

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1970-1971.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

10 MAART 1971.

Herziening van titel III van de Grondwet, door invoeging van bepalingen die ertoe strekken publiekrechtelijke instellingen te machtigen voorstellen bij de regering of bij de Kamers aanhangig te maken.

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad », n° 44, van 2 maart 1968).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT
DOOR DE H. **DE BAECK.**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

10 MARS 1971.

Revision du titre III de la Constitution par l'insertion de dispositions permettant à des organismes de droit public de saisir de propositions le gouvernement ou les Chambres.

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur belge », n° 44, du 2 mars 1968).

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION
DE LA CONSTITUTION
PAR M. **DE BAECK.**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1970-1971.

10 MAART 1971.

Herziening van titel III van de Grondwet, door invoeging van bepalingen die ertoe strekken publiekrechtelijke instellingen te machtigen voorstellen bij de regering of bij de Kamers aanhangig te maken.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE H. DE BAECK.

Sommige leden van de politieke werkgroep, door de Regering in 1963 ingesteld, hadden toen reeds in overweging gegeven dat de gespecialiseerde raden, met inbegrip van de cultuurraden in plenaire vergadering, het recht zouden hebben bij het Parlement wetsvoorstellen in te dienen, op voorwaarde dat een grote meerderheid van hun leden het daarmee eens waren.

Die suggesties werden echter niet eenparig goedgekeurd (cfr. synthese van de Politieke Werkgroep, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1964-1965, n° 993, n° 1 en bijlagen).

Het vraagstuk werd vervolgens langdurig behandeld in de Driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, waarvan de meeste leden oordeelden dat het initiatiefrecht, thans voorbehouden aan Parlement en Regering, zou moeten uitgebreid worden, niet tot alle burgers en verenigingen zonder onderscheid, maar tot bepaalde publiekrechtelijke

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Pierson, Van Cauwelaert, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en De Baeck, verslaggever.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

10 MARS 1971.

Revision du titre III de la Constitution par l'insertion permettant à des organismes de droit public de saisir de propositions le gouvernement ou les Chambres.

RAPPORT

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

Certains membres du groupe de travail politique, constitué par le gouvernement en 1963, avaient déjà suggéré que les conseils spécialisés, en ce compris les conseils culturels en assemblée plénière, puissent saisir le Parlement de propositions de lois, pour autant qu'elles soient proposées à une très large majorité de leurs membres.

Ces suggestions n'avaient cependant pas recueilli l'approbation unanime (cfr. synthèse du groupe de travail politique, Chambre des Représentants, session 1964-1965, 993, n° 1 et annexes).

Le problème fut ensuite longuement débattu à la Commission tripartite pour la réforme des institutions, dont la majorité des membres estimaient que le droit d'initiative législative, actuellement réservé aux parlementaires et au gouvernement, devrait être étendu, non pas à tous les citoyens ni à des associations quelconques, mais à certains

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Pierson, Van Cauwelaert, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et De Baeck, rapporteur.

organen, die zich zouden uitspreken met een gekwalificeerde meerderheid. Zij geloofden namelijk dat de toekenning van initiatiefrecht aan bepaalde organen, zoals de cultuurraden, de economische en sociale raad, enz. de burgers dichter bij het Parlement en de Staat zou brengen en dat die maatregel zou bijdragen tot de oplossing van de huidige crisis in de staatsburgerzin die voortspuit uit het gevoel van onmacht of vervreemding dat de mens in de moderne samenleving al te dikwijls beklemt.

Maar een minderheid was sterk gekant tegen elke verruiming van het initiatiefrecht en wees op verschillende bezwaren, met name dat de organen waaraan men denkt, niet het gehele terrein van het wetgevingswerk bestrijken, dat de particuliere belangen die daarbij betrokken worden, een corporatistisch element zouden kunnen binnenbrengen en de tegenstelling tussen de particuliere belangen en het algemeen belang zouden kunnen toespitsen (cfr. Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1964-1965, n° 993-1, bijlage C).

Tenslotte luiden de conclusies van de afvaardigingen van de Christelijke Volkspartij en van de Belgische Socialistische Partij betreffende de werkzaamheden van de Commissie voor de hervorming van de instellingen als volgt :

« Aan de cultuurraden en aan de economische en sociale raad zal het recht verleend worden voorstellen te doen aan de Regering of aan de Wetgever, onder voorbehoud van de bepaling door de Constituant van de voorwaarden waarin dit recht kan uitgeoefend worden (onder meer door het vaststellen van ruime gekwalificeerde meerderheden).

» Indien de Regering een dergelijk voorstel ontvangt, zal zij oordelen of het aan de Kamers dient overgemaakt.

» Indien de voorstellen rechtstreeks ingediend worden bij de Kamers zullen deze oordelen, overeenkomstig hun reglement (dat zal moeten aangepast worden aan de voorgestelde hervorming) of zij het nodig oordelen de parlementaire procedure aan te vatten. »

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet, spreekt de Regering de volgende mening uit :

« Men heeft voorgesteld dat het recht om « voorstellen te doen aan de Regering of aan de Wetgever » zou toegekend worden aan de cultuurraden en aan de Economische en Sociale Raad « onder voorbehoud van de bepalingen door de Constituant van de voorwaarden waarin dit recht kan worden uitgeoefend (onder meer door het vaststellen van ruime gekwalificeerde meerderheden) ».

» De Regering meent dat een uitdrukkelijke wijziging van de Grondwet op dit punt niet noodzakelijk is en dat de bepalingen betreffende de voorwaarden waaronder dergelijke voorstellen zullen kunnen worden gedaan, door de gewone wetgever zullen moeten worden uitgevaardigd ter gelegenheid van de stemmingen over de wetten betreffende de organisatie en de werking van die instellingen. »

Tijdens de bespreking waartoe de herzieningsverklaring aanleiding gaf, werd uitvoerig van gedachten gewisseld over

organismes de droit public se prononçant à une majorité qualifiée. Ils estimaient en effet que l'octroi d'initiatives à certains organismes, tels que les conseils culturels, le conseil économique et social, etc. rapprocherait le citoyen du Parlement et de l'Etat et que cette mesure contribuerait à résoudre la crise contemporaine du civisme issue du sentiment d'impuissance ou d'aliénation qu'éprouve trop souvent l'homme dans la société moderne.

Une minorité s'est cependant opposée fermement à toute extension du droit d'initiative législative, en alléguant divers inconvénients et notamment que les organismes auxquels on songe ne couvrent pas le champ de toutes les activités législatives, que les intérêts particuliers, associés aux travaux législatifs, pourraient introduire un élément de corporatisme et risqueraient d'aggraver l'affrontement entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. (cfr. doc. Ch. des Représentants, session 1964-1965, n° 993-1, annexe C).

Enfin, les conclusions des délégations du parti social chrétien et du parti socialiste belge sur les travaux de la commission pour la réforme des institutions prévoient :

« Le droit de faire des propositions soit à l'Exécutif, soit au Législatif, sera reconnu aux Conseils culturels et au Conseil économique et social, sous réserve de la détermination par la Constituant des conditions mises à l'exercice de ce droit (notamment, par la fixation de majorités largement qualifiées).

» Le Gouvernement, recevant pareille proposition, appréciera sa transmission aux Chambres.

Si les propositions sont directement adressées aux Chambres, celles-ci apprécieront, suivant leur règlement d'ordre intérieur (qui devra être amendé en fonction de la présente réforme), si elles estiment devoir entamer la procédure parlementaire. »

Le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du projet de déclaration relatif à la révision de la Constitution, émet l'avis suivant :

« Il a été proposé que « le droit de faire des propositions, soit à l'exécutif, soit au législatif », soit reconnu aux conseils culturels et au Conseil économique et social, « sous réserve de la détermination par la constituante des conditions mises à l'exercice de ce droit (notamment par la fixation de majorités largement qualifiées) ».

« Le Gouvernement est d'avis qu'une modification explicite de la Constitution n'est pas nécessaire sur ce point et que les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles des propositions de ce genre pourront être faites, devront être établies par le législateur ordinaire, dans le cadre des lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces institutions. »

Au cours des débats, auxquels donna lieu la déclaration de révision, une longue discussion s'engagea au sujet de la

de vraag op welke plaats dit nieuw initiatiefrecht in de Grondwet zou moeten worden opgenomen en welke artikelen daartoe in voorkomend geval zouden moeten worden herzien.

