van artikel 78 Gw. Dreigt die categorie niet vroeg of laat dezelfde rol te gaan spelen als de “organisatie van de hoven en rechtbanken” na de vierde staatshervorming (vroeger art. 77, eerste lid, 9° Gw.), met name die van een soort breekijsjer waarmee je een monocameraal of een optioneel ontwerp open wrikt door er een (al dan niet vermeend) verplicht bicamerale bepaling in te bespeuren? Dreigt men bijvoorbeeld niet op te werpen dat sommige bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – die naar luid van artikel 78, §1, eerste lid, 4° van de Grondwet normaliter optioneel bicameraal zijn – overeenkomstig de verplicht bicamerale procedure moeten worden behandeld omdat ze de wetgevingsprocedure betreffen (artikelen 2 tot 6bis), of het rechterlijk toezicht op de administratieve rechtshandelingen van het parlement (artikel 14) of bepaalde bevoegdheden van het parlement (artikelen 70 en 80)? En zal de verleiding in dat geval niet groot zijn om vervolgens te bepleiten dat het omwille van de samenhang beter is het hele ontwerp verplicht bicameraal te behandelen? Of om het ontwerp in tweeën te splitsen ... zodat het voor de doorsnee rechtzoekende perfect onleesbaar wordt? En gaan we dan weer jaren van volstrekt zinloze achterhoedegevechten tegemoet³¹?

24. Het tweede lid van art. 77 Gw. bepaalt: “Een bijzondere wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere aangelegenheden aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.”³²

Deze bepaling kwam ook al voor in het tweede lid van art. 77 Gw. zoals het bij de vierde staatshervorming in de Grondwet werd ingeschreven³³. Tot op heden heeft de bijzondere wetgever deze mogelijkheid nooit benut. Het valt te bezien of de nieuwe context die geschapen is door de hervorming van het tweekamerstelsel en de dynamiek van een Senaat die voortaan echt de deelstaten vertegenwoordigt, daaraan iets zal veranderen.

25. Tot slot zij opgemerkt dat het – voor de aangelegenheden die onder de verplicht bicamerale procedure ressorteren – wel eens minder vanzelfsprekend zou kunnen worden om de vereiste parlementaire meerderheid te behalen, aangezien de samenstelling van beide federale wetgevende assemblees voortaan zal afhangen van verschillende stembusgangen, welke in asymmetrische samenstellingen kunnen resulteren. Dat geldt *a fortiori* voor een bijzondere categorie van verplicht bicamerale aangelegenheden, met name die welke bij bijzondere meerderheid moeten worden geregeld³⁴.

26. Het valt niet te ontkennen dat de hervorming van het tweekamerstelsel in een aanzienlijke vereenvoudiging van de optioneel bicamerale wetgevingsprocedure is geresulteerd. Voortaan kan een (optioneel bicameraal) wetsontwerp of wetsvoorstel nog slechts één keer over en weer worden gezonden tussen Kamer en Senaat. Bovendien begint de ‘pendelbeweging’ of ‘navette’ voortaan altijd in de Kamer aangezien optioneel bicamerale wetsontwerpen altijd in de Kamer worden ingediend (dat is al sinds de vierde staatshervorming de regel), enerzijds, en aangezien de senatoren in optioneel bicamerale aangelegenheden hun initiatiefrecht hebben verloren (ingevolge de zesde staatshervorming)³⁵, anderzijds. Of die vereenvoudiging ook een verbetering is, valt nog te bezien. K. Muylle merkt terecht op dat de beperking tot één ‘navette’ ook een risico inhoudt³⁶. De Senaat heeft voortaan immers geen repliek meer wanneer de Kamer na de terugzending van het ontwerp door de Senaat nieuwe amendementen aanneemt die op generlei wijze verband houden met het oorspronkelijke ontwerp.

De optioneel bicamerale aangelegenheden (art. 78 Gw.)

27. Ook op het stuk van de termijnen is er een flinke vereenvoudiging doorgevoerd. De evocatietermijn van de Senaat blijft vijftien dagen bedragen, maar de onderzoekstermijn wordt teruggeschoefd van zestig tot dertig dagen³⁷. Net zoals vroeger kan de onderzoekstermijn van de Senaat overeenkomstig het gewijzigde artikel 82, eerste lid Gw. nog altijd *verlengd* worden. In tegenstelling tot vroeger kunnen de evocatie- en onderzoekstermijnen ech-

28. Het valt niet te ontkennen dat de hervorming van het tweekamerstelsel in een aanzienlijke vereenvoudiging van de optioneel bicamerale wetgevingsprocedure is geresulteerd. Voortaan kan een (optioneel bicameraal) wetsontwerp of wetsvoorstel nog slechts één keer over en weer worden gezonden tussen Kamer en Senaat. Bovendien begint de ‘pendelbeweging’ of ‘navette’ voortaan altijd in de Kamer aangezien optioneel bicamerale wetsontwerpen altijd in de Kamer worden ingediend (dat is al sinds de vierde staatshervorming de regel), enerzijds, en aangezien de senatoren in optioneel bicamerale aangelegenheden hun initiatiefrecht hebben verloren (ingevolge de zesde staatshervorming)³⁵, anderzijds. Of die vereenvoudiging ook een verbetering is, valt nog te bezien. K. Muylle merkt terecht op dat de beperking tot één ‘navette’ ook een risico inhoudt³⁶. De Senaat heeft voortaan immers geen repliek meer wanneer de Kamer na de terugzending van het ontwerp door de Senaat nieuwe amendementen aanneemt die op generlei wijze verband houden met het oorspronkelijke ontwerp.

(31) Men leze hierover M. VAN DER HULST, *o.c.*, nr. 370.

(32) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 3.

(33) Met dit verschil dat er toen stond “kan andere wetten aanduiden”, en nu “kan andere aangelegenheden aanduiden”. Niets wijst er evenwel op dat aan deze kleine tekstwijziging enige betekenis moet worden toegeschreven.

(34) Dit gevaar werd *in tempore non suspecto* door H. VUYE aan het licht gebracht: H. VUYE, “Pleidooi voor een optimalisering van de deskundigheid van de Senaat en van de beschikbare middelen” in X., *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten, l.c.*, 92.

(35) Verslag DEPPEZ en TAELEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 31.

(36) K. MUYLLE, *o.c.*, voetnoot nr. 120.

(37) Art. 78, § 2, Gw. Zie ook de nieuwe artikelen 61 en 62 van het Reglement van de Senaat.



ter niet meer worden *ingekort*. Artikel 80 van de Grondwet, dat de regering in staat stelde om bij de indiening van een wetsontwerp de spoedbehandeling te vragen, is immers opgeheven³⁸. Meteen verdwijnt aldus de meest frequente reden om de parlementaire overlegcommissie bijeen te roepen ... Wat betreft de onderzoekstermijn is de afschaffing van de mogelijkheid tot spoedbehandeling een logische keuze, wil men de Senaat de kans geven om het ontwerp enigszins ernstig te onderzoeken. Een termijn van dertig dagen lijkt inderdaad het absolute minimum voor een onderzoek door een assemblee die voortaan een niet-permanent karakter zal hebben (art. 44 Gw.)³⁹.

Tijdens de bespreking in de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen is overigens de vraag opgeworpen hoe het evocatierecht zal worden ingevuld door een “niet-permanente” assemblee⁴⁰.

