

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968.

14 DÉCEMBRE 1967.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 70, premier alinéa.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION ⁽¹⁾
PAR M. PARISIS.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 70, premier alinéa, de la Constitution fixe au deuxième mardi de novembre la réunion de plein droit des deux Chambres.

Les travaux préparatoires de 1831 restent muets quant au choix de cette date. Des humoristes prétendent qu'elle fut prise en considération de l'ouverture de la chasse par nos premiers constituants.

Quoiqu'il en soit, de temps en temps, des voix se sont élevées pour déplorer le petit nombre de semaines dont disposent les Chambres pour examiner l'ensemble des budgets avant le 1^{er} janvier de l'année budgétaire.

Si nous consultons les travaux du C.E.R.E. ⁽²⁾ nous n'y relevons cependant aucune allusion à l'avancement de la date d'ouverture de la session. On y insiste simplement sur le dépôt en temps utile des budgets par le Gouvernement et sur la priorité à accorder à leur examen ainsi que sur la nocivité des crédits provisoires.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. De Gryse, Gilson, Kiebooms, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoen, Parisi, Saint-Remy, Scheyven, Verroken. — Collard (L.), Cudell, Fayat, Harmegnies, Merlot, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx. — Delforge, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron. — Van der Elst.

B. — Suppléants : MM. Cooreman, Decker, Hermans, Lindemans, Meyers, Remacle. — Boel, Gruselin, Mathys, Radoux, Terwagne. — Coulonvaux, Mundelee, Van Lidth de Jeude. — Schiltz.

⁽²⁾ *La Réforme de l'Etat*. « La procédure parlementaire », Conclusions, pp. 67-69.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968.

14 DECEMBER 1967.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 70, eerste lid.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER PARISIS.

DAMES EN HEREN,

Artikel 70, eerste lid, van de Grondwet stelt de bijeenkomst van rechtswege voor beide Kamers vast op de tweede dinsdag van november.

De voorbereidende werkzaamheden van 1831 geven geen uitsluitsel over de keuze van die datum. Humoristen beweren dat hij door onze eerste grondwetgevers werd gekozen omdat het jachtseizoen op dat tijdstip werd geopend.

Hoe dit ook zij, af en toe wordt de mening naar voren gebracht dat de Kamers over te weinig tijd beschikken om alle begrotingen vóór 1 januari van het begrotingsjaar af te handelen.

Indien wij kennis nemen van de werkzaamheden van het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat ⁽²⁾, dan treffen wij daarin geen enkele zinspeling aan betreffende de vervroeging van de openingsdatum van de zitting. Daarin wordt eenvoudig aangedrongen op de tijdige indiening van de begrotingen door de Regering, alsmede op de voorrang welke moet worden verleend aan de behandeling ervan en op de schadelijke gevolgen van het systeem der voorlopige kredieten.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren De Gryse, Gilson, Kiebooms, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoen, Parisi, Saint-Remy, Scheyven, Verroken. — Collard (L.), Cudell, Fayat, Harmegnies, Merlot, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx. — Delforge, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron. — Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers : de heren Cooreman, Decker, Hermans, Lindemans, Meyers, Remacle. — Boel, Gruselin, Mathys, Radoux, Terwagne. — Coulonvaux, Mundelee, Van Lidth de Jeude. — Schiltz.

⁽²⁾ *Hervorming van de Staat*. « De parlementaire procedure », Conclusies, blz. 67-69.

Si au cours des années récentes, les Gouvernements ont fait un réel effort pour aboutir au dépôt des budgets dans le respect des dispositions légales, souvent leurs efforts ont été contrariés par la complexité de l'établissement des prévisions budgétaires. Le budget de l'Education nationale a fait souvent l'objet d'un dépôt tardif.

En supposant que le Gouvernement parvienne à respecter le nouveau délai fixé par l'article 9 de la loi du 28 juin 1963 pour le dépôt des budgets (le 30 septembre de l'année budgétaire précédente), il est évident que la date d'ouverture de la session fixée par la Constitution en 1831 est tardive.

Elle a été d'ailleurs choisie à une époque qui ne connaissait pas la multiplicité des problèmes que doit résoudre budgétairement un Etat moderne.

Or, d'après le règlement de la Chambre (art. 58) une priorité est assurée, sauf décision contraire de la Chambre, à l'examen de chacun des projets de loi contenant les budgets pendant les trois mois qui suivent leur distribution.

La Commission du Budget (art. 59) se réunit d'office dans les 10 premiers jours du mois d'octobre, sur convocation du président de la Chambre.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 1963, qui modifia et compléta les lois sur la comptabilité de l'Etat, le problème a été abordé en ces termes :

« Le Gouvernement a procédé à l'étude des réformes possibles, notamment le déplacement, soit au 1^{er} avril, soit au 1^{er} juillet, de la date d'ouverture de l'année budgétaire, ainsi que d'autres mesures plus fondamentales : budget unique, fonds consolidé, reconduction automatique du budget de l'année précédente, etc. Il a été très attentif au fait qu'il s'agit d'une question délicate, intimement liée aux prérogatives des Chambres et dont la solution dépend essentiellement des méthodes de travail et de la discipline parlementaires. Il est arrivé à la conclusion que le maintien au 1^{er} janvier de la date d'ouverture de l'année budgétaire s'impose, moyennant certains aménagements de la procédure parlementaire, les autres solutions envisagées présentant plus d'inconvénients que d'avantages.

» Il ne reste, dès lors, que l'avancement de la date de la rentrée parlementaire qui pourrait apporter une solution à ce problème.

» D'un point de vue purement technique, et sauf à réserver les prérogatives du Parlement en la matière, le Gouvernement estime que cette date devrait se situer au début du mois de septembre, l'examen du budget par les Chambres nécessitant quatre mois au moins. Il en résulte que l'époque de distribution du projet de budget devrait également être avancée d'un mois.

» Il ne faut pas se dissimuler que la publication du projet de budget dès la fin du mois d'août poserait de très sérieux problèmes aux autorités budgétaires et alourdirait sensiblement leur tâche.

» Il ne serait souhaitable, dès lors, d'entrer dans cette voie que dans la mesure où les commissions du Parlement pourraient réellement entamer l'examen des budgets dès le début du mois de septembre. Ainsi, la modification de la date de distribution du projet de budget aux membres des Chambres législatives est, en fait, liée à la révision de l'article 70, alinéa 1^{er}, de la Constitution. En attendant les résultats de la procédure actuellement en cours à ce sujet, le Gouvernement estime qu'il ne lui appartient pas de proposer une modification à la loi sur la comptabilité de l'Etat qui préjugerait de la décision qui sera prise dans le cadre de la révision constitutionnelle. »

Tijdens de jongste jaren hebben de regeringen een reële inspanning gedaan om de begrotingen in te dienen met inachtneming van de wettelijke voorschriften; nochtans zijn hun pogingen dikwijls tegengewerkt door de ingewikkelde wijze waarop de budgettaire ramingen geschieden. De begroting van Nationale Opvoeding wordt dikwijls te laat ingediend.

In de veronderstelling dat de Regering erin slaagt, de bij artikel 9 van de wet van 28 juni 1963 vastgestelde nieuwe termijn voor de indiening van de begrotingen na te komen (30 september van het voorafgaande begrotingsjaar), spreekt het vanzelf dat de door de Grondwetgevende Macht in 1831 vastgestelde openingsdatum van de zitting wat laat uitvalt.

Die datum is trouwens gekozen in een tijd toen nog niet dat grote aantal problemen bestond welke een moderne Staat thans budgettair moet regelen.

Volgens het reglement van de Kamer (art. 58) nu wordt, behoudens strijdige beslissing van de Kamer, aan de behandeling van de ontwerpen van begrotingswetten voorrang verleend gedurende de eerste drie maanden na de ronddeling ervan.

De Commissie voor de Begroting (art. 59) komt van ambtswege in de loop van de eerste 10 dagen van de maand oktober ingevolge bijeenroeping door de voorzitter van de Kamer bijeen.

In de memorie van toelichting bij de wet van 28 juni 1963 houdende wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is het probleem als volgt gesteld :

« De Regering heeft de mogelijke hervormingen ter studie gelegd, inzonderheid de verplaatsing op 1 april of op 1 juli van de aanvangsdatum van het begrotingsjaar evenals andere nog dieper ingrijpende maatregelen : eenheidsbegroting, geconsolideerd fonds, automatische verlenging van de begroting van het vorige jaar enz. Zij ontveinsde zich niet dat het om een kiese aangelegenheid gaat die nauw samenhangt met de voorrechten van de Kamers en waarvan de oplossing essentieel afhangt van de parlementaire werkmethode en tucht. Zij kwam tot het besluit dat de handhaving op 1 januari van de aanvangsdatum van het begrotingsjaar geboden is mits een lichte aanpassing van de parlementaire procedure, daar de andere overwogen oplossingen meer na- dan voordelen bieden.

» Er blijft dan slechts het vervroegen van de datum waarop het Parlement uit verlof terugkeert, waardoor het probleem een oplossing zou kunnen krijgen.

» Van een louter technisch standpunt bekeken en onder voorbehoud van de parlementaire prerogatieven ter zake, meent de Regering dat deze datum in de maand september dient te liggen, omdat het onderzoek van de begroting door de Kamers ten minste vier maanden vergt. Hieruit volgt dat de uitdeling van het begrotingsontwerp eveneens een maand vroeger zou moeten geschieden.

» Men moet zich niet verhele dat de publicatie van het begrotingsontwerp bij het verstrijken van de maand augustus ernstige problemen zou stellen aan de budgettaire instanties en hun taak er aanzienlijk door zou bezwaard worden.

» Ook is het slechts wenselijk deze weg op te gaan voor zover de parlementaire commissies werkelijk het onderzoek van de begrotingen zouden kunnen aanvangen met ingang van de maand september. Aldus dient de wijziging van de datum van uitdeling van het begrotingsontwerp aan de leden van de Wetgevende Kamers feitelijk gepaard te gaan met de herziening van artikel 70, alinea 1, van de Grondwet. In afwachting van de uitslagen van de hierover hangende procedure meent de Regering dat zij geen wijziging in de wet op de Rijkscomptabiliteit hoort voor te stellen die vooruit zou lopen op de beslissing die in het raam van de Grondwetsherziening zal getroffen worden. »

Aussi, lors des travaux de revision constitutionnelle entrepris au cours de la session 1952-1953, on lit dans le rapport de M. De Schryver (*Doc. n° 693*, session 1952-1953) :

— que le président a proposé d'avancer la date de la rentrée parlementaire;

— que les motifs justifiant le choix du deuxième mardi de novembre n'existent plus;

— qu'au contraire, les budgets ne peuvent être examinés en temps opportun.

Malgré deux objections (l'une relative à la nécessité pour le Gouvernement de disposer du mois d'octobre pour mieux préparer les travaux parlementaires, l'autre ayant trait à la présence des parlementaires dans les assemblées internationales d'octobre), la Commission décida par 20 voix contre 1 et 4 abstentions de soumettre à revision l'article 70, premier alinéa.

Dans son projet de déclaration (*Doc. n° 993/1*, session 1964-1965), le Gouvernement de l'époque proposa de même de reviser l'article 70, premier alinéa, notamment pour éviter la pratique des crédits provisoires. Les Commissions de la Chambre et du Sénat firent leur cette suggestion (cf. rapports de MM. Moyersoën et Pierson, *Doc. n° 993/6*, session 1964-1965, et rapport de M. Van Bogaert, *Doc. n° 278*, Sénat, session 1964-1965).

* *

Sur proposition de son président, la Commission a adopté le second mardi d'octobre comme date où les Chambres se réunissent de plein droit.

Ce choix a été dicté par le souci d'allonger la période de discussion des budgets avant l'ouverture de l'exercice, conformément aux stipulations de la loi du 28 juin 1963. Le second mardi a été choisi de préférence pour que subsiste de toute façon un léger battement entre le premier du mois et l'ouverture de la session, le Gouvernement étant tenu à déposer les documents sur le bureau des Chambres, le 30 septembre.

La Commission unanime a estimé qu'il convenait de recommander, à l'avenir, aux gouvernements de procéder à la formalité de la clôture à la fin de la session ordinaire.

Cette procédure aura l'avantage d'éviter un flot de questions parlementaires durant la période des vacances.

La Commission a adopté à l'unanimité le texte figurant ci-après.

Le Rapporteur,
A. PARISIS.

Le Président,
A. VAN ACKER.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article unique.

L'article 70, premier alinéa, de la Constitution, est libellé comme suit :

« Les Chambres se réunissent de plein droit chaque année, le deuxième mardi d'octobre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le Roi. »

In het verslag dat door de heer De Schryver (*Stuk n° 693*, zitting 1952-1953) werd uitgebracht over de tijdens de zitting 1952-1953 ondernomen werkzaamheden inzake herziening van de Grondwet, staat te lezen :

— dat de voorzitter voorgesteld heeft de datum van de hervatting van de parlementaire werkzaamheden te vervroegen;

— dat de redenen welke vroeger pleitten voor de tweede dinsdag van november thans niet meer bestaan;

— dat de begrotingen integendeel niet te gepasten tijde kunnen worden besproken.

Ondanks twee opwerpingen (de eerste in verband met de noodzaak voor de Regering om over de maand oktober te beschikken voor de voorbereiding van de parlementaire werkzaamheden; de tweede in verband met de aanwezigheid van de parlementsleden op internationale vergaderingen tijdens die periode) besliste de Commissie, met 20 stemmen tegen 1 stem en 4 onthoudingen, dat het eerste lid van artikel 70 zou worden herzien.

In het door de toenmalige Regering ingediende ontwerp van verklaring (*Stuk n° 993/1*, zitting 1964-1965) werd voorgesteld het eerste lid van artikel 70 te herzien, met name om voorlopige kredieten te vermijden. De Commissies van Kamer en Senaat stemden met dit voorstel in (cf. het verslag van de heren Moyersoën en Pierson, *Stuk n° 993/6*, zitting 1964-1965, alsmede het verslag van de heer Van Bogaert (*Stuk n° 278*, Senaat, zitting 1964-1965)).

* *

Op voorstel van haar voorzitter nam de Commissie de tweede dinsdag van oktober aan als datum waarop de Kamers van rechtswege bijeenkomen.

Die keuze werd bepaald op grond van de wens dat de periode vóór de aanvang van het dienstjaar, tijdens welke de begrotingen worden besproken, wordt verlengd, wat overeenstemt met de bepalingen van de wet van 28 juni 1963. De voorkeur werd gegeven aan de tweede dinsdag om in ieder geval over een kleine speling te beschikken tussen de eerste dag van de maand en de opening van de zitting, terwijl de Regering ertoe gehouden is de begrotingsstukken op 30 september bij het bureau van de Kamers in te dienen.

De Commissie was eenparig van oordeel dat men de regeringen dient aan te bevelen in de toekomst de formaliteit van de sluiting bij het einde van de gewone zitting te vervullen.

Deze procedure biedt het voordeel dat tijdens het reces een vloed van parlementaire vragen wordt vermeden.

De Commissie heeft eenparig de hiernavolgende tekst aangenomen.

De Verslaggever,
A. PARISIS.

De Voorzitter,
A. VAN ACKER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Enig artikel.

Artikel 70, eerste lid, van de Grondwet luidt als volgt :

« De Kamers komen van rechtswege bijeen ieder jaar, de tweede dinsdag van oktober, behalve wanneer zij door de Koning reeds voordien zijn bijeengeroepen. »