Hierover lezen wij in het verslag namens de Bijzondere Commissie voor de verklaring tot herziening van de Grondwet van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, uitgebracht door de hh. Moyersoën en Pierson :

« De Regering stelde voor om een artikel 26bis in te voegen, dat de mogelijkheid opende om wetgevende bevoegdheden in niet betwiste aangelegenheden over te dragen aan vaste afdelingen of commissies, met dien verstande evenwel dat elke Kamer een absoluut evocatierecht zou bewaren.

» Uw Commissie heeft de Regering op dit punt niet gevolgd. Zij is van mening dat geen andere instantie dan de Wetgevende Vergadering zelf mag worden gemachtigd om de soevereine wil te vertolken. Zij meent daarentegen dat het de rol is van het huishoudelijk reglement van de Wetgevende Vergaderingen om spoedprocedures in te stellen, zoals die welke door de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn aangenomen en in haar Reglement zijn opgenomen voor de bespreking van sommige begrotingen in de vaste afdelingen. De meerderheid van de leden van uw Commissie houdt het er evenwel bij dat de stemmingen alleen in openbare vergadering kunnen worden gehouden ».

De Bijzondere Commissie van de Senaat deelde die zienswijze niet en was van mening dat dit initiatiefrecht moest opgenomen worden in artikel 27 van de Grondwet.

In zijn verslag namens de Bijzondere Commissie van de Senaat schrijft de h. Van Bogaert daaromtrent :

« In uw Commissie waren verschillende leden van mening, dat dit recht op voorstel toch eigenlijk neerkomt op een recht van legislatief initiatief. Wellicht is dit niet zo uitgebreid als het recht van de parlementsleden en bevat het onder meer niet het recht op amendementen.

» Een wens voor een soortgelijke regeling werd voorgesteld door de Rondetafelconferentie. Daardoor zijn de meeste leden van de Commissie het eens, dat de grondwetgevers gelegenheid moet worden geboden deze aangelegenheid bij de grondwetsherziening op te lossen.

» De Minister van Binnenlandse Zaken is echter de mening toegedaan dat een grondwettelijke bepaling zelfs niet nodig is. Bepaalde wettelijke maatregelen kunnen volstaan. Bij het slot van de bespreking zijn de meeste leden van de Commissie het er echter over eens, dat de mogelijkheid voor een herziening in dit opzicht aan de grondwetgevers moet worden geboden. De herziening dient echter niet te gebeuren aan de hand van een artikel 91bis, zoals door de Kamer wordt voorgesteld maar zij moet plaats grijpen bij artikel 27. De Commissie van de Senaat besluit daarom artikel 27 opnieuw voor herziening voor te stellen. Deze beslissing wordt getroffen met een meerderheid van 12 stemmen; een lid heeft zich onthouden. »

question de savoir à quelle place ce nouveau droit d'initiative devrait s'inscrire dans la Constitution et quels articles devraient éventuellement être soumis à revision à cet effet.

A cet égard, nous lisons dans le rapport fait au nom de la Commission spéciale pour la déclaration de revision de la Constitution de la Chambre des Représentants par Messieurs Moyersoën et Pierson :

« Le Gouvernement proposait d'introduire un article 26bis ouvrant la voie à la possibilité de déléguer des pouvoirs législatifs dans des matières non controversées à des sections ou commissions permanentes, étant entendu cependant que chaque Assemblée conserverait un droit absolu d'évocation.

» Votre Commission n'a pas suivi le Gouvernement dans cette voie. Elle estime qu'aucune autre instance ne peut être habilitée, en dehors de l'Assemblée législative elle-même, à exprimer la volonté souveraine. En revanche, elle estime qu'il appartient au règlement d'ordre intérieur des Assemblées législatives d'édicter des procédures accélérées telles que celles adoptées par la Chambre des Représentants et inscrites dans son règlement pour l'examen, en section permanente, de certains budgets. La majorité de votre Commission estime toutefois que les votes ne peuvent être exprimés qu'en séance plénière ».

La Commission spéciale du Sénat ne partagea pas cette manière de voir et estima que ce droit d'initiative devait être inscrit dans l'article 27 de la Constitution.

Dans son rapport, fait au nom de la Commission spéciale du Sénat, Monsieur Van Bogaert écrit à cet égard :

« Plusieurs membres de votre Commission ont estimé qu'en fait, ce droit de proposition constituait un droit d'initiative législative, encore qu'il ne soit pas aussi étendu que celui des parlementaires et, notamment, qu'il ne comporte pas le droit d'amendement.

» La Conférence de la Table Ronde avait émis le vœu de voir régler la situation en ce sens. Aussi, la plupart des membres de la Commission sont-ils d'accord pour dire que le Constituant doit avoir la possibilité de résoudre cette question à l'occasion de la revision de la Constitution.

» Toutefois, le Ministre de l'Intérieur estime qu'en la matière, il n'est même pas nécessaire de recourir à une disposition constitutionnelle. Des mesures légales peuvent suffire. A la fin de cette discussion, la plupart des commissaires admettent cependant qu'à cet égard, il faut laisser au Constituant la possibilité d'une revision, encore que celle-ci ne doive pas porter sur l'article 91bis, proposé par la Chambre, mais sur l'article 27. En conséquence, la Commission décide de proposer à nouveau la revision de l'article 27. Cette décision a été prise par 12 voix et 1 abstention. »

De bespreking werd hervat in de openbare vergadering van de Senaat, die op 1 april 1965 besloot het advies van haar Commissie te volgen en te verklaren dat er reden bestond tot herziening van artikel 27 van de Grondwet.

Ter vergadering van 6 april 1965 stelde de Bijzondere Commissie van de Kamer voor, het ontwerp van de Senaat te amenderen en de verklaring tot herziening van artikel 27 te vervangen als volgt :

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III van de Grondwet, door invoeging van bepalingen die ertoe strekken publiekrechtelijke instellingen te machtigen voorstellen bij de Regering of bij de Kamers aanhangig te maken. »

Die beslissing werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevestigd ter openbare vergadering van 6 april 1965.

De Senaat onderzocht het vraagstuk opnieuw en aanvaardde de tussenoplossing ter openbare vergadering van 8 april 1965.

Bespreking.

Na dit overzicht van de voorgeschiedenis constateerde uw Commissie eens te meer hoe snel de opvattingen betreffende de nieuwe staatsinrichting evolueren.

Niet zo lang geleden overwogen de meesten nog zeer schuchter en met de grootste behoedzaamheid de toekenning van een initiatiefrecht, dat meer zou inhouden dan loutere aanbevelingsbevoegdheid, aan gedecentraliseerde instellingen, die dan toch ook weer niet anders dan raadgevend zouden zijn en in hun samenstelling ver van het Parlement zouden staan.

Maar zoals de Grondwet onlangs werd herzien, verleent zij een bijna wetgevende bevoegdheid aan de cultuurraden, waarin alle senatoren en volksvertegenwoordigers van elke taalrol zitting zouden hebben, en talrijke parlementsleden waren van oordeel dat de gewestelijke economische raden normatieve en belastingbevoegdheid dienden te bezitten.

Na een korte gedachtenwisseling ging uw Commissie akkoord met twee beginselen :

1° het recht dat men aan sommige publiekrechtelijke lichamen wenst te verlenen is een werkelijk initiatiefrecht, en niet alleen een recht van toezicht, waaromtrent de Kamers of de Regering zouden oordelen of er al dan niet gevolg aan zou worden gegeven. Integendeel, de voorstellen van die instellingen zouden aan het Parlement moeten worden onderworpen volgens een zelfde of een gelijksoortige procedure als die welke geldt ten opzichte van de voorstellen van parlementsleden.

Het zou dus, zoals de h. Van Bogaert in zijn verslag (Gedr. St. n° 278, zitting 1964-1965) heeft geschreven, een werkelijk « recht van legislatief initiatief » zijn.

La discussion reprit en séance publique du Sénat qui décida, le 1^{er} avril 1965, de suivre l'avis de sa Commission et de déclarer qu'il y avait lieu à revision de l'article 27 de la Constitution.

La Commission spéciale de la Chambre, en sa séance du 6 avril 1965, proposa d'amender le projet du Sénat et de remplacer la déclaration de revision de l'article 27 par le texte suivant :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à revision du titre III de la Constitution par l'insertion de dispositions permettant à des organismes de droit public de saisir de propositions le Gouvernement ou les Chambres ».

Cette décision fut confirmée par la Chambre des Représentants en sa séance plénière du 6 avril 1965.

Le Sénat, à son tour, réexamina le problème et accepta la proposition transactionnelle en sa séance publique du 8 avril 1965.

Discussion.

Le rappel de ces rétroactes amena votre Commission à constater une fois de plus combien vite évoluent les idées sur les nouvelles organisations de l'Etat.

Naguère encore la plupart n'envisageaient qu'avec timidité et d'infinies précautions d'accorder un droit d'initiative qui irait au-delà de la recommandation à des institutions décentralisées qui ne seraient, par ailleurs, que consultatives et, dans leur composition, fort éloignées du Parlement.

Or, la Constitution, telle qu'elle vient d'être révisée, attribue une compétence quasi-législative à des conseils culturels composés de tous les sénateurs et députés de chaque rôle linguistique et de nombreux parlementaires entendaient que les conseils économiques régionaux puissent disposer d'un pouvoir normatif et du droit de lever des impôts.

Après une brève discussion, votre Commission marque son accord sur deux principes :

1° le droit que l'on désire attribuer à certains organismes de droit public est un véritable droit d'initiative et non seulement un droit de regard dont les Chambres ou le Gouvernement apprécieraient s'il y a lieu, oui ou non, d'y donner une suite quelconque. Au contraire, les propositions formulées par ces institutions devraient être soumises au Parlement, selon une procédure identique ou analogue à celle prévue pour les propositions émanant de parlementaires.

Il s'agirait donc, comme l'a écrit M. Van Bogaert dans son rapport (doc. Sénat, session 1964-1965, n° 278) d'un véritable « droit d'initiative législative ».

2° maar al schijnen sommige bezwaren geopperd tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de verklaring tot herziening thans achterhaald te zijn, er is nog geen reden om initiatiefrecht te verlenen aan alle instellingen naar gelijk welk recht. Integendeel, dit recht mag slechts uitzonderlijk worden toegekend en moet worden voorbehouden aan instellingen die, op grond van het belang van hun taak en de hoedanigheid van hun leden, het leven van de natie kunnen beïnvloeden.

Elk geval zou afzonderlijk moeten worden onderzocht en voor elk geval zou een bijzondere beslissing moeten worden genomen.

Op voorstel van uw verslaggever werd besloten de volgende tekst op een nader aan te wijzen plaats in de Grondwet op te nemen :

« De wet kan het recht van initiatief verlenen aan de publiekrechtelijke instellingen die zij aanwijst. »

Wat betreft de plaats waar deze tekst moet worden ingevoegd, werden verscheidene voorstellen gedaan :

a) Na artikel 27, luidende : « Het recht van initiatief behoort aan elk van de drie takken der wetgevende macht », een artikel 27bis invoegen.

Sommige commissieleden merkten evenwel terecht op dat artikel 27 handelt over de macht van de Kamers, terwijl in de nieuwe tekst alleen sprake is van een zekere samenwerking met de macht.

b) De nieuwe tekst invoegen na artikel 109 scheen evenmin een goede oplossing te zijn, omdat de voorafgaande artikelen betrekking hebben op materies die zeer weinig met het recht van « legislatief initiatief » te maken hebben.

Tenslotte was uw Commissie het eens om een artikel 46bis in te voegen aan het einde van het eerste deel van het eerste hoofdstuk dat de algemene bepalingen betreffende de machten bevat.

De tekst voorgesteld voor het nieuw artikel 46bis werd met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
C. DE BAECK.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

2° s'il est exact que certaines objections qui se sont manifestées au cours des travaux préparatoires à la déclaration de la revision semblent aujourd'hui dépassées, il n'y a pas lieu, pour autant, de conférer le droit d'initiative à tout organisme de droit quelconque. Au contraire, ce droit ne doit être attribué qu'à titre exceptionnel et être réservé à ces institutions qui, par l'importance de leur mission et la qualité de leurs membres, peuