

Le partage des compétences législatives entre les assemblées fédérales (1)

par Sébastien DEPRÉ

*Assistant à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles*

et David RENDERS

*Assistant à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles*

Le modèle du bicaméralisme parfait n'est plus de mise. La révision de la Constitution en 1993 a bouleversé le processus d'élaboration des lois. Elle proclame la compétence de principe de la Chambre des représentants et transforme le Sénat en une chambre de réflexion (2). On ne peut cependant pas affirmer que le Constituant ait choisi la voie du monacaméralisme pur. Il a conçu des règles nouvelles de partage des compétences matérielles entre les deux assemblées. Les procédures ont également été revues. Il faut bien le constater, elles sont souvent complexes.

Le Constituant avait probablement compris lui-même que la mise en œuvre de la révision qu'il adoptait sur ce point ne serait pas aisée. C'est la raison pour laquelle des autorités sont invitées à veiller au respect du partage des compétences entre les deux assemblées fédérales.

Ces dispositions sont entrées en vigueur au lendemain du dernier renouvellement des chambres, en juin 1995. Il s'agit d'en rendre compte en indiquant d'abord en quoi consiste le partage des compétences (I), pour ensuite aborder les mécanismes de contrôle qui sont instaurés (II).

(1) Ce texte a été déposé au III^e Congrès français de droit constitutionnel, organisé par l'Association française des constitutionnalistes, Dijon, 13-15 juin 1996. Il a été réalisé sur la base des travaux parlementaires de l'actuelle législature, c'est-à-dire ceux de la session extraordinaire et ceux de la session ordinaire, jusqu'au numéro 675 inclus à la Chambre des représentants et jusqu'au numéro 394 inclus au Sénat.

(2) Voy. F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 15 et ss.

I. — Les règles de partage

La révision constitutionnelle de 1993 consacre le partage des compétences au sein de la fonction législative fédérale (3). En vertu de l'article 36 de la Constitution, la loi demeure en principe l'œuvre conjointe du Roi, de la Chambre des représentants et du Sénat. L'article 77 de la Constitution s'inscrit dans cette perspective. Il dresse la liste des lois pour lesquelles l'intervention des trois branches du pouvoir législatif est requise (A.1).

Si la loi bicamérale demeure le principe, celui-ci est assorti d'un tempérament et d'une exception.

Le tempérament réside dans la création de lois qui, sans exclure le Sénat du processus d'élaboration, n'en requièrent pas pour autant l'intervention (4). Ces lois — que la section de législation du Conseil d'État a qualifiées de lois bicamérales virtuelles — voient leur existence ainsi consacrée aux articles 78 à 81 de la Constitution (A.2).

Quant à l'exception, elle est formulée à l'article 74 du même texte qui organise l'existence de lois monocamérales, c'est-à-dire de lois qui sont l'œuvre conjointe du Roi et de la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat (B).

A. — La loi bicamérale

La loi bicamérale est, en vertu des articles 77 à 81 de la Constitution, l'œuvre conjointe du Roi, de la Chambre des représentants et, le cas échéant, du Sénat.

Cette définition amène à distinguer deux types de lois bicamérales : la loi bicamérale au sens strict, d'une part (1) ; la loi bicamérale virtuelle, de l'autre (2). On se limite à l'examen du champ d'application matérielle de ces lois, sans analyser leur élaboration.

(3) Sur ce thème, voy. F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 14-22 ; F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 114-121 ; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, « Les règles de droit », in *La Belgique fédérale* (cité), pp. 197-224 ; J. SOHIER, « La réforme du Sénat et la nouvelle organisation du bicaméralisme », in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?* Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 383-411 ; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995 ; P. VANDERNACHT et P. VAN NIEUWENHOVE, « De nieuwe federale wetgevende procedure », in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Brugge, Die Keure, 1996.

(4) Voy. à cet égard la note adoptée par le bureau du Sénat le 14 mai 1996 relative au rôle que cette assemblée entend jouer dans la nouvelle procédure d'adoption des lois et, singulièrement, à la manière dont elle entend user de son pouvoir d'évocation dans les matières soumises au bicaméralisme virtuel.

1. *La loi bicamérale au sens strict*

Le champ d'application de la loi bicamérale au sens strict du terme est défini à l'article 77 de la Constitution. Celui-ci énumère dix matières dans lesquelles il revient à la Chambre des représentants, au Sénat et au Roi d'exercer conjointement la fonction législative.

Il s'agit de la déclaration de révision de la Constitution et de la révision de la Constitution (1°), des matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution (2°), des lois visées aux articles 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 131, 135 à 137, 140 à 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167, § 1^{er}, alinéa 3, § 4 et § 5, 169, 170, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 2 et 3, § 4, alinéa 2 et 175 à 177 de la Constitution (3°), des lois spéciales ainsi que des lois prises en exécution de celles-ci (4°), des lois visées à l'article 34 de la Constitution (5°), des lois portant assentiment aux traités (6°), des lois adoptées conformément à l'article 169 de la Constitution afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales (7°), des lois relatives au Conseil d'État (8°), des lois relatives à l'organisation des cours et tribunaux (9°) et des lois portant approbation d'accords de coopération conclus entre l'État, les communautés et les régions (10°).

De prime abord, l'énumération ainsi établie peut apparaître hétéroclite. Ce constat doit être quelque peu nuancé. Comme le relève, en effet, la section de législation du Conseil d'État, les matières visées à l'article 77 peuvent être regroupées en quatre grands domaines (5).

Il y a, tout d'abord, le domaine institutionnel. Celui-ci englobe les lois spéciales (6), les matières relatives à la monarchie (7), certains aspects de la législation relative au fonctionnement des chambres législatives (8), la législation relative aux communautés et aux régions (9), les dispositions législatives en matière de prévention (10) et de règlement (11) des conflits de compétence et en matière de prévention et de règlement des conflits d'intérêts (12), les lois portant approbation des accords de coopération (13), de même que certaines législations relatives aux administrations locales (14).

(5) Avis du Conseil d'État des 10 et 23 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 289/1°, pp. 29-30.

(6) Art. 77, al. 1^{er}, 4°, de la Constitution.

(7) Art. 77, al. 1^{er}, 2°, de la Constitution.

(8) Art. 77, al. 1^{er}, 3°, de la Constitution.

(9) P. ex. les articles 115 à 117 de la Constitution.

(10) Art. 141 de la Constitution.

(11) Art. 142 de la Constitution.

(12) Art. 143 de la Constitution.

(13) Art. 77, al. 1^{er}, 10°, de la Constitution.

(14) Art. 77, al. 1^{er}, 3° et 6°, de la Constitution.

Parmi ces dispositions, on peut également citer la déclaration de révision et la révision de la Constitution (15). Leur insertion à l'article 77 paraît néanmoins ambiguë dès lors qu'elle a pour effet de mêler des questions qui relèvent de la fonction constituante à celles qui sont relatives à la fonction législative. L'ambiguïté, bien réelle, doit néanmoins être tempérée par le libellé de l'article 77, alinéa 1^{er}, qui prévoit que la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité, non pas pour la confection des *lois* énumérées, mais pour la mise en œuvre des *matières* recensées.

Un deuxième domaine apparaît. Il s'agit du domaine international dans lequel il convient notamment de ranger les lois d'assentiment aux traités internationaux (16), celles relatives à la délégation de l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international public (17), ou encore celles tendant à garantir le respect des obligations internationales ou supranationales par les communautés et les régions (18).

Il y a encore le domaine financier dont relèvent, par exemple, les lois relatives au financement des entités fédérées (19) ou celles établissant l'impôt (20).

Il y a enfin le domaine juridictionnel qui comprend les lois relatives à la Cour d'arbitrage (21), celles relatives au Conseil d'État (22) et aux juridictions administratives en général (23) et celles qui concernent la création, la compétence et l'organisation des juridictions de l'ordre judiciaire (24).

On remarquera, par ailleurs, qu'une loi spéciale peut étendre la liste des matières dans lesquelles l'intervention conjointe des trois branches du pouvoir législatif est requise (25). A ce jour, toutefois, aucune loi de ce type n'a été adoptée.