28. De nieuwe drempel voor evocatie trekt ook een zware wissel op de wetgevende bevoegdheid van de senatoren in optioneel bicamerale aangelegenheden. Die drempel telt voortaan twee treden. Vooreerst moet het verzoek tot evocatie uitgaan van de meerderheid van de leden van de Senaat. Vervolgens moet het verzoek de steun hebben van minstens één derde van de leden van elke taalgroep. Dat betekent dat de evocatie van een ontwerp op initiatief van de oppositie voortaan in de praktijk onwaarschijnlijk wordt. De combinatie van de draconische drempel voor evocatie, enerzijds, en het zeer beperkte toepassingsgebied *ratione materiae* van het nieuwe artikel 78 Gw., anderzijds, heeft sommigen ertoe gebracht zich af te vragen of de grondwetgever zich niet schuldig maakte aan ‘institutioneel masochisme’⁴¹.

29. De optioneel bicamerale wetgevingsprocedure was na de vierde staatshervorming uit een kwantitatief oogpunt de belangrijkste – want residuaire – wetgevingsprocedure. Ze gold met andere woorden voor alle aangelegenheden die niet uitdrukkelijk waren opgesomd in hetzij het toenmalige art. 77 Gw. (verplicht bicamerale aangelegenheden), hetzij het toenmalige art. 74 Gw. (monocamerale aangelegenheden).

Voortaan wordt de optioneel bicamerale procedure een eerder uitzonderlijke procedure die nog slechts zal gelden voor een limitatief opgesomd aantal aangelegenheden. In de meerderheid van de gevallen gaat het om “drenkelingen” die uit de vroegere “art. 77 Gw.-boot” zijn gevallen.

30. Art. 78 Gw. bepaalt voortaan⁴²:

“§ 1. Onder voorbehoud van artikel 77, wordt het wetsontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen in de hierna vermelde aangelegenheden, overgezonden aan de Senaat :

1^o de wetten ter uitvoering van de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid;

2^o de wetten bedoeld in de artikelen 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127 tot 129, 131, 135 tot 137, 141 tot 143, 163, 165, 166, 167, § 1, derde lid, 169, 170, § 2, tweede lid, § 3, tweede en derde lid, en § 4, tweede lid, 175 en 177, evenals de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen, met uitzondering van de wetgeving met betrekking tot de organisatie van de geautomatiseerde stemming;

3^o de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren;

4^o de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges.

Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere aangelegenheden aanduiden die de Senaat overeenkomstig de procedure bepaald in dit artikel kan onderzoeken.

§ 2. Op verzoek van de meerderheid van zijn leden met minstens één derde van de leden van elke taalgroep, onderzoekt de Senaat het wetsontwerp. Dat verzoek wordt geformuleerd binnen vijftien dagen na de ontvangst van het wetsontwerp.

De Senaat kan, binnen een termijn die dertig dagen niet te boven mag gaan:

- beslissen dat er geen reden is om het wetsontwerp te amenderen;
- het wetsontwerp na amendering aannemen.

(38) BS 31 januari 2014 (eerste editie), 8571.

(39) Maar dat doet niets af aan de vaststelling dat de onderzoekstermijn voor spoedeisende ontwerpen de voorbije twintig jaar geregeld tot twintig dagen (of minder) werd ingekort, terwijl dat in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn.

(40) Verslag FRÉDÉRIC en VAN BIESEN, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3161/3, 18. Vervelend is dat men uit het oog lijkt te zijn verloren dat de evocatietermijn de voorbije twintig jaar vaak werd ingekort tot vijf dagen. Door artikel 80 Gw. en dus de mogelijkheid tot spoedbehandeling op te heffen, heeft de grondwetgever dat in de toekomst onmogelijk gemaakt. Het feit dat een ontwerp na een gejaagde bespreking in de Kamer nog vijftien dagen in de Senaat zal blijven liggen alvorens men zekerheid heeft dat de Senaat het niet wil evoceren, zal in de komende jaren ongetwijfeld nog tot heel wat tandengeknars aanleiding geven ...

(41) Deze uitdrukking werd gehoord in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat tijdens de algemene bespreking van de hervorming van de Senaat.

(42) BS 31 januari 2014 (eerste editie), 8567.



Indien de Senaat zich niet binnen de voorgeschreven termijn heeft uitgesproken of indien hij de Kamer van volksvertegenwoordigers in kennis heeft gesteld van zijn beslissing om het wetsontwerp niet te amenderen, zendt de Kamer van volksvertegenwoordigers het ontwerp over aan de Koning.

Indien het ontwerp is geamendeerd, zendt de Senaat het over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, die een definitieve beslissing neemt door het wetsontwerp hetzij aan te nemen, hetzij te amenderen.

(...)”⁴³

31. Van de drie artikelen die ieder een verschillende wetgevingsprocedure regelen, is artikel 78 Gw. ongetwijfeld het meest problematische, omdat de aangelegenheden die in de ‘exhaustieve’ lijst van art. 78 Gw. voorkomen geregeld overlappen met die van de al evenzeer ‘exhaustieve’ lijst van art. 77 Gw. De grondwetgever lijkt bewust te hebben gekozen voor die overlappingsen, want hij stelt zelf in de aanhef van artikel 78 Gw. dat de erin opgesomde aangelegenheden optioneel bicameraal zijn “onder voorbehoud van artikel 77”⁴⁴. Hij geeft dus zelf aan dat bepaalde aangelegenheden die voorkomen in de opsomming van artikel 78 Gw., niettemin overeenkomstig artikel 77 Gw. dienen te worden behandeld.

32. Nemen we het voorbeeld van artikel 115, § 1 van de Grondwet, dat bepaalt dat de samenstelling en de werking van de gemeenschapsparlementen bij wet wordt bepaald. Artikel 115 komt voor in de lijst van artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw., wat betekent dat de bewuste wetten op het eerste gezicht optioneel bicameraal zijn. Het eerste lid van § 1 van art. 115 Gw. bepaalt echter dat de samenstelling en werking van het Vlaams Parlement en van het Parlement van de Franse Gemeenschap bij bijzondere wet moeten worden geregeld en art. 77, § 1, 3° Gw. bepaalt dat bijzonderemeerderheidswetten verplicht bicameraal zijn. Bijgevolg lijkt de optioneel bicamerale procedure alleen te moeten worden gevolgd voor de gewone wet bedoeld in het tweede lid van voornoemde § 1, die de samenstelling en werking regelt van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Maar dat is dan weer buiten het 4° van art. 77, eerste lid Gw. gerekend, dat bepaalt dat “de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan” verplicht bicameraal zijn. Kortom: alle wetten vermeld in artikel 115

Gw. blijken bij nader toezien verplicht bicameraal te zijn. Waarom dan nog artikel 115 Gw. vermelden in de lijst van artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw.? Een schoolvoorbeeld van behoorlijke wetgeving kan men dit bezwaarlijk noemen.

33. Sommigen zullen wellicht opwerpen dat de door de grondwetgever gekozen oplossing niet elegant is, maar dat er geen man overboord is wanneer een in artikel 78 Gw. vermelde aangelegenheid bij nader toezien ook blijkt te ressorteren onder artikel 77 Gw. Dat is een redenering die wellicht nog kan worden gevolgd voor een vrij duidelijk criterium zoals “de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige gemeenschap (...)”. Maar is men zo zeker dat hetzelfde geldt voor minder welomschreven aangelegenheden zoals “de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator” (art. 77, eerste lid, 6° Gw.)? En wordt het in dat geval niet uiterst interessant voor diegenen die om de meest diverse redenen een verplicht bicamerale behandeling voorstaan van een in wezen optioneel bicameraal ontwerp, om in dat ontwerp een aspect te ontwaren van “de organisatie van de Senaat of het statuut van senator”?

In wat volgt zullen we stuk voor stuk de vier aangelegenheden bespreken die naar luid van artikel 78, § 1, eerste lid Gw. optioneel bicameraal zijn:

34. *Eerste categorie: de wetten ter uitvoering van de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid van de Grondwet*

Vóór de zesde staatshervorming waren de wetten ter uitvoering van bijzondere wetten verplicht bicameraal, zoals overigens de bijzondere wetten zelf (vroeger art. 77, eerste lid, 4° Gw.). Voortaan zijn alleen de bijzondere wetten nog verplicht bicameraal. De gewone wetten ter uitvoering van de bijzondere wetten “zakken” dus één trap in de *ranking* van de wetgevende procedure.

Men denke bv. aan:

- de wet van 23 januari 1989 op het rechtscollege bedoeld bij art. 92bis, § 5 en § 6, en artikel 94, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- de wet van 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten;
- de wet van 26 juni 2000 tot uitvoering van artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

(43) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736/1, 5.

(44) Staatssecretaris VERHERSTRAETEN stelde in de Senaatscommissie duidelijk: “Artikel 77 primeert dus op artikel 78” (zie Verslag DEPRez en Taelman, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 118).



35. *Tweede categorie: de wetten bedoeld in de artikelen 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127 tot 129, 131, 135 tot 137, 141 tot 143, 163, 165, 166, 167, § 1, derde lid, 169, 170, § 2, tweede lid, § 3, tweede en derde lid, en § 4, tweede lid, en 175 en 177, evenals de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen, met uitzondering van de wetgeving met betrekking tot de organisatie van de geautomatiseerde stemming*

De formulering van artikel 78, § 1, eerste lid, 2° is gekopieerd uit het vroegere art. 77, eerste lid, 3° Gw. Ze bestrijkt drie hypothesen.

Optioneel bicameraal zijn ten eerste de wetten “bedoeld in” de bepalingen van de Grondwet opgesomd in artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. Die bepalingen bevatten uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzingen aan de wetgever (“de wet kan...”, “de wet draagt de bevoegdheid op ...”, “tenzij een wet er anders over beschikt ...”, ...). “De hypothese waarin een wet wordt bedoeld door een grondwetsbepaling lijkt te betekenen dat *de grondwetgever uitdrukkelijk de nadere uitwerking van een bepaalde aangelegenheid opdraagt aan de wetgever.*”⁴⁵ Zoals we hierboven reeds hebben vermeld, zijn een groot deel van de in de voornoemde artikelen bedoelde wetten echter bijzondere wetten⁴⁶ of wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan⁴⁷. Als dusdanig blijven ze dus onder de verplicht bicamerale procedure (art. 77, eerste lid, 3° Gw.) ressorteren. Artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. is dus niet wat het lijkt.

Als we de bepalingen die een bijzonderemeerderheidswet vereisen en die welke betrekking hebben op de instellingen en de financiering van de Duitstalige Gemeenschap buiten beschouwing laten, stellen we dan ook vast dat artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. nog slechts zes bevoegdheidsgebieden betreft:

- het gebruik der talen (artikel 129 *partim* Gw.): de wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken;
- de voorkoming van discriminatie om ideologische en filosofische redenen (artikel 131 Gw.): de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt en de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de

wetgevende kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap (*partim*)⁴⁸;

- de voorkoming van bevoegdheidsconflicten (artikel 141 Gw.): de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (*partim*);
- de agglomeraties en federaties van gemeenten (artikel 165 Gw. en 166 *partim* Gw.): de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten;
- de afstand van grondgebied (artikel 167, § 1, derde lid Gw.);
- de uitzonderingen inzake belastingen (artikel 170, § 2, tweede lid, 170, § 3, tweede en derde lid, en 170, § 4, tweede lid): de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2 van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.

36. Optioneel bicameraal zijn ten tweede de wetten “ter uitvoering van” de bepalingen van de Grondwet opgesomd in artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw.

In een beperkt aantal gevallen worden ook wetten aangenomen die, zonder rechtstreeks te worden “bedoeld in” de Grondwet, kunnen worden beschouwd als wetgeving “ter uitvoering van” de opgesomde grondwetsbepalingen. In de parlementaire voorbereiding van de vierde staatshervorming vinden we één voorbeeld⁴⁹. Naar luid van artikel 142, eerste lid Gw. worden de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van het Grondwettelijk Hof bepaald door de wet (meer bepaald door een bijzondere wet). De regels inzake het geldelijk statuut en het pensioen van de rechters van het Grondwettelijk Hof ressorteren niet onder de samenstelling of de werking van het Hof en moeten bijgevolg niet in een bijzondere wet worden vastgesteld. De gewone wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof is echter te beschouwen als een uitvoeringsmodaliteit van artikel 142, eerste lid Gw. en ressorteert als dusdanig onder de optioneel bicamerale wetgevingsprocedure.

Men denke ook aan de minder belangrijke (technische) bepalingen m.b.t. de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestparlementen: de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur of de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse leden van

(45) P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, *o.c.*, 100

(46) Dit is het geval voor de wetten bedoeld in de artikelen 5 (rekening houdend met de afschaffing van artikel 5, tweede lid, Gw.), 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 142, 143, 163, 166, 169, 175 en 177 Gw.

(47) Dit is het geval voor de wetten bedoeld in de artikelen 115, 118, 121 en 123.

(48) De artikelen 4 tot 6 van die wet geven uitvoering aan artikel 131 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2001-12, nr. 5-1736/1, 2).

(49) *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-19/2°, 24.

2014

1

de Vlaamse Raad verkozen worden, genomen ter uitvoering van de artikelen 115, 117 en 118 van de Grondwet⁵⁰.

37. Optioneel bicameraal zijn ten derde (en tot slot) de wetten “ter uitvoering van” de wetten bedoeld in de bepalingen van de Grondwet opgesomd in artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. Men mag aannemen dat de grondwetgever in die hypothese heeft voorzien om te waarborgen dat alle wetgevende maatregelen met betrekking tot een grondwetsbepaling, opgesomd in artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw., volgens de optioneel bicamerale procedure zouden worden behandeld.⁵¹ Wanneer wetten worden aangenomen ter uitvoering van bijzonderereederheids-wetten, ressorteren die onder artikel 78, § 1, eerste lid, 1° Gw. (zie *supra*, randnr. 36).

38. Artikel 78, §1, eerste lid, 2° G.W is in grote mate een *cut and paste* van het vroegere artikel 77, eerste lid, 3° Gw., maar wel eentje waarbij de bewuste aangelegenheden één trap dalen in de *ranking* van de wetgevingsprocedures. Het is dan ook interessant even na te gaan welke materies – vergeleken met de vroegere opsomming van artikel 77, eerste lid, 3°, Gw. – niet meer in de opsomming van artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. voorkomen, en waarom.

39. Een aantal verwijzingen komt niet meer in de opsomming voor, *omdat de bewuste aangelegenheden verplicht bicameraal zijn gebleven onder een andere noemer*. Dat geldt voor de wetten bedoeld in:

- artikel 77 Gw. (uitbreiding van de lijst van verplicht bicamerale aangelegenheden) en artikel 167, §§ 4 en 5, Gw. (nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen): verplicht bicameraal omdat de aangelegenheid geregeld moet worden door een bijzondere wet;
- artikel 130 Gw. (wet die de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden vaststelt waarvoor het Parlement van de Duitstalige gemeenschap bevoegd is), artikel 140 Gw. (wet die bevoegdheden van het Parlement en de regering van de Duitstalige Gemeenschap kan uitbreiden) en artikel 176 Gw. (wet betreffende de financiering van de Duitstalige Gemeenschap): verplicht bicameraal omdat die wetten betrekking hebben op de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap;

(50) RvS. (afd. Wetgeving), advies van 23 november 1988, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 514-1, 61-63. Deze oplossing is sindsdien bevestigd door artikel 30bis BWHI.

(51) Zo werd het vroegere artikel 77, eerste lid, 3°, Gw. geïnterpreteerd, waarvan de tekst is overgenomen in het nieuwe artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw. Zie P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, *o.c.*, 101.

- artikel 50 Gw. (tijdelijke vervanging van een parlamentslid dat tot minister wordt benoemd), artikel 68 Gw. (aanwijzing van de senatoren), artikel 71 Gw. (wedde, onkostenvergoeding en vrij verkeer van de senatoren) en artikel 82 Gw. (wet die de samenstelling en de werking regelt van de parlementaire overlegcommissie): verplicht bicameraal omdat die artikelen betrekking hebben op de organisatie van de Senaat en/of het statuut van senator.

40. Een aantal aangelegenheden komt niet meer in de opsomming voor *omdat ze niet één maar twee trapjes dalen in de ranking van de wetgevende procedures*, ze zijn met name van verplicht bicameraal ‘gedegradeerd’ tot monocameraal. Het gaat dan met name om de wetten bedoeld in:

- artikel 43 Gw. (indeling van de leden van de Kamer in taalgroepen). De indeling van de senatoren in taalgroepen wordt door de Grondwet geregeld en er is geen reden om de Senaat inspraak te geven in de indeling van de Kamerleden in taalgroepen⁵²;
- artikel 145 Gw. (uitzonderingen op de regel dat geschillen over politieke rechten tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren);
- artikel 146 Gw. (wetten krachtens welke rechtbanken of met eigenlijke rechtspraak ingestelde organen worden ingesteld).

41. Om een reden die hij niet verduidelijkt, heeft de grondwetgever nuttig geacht in artikel 78, §1, eerste lid, 2° Gw. uitdrukkelijk te bepalen dat de wetgeving met betrekking tot de organisatie van de geautomatiseerde stemming niet optioneel bicameraal is, maar monocameraal⁵³. Op zich is daar niets mis mee, maar aangezien de monocamerale procedure de residuaire procedure is, kan die vermelding alleen betekenen dat de grondwetgever ervan uitgaat dat de wetgeving op de geautomatiseerde stemming zonder die uitdrukkelijke vermelding optioneel bicameraal zou zijn.

Die uitdrukkelijke uitzondering bevreemdt omdat de meeste in artikel 118 Gw. bedoelde wetten m.b.t. de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestparlementen ressorteren onder artikel 77 Gw.⁵⁴. Dat geldt voor de bij-

(52) Voorstel tot herziening van art. 78 Gw., *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736/1, 2.

(53) Voorstel tot herziening van art. 78 Gw., *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736/1, 2.

(54) Met uitzondering van de minder belangrijke (technische) bepalingen: de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur of de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse leden van de Vlaam-





zondere wetten, voor de gewone wetten die de Duitstalige Gemeenschap betreffen en voor de gewone wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid⁵⁵.

Wat er ook van zij, een ding staat vast: de verkiezingen zijn een aangelegenheid die in de toekomst zal zijn versplinterd over de drie wetgevingsprocedures.

42. Derde categorie: de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren

Bedoeld wordt de wetgeving inzake het substitutierecht, die de federale overheid in staat stelt de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te waarborgen wanneer een gemeenschap of gewest in gebreke blijft. Optioneel bicameraal zijn “enerzijds de gewone wetten die de procedure van het substitutierecht uitwerken en anderzijds de wetten waardoor de federale overheid zijn substitutierecht daadwerkelijk uitoefent”⁵⁶. De wetgeving die de principes uittekent voor het uitoefenen van het substitutierecht blijft verplicht bicameraal omdat ze in een bijzondere wet is opgenomen⁵⁷. Tot dusver is het mechanisme van indeplaatsstelling nooit toegepast.

43. Merk op dat die wetgeving inzake het substitutierecht, samen met de in art. 167, §1, derde lid Gw. bedoelde wetgeving krachtens welke een afstand, ruil of toevoeging van grondgebied zou plaatshebben (*supra*, randnr. 35), de enige wetgeving in de ‘internationale sfeer’ is waarvoor de

Senaat nog bevoegd blijft. Na de zesde staatshervorming is de Senaat immers niet langer bevoegd voor de instemming met verdragen. K. Muylle merkt terecht op dat dit verlies van de internationale bevoegdheid opvallend is “omdat in de basisnota van Elio Di Rupo nog wordt voorgesteld dat de Senaat bevoegd zou zijn voor de instemming van gemengde internationale verdragen, weze het dat de deelstaatparlementen over een evocatierecht zouden beschikken. In het Institutioneel Akkoord werd nog in het vooruitzicht gesteld dat de goedkeuring van “sommige” gemengde verdragen “eventueel” tot de bevoegdheid van de hervormde Senaat zou behoren. Niet alleen is het er niet van gekomen, de bevoegdheid van de Senaat inzake internationale verdragen werd tot nul herleid. Gemengde verdragen worden goedgekeurd door de Kamer en door de Gemeenschaps- en Gewestparlementen”^{58, 59}.

44. Rest de vraag waarom de grondwetgever het nodig heeft geacht om de wetten bedoeld in artikel 169 tweemaal te vermelden in de lijst van optioneel bicamerale aangelegenheden van artikel 78, met name een eerste keer in het 2° van §1, eerste lid, en een tweede keer in het 3°. De toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 78 Gw. geeft hierover geen uitsluit⁶⁰.

45. Vierde categorie: de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges

Vóór de zesde staatshervorming waren de wetten op de Raad van State naar luid van art. 77, eerste lid, 8° Gw. een verplicht bicamerale aangelegenheid. De andere federale administratieve rechtscolleges werden in die grondwetsbepaling niet uitdrukkelijk vermeld, maar werden na wat getouwtrek tussen Kamer en Senaat uiteindelijk ook als een verplicht bicamerale aangelegenheid behandeld. Dat leidde tot een contradictorisch resultaat: voor de gewone hoven en rechtbanken werd in de parlementaire overlegcommissie immers bij consensus overeengekomen dat alleen de organisatie en de structurele bevoegdheden verplicht bicameraal waren, terwijl de accessoire bevoegdheden van en de procedure voor die hoven en rechtban-

se Raad worden verkozen, die ressorteren onder art. 78, § 1, eerste lid, 2°.

(55) De organisatie van de geautomatiseerde stemming werd om die reden ook als verplicht bicameraal gekwalificeerd (zie bijvoorbeeld het wetsontwerp tot organisatie van een systeem voor het controleren van de geautomatiseerde stemming door middel van het afdrucken van de uitgebrachte stemmen op papier, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2129/1).

(56) Voorstel tot herziening van artikel 78 Gw., *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736/1, 3.

(57) Meer bepaald in artikel 16, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Artikel 5 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, maken artikel 16, § 3, van de bijzondere wet toepasselijk op de Duitstalige Gemeenschap en op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

(58) K. MUYLLE, *o.c.*, nr. 41.

(59) Het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen moet nog worden aangepast. In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat moet erop worden gewezen dat de inhoud van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 krachtens artikel 167, § 4, Gw. alleen bij bijzondere wet kan worden geregeld (H. TOMBEUR, “Het wijzigen van gemengde verdragen”, *TBP* 2010, 325 en 326).

(60) Voorstel tot herziening van artikel 78 Gw., *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736/1, 3.

ken optioneel bicameraal moesten worden behandeld⁶¹. De wetten op de Raad van State en – bij uitbreiding – de wetten betreffende andere federale administratieve rechtscolleges, daarentegen, moesten altijd verplicht bicameraal worden behandeld, ook wanneer het ging om de wijziging van procedurele (detail)regels. Nochtans kan men bezwaarlijk stellen dat een administratief rechtscollege belangrijker is dan een hof of rechtbank van de rechterlijke macht ...

46. Kon men voor de zesde staatshervorming nog met enige ironie stellen dat die anomalie ‘spontaan’ was voortgevloeid uit een soort ‘dialectische spanning’ tussen Kamer en Senaat, dan lijkt de grondwetgever dat onderscheid nu bewust te bestendigen door de organisatie van hoven en rechtbanken monocameraal te maken, maar tegelijkertijd de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges optioneel bicameraal te houden. Het concrete gevolg is dat de Senaat via het evocatierecht wel nog zijn zeg zal hebben in een wijziging van de bevoegdheid van de Raad van State of van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, maar dat hij van op de zijlijn moet toekijken wanneer de Kamer de bevoegdheid van het Hof van Cassatie wijzigt ... (*infra*, randnr. 57, 4°).

47. Ook uit het oogpunt van de methode kan men vragen stellen bij de uitdrukkelijke vermelding van “de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges” in het 4° van art. 78, §1, eerste lid Gw. Wetende dat artikel 160 Gw. bepaalt dat de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State bij wet worden geregeld en dat artikel 161 Gw. bepaalt dat “geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan bij wet”, kan men zich immers afvragen of het niet logischer ware geweest de artikelen 160 en 161 Gw. uitdrukkelijk te vermelden in de opsomming van artikel 78, § 1, eerste lid, 2° Gw.

48. Net als voor de verplicht bicamerale aangelegenheden bedoeld in artikel 77 Gw., heeft de grondwetgever voorzien in de mogelijkheid om de lijst van optioneel bicamerale aangelegenheden van art. 78 Gw. uit te brei-

den bij bijzondere wet (art. 78, §1, tweede lid Gw.). Dat is logisch, nu de optioneel bicamerale aangelegenheden niet langer de residuaire categorie zijn, maar exhaustief zijn opgesomd. Zoals hierboven reeds is vermeld met betrekking tot art. 77 Gw. is het, rekening houdend met de nieuwe context na de hervorming van het tweekamerstelsel en met de nieuwe dynamiek van een Senaat die de deelstaten zal vertegenwoordigen, niet uitgesloten dat dit artikel vroeg of laat wordt toegepast.

49. Samenvattend kunnen we stellen dat de optioneel bicamerale aangelegenheden (artikel 78, § 1, eerste lid, 1° tot 4°, Gw.) na de zesde staatshervorming schaars zijn geworden. Ze blijven voornamelijk beperkt tot de wetten ter uitvoering van bijzondere wetten, tot de wetten op de Raad van State en de federale administratieve rechtscolleges, en tot een aantal andere kwesties die op een of andere wijze verband houden met de institutionele aangelegenheden. Wetende dat er heel wat moeilijkheden kunnen voortvloeien uit een (onvolkomen) bevoegdheidsafbakening tussen Kamer en Senaat, is het de vraag of het echt de moeite waard was een – zeer hoogdrempelig geworden – evocatieprocedure te behouden voor een dermate beperkte groep van aangelegenheden.

De monocamerale aangelegenheden (art. 74 Gw.)

50. Art. 74 Gw. bepaalt voortaan:

“In afwijking van artikel 36 wordt de federale wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning en de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de andere aangelegenheden dan die bedoeld in de artikelen 77 en 78. (...)”⁶²

51. Zoals hierboven reeds is vermeld, geven de artikelen 77 resp. 78 Gw. een limitatieve opsomming van aangelegenheden die verplicht resp. optioneel bicameraal zijn. “Indien een aangelegenheid noch binnen de aangelegenheden van artikel 77, noch binnen de aangelegenheden van artikel 78 van de Grondwet valt, is de monocamerale wetgevingsprocedure van toepassing.”⁶³ De grondwetgever heeft van de monocamerale wetgevingsprocedure dus de regel gemaakt en lijkt zich aldus volledig aan te sluiten bij de critici van het bicameralisme, die al decennialang aan de kaak stellen dat de behandeling door twee wetgevende assemblees leidt tot eindeloze *navettes*, die eigenlijk niets substantieels toevoegen omdat in beide assemblees dezelfde argumenten worden herhaald.

(61) Voor meer details leze men M. VAN DER HULST, *o.c.*, nr. 370. Zie in dit verband ook J. DELTOUR, J. VAN NIEUWENHOVE en M. WOUTERS, *o.c.*, nrs. 39 tot 43: worden ook als wetten op de Raad van State beschouwd de wetbepalingen die in een autonome tekst voorkomen, maar die betrekking hebben op de Raad van State, of het nu gaat om de samenstelling, het statuut van zijn leden, de bevoegdheid of de rechtspleging.

(62) BS 31 januari 2014 (eerste editie), 8564.

(63) Voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2.





52. De grondwetgever lijkt zich tegelijkertijd bewust te zijn van de gevaren van de veralgemening van de monocamerale procedure en in het bijzonder van het risico dat voorstellen en ontwerpen overhaast worden aangenomen. Daarom heeft hij in artikel 76 Gw. een derde lid ingevoegd dat uitdrukkelijk bepaalt dat het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers moet voorzien in een procedure van tweede lezing⁶⁴.

De grondwetgever laat de Kamer vrij om te beslissen welke vorm die tweede lezing moet aannemen⁶⁵, maar geeft alvast mee dat “het doel van de tweede lezing (...) integraal (moet) gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving. De procedure van de tweede lezing in het Kamerreglement moet bijvoorbeeld voldoende tijd voor reflectie voorzien.”⁶⁶

De onbevangen buitenstaander die de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 76 Gw. leest, zou daaruit kunnen afleiden dat de grondwetgever aldus een *novum* schept. Niets is nochtans minder waar. Het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevat immers al sinds jaar en dag een – weliswaar relatief weinig gebruikte – bepaling die voorziet in een verplichte tweede lezing in plenum na de aanneming van amendementen of de verwerping van artikelen⁶⁷ en zelfs in een mogelijke derde lezing in plenum⁶⁸. En daarnaast maakt datzelfde reglement in geval van amendering nog eens een tweede lezing in commissie mogelijk, op eenvoudig verzoek van een commissielid⁶⁹. Het was – voor liefhebbers van het genre ... – dan ook een interessante vraag hoe de Kamer zou tegemoetkomen aan de wens van de grondwetgever en hoe zij de ‘nieuwe’ tweede lezing zou inpassen in de bestaande tweede en derde lezingen.

53. Wat de *tweede lezing in plenaire vergadering* betreft, bepaalt het nieuwe artikel 94, nr. 1, van het Kamerreglement⁷⁰ dat er een verzoek nodig is van de Kamervoorzitter

of van een derde van de leden. Dat is een duidelijk strengere voorwaarde, aangezien het vroeger in de praktijk volstond dat één lid een tweede lezing vroeg⁷¹. Een versoepeling is daarentegen het feit dat het niet langer nodig is dat er amendementen zijn aangenomen of artikelen zijn verworpen om tot een tweede lezing te kunnen overgaan. Mits de vereiste meerderheid bereikt wordt, kan dus een tweede lezing worden gevraagd voor een niet-geamendeerd ontwerp.

De plenaire vergadering beslist tijdens de tweede lezing op verslag van de bevoegde commissie. Een tweede lezing in plenaire vergadering impliceert dus altijd een terugzending naar commissie. De plenaire vergadering kan zowel de in eerste lezing aangenomen artikelen als de door de commissie aangenomen tekst amenderen. Indien de Kamer tijdens de tweede lezing amendementen heeft aangenomen, kan zij – ditmaal bij gewone meerderheid van stemmen – beslissen dat hierover een derde lezing en stemming plaatsheeft (art. 94, nrs. 2 en 3, Rgt.K.).

54. De voorwaarden voor een *tweede lezing in commissie* zijn soepeler dan in plenaire vergadering. Het volstaat immers dat één commissielid, of – ingeval het een door de Senaat naar de Kamer teruggezonden wetsontwerp betreft – een derde van de commissieleden, daartoe een verzoek indient (art. 83, nr. 1, eerste lid, Rgt.K.). In tegenstelling tot wat het geval is in plenaire vergadering, is er in commissie in een *cooling off*-periode voorzien, aangezien de commissie niet kan overgaan tot de tweede lezing dan na verloop van ten minste 10 dagen⁷² te rekenen vanaf het ogenblik waarop het commissieverslag samen met de door de commissie in eerste lezing aangenomen tekst is rondgedeeld (art. 83, nr. 1, tweede lid, Rgt.K.). Tijdens de tweede lezing kunnen zowel inhoudelijke amendementen als wetgevingstechnische verbeteringen (zie hierover art. 82 Rgt.K.) worden aangenomen. Een derde lezing is in commissie niet mogelijk (art. 83, nr. 1, derde lid, Rgt.K.).

55. Of dit stelsel van tweede lezing voldoende garanties biedt om overhaaste wetgeving te vermijden, zal de toekomst moeten uitwijzen. Positief is alvast dat de inhoudelijke tweede lezing *de facto* grotendeels in commissie zal plaatsvinden, zelfs wanneer het verzoek om tweede lezing

(64) Voorstel tot herziening van artikel 76 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1738/1.

(65) Zie Verslag DEPREZ en TAEIEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 32.

(66) Voorstel tot herziening van artikel 76 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1738/1, 2.

(67) Artikel 94, nrs. 1 tot 3, Rgt.K. Voor meer details hierover leze men M. VAN DER HULST, *o.c.*, nr. 530. Staatssecretaris VERHERSTRAETEN gaf tijdens de bespreking in de Senaatscommissie overigens ruitelijk toe dat “de tweede lezing reeds bestaat, maar, gelet op haar belang, grondiger zou kunnen worden uitgevoerd. De Kamer van volksvertegenwoordigers zal hier echter zelf over beslissen via een eventuele aanpassing van haar reglement” (zie Verslag DEPREZ en TAEIEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 120).

(68) Artikel 94, nr. 4, Rgt.K.

(69) Artikel 83 Rgt.K.

(70) Nog niet gepubliceerd in *BS*.

(71) Volgens een letterlijke lezing van het vroegere art. 94, nr. 1, Rgt.K. is er zelfs geen verzoek nodig, maar is de tweede lezing een automatisme als er amendementen zijn aangenomen of artikelen verworpen. In de praktijk wordt de laatste decennia alleen overgegaan tot een tweede lezing als het uitdrukkelijk wordt gevraagd (M. VAN DER HULST, *o.c.*, nr. 494).

(72) Deze termijn wordt ingekort tot 5 dagen in geval van urgentie (art. 83, nr. 1, vierde lid, Rgt.K.).



uitgaat van de plenaire vergadering. De plenaire vergadering beslist immers op verslag van de commissie⁷³. Minder geruststellend is dat de drempel voor het vragen van een tweede lezing in plenum hoger is gelegd dan vroeger, wat contrasteert met het feit dat de tweede lezing meer dan ooit nodig is nu de Senaat zich over veel wetteksten niet meer uitspreekt. Ronduit verontrustend en moeilijk te rijmen met de wil van de grondwetgever die pleitte voor “voldoende tijd voor reflectie” (*supra*), is het feit dat niet is voorzien in een *cooling off*-periode tussen de eerste en tweede lezing in plenaire vergadering (wel in commissie).

56. Doordat de monocamerale wetgevingsprocedure de residuaire wetgevingsprocedure wordt⁷⁴, zal het aantal bevoegdheidsconflicten tussen Kamer en Senaat naar alle waarschijnlijkheid afnemen.

De aard en het belang van die bevoegdheidsconflicten zullen echter wijzigen. Zolang de bevoegdheidsconflicten gingen over de vraag of artikel 77 Gw. dan wel artikel 78 Gw. van toepassing was, bleef de inzet voor de Senaat relatief beperkt. In beide gevallen bleef de Senaat immers bevoegd, zij het dat hij in het tweede geen eindbeslissingsrecht meer had. Nu de residuaire wetgevingsprocedure niet langer die is beschreven in artikel 78 Gw., maar die van artikel 74 Gw., staat er voor de Senaat heel wat meer op het spel. De vraag of er in een monocameraal wetsontwerp al dan niet optioneel (of *a fortiori* verplicht) bicamerale bepalingen voorkomen, wordt voortaan ook de vraag of de Senaat *überhaupt* nog iets in de pap te brokken heeft. Bovendien worden initieel monocameraal gekwalificeerde ontwerpen en voorstellen niet langer aan de Senaat overgezonden nadat ze door de Kamer zijn aangenomen, zodat de Senaat zeer waakzaam zal moeten zijn, wil hij niet voor voldongen feiten komen te staan. Voeg daarbij dat de senatoren voortaan – meer dan ooit tevoren – de deelstaten *qualitate qua* vertegenwoordigen⁷⁵ en dat zij in de Senaat geacht worden de belangen van die deelstaten te vertegenwoordigen, en je krijgt totaal nieuwe spelregels ... De bevoegdheidsconflicten tussen de twee wetgevende

kamers dreigen met andere woorden intenser en van meer principiële aard te worden omdat het voor de Senaat in de meeste gevallen een zaak van ‘alles of niets’ wordt.

Anderzijds zou de Senaat wel eens bevoegdheidsconflicten kunnen opwerpen met betrekking tot monocameraal gekwalificeerde ontwerpen, omdat dat de enige manier is om rustig te kunnen nagaan of die geen optioneel bicamerale bepalingen bevatten. Laten we immers niet vergeten dat de grondwetgever het weliswaar moeilijker heeft gemaakt voor de Senaat om een optioneel bicameraal ontwerp te evoceren (*supra*, randnr. 28), maar dat hij de voorwaarden om een bevoegdheidsconflict bij de parlementaire overlegcommissie aanhangig te maken niet heeft verstrengd ... Net als in het verleden volstaat het dat acht leden van de parlementaire overlegcommissie – bijvoorbeeld vier Kamerleden en vier senatoren van de oppositie – een bevoegdheidsconflict aanhangig maken om de bespreking van een ontwerp tijdelijk te bevriezen⁷⁶.

57. Aangezien artikel 74 Gw. de residuaire categorie is, is het onmogelijk in detail te beschrijven welke aangelegenheden eronder ressorteren. Nochtans loont het de moeite een aantal aangelegenheden uitdrukkelijk te vermelden, omdat die vroeger verplicht bicameraal waren en dus twee trappen in de *ranking* zijn gezakt:

1° *de wetten houdende instemming met verdragen*⁷⁷; Artikel 167, § 2 Gw. bepaalt dat “de Koning [...] de verdragen [sluit], met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben verkregen.” Verdragen die betrekking hebben op federale aangelegenheden zullen voortaan dus enkel aan de instemming van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden onderworpen, alvorens te worden geratificeerd⁷⁸. Dit is een breuk met het verleden, aangezien de Senaat in deze een soort van voorrang genoot ten opzichte van de Kamer; wetsontwerpen houdende instemming met verdragen moesten vroeger immers eerst in de Senaat worden ingediend.

(73) De Kamer is weliswaar niet zo ver gegaan als gesuggereerd door de grondwetgever, die een bijzondere commissie suggereerde (voorstel tot herziening van artikel 76 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1738/1, 2).

(74) Zie Verslag DEPREZ en TAELEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 28: “Zoals het punt 4° van de overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet stelt, worden de ‘residuaire wetgevende bevoegdheden’ aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toegewezen.”

(75) “De (nieuwe) evocatieprocedure heeft tot doel de gemeenschappen en gewesten rechtstreeks te betrekken en inspraak te geven in een aantal federale aangelegenheden” (*Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1736/1, 2).

(76) Art. 5, eerste lid 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.

(77) Vroeger verplicht bicameraal op grond van het toenmalige art. 77, eerste lid, 6° Gw.

(78) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1743/1, 1-2. zie ook Verslag DEPREZ en TAELEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 28.



De “verdragen bedoeld in § 3” van art. 167 Gw. zijn die welke tot de bevoegdheid van de gewesten of de gemeenschappen behoren⁷⁹. Ook wat de gemengde verdragen betreft, blijven de gemeenschaps- en gewestparlementen, samen met de Kamer bevoegd om hun instemming te verlenen.

De nieuwe bepaling is “[...] eveneens toepasselijk op reeds ondertekende verdragen waarmee de Kamers nog geen instemming hebben gegeven op het moment van de inwerkingtreding van de bepaling”⁸⁰.

*2° de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten*⁸¹;

Deze wetten worden voortaan noch in artikel 77 Gw., noch in artikel 78 Gw. vermeld. De grondwetgever gaat er dus van uit dat ze onder de monocamerale procedure ressorteren.

Net zoals het geval is voor gemengde internationale verdragen, is vandaag reeds voorzien in een rechtstreekse instemming door de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten;⁸²

*3° de wetten die de uitoefening van bepaalde machten opdragen aan volkenrechtelijke instellingen*⁸³;

*4° de wetten met betrekking tot de organisatie van de hoven en rechtbanken*⁸⁴;

Dit is – naast de internationale bevoegdheid – een tweede favoriete materie die de Senaat verliest ingevolge de zesde staatshervorming. Na de vierde staatshervorming was het jurisdictionele domein een van de domeinen bij uitstek waarop de Senaat zich profileerde, niet zelden op een wijze die tot conflicten leidde met de Kamer⁸⁵.

De radicale wijze waarop de bevoegdheid voor de organisatie van hoven en rechtbanken nu volledig wordt onttrokken aan de Senaat, heeft veel weg van een sanctie en contrasteert met het feit dat de Senaat een evocatierecht behoudt voor wetten met betrekking tot de Raad van Sta-

te en de administratieve rechtbanken (*supra*, randnrs. 45 en 46). Het lijkt er een beetje op alsof de grondwetgever komaf heeft willen maken met de bevoegdheidsbetwistingen tussen Kamer en Senaat en de Senaat daar het slachtoffer van is geworden⁸⁶. Wellicht zal het aantal gemengde ontwerpen door deze maatregel drastisch afnemen, want in de meeste gevallen vloeide hun gemengd karakter voort uit de bevoegdheid van de Senaat voor de organisatie van de hoven en rechtbanken.

5° de wetten bedoeld in de artikelen 43 (taalgroepen), 145 (uitzondering op de bevoegdheid van de rechtbanken voor geschillen over politieke rechten) en 146 Gw. (geen rechtbank kan worden ingesteld dan krachtens een wet) (supra, randnr. 40).

Het nieuwe chronologisch referentiekader voor de wetgevingsprocedure – Problemen voortvloeiend uit de loskoppeling van de vernieuwing van beide wetgevende kamers

58. Op dit ogenblik vallen de zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en die van de Senaat samen (artikelen 65 en 70 Gw. en 105 van het Kieswetboek). Beide assemblees worden steeds gelijktijdig ontbonden en vernieuwd. De wetgevende procedure past in het eenvoudige referentiekader van de federale zittingsperiode, die voor beide kamers aanvangt bij de openingszitting na de verkiezingen. In de toekomst zal de Senaat periodiek en gedeeltelijk kunnen worden vernieuwd⁸⁷. De samenstelling van de Senaat zal niet langer gebaseerd zijn op één en dezelfde verkiezing, maar op verschillende verkiezingen die op verschillende tijdstippen (kunnen) plaatsvinden. Naar aanleiding van elke gedeeltelijke vernieuwing kunnen de samenstelling van de Senaat, de krachtsverhoudingen tussen de politieke fracties en de samenstelling van de verschillende organen van de Senaat wijzigingen onder-

(79) Artikel 167, § 3 Gw.: “De in artikel 121 bedoelde Gemeenschaps- en Gewestregeringen sluiten, ieder wat haar betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Parlement bevoegd is. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van het Parlement hebben verkregen.”

(80) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1743/1, 1-2.

(81) Vroeger verplicht bicameraal op grond van art. 77, eerste lid, 10° Gw.

(82) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1736, 2.

(83) Vroeger verplicht bicameraal op grond van art. 77, eerste lid, 5° Gw.

(84) Vroeger verplicht bicameraal op grond van art. 77, eerste lid, 9° Gw.

(85) Zie hierover onder meer M. VAN DER HULST, *o.c.*, nr. 370.

(86) Staatssecretaris VERHERSTRAETEN stelde in de Senaatscommissie: “Na de hervorming van het tweekamerstelsel in 1993 hebben Kamer en Senaat in het begin talloze discussies gevoerd over de draagwijdte van de artikelen 77 en 78 van de Grondwet. Dat waren dikwijls nutteloze terreingevechten. Maar het is erop uitgedraaid dat de Senaat zijn rol als tweede wetgevingskamer maximaal heeft opgevat. Daardoor is de rol van de Senaat als communautaire ontmoetingsplaats in de verdrukking geraakt.” (verslag DEPREZ EN TAELEMAN, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 66).

(87) *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1727/1, 2 en nr. 5-1720/1, 3.



gaan⁸⁸. Met andere woorden: de twee assemblees zullen niet langer automatisch samen vernieuwd worden⁸⁹.

59. Tegelijkertijd worden het begin en het einde van de wetgevende activiteiten, zowel in de Kamer als in de Senaat, uitsluitend gekoppeld aan de zittingsperiode van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (“de federale zittingsperiode”, artikel 46, zesde lid Gw.). De installatie van de parlementaire overlegcommissie vindt plaats na de algehele vernieuwing van de Kamer voor de volledige duur van de zittingsperiode⁹⁰. Alle aanhangige wetsvoorstellen en wetsontwerpen vervallen bij de ontbinding van de Kamer, ook indien de Senaat zitting blijft hebben. Een gedeeltelijke vernieuwing van de Senaat die niet samenvalt met de vernieuwing van de Kamer heeft in principe geen invloed op de voortgang van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen en -ontwerpen in de Kamer.

60. Er moet dus voortaan rekening worden gehouden met drie verschillende scenario's:

1° *in geval van een ontbinding van de Kamer en de Senaat na een verklaring tot herziening van de Grondwet*, overeenkomstig artikel 195 Gw. (*juncto* artikel 46, vijfde lid Gw.), worden beide assemblees samen ontbonden. Bij de ontbinding van de kamers vervallen alle wetsvoorstellen en wetsontwerpen. Beide federale assemblees worden vernieuwd en er wordt een nieuwe parlementaire overlegcommissie geïnstalleerd;

2° *in geval van vernieuwing van de Kamer alleen, zonder vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen*, blijft de Senaat zitting hebben na de ontbinding van de Kamer⁹¹. In de Senaat worden enkel de tien zetels van de gecoöpteerde leden opnieuw toegewezen overeenkomstig

de artikelen 215 tot 221 van het Kieswetboek. Hoewel de vijftig deelstaatsenatoren ononderbroken zitting blijven hebben en de aftredende gecoöpteerde senatoren hun mandaat behouden tot de dag van de openingszitting van de nieuw verkozen Kamer (artikel 70 Gw.), kunnen de senatoren in die periode niet veel meer doen, aangezien de wetsontwerpen en wetsvoorstellen vervallen en artikel 73 Gw. de Senaat verbiedt om nog te vergaderen⁹². Na de vernieuwing van de Kamer wordt er een nieuwe parlementaire overlegcommissie geïnstalleerd overeenkomstig artikel 1 van de wet van 6 april 1995. Op dat ogenblik benoemt de Senaat zijn elf (nieuwe) vertegenwoordigers in de parlementaire overlegcommissie, ook al is zijn samenstelling niet beïnvloed door de vernieuwing van de Kamer⁹³;

3° *in geval van vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen, terwijl de Kamer blijft zitting hebben*, worden de deelstaatsenatoren vernieuwd. De Senaat blijft zitting hebben, maar wordt voor het grootste gedeelte vernieuwd. De vijftig zetels van de deelstaatsenatoren worden opnieuw toegewezen overeenkomstig de artikelen 210^{ter} tot 214 van het Kieswetboek. Aangezien de federale zittingsperiode doorloopt, blijft de parlementaire overlegcommissie zitting hebben. Na de aanwijzing van de nieuwe deelstaatsenatoren, gaat de Senaat, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de evenredige vertegenwoordiging van de fracties, over tot de nodige vervangingen in zijn vertegenwoordiging in de overlegcommissie. In de periode tussen de gemeenschaps- en gewestverkiezingen en de eedaflegging van de vijftig nieuwe senatoren (een zestal weken), kan de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen en -ontwerpen in principe gewoon worden voortgezet. Overeenkomstig artikel 70 Gw. behouden de aftredende senatoren hun mandaat tot de dag van de openingszitting van de assemblee die hen

(88) Hier wordt nog niet geanticipeerd op de inwerkingtreding van de artikelen 46, zesde lid, 65, derde lid, en 118, § 2, vierde lid, die na de verkiezingen van 2014 bij bijzondere wet zal worden bepaald. De inwerkingtreding van die bepalingen zal het aantal mogelijke scenario's nog aanzienlijk uitbreiden.

(89) Het mandaat zal gelden “van onrechtstreekse verkiezing tot onrechtstreekse verkiezing” (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1727/1, 3).

(90) Nieuw artikel 1 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 (*BS* 31 januari 2014 (eerste editie), 8693). Zie ook het nieuwe artikel 17 van het Reglement van de Senaat.

(91) Ofwel heeft de Kamer zitting tot aan het einde van de federale zittingsperiode (als bepaald door artikel 105 van het Kieswetboek), ofwel wordt ze voortijdig ontbonden overeenkomstig artikel 46 Gw.

(92) Artikel 73 Gw.: “Elke vergadering van de Senaat die mocht worden gehouden buiten de zitting van de Kamer van volksvertegenwoordigers, is van rechtswege nietig.” Aangezien de grondwetgever de mandaten van de senatoren desalniettemin laat doorlopen na de ontbinding van de Kamer, moet worden nagegaan wat de Senaat op dat ogenblik nog kan doen.

(93) Zelfde oplossing bij gelijktijdige verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de gemeenschaps- en gewestparlementen, voor zover er geen verklaring tot herziening van de Grondwet is aangenomen. De Senaat wordt volledig vernieuwd, maar de senatoren blijven in functie tot het einde van hun mandaat, zoals dat is gedefinieerd in artikel 70 van de Grondwet, d.w.z. tot de opening van de eerste zitting van de assemblee die tot hun vervanging overgaat. Ze blijven met andere woorden zitting houden na de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers.



heeft aangewezen. Zelfs wanneer de Senaat niet meer voltallig is⁹⁴, kan de Kamer nog steeds wetsontwerpen en wetsvoorstellen aannemen en kunnen overgezonden ontwerpen wet worden door het verstrijken van een evocatie- of onderzoekstermijn.

Besluit

61. De wetgevende bevoegdheid van de Senaat is ingevolge de zesde staatshervorming drastisch beperkt. Voortaan betreft ze voornamelijk de herziening van de Grondwet en de aangelegenheden die verband houden met de organisatie en de werking van het federale systeem. De Senaat verliest zijn wetgevende bevoegdheid in een aantal aangelegenheden waarop hij zich in het verleden altijd heeft onderscheiden: justitie, internationale aangelegenheden, ethische kwesties ... De grondwetgever heeft een minimalistische interpretatie gegeven aan het participatiebeginsel en het staat vast dat het volume van de wetgevende activiteit van de Senaat aanzienlijk zal krimpen.

62. De residuaire wetgevingsprocedure is niet langer de optioneel bicamerale procedure (art. 78 Gw.), maar de monocamerale wetgevingsprocedure van artikel 74 Gw. Dat betekent dat het risico van overhaaste beslissingen toeneemt en verklaart meteen waarom men het nodig heeft geacht om in de Grondwet in te schrijven dat het reglement van de Kamer in een tweede lezing moet voorzien. De wijze waarop dat is gebeurd neemt echter niet alle bezorgdheid weg, onder meer omdat een ernstige *cooling off*-periode tussen de eerste en de tweede lezing in plenum ontbreekt en in commissie zeer krap bemeten is.

63. De nieuwe bevoegdheidsverdeling zal allicht geen einde maken aan de bevoegdheidsconflicten tussen beide assemblees, noch aan de indiening van gemengde wetsontwerpen en -voorstellen. De aard en de intensiteit van de conflicten zullen echter evolueren. De vraag of er in een monocameraal wetsontwerp al dan niet optioneel (of *a fortiori* verplicht) bicamerale bepalingen voorkomen, wordt voortaan ook de vraag of de Senaat *überhaupt* nog iets in de pap te brokken heeft. Bovendien zal de Senaat

zeer waakzaam moeten zijn, wil hij niet voor voldongen feiten komen te staan.

64. Het nieuwe artikel 78 van de Grondwet is zeker het meest vatbaar voor kritiek. Zijn formulering is bedrieglijk, aangezien heel wat aangelegenheden die erin worden opgesomd, in werkelijkheid onder de verplicht bicamerale procedure vallen. De aandachtige lezer zal vaststellen dat nog slechts weinige aangelegenheden echt optioneel bicameraal blijven.

Het is maar de vraag of het voor die relatief bescheiden groep van aangelegenheden de moeite waard was de evocatieprocedure – en alle moeilijkheden die voortvloeien uit de rafelige bevoegdheidsafbakening – te behouden. Dat geldt des te meer daar de drempel voor evocatie wel erg hoog is gelegd en de Senaat door de afschaffing van de tweede ‘navette’ zijn recht op repliek verliest (zelfs wanneer de Kamer na de terugzending van het ontwerp door de Senaat, nieuwe amendementen aanneemt die op generlei wijze verband houden met het oorspronkelijke ontwerp). Ware het niet rationeler geweest om nog slechts twee wetgevingsprocedures over te houden (74 Gw. en 77 Gw.), veeleer dan een derde in stand te houden waarvan de toepassingsvoorwaarden erg complex zijn geworden?

65. De grondwetgever heeft – al dan niet bewust – de Senaat een laatste procedurele garantie ontnomen: wanneer de Senaat ingevolge de vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen niet langer voltallig is, terwijl de Kamer zitting blijft hebben, kan laatstgenoemde nog steeds wetsontwerpen en wetsvoorstellen aannemen en kunnen aan de niet-voltallige Senaat overgezonden ontwerpen wet worden door het verstrijken van een evocatie- of onderzoekstermijn.

(94) De gewestparlementen vergaderen op de derde dinsdag na de verkiezingen, wat betekent dat vanaf dat ogenblik de Senaat tien Franstalige senatoren minder telt (acht Walen en twee Brusselaars). Na de openingszitting van de gemeenschapparlementen, op de vierde dinsdag na de verkiezingen, heeft de Senaat enkel nog de tien gecoöpteerde leden.