(15) Art. 77, al. 1^{er}, 1^o, de la Constitution.

(16) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

(17) Art. 77, al. 1^{er}, 5^o, de la Constitution.

(18) Art. 77, al. 1^{er}, 7^o, de la Constitution.

(19) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

(20) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

(21) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o et 4^o, de la Constitution.

(22) Art. 77, al. 1^{er}, 8^o, de la Constitution.

(23) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

(24) Art. 77, al. 1^{er}, 3^o et 9^o, de la Constitution. Il convient de souligner, à cet égard, que la *procédure* à suivre devant ces juridictions ne relève pas, pour sa part, des matières visées à l'article 77 et constitue donc une matière soumise au bicaméralisme virtuel.

(25) Art. 77, al. 2, de la Constitution.

2. La loi bicamérale virtuelle

Le champ d'application matérielle de la loi bicamérale virtuelle est, pour sa part, défini aux articles 78 à 81 de la Constitution.

Aux termes de ces dispositions, la loi bicamérale virtuelle est celle qui est adoptée dans toutes les matières qui ressortissent à la compétence du pouvoir législatif fédéral et qui ne sont ni énumérées à l'article 77 de la Constitution (lois bicamérales au sens strict, *cfr. supra*), ni énumérées à l'article 74 de la Constitution (lois monacamérales, *cfr. infra*).

Une question ne peut, dès lors, manquer d'être posée : quelles sont les matières qui ressortissent à la compétence du pouvoir législatif fédéral ?

L'article 35 de la Constitution nous en donne la réponse. Il dispose que le pouvoir législatif fédéral n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même. Il précise que les communautés et les régions sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par une loi spéciale.

Toutefois, en l'absence d'une telle loi (26), le pouvoir législatif fédéral exerce encore la fonction législative dans toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées aux communautés et aux régions. Autrement dit, l'autorité fédérale est aujourd'hui encore seule habilitée à légiférer à l'égard de ce qu'il convient d'appeler les « *compétences résiduelles* », c'est-à-dire à l'égard des compétences qui ne sont ni expressément attribuées à l'autorité fédérale, ni expressément attribuées aux communautés et aux régions (27).

La loi bicamérale virtuelle est, par conséquent, celle qu'il y a lieu d'adopter dans toutes les matières que le Constituant et le législateur spécial confient expressément au pouvoir législatif fédéral, ainsi que dans toutes les matières qui ne lui sont ni expressément attribuées, ni expressément attribuées aux communautés et aux régions. Ce champ d'application est frappé toutefois d'une double limitation : il s'agit des matières énumérées aux articles 74 et 77 de la Constitution.

B. — La loi monacamérale

La loi monacamérale est, en vertu de l'article 74 de la Constitution, l'œuvre conjointe du Roi et de la Chambre des représentants. L'intervention du Sénat est ici totalement exclue. Comme pour les lois bicamérales, on se limite à examiner le champ d'application matérielle de ces lois.

(26) Et en l'absence de l'insertion d'une nouvelle disposition constitutionnelle énumérant les matières dans lesquelles l'autorité fédérale est compétente.

(27) Sur les compétences résiduelles, voy. F. DELPÉRÉE et A. ALEN, « Les compétences résiduelles », *J.T.*, 1991, p. 805.

Le champ d'application matérielle des lois monocamérales est précisé à l'article 74 de la Constitution. Il s'agit de l'octroi des naturalisations (1°), des lois relatives à la responsabilité pénale et civile des ministres du Roi (2°), des budgets et des comptes de l'État (3°) et de la fixation du contingent de l'armée (4°).

Cette énumération n'est pas le fruit du hasard. A l'exception « des lois relatives à la responsabilité pénale et civile des ministres du Roi » — dont la présence est directement liée au principe de la responsabilité politique du Gouvernement fédéral devant la *seule* Chambre des représentants (28) —, l'article 74 vise exclusivement *des* lois formelles (29).

A l'inverse des lois bicamérales au sens strict du terme, la liste des matières ainsi énumérées ne peut être élargie à la faveur d'une loi. Seule une révision de la Constitution permettrait d'œuvrer en ce sens.

II. — Le contrôle des règles de partage

L'existence des différentes procédures d'élaboration des lois suppose que le texte indique s'il entend régler une matière visée à l'article 74, 77 ou 78 de la Constitution. Tel est l'objet de l'article 83 (30).

Cette prescription indispensable a toutefois pour conséquence que l'initiateur d'un projet ou d'une proposition de loi peut qualifier son texte erronément, soit de manière délibérée, soit par ignorance.

Ainsi, le Gouvernement pourrait-il volontairement, par exemple, qualifier une matière comme devant relever de la procédure bicamérale virtuelle, alors que celle-ci est énumérée parmi les matières qui doivent être adoptées par les deux chambres. L'enjeu peut être crucial. Il s'agira tantôt, pour le Gouvernement, d'aller plus vite. Il s'agira tantôt, pour lui, d'éviter le passage d'un texte en projet dans un hémicycle où il n'est pas assuré de recueillir la majorité et au sein duquel les entités fédérées sont mieux à même d'exprimer leurs divergences.

Ainsi, un sénateur pourrait-il, aussi, volontairement ou involontairement, introduire auprès de son assemblée une proposition de loi qu'il qualifie de bicamérale virtuelle mais qui, en vertu de l'article 74 de la Constitution, est monocamérale.

(28) Art. 101 de la Constitution.

(29) On ne saurait pour autant affirmer que toutes les lois formelles relèvent de la procédure décrite à l'article 74 de la Constitution. Il suffit, à cet égard, de mentionner l'existence des lois d'assentiment aux traités internationaux qui relèvent de la procédure visée à l'article 77 de la Constitution.

(30) Cette disposition indique que « toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 (de la Constitution) ».

Dans cette perspective, il convient de contrôler la qualification donnée à chaque texte de loi en projet. Il s'agit de rendre compte des différents mécanismes institutionnels qui permettent d'effectuer ce contrôle.

Il faut immédiatement remarquer qu'il n'existe aucune procédure particulière de règlement d'un conflit dès l'instant où une loi est votée. Il n'est en effet pas question de se tourner vers la Cour d'arbitrage (31). On sait que l'article 142 de la Constitution limite sa compétence de contrôle et que les articles 74 et suivants ne sont pas visés par cette disposition. Il ne convient pas non plus de faire appel au Comité de concertation puisque ce dernier n'est compétent qu'en matière de conflits d'intérêts. Seul le législateur lui-même pourrait ultérieurement défaire ce qu'il a fait.

En revanche, des mécanismes de prévention des conflits sont mis en place. Au cours de la procédure d'élaboration de la loi, des autorités peuvent intervenir et mettre en lumière la méconnaissance des règles de partage des compétences entre la Chambre et le Sénat. Il s'agit de la section de législation du Conseil d'État qui, à l'occasion de son contrôle des avant-projets ou des propositions de loi, peut se prononcer sur le respect de ces règles, en vertu de l'article 17 de la loi du 6 avril 1995 (A). C'est également la commission parlementaire de concertation qui, en vertu de l'article 82 de la Constitution (32), a pour mission de régler « les conflits de compétence survenant entre les deux Chambres » (B).

A. — *La section de législation du Conseil d'État*

Les articles 74 et suivants de la Constitution doivent être lus de concert avec d'autres dispositions qui concernent la section de législation du Conseil d'État.

L'article 16 de la loi du 6 avril 1995 (33) impose au président de l'assemblée saisie d'un projet ou d'une proposition d'interroger la section de législation, si la demande écrite en est formulée par douze membres au moins de la commission parlementaire de concertation lorsque celle-ci est amenée à se prononcer sur un conflit de compétence entre la Chambre et le Sénat. Ce texte vise en réalité à instaurer un mécanisme de collaboration entre un

(31) L'idée d'étendre les compétences de la Cour d'arbitrage au contrôle du respect des articles 74, 77 et 78 de la Constitution a cependant été évoquée au cours des travaux parlementaires. Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100/19-2, pp. 76 et 77.

(32) Le verbe *régler* a ceci d'ambigu qu'il pourrait laisser croire qu'il s'agit d'une intervention *a posteriori*, après le vote de la loi. Il est cependant indiqué *infra* que la commission parlementaire de concertation intervient dans le cours de l'élaboration de la loi.

(33) Ce texte n'est pas d'une clarté exemplaire.

organe politique et une autorité juridique (34). Cette faculté n'a cependant pas encore été mise en œuvre.

Par ailleurs, la loi du 6 avril 1995 a également modifié l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il dispose en effet que la demande d'avis porte nécessairement sur l'objet du texte ou, en d'autres termes, sur le point de savoir s'il relève de l'article 74, 77 ou 78 de la Constitution. L'article 3, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées ajoute que même lorsque l'urgence est invoquée, le Conseil d'État se prononce sur cette question.

La section de législation du Conseil d'État accomplit un travail essentiel quant à l'interprétation des dispositions constitutionnelles qui établissent un partage de compétences entre la Chambre et le Sénat. Elle veille à ce que ces prescriptions soient respectées par les textes qui lui sont soumis. Elle a également le souci de proposer des règles de forme et de présentation uniformes. Il s'agit de rendre compte des lignes de force de sa jurisprudence depuis le début de la présente législature, tant en ce qui concerne les observations tenant à la forme du texte (1) que celles qui visent leur procédure d'élaboration (2).

1. *Les observations quant à la forme*

Il convient tout d'abord de faire état des observations relatives au respect de l'article 83 de la Constitution. Celui-ci, on le sait, prescrit qu'un projet ou une proposition de loi indique quel est son objet ou, en d'autres termes, s'il règle une matière visée à l'article 74, 77 ou 78 de la Constitution. Aux yeux du Conseil d'État, cette mention — on peut parler de la *référence constitutionnelle* — est essentielle, parce qu'elle indique la procédure qui devra être suivie pour l'élaboration de la loi (35). Il est des cas, assez rares, où l'auteur du texte néglige cette référence. Le Conseil d'État est alors amené à proposer l'insertion d'une disposition initiale qui précise que le texte relève de telle matière (36). Il convient encore de noter que le Conseil d'État a également le souci d'inviter l'auteur du texte à uniformiser les mots utilisés dans la disposition qui précise la référence constitutionnelle. Certains avant-projets indiquaient que le texte *concerne* telle matière, alors que la version néerlandaise utilisait le verbe *regelen*. Pour le Conseil d'État,

(34) Ce mode de saisine de la section de législation du Conseil d'État est rappelé à l'article 2, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(35) Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État et de la 2^e chambre des vacances du 10 octobre 1995 et du 18 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 364/1, p. 95.

(36) Avis du Conseil d'État du 10 juillet 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 213/1, p. 7 ; avis du Conseil d'État du 26 septembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 351/1, p. 4 ; avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 10 octobre 1995 (cité), p. 95.

conformément à l'usage, le mot *concerne* doit être remplacé par le mot *règle* (37). Cette consigne est aujourd'hui scrupuleusement respectée.

Une deuxième observation qui tient à la légistique vise la place de l'article de référence. L'habitude a été prise de le situer en tête du texte, sous l'article 1^{er} (38). Aucune difficulté ne se pose lorsque la loi contient peu d'articles et qu'elle n'est pas divisée en titres ou en chapitres. En revanche, lorsque tel est le cas, il convient de soigner la présentation. A cet égard, le Conseil d'État a mis en évidence quelques incohérences.

Il est des cas où l'auteur de l'avant-projet inscrit l'article 1^{er} en dehors de la structure du texte. Celui-ci commence par l'article 1^{er} qui est suivi par un titre I^{er} dont la première disposition est l'article 2. Très logiquement, le Conseil d'État souligne que « lorsqu'un projet est divisé en titres, il convient d'inclure chaque article dans la subdivision. Il y aurait lieu, dès lors, de faire figurer l'article 1^{er} sous le titre I^{er} » (39).

A l'inverse, il arrive que l'article 1^{er} soit confondu avec les dispositions qui le suivent dans un même titre ou chapitre dont l'intitulé correspond à son objet principal. Le Conseil d'État remarque alors que « mieux vaudrait faire figurer l'article 1^{er} dans un chapitre premier distinct et pourvoir ce dernier de l'intitulé *Dispositions générales* » (40). Cette manière de faire est aujourd'hui systématiquement suivie lorsque la loi est divisée en titres ou chapitres : le texte est ouvert par un chapitre ou un titre premier intitulé « dispositions générales » et qui ne contient que l'article 1^{er} indiquant la disposition constitutionnelle de référence.

Il convient, enfin, de faire état des remarques du Conseil d'État concernant l'arrêté de présentation du texte aux chambres. L'article 75 de la Constitution dispose, on le sait, que les projets de loi sont déposés à la Chambre des représentants, sauf s'il s'agit d'un texte qui relève du bicaméralisme intégral (41) ou qui porte assentiment à un traité international (42). Le Conseil d'État estime que la formule de présentation du projet aux chambres doit faire apparaître quelle sera la procédure suivie, par l'indication, le cas échéant, de l'assemblée sur le bureau de laquelle le texte doit être

(37) Avis du Conseil d'État du 25 septembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 133/1, p. 5 ; avis du Conseil d'État du 4 septembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 235/1, p. 13.

(38) Cette façon de faire est d'ailleurs inscrite à l'article 61*bis*, 1°, du règlement de la Chambre.

(39) Avis du Conseil d'État du 28 juin 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1995, 38/1, p. 55.

(40) Avis du Conseil d'État du 20 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 214/1, p. 36.

(41) L'auteur du projet a alors le choix de le déposer à la Chambre ou au Sénat.

(42) Le texte doit alors être déposé au Sénat.

déposé. Ces recommandations ont été suivies et sont aujourd'hui reprises dans une circulaire du Premier ministre du 19 avril 1996 (43).

Ce genre de remarques de légistique ont leur importance. La cohérence et la clarté d'un système juridique supposent en effet que les règles de droit respectent la plus grande uniformité, afin d'éviter les équivoques ou les ambiguïtés et en vue d'assurer la logique de l'ensemble. Il y va également du souci de promouvoir la sécurité juridique. Cette dernière est protégée, au premier chef, par la section de législation du Conseil d'État qui, en la matière, a réalisé un travail remarquable dès ses premiers avis. La mise en œuvre formelle des articles 74 et suivants de la Constitution ne suscite aujourd'hui plus de difficultés.

2. *Les observations quant à la procédure*

On vise ici les avis où le Conseil d'État affiche son désaccord avec l'auteur du projet ou son hésitation sur la référence constitutionnelle qui est retenue à l'article 1^{er} du texte (44). Ce n'est pas le lieu d'examiner les arguments avancés par le Conseil d'État pour persuader le destinataire de son avis que le texte relève de telle matière plutôt que de telle autre (45) mais bien d'indiquer les difficultés suscitées par la référence constitutionnelle, tant en ce qui concerne l'identification de l'objet du texte, qu'en ce qui concerne le sort des projets qui règlent des matières dont la référence constitutionnelle n'est pas identique.

La première difficulté a trait à l'objet exact du texte. Celui-ci n'est pas toujours aisé à identifier. À cet égard, deux cas méritent d'être cités.

L'un concerne l'avant-projet de loi relative à la coopération judiciaire avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal interna-

(43) Voy. e.a. avis du Conseil d'État du 22 août 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr. 1995, 61/1, p. 55 ; avis du Conseil d'État du 22 septembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 133/1, p. 5 ; circulaire du Premier ministre du 19 avril 1996 concernant les procédures de dépôt d'un projet de loi.

(44) Voy. e.a. avis du Conseil d'État du 24 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 207/1, p. 82 ; avis du Conseil d'État du 10 juillet 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 213/1, p. 7 ; avis du Conseil d'État du 9 novembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 287/1, p. 16 ; avis du Conseil d'État du 1^{er} décembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 328/1, p. 30 ; avis de l'assemblée générale du Conseil d'État et de la 2^e chambre du 10 octobre 1995 et du 23 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 329/1, p. 3 ; avis du Conseil d'État du 23 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 330/1, p. 41 ; avis du Conseil d'État du 8 décembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 352/1, p. 120 ; avis de l'assemblée générale du Conseil d'État et de la 2^e chambre des vacances du 10 octobre 1995 et du 18 octobre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 364/1, p. 87.

(45) Voy. en particulier l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 10 octobre 1995 qui analyse la notion d'« organisation des cours et tribunaux », *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 329/1, p. 3.

tional pour le Rwanda. Dans son avis du 11 décembre 1995 (46), le Conseil d'État remarque que « l'intitulé et l'exposé des motifs de la loi indiquent que son objet est de préciser les modalités procédurales internes qui seront applicables à la coopération avec les tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ». Il ajoute que l'objet véritable du texte n'est cependant pas clair. Il peut être lu comme l'expression de la volonté de la Belgique de s'acquitter d'un « devoir de coopération au bon fonctionnement des juridictions internationales ». Mais « certaines règles, surtout lorsqu'elles sont lues à la lumière du commentaire qu'en font l'exposé des motifs et les réponses données à l'auditeur rapporteur par le fonctionnaire délégué du ministre, laissent penser qu'une autre inspiration est à l'œuvre dans le projet. Il s'agit des règles qui tendent à attribuer aux juridictions belges chargées de l'exécution, le pouvoir de vérifier que les autorités internationales ont elles-mêmes respecté les limites mises à leur compétence par les résolutions du Conseil de sécurité et les statuts annexés ».

La section de législation souligne que selon que l'on retienne l'une ou l'autre interprétation, la procédure d'élaboration du texte est différente. Dans le premier cas, s'il s'agit d'une loi relative à la coopération internationale, elle peut être adoptée conformément à l'article 78 de la Constitution. En revanche, si le texte tend — fût-ce implicitement — à « attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public », l'on est en présence d'une matière visée à l'article 34 de la Constitution qui, en vertu de l'article 77, 5°, de la Constitution, doit suivre la procédure bicamérale parfaite.

Le Conseil d'État s'abstient bien entendu de trancher la question. Il invite cependant l'auteur du texte à clarifier ses intentions. L'exposé des motifs répond à cette attente, de manière quelque peu sibylline, en indiquant qu'à la « suite de l'avis du Conseil d'État, le projet a été adapté afin de clarifier l'option choisie par le Gouvernement, à savoir la primauté des tribunaux (internationaux) sur les juridictions belges » (47). Il convient toutefois de noter que la commission parlementaire de concertation a décidé que le projet devait être examiné conformément à l'article 77 de la Constitution (48). Comme de telles décisions ne sont pas motivées (49), il est difficile d'en comprendre la justification.

Un autre cas qui illustre les difficultés relatives à l'objet réel du texte concerne l'avant-projet de loi « visant à réaliser les conditions de la partici-

(46) Avis du Conseil d'État du 11 décembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 359/1, p. 11.

(47) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 359/1, p. 2

(48) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1995-1996, 1-247/3, p. 3.

(49) *Voy. infra.*

pation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne » (50). Son article premier indique que la loi en projet relève de l'article 78 de la Constitution. Son article 3 habilite le Roi à exercer la fonction législative dans une série de matières particulièrement vastes.

Dans son avis du 3 juin 1996 (51), la section de législation constate qu'à la lecture de l'habilitation très large qui est donnée au Roi, il n'est pas exclu que celui-ci soit amené à régler des matières qui relèvent de l'article 77 de la Constitution. Elle ajoute que si tel est le cas, il convient que le Sénat intervienne sur pied d'égalité avec la Chambre pour donner l'habilitation nécessaire au Roi. Il ne suffit en effet pas que les arrêtés royaux qui auront été pris dans les matières de l'article 77 de la Constitution soient confirmés selon la procédure bicamérale parfaite. Encore faut-il que le Roi soit autorisé à intervenir dans ces matières par une loi bicamérale parfaite. A défaut, il verrait sa compétence limitée aux seules matières bicamérales virtuelles. En d'autres termes, l'étendue de la compétence du Roi, c'est-à-dire l'objet de la loi d'habilitation, dépend de la procédure d'élaboration de celle-ci.

Ce raisonnement est parfaitement cohérent. Comment en effet imaginer que seule la Chambre des représentants autorise le Roi à faire œuvre législative dans des domaines où, en temps normal, l'intervention du Sénat est indispensable ?

Dans l'exposé des motifs, l'auteur du texte répond à la préoccupation du Conseil d'État, en précisant que « les mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu du présent projet porteront exclusivement sur des matières relevant de l'article 78 de la Constitution et seront confirmées par une loi relevant de la même procédure. Cela signifie que les pouvoirs du Roi sont limités de manière considérable, comme le Conseil d'État le fait remarquer dans son avis » (52).

La deuxième difficulté, plus délicate, apparaît lorsqu'un même texte contient des dispositions dont la référence constitutionnelle n'est pas identique. En d'autres termes, quel est le sort des projets ou des propositions dits « mixtes », c'est-à-dire qui contiennent des articles dont les uns relèvent de l'article 77 de la Constitution et les autres de l'article 78 (53) ?

(50) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 609/1.

(51) Avis du Conseil d'État du 3 juin 1996, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 609/1, p. 45.

(52) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 609/1, p. 7. Voy. égal. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1995-1996, 1-389/3, p. 5.

(53) Si le texte a pour objet une matière qui relève de la compétence exclusive de la Chambre (article 74 de la Constitution), il doit nécessairement s'inscrire dans un « document distinct » (avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 10 octobre 1995, cité, p. 22).

Dans un tel cas, le Conseil d'État souligne qu'il existe quatre solutions (54).

1. La première solution — *a priori* la plus logique — consiste à rédiger deux textes, chacun contenant des dispositions de même nature. Chaque projet suivra une procédure d'élaboration parallèle, l'une bicamérale égalitaire, l'autre bicamérale virtuelle.

A juste titre, le Conseil d'État indique néanmoins qu'une telle solution est malheureuse. En effet, par hypothèse, le texte ainsi scindé forme un ensemble cohérent et suit une structure logique. Il est fort à penser que celle-ci souffrira d'un découpage artificiel, en fonction d'exigences purement procédurales. Quand bien même la division respecterait la cohérence de l'ensemble, celui-ci risque cependant de ne jamais voir le jour. Il suffit de penser qu'un texte peut être adopté et l'autre pas ou encore, que le premier fasse l'objet d'amendements qui soient en contradiction avec le contenu du second non modifié.

Enfin, le destinataire de la loi est laissé pour compte. Pour comprendre le sens et la portée d'une réglementation, il doit non seulement rechercher mais encore combiner deux lois afin de reconstituer un ensemble. Cette manière de procéder sert-elle réellement la sécurité juridique ?

C'est pourtant cette solution qui est reprise à l'article 62 du règlement de la Chambre ainsi que dans la circulaire du Premier ministre du 19 avril 1996 (55). Cette dernière indique que le principe « est la scission des projets de loi mixtes », étant entendu que les deux documents distincts seront « repris dans un seul et unique document parlementaire, accompagné d'un exposé des motifs » (56).

2. Une autre solution consiste à maintenir un document unique qui sera adopté selon la technique bicamérale parfaite, les matières visées à l'article 77 de la Constitution « absorbant » en quelque sorte celles de l'article 78 (57). Il est bien entendu que cette technique ne peut être retenue. Elle néglige les prescriptions du Constituant, en établissant une hiérarchie entre les articles 77 et 78 de la Constitution. Elle étend abusivement la com-

(54) *Idem.*

(55) Citée.

(56) Pour un cas d'application, voy. *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 364/1 : à la suite de la constatation de la section de législation que certaines dispositions ressortissaient à l'article 77 et d'autres à l'article 78 de la Constitution, le texte a été scindé en deux projets distincts, « le premier contenant uniquement des dispositions réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, le second uniquement des dispositions réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution ». On peut encore lire que les deux textes feront l'objet d'un rapport unique et même d'un vote unique, étant entendu que ce dernier « devra néanmoins être considéré comme un vote sur les deux projets de lois distincts ». Cette remarque ne démontre-t-elle pas le caractère artificiel du découpage ?

(57) Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 10 octobre 1995 (cité), p. 23.

pétence du Sénat et s'écarte de l'esprit qui a présidé à la répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat, à savoir attribuer à la première une compétence de principe et au second un rôle accessoire. Elle n'est enfin pas respectueuse de l'article 78 de la Constitution, aux termes duquel les textes qui règlent des matières bicamérales virtuelles doivent d'abord être adoptés par la Chambre des représentants, ce qui ne serait plus nécessairement le cas si l'on suivait la thèse de l'absorption.

3. La troisième possibilité, comparable à la précédente, revient à identifier les dispositions essentielles du texte, lesquelles vont déterminer la procédure d'élaboration de l'ensemble. Il ne peut être question de suivre cette voie. Outre la remarque relative à la deuxième solution, elle crée une hiérarchie arbitraire entre les dispositions du texte et elle ne règle pas la difficulté lorsque deux articles, considérés comme essentiels, n'ont pas la même référence constitutionnelle.

4. Enfin, il est possible de maintenir un texte unique dont certains éléments suivront la procédure de l'article 77 de la Constitution, d'autres celle de l'article 78. L'indication de la procédure à suivre en fonction de l'objet des articles du texte doit être faite à l'article premier du projet ou de la proposition.

Certes, il s'agit d'une technique complexe. Elle permet cependant de préserver la cohérence de la loi, d'assurer la sécurité juridique et de respecter les prescriptions constitutionnelles (58).

Dans certains cas, l'auteur du projet a suivi cette procédure, sur proposition du Conseil d'État, pour maintenir la cohérence du texte (59). Le plus souvent cependant, lorsque la section de législation souligne que certaines dispositions relèvent de l'article 77 de la Constitution et qu'elle suggère que l'article 1^{er} l'indique, soit ces dispositions sont ultérieurement retirées du projet (60), soit elles sont reprises dans un projet distinct (61).

Il arrive également que le Conseil d'État lui-même suggère la division du texte. En l'espèce, il s'agissait d'un cas particulier puisque l'article 4 du projet avait pour objet la révision de l'acte constitutif de la Banque interaméricaine de Développement. Conformément à l'article 75, alinéa 3, de la Constitution, ce texte devait donc être déposé sur le bureau du Sénat. En

(58) *Idem*.

(59) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 329/1, p. 37 ; *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 330/1, p. 1 ; *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 352/1, p. 1.

(60) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 207/1, pp. 1 et ss.

(61) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 364/1, p. 16 ; *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 287/1, p. 3. Dans ce dernier cas, l'exposé des motifs précise que la scission est préférable pour « des raisons d'ordre légistique ».

revanche, les autres dispositions du projet relevaient de matières visées à l'article 78 de la Constitution (62).

Dans d'autres cas enfin, l'auteur du projet refuse de suivre l'avis de la section de législation aux termes duquel certaines dispositions relèvent de l'article 77 de la Constitution et doivent par conséquent suivre une procédure particulière. Les raisons de ce désaccord sont expliquées dans l'exposé des motifs, conformément à la circulaire du Premier ministre du 19 avril 1996 (63).

Le maintien de dispositions dont la référence constitutionnelle n'est pas identique dans un texte unique n'est certes pas sans susciter certaines difficultés. En particulier, il n'est pas exclu que les articles qui relèvent de l'article 77 de la Constitution suivront une procédure plus longue que les autres, retardant ainsi l'adoption de l'ensemble. Il est même possible que certains textes de nature bicamérale parfaite ne soient finalement pas adoptés, au risque d'ébranler la cohérence de la loi.

Il convient cependant de souligner que les règles constitutionnelles de répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat sont complexes, source d'hésitation et de controverses (64). Elles instaurent une différence de statut entre les deux assemblées dont on peut se demander si elle est bien opportune (65) et qui ne participe en tout cas pas à la simplification et à la compréhension des institutions. Est-il pertinent de créer une voie médiane entre le mono- et le bicaméralisme ?

Face à ces prescriptions qui portent en elles-mêmes des risques de conflits, il était indispensable d'imaginer des procédures susceptibles de combiner les exigences du Constituant et le souci de la perfection de l'œuvre législative.

Il semble que la technique proposée par le Conseil d'État qui consiste à maintenir dans un texte unique des dispositions de nature différente, en les soumettant respectivement à leur procédure d'élaboration, soit la plus à même d'assurer cet équilibre. Elle a le mérite d'empêcher une multiplication abusive de lois qui ne peuvent être comprises que si elles sont lues ensemble.

La formule de la scission, en revanche, si elle paraît *a priori* logique, ne peut masquer ses défauts dont le moindre n'est pas d'imposer au sujet de droit un lourd travail de recherche et de lecture conjointe de textes en vue de reconstituer un ensemble. Face aux prescriptions du Constituant, n'eût-il

(62) Avis du Conseil d'État du 10 juillet 1995, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 213/1, p. 7.

(63) *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 328/1, p. 11.

(64) *Voy. Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 329/1, en ce qui concerne la notion d'« organisation des cours et tribunaux ».

(65) *Voy. F. DELPÉRÉE, « Les autorités fédérales », in La Constitution fédérale... (cité), pp. 15 et ss.*

pas été normal que les autorités législatives choisissent de supporter elles-mêmes les difficultés afin de préserver, autant que faire se peut, le destinataire de la loi ? Aujourd'hui, c'est la voie inverse qui est empruntée. L'article 62 du règlement de la Chambre et la circulaire du Premier ministre privilégient la procédure probablement la plus simple pour le législateur mais qui fait supporter tout le poids de la réforme au sujet de droit.

Il a été fait état de cas où un texte unique a été maintenu, afin de préserver la cohérence de la loi (66). Gageons que cette façon de faire sera suivie chaque fois qu'il apparaît que la scission va manifestement à l'encontre du bon sens. En revanche, rien ne s'oppose à ce que le texte soit scindé chaque fois que celui-ci peut se prêter à un découpage de matières homogènes.

B. — *La commission parlementaire de concertation*

Une seconde institution est chargée d'assurer le respect du partage des compétences législatives au niveau fédéral. Il s'agit de la commission parlementaire de concertation dont on étudie successivement la composition (1) et les attributions (2).

On notera d'emblée que l'appellation de cette autorité laisse quelque peu perplexe. Sa composition et ses attributions n'en font pas une commission parlementaire à proprement parler (67). Ses modalités de fonctionnement ne suivent pas non plus le schéma de la concertation. À cet égard, on ne saurait confondre la commission parlementaire de concertation avec le Comité de concertation (68).

On ajoutera par ailleurs que cette institution est récente et qu'elle n'a rendu, pour l'heure, que deux décisions relatives au partage des compétences : l'une le fut à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la coopération judiciaire avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda qu'elle a estimé devoir faire relever de la procédure visée à l'article 77 de la Constitution (cfr. *supra*) (69) ; l'autre le fut à l'occasion de l'examen de trois dispositions du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de cer-

(66) Voy. *supra*.

(67) On sait en effet que « les commissions parlementaires ont pour mission de réaliser les travaux préparatoires à l'élaboration de la loi ou du budget » (F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel. Les pouvoirs*, Bruxelles, Larcier, 1986, t. II, p. 143).

(68) Voy. S. DEPRÉ, « La coopération », in *La Belgique fédérale* (sous la dir. de F. Delpérée), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 97 et ss.

(69) Voy. *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82/7 et 1-82/7, p. 2. et *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 359/1 à 3.

tains États étrangers, lequel fut considéré, pour sa part, comme devant relever de la procédure décrite aux articles 78 à 81 de la Constitution (70).

Eu égard au travail fourni par la commission, il apparaît hasardeux de se livrer dès à présent à des conclusions relatives à son fonctionnement.

1. *La composition*

La composition de la commission est complexe. Trois questions ne peuvent manquer d'être posées : qui sont les membres de cette commission (a) ? Comment sont-ils nommés (b) ? A quel moment leur nomination a-t-elle lieu (c) ?

a) Les membres de la commission

L'article 82 de la Constitution prévoit que la commission est composée de membres de la Chambre des représentants et du Sénat, selon un schéma paritaire. L'article 3 de la loi du 6 avril 1995 (71) précise qu'il y a onze députés et onze sénateurs, ce qui porte le nombre total des membres de la commission à vingt-deux (72). La même disposition précise également que les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat constituent l'un des onze membres issus de l'assemblée qu'ils président respectivement (73).

Si la composition de la commission est tributaire d'une règle de parité organique — ce qui entraîne l'existence de deux composantes distinctes en son sein —, elle n'est pas soumise, en revanche, à une règle de parité linguistique. Ce constat peut paraître curieux eu égard aux compétences que la commission assume et aux modes de votation auxquels elle doit satisfaire pour les exercer (cfr. *infra*) (74).

Aux vingt-deux membres effectifs de la commission sont adjoints un nombre égal de suppléants (75). On notera cependant que ceux-ci se substituent aux membres effectifs lorsque ces derniers s'absentent de la commission à titre ponctuel et non dans l'hypothèse où ils viendraient à la quitter

(70) Voy. *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82/7 et 1-82/7, p. 2. et *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 289/1 à 4.

(71) Organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(72) Il convient de relever que ce nombre a finalement été préféré à celui de vingt-quatre initialement proposé, semble-t-il parce qu'il permettrait de calculer plus aisément les majorités requises par les textes constitutionnels et législatifs. Voy. en ce sens M. VAN DER HULST, « De parlementaire overlegcommissie », *T.B.P.*, 1995, p. 352.

(73) Dans la proposition initiale, les présidents n'appartenaient pas à une composante de la commission de concertation. Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1993-1994, 941/1°.

(74) Voy. à ce sujet la proposition d'amendement déposée par les parlementaires libéraux francophones, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1992-1993, 100/19-15°.

(75) Art. 3 de la loi du 6 avril 1995.

définitivement (76). Dans ce dernier cas, en effet, il appartient à l'assemblée dont le membre est défaillant de pourvoir à son remplacement (77).

Parmi les vingt-deux membres effectifs de la commission, deux sont présidents et deux autres vice-présidents. La présidence de la commission est confiée alternativement au président du Sénat et à celui de la Chambre des représentants, pour la durée d'une session parlementaire (78). Dans l'hypothèse où le président en fonction est empêché, la réunion est présidée par le président de l'autre assemblée et, à son défaut, par le vice-président issu de la même assemblée que celle dont émane le président en fonction (79).

Le règlement d'ordre intérieur de la commission prévoit enfin que d'autres personnalités peuvent être amenées à participer aux réunions de la commission. C'est le cas des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat qui ne siègent pas à la commission, lorsque celle-ci décide de les y inviter ou de les y admettre (80). C'est également le cas d'experts que la commission déciderait d'entendre (81). C'est enfin celui du Gouvernement fédéral dans l'hypothèse où les présidents de la commission ou la commission elle-même le requièrent (82), ou lorsque le Gouvernement lui-même le sollicite et que la commission l'autorise (83). En revanche, les travaux préparatoires du règlement d'ordre intérieur de la commission précisent que les membres suppléants, tout comme les représentants de groupes politiques non représentés au sein de la commission, ne peuvent prendre part aux réunions de celle-ci (84).

b) La procédure de désignation

Aux termes de l'article 3 de la loi du 6 avril 1995, les vingt-deux membres effectifs comme les vingt-deux membres suppléants sont élus au sein de l'assemblée dont ils proviennent, « à la représentation proportionnelle de ses groupes politiques » (85).

(76) Dans le cas d'un décès, par exemple.

(77) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1993-1994, 941-3, p. 9.

(78) Art. 6, al. 2, de la loi du 6 avril 1995.

(79) Art. 4.1. du règlement d'ordre intérieur de la commission adopté le 11 septembre 1995, *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82/2 et 1-100/2, p. 2.

(80) Art. 4.5. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(81) Art. 4.5. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(82) Art. 4 de la loi du 6 avril 1995 et 4.7. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(83) Art. 4 de la loi du 6 avril 1995 et 4.7. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(84) *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82 et 1-100/1, p. 7.

(85) Art. 3 de la loi du 6 avril 1995.

A cet effet, le nombre de mandats revenant à chaque groupe est établi, par la Chambre ou par le Sénat selon le cas, sur proposition du bureau (86).

Ainsi, convient-il de souligner que puisque l'élection s'opère distinctement pour chacune des composantes de la commission, la représentation proportionnelle des groupes politiques peut varier dans l'une et l'autre de celles-ci. De même faut-il remarquer qu'au cas où des modifications apparaissent dans la composition de la Chambre des représentants ou dans celle du Sénat, celles-ci doivent être immédiatement répercutées dans la composition de la commission de concertation.

En ce qui concerne les présidents et les vice-présidents, il n'en va pas de même. Les présidents — on l'a dit — sont désignés par la loi elle-même : il s'agit des présidents du Sénat et de la Chambre des représentants (87). Les vice-présidents sont, quant à eux, désignés par la commission en son sein. Plus concrètement, chacune des composantes de la commission désigne un vice-président parmi ses membres, ce qui démontre une nouvelle fois l'éclatement de la commission en deux groupes (88).

c) Les modalités de la désignation

S'agissant des membres effectifs et suppléants, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995, qui parle de « nomination », précise que celle-ci a lieu après chaque renouvellement intégral de la Chambre des représentants et du Sénat, « immédiatement après la nomination du bureau définitif ».

L'expression ainsi utilisée n'est pas anodine. Elle démontre à quel point la commission parlementaire de concertation constitue l'une des pierres angulaires de la réforme des assemblées législatives, en 1994 (89). Seule la nomination du bureau définitif précède la nomination des membres de la commission, ce qui, à s'en tenir à la composition de cette dernière, paraît

(86) Art. 12 et 12bis du règlement provisoire de la Chambre des représentants du 8 juin 1995 et 19 et 76 du règlement du Sénat du 7 avril 1995. Notons que le règlement du Sénat est plus précis que celui de la Chambre des représentants puisqu'il prévoit en son article 76 que pour le calcul du nombre de mandats attribués à chaque groupe politique, le bureau du Sénat fera application de l'article 167 du Code électoral, en considérant comme chiffre électoral de chaque groupe, le nombre de membres dont celui-ci se compose. En cas d'égalité de quotients, le mandat sera attribué au groupe comptant le plus grand nombre de membres et, en cas de parité du nombre de membres, au groupe qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé lors de l'élection des sénateurs visés à l'article 67, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la Constitution (...). En cas de vacance, le Sénat désigne un nouveau membre sur présentation du groupe dont faisait partie le membre à remplacer. Lorsque l'assemblée ne siège pas, le bureau procède à ce remplacement.

(87) Art. 6 de la loi du 6 avril 1995.

(88) Une majorité des membres de la commission ayant procédé aux travaux préparatoires du règlement d'ordre intérieur a, en effet, estimé qu'*« il n'était pas indiqué que les membres de la délégation d'une des deux chambres se mêlent de désigner le vice-président appartenant à l'autre chambre, et vice versa »*. Doc. parl., Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82/1 et 1-100/2, p. 6.

(89) En ce sens, M. VAN DER HULST, *op. cit.*, p. 353.

tout à fait logique. L'élection du bureau définitif permet, en effet, de connaître le président de chacune des assemblées, lesquels sont de droit membres de la commission (90).

Dans l'esprit de la loi du 6 avril 1995, la nomination des membres de la commission est à ce point essentielle dans le processus d'élaboration des lois qu'il a été prévu qu'aucun vote final sur des dispositions législatives ne pouvait avoir lieu en séance plénière avant l'expiration d'un délai de deux jours suivant l'installation de la commission, à moins que ces dispositions législatives ne portent exclusivement sur l'octroi de crédits provisoires ou sur la fixation du contingent de l'armée (91).

Le législateur a entendu par là neutraliser la fonction législative au niveau des deux assemblées fédérales et ce, dans leur intérêt respectif. Il a, à juste titre en effet, considéré qu'en l'absence de pareille disposition, tant la Chambre des représentants que le Sénat pouvaient tenter d'accroître leurs compétences législatives en favorisant l'utilisation d'une des trois procédures établies par la Constitution pour l'exercice d'une matière qui n'en relève pas nécessairement (92). Or, c'eût été éluder une des tâches essentielles de la commission parlementaire de concertation puisque celle-ci a pour mission de rattacher à l'une des procédures législatives (articles 74, 77 ou 78 à 81 de la Constitution) un texte en projet discuté au niveau de sa qualification (93).

En revanche, le législateur a considéré que les dispositions législatives portant exclusivement sur l'octroi de crédits provisoires ou sur la fixation du contingent de l'armée ne pouvaient, par hypothèse, faire l'objet d'aucune discussion (rattachement à la procédure de l'article 74). C'est pourquoi, il a précisé qu'un vote final pouvait intervenir à leur égard, avant que la commission parlementaire de concertation ne soit constituée (94).

S'agissant des deux présidents et des deux vice-présidents, la désignation intervient à des moments radicalement différents. Comme on l'a déjà souligné, les présidents sont nommés à l'occasion de la composition du bureau définitif de l'assemblée dont ils proviennent et, grâce à cette nomination, deviennent présidents de la commission de concertation. Quant aux vice-présidents, leur désignation n'intervient qu'une fois la commission composée et réunie (95).

(90) Art. 3 de la loi du 6 avril 1995.

(91) Art. 1^{er}, dernier al., de la loi du 6 avril 1995.

(92) Voy. *supra*.

(93) Voy. *infra*.

(94) Art. 1^{er}, dernier al., de la loi du 6 avril 1995.

(95) Art. 3 du règlement d'ordre intérieur de la commission.

2. Les attributions

Aux termes de l'article 82 de la Constitution, « la commission parlementaire de concertation règle les conflits de compétence survenant entre les deux chambres et peut allonger à tout moment les délais d'examen prévus aux articles 78 à 81 de la Constitution ». L'article 2 de la loi du 6 avril 1995 précise et étend quelque peu ces attributions (96).

En vertu de ces dispositions, la commission est ainsi chargée de contrôler si, pour être valablement adopté, un texte législatif en projet doit respecter la procédure visée à l'article 74 de la Constitution, celle précisée à l'article 77 de la Constitution ou encore celle décrite aux articles 78 à 81 du même texte. Bien que la commission soit titulaire d'autres attributions, elles ne sont pas examinées dans le cadre de la présente étude, dès lors qu'elles n'entretiennent aucun rapport avec l'objet de celle-ci.

L'analyse du contrôle opéré par la commission de concertation sur les textes législatifs en projet nécessite que trois questions soient posées : qui saisit la commission (a) ? Comment celle-ci exerce-t-elle son contrôle (b) ? Quel type de décision rend-elle (c) ?

a) La saisine de la commission

La commission est saisie soit par l'un de ses présidents, soit à la demande écrite de huit de ses membres au moins (97).

La saisine peut avoir lieu dès le dépôt d'un projet de loi, dès la prise en considération d'une proposition de loi, ou dès l'adoption en commission d'amendements et avant que n'intervienne le vote final en séance plénière (98).

Les modalités de la saisine sont relativement simples. L'acte de saisine indique l'objet de la demande et, le cas échéant, les projets, propositions et

(96) Aux termes de l'article 2 de la loi, la commission est chargée : (1°) de régler les conflits de compétence survenant entre les deux chambres ; (2°) d'allonger les délais d'examen prévus aux articles 78 à 81 de la Constitution ; (3°) de déterminer, conformément à l'article 80 de la Constitution, les délais dans lesquels le Sénat aura à se prononcer lorsque l'urgence est demandée par le Gouvernement ; (4°) de fixer, dans le cas visé à l'article 81, alinéa 5, de la Constitution, le délai dans lequel la Chambre aura à se prononcer sur un projet de loi transmis ou renvoyé par le Sénat ; (5°) d'explicitier, en application de l'article 92 *quater* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles conformément auxquelles les chambres peuvent donner leur avis sur les propositions d'actes normatifs de la Commission des Communautés européennes.

(97) Art. 5 de la loi du 6 avril 1995.

(98) Art. 11 de la loi du 6 avril 1995. Il convient de noter que lorsqu'aux termes de l'article 11, al. 2, un amendement est adopté par une des assemblées en première lecture en séance plénière, le vote final du projet ou de la proposition de loi ainsi amendé ne pourra avoir lieu avant l'expiration d'un délai de cinq jours pour permettre à la commission de résoudre un éventuel conflit de compétence.

amendements qui seront soumis à la commission. Dans l'hypothèse où la demande n'émane pas de l'un des présidents de la commission, elle doit être adressée à ces derniers au greffe d'une des assemblées (99).

Lorsque la commission est saisie, ses présidents en informent les membres de leur assemblée (100). A l'initiative des deux présidents ou de l'un d'entre eux, une convocation écrite mentionnant la date de la première réunion et l'objet de la saisine est adressée aux membres de la commission, au plus tard le lendemain du dépôt de la demande de saisine. La première réunion doit avoir lieu au plus tard dans les trois jours qui suivent celui de l'envoi de la convocation (101).

b) L'exercice du contrôle

Différentes modalités affectent le contrôle opéré par la commission relativement à la procédure législative que doit suivre un texte en projet pour être valablement adopté.

On note, d'abord, que lorsque la commission est saisie, le vote final en séance plénière est suspendu jusqu'au lendemain du jour où la commission a rendu sa décision (102). De même, les délais relatifs à la procédure d'adoption de la loi bicamérale virtuelle le sont aussi (103).

Il faut remarquer, ensuite, que la commission ne peut exercer son contrôle que dans les limites temporelles qui lui sont fixées par l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995. La commission ne peut régler un conflit de compétence avant le dépôt du projet de loi ou avant la prise en considération de la proposition de loi en cause. Elle ne peut, de même, œuvrer avant l'adoption de l'amendement en commission et après l'introduction de son vote final en séance plénière (104). Elle doit rendre sa décision dans les cinq jours de la date pour laquelle elle a été convoquée (105). Lorsque, dans cette dernière hypothèse, elle ne décide pas dans le délai qui lui est imparti, son président le constate. Les assemblées en sont informées et la suspension des délais évoqués plus haut n'a plus cours (106).

(99) Art. 5, al. 1^{er}, de la loi ; voy. pour de plus amples précisions les art. 6.1. et 6.2. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(100) Art. 5, al. 3, de la loi du 6 avril 1995 ; voy. p. ex. en ce qui concerne l'examen des dispositions du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers, C.R.A., Chambre, sess. ord. 1995-1996, 34, p. 763.

(101) Art. 5, dernier al., de la loi du 6 avril 1995.

(102) Art. 11, § 1^{er}, al. 3, de la loi du 6 avril 1995.

(103) Art. 14, dernier al., *a contrario*, de la loi du 6 avril 1995.

(104) Art. 11, al. 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995.

(105) Art. 11, § 3, de la loi du 6 avril 1995.

(106) Art. 14, dernier al., de la loi du 6 avril 1995.

Il y a lieu de souligner, enfin, que la commission ne peut exercer son contrôle que dans le respect de certains quorums.

Pour ce qui concerne le quorum de présence, l'article 7.1. du règlement d'ordre intérieur de la commission prévoit que « celle-ci peut se réunir valablement quel que soit le nombre de membres présents ». Dans ces conditions, l'on comprend qu'en cas d'empêchement ponctuel d'un membre effectif, un membre suppléant appartenant au même groupe politique de la même assemblée puisse, mais ne soit pas contraint, de le remplacer (107).

Quant aux quorums de vote, l'article 82 de la Constitution lui-même précise que « les décisions sont prises à la majorité absolue des membres de chacune des composantes de la commission et, à son défaut, à la majorité des deux tiers de ses membres » (108). Il y a donc un principe et une exception.

Le principe a pour conséquence de favoriser la conciliation des deux groupes qui composent la commission. Quoi de plus normal, en effet, que la majorité des membres de chacune des composantes de la commission soit exigée dès l'instant où celle-ci est chargée d'assurer que les chambres législatives n'empiètent pas sur leurs compétences respectives.

Mais quoi de plus surprenant lorsqu'on s'aperçoit que les députés et les sénateurs de la majorité gouvernementale peuvent, à eux seuls, forcer la décision. Et quoi de plus étonnant lorsqu'on se rend compte que les députés et les sénateurs néerlandophones peuvent s'assurer la majorité requise pour trancher des questions qui, loin s'en faut, sont susceptibles de toucher aux intérêts des différentes communautés du Royaume. C'est qu'on se rappellera, en effet, que les composantes de la commission sont nommées à la représentation proportionnelle des groupes politiques de chacune des assemblées et que les problèmes tranchés par la commission sont susceptibles de toucher à toutes les matières dans lesquelles le pouvoir législatif fédéral est habilité à agir.

L'exception n'est, pour sa part, mise en œuvre que lorsque le principe ne peut être respecté. Ce n'est, en effet, qu'à défaut de majorité absolue des membres de chacune des composantes de la commission que la majorité des deux tiers des membres de la commission est requise.

On veut par là très probablement éviter tout blocage au niveau de la commission, tout en favorisant une conciliation la plus large possible entre les deux assemblées. Cette solution paraît de prime abord logique.

(107) Art. 4.4. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

(108) Voy. aussi l'article 14, alinéa 2, de la loi du 6 avril 1995 qui, dans la mesure où la Constitution ne conférait que deux attributions à la commission, étend les modes de votation aux attributions conférées par la loi uniquement.

Mais donner à l'une des composantes de la commission la possibilité d'infléchir une décision constitue-t-il un bon moyen d'assurer le respect des compétences conférées par la Constitution, à chacune des chambres législatives ?

c) La décision de la commission

La décision de la commission de concertation doit être analysée dans sa forme, dans son contenu et dans sa nature.

S'agissant de sa forme, l'article 7.2. du règlement d'ordre intérieur prévoit que les décisions de la commission sont publiées sous la forme d'un document parlementaire commun aux deux assemblées. Le document mentionne la date à laquelle la commission a pris sa décision et le contenu de celle-ci, ainsi que le nom de ceux qui ont signé les procès-verbaux.

A cet égard, il convient de souligner que le document en question est classé dans les documents parlementaires de la Chambre et du Sénat, au numéro 82 de chaque session (109). Ce mode de classement doit être critiqué. Il a pour conséquence de disperser les travaux préparatoires d'un texte législatif sans raison juridique ou pratique sérieuse. Pire, il favorise l'incompréhension du lecteur, et particulièrement du sujet de droit, déjà noyé par la complexité de la procédure d'adoption des lois.

S'agissant de son contenu, la décision de la commission de concertation indique si la procédure parlementaire à suivre est celle des articles 74, 77 ou 78 à 81 de la Constitution (110).

Outre cette indication, on trouve dans la décision les références aux documents parlementaires déjà élaborés à propos du texte en cause (111), l'objet de la saisine (112) et, le cas échéant, l'identité de son initiateur (113).

En revanche, la motivation n'est pas retranscrite (114) et ce pour trois raisons explicitées dans les travaux préparatoires du règlement d'ordre intérieur de la commission. « En premier lieu, il faudrait, dans les conflits de compétence, donner une réponse à tous les éléments invoqués et, de plus, il sera souvent impossible de ne pas mentionner un dissentiment important. En deuxième lieu, motiver une décision ne serait utile que si l'on avait prévu une possibilité de recours, ce que le Constituant et le législateur n'ont pas souhaité. En troisième lieu, l'on ne saurait perdre de vue que, du moment

(109) Ce numéro a été choisi arbitrairement et fait allusion à l'article 82 de la Constitution qui consacre l'existence de la commission parlementaire de concertation.

(110) Art. 11, § 2, de la loi du 6 avril 1995.

(111) Puisque l'intervention de la commission a lieu en cours de procédure législative.

(112) Puisque la commission se voit reconnaître plusieurs tâches.

(113) Puisque la commission peut être saisie de deux manières.

(114) Art. 5.1. et 7.2. du règlement d'ordre intérieur de la commission.

où la commission est saisie, tous les délais sont suspendus jusqu'au lendemain du jour de la décision (...). En exigeant une motivation, l'on risque de freiner systématiquement la procédure parlementaire » (115).

Bien que les travaux préparatoires ne semblent pas exclure catégoriquement que les décisions de la commission soient motivées, les raisons sous-jacentes au principe de l'absence de motivation paraissent pour le moins légères. Cette constatation est particulièrement avérée en ce qui concerne l'absence de recours relatif à la motivation des décisions de la commission. En effet, s'il n'y a pas de motivation, il est difficile d'organiser un recours. Au surplus, ce n'est pas parce qu'aucun recours n'est prévu que la motivation doit être voilée.

En vertu des modes de votation applicables à la commission qui sont de nature à profiter dans une grande mesure à la majorité gouvernementale, l'absence de motivation pourrait, par ailleurs, davantage s'avérer être un moyen de mettre en œuvre la stratégie politique de celle-ci.

S'agissant, enfin, de la nature de la décision, l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995 précise que les décisions de la commission lient les deux assemblées.

A l'inverse des avis de la section de législation du Conseil d'État, il s'agit donc de décisions contraignantes. Celles-ci sont portées à la connaissance des députés et des sénateurs par la voie de leur président respectif (116).

Conclusion

Tout comme les règles de répartition des responsabilités entre l'État, les communautés et les régions, la mise en œuvre et la praticabilité des dispositions qui établissent les compétences respectives du Sénat et de la Chambre nécessitent du temps. Elles doivent être lues à la lumière de la jurisprudence qui en dégage la portée. Il s'agit de dispositions qui vivent et qui ne reçoivent leur pleine efficacité qu'à l'occasion de cas d'espèce.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'État et la commission parlementaire de concertation remplissent un rôle essentiel, puisqu'il s'agit aujourd'hui des seules autorités qui sont habilitées à interpréter les articles 74 et suivants de la Constitution.

Le travail de la section de législation est remarquable. Il a très rapidement permis d'assurer une lecture uniforme de ces dispositions. On le sait cepen-

(115) *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, sess. extr. 1995, 82/1 et 1-100/1, pp. 9 et 10.

(116) Art. 14, al. 1^{er}, de la loi du 6 avril 1995 ; voy. p. ex. en ce qui concerne l'examen des dispositions du projet relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers, *C.R.A.*, Chambre, sess. ord. 1995-1996, 34, p. 763.

dant, ses avis ne sont pas contraignants et l'auteur du texte est libre de s'en écarter. La circulaire du Premier ministre en constitue une bonne illustration.

La commission parlementaire de concertation, en revanche, est compétente pour trancher les contestations et sa volonté s'impose. Cependant, on l'a vu, ses décisions ne sont pas motivées et l'on n'y retrouve aucune argumentation juridique. Au surplus, il s'agit d'une autorité politique. Rien n'exclut par conséquent que des préoccupations de ce type dictent sa décision.

Il faut constater que si des interventions sont mises en place pour assurer le meilleur respect possible des articles 74 et suivants de la Constitution lors de l'élaboration d'un texte législatif, il n'est pas impossible qu'une loi soit votée en méconnaissance de ces dispositions. Seule l'abrogation de celle-ci par le législateur pourrait rétablir la constitutionnalité. Une telle façon de faire n'est bien entendu pas très heureuse.

Il ne serait par conséquent pas inutile qu'une autre autorité juridique soit amenée à intervenir, *a posteriori*, pour trancher les contestations qui naissent au sujet de l'application des articles 74 et suivants de la Constitution. Ces dispositions sont en effet essentielles, en ce qu'elles désignent ceux qui sont habilités à faire la loi. S'il est de l'intérêt des deux assemblées — on pense surtout au Sénat — qu'elles soient respectées, tel est également le cas du particulier, animé par le souci légitime que la réglementation qui lui est applicable soit le fait d'une autorité compétente.

En clair, ne faut-il pas songer à l'instauration d'une procédure qui sanctionnerait une loi adoptée en violation des règles de partage des compétences entre la Chambre et le Sénat ? Cette mission pourrait naturellement être confiée à la Cour d'arbitrage. Il appartient au législateur spécial d'y réfléchir, sur la base de l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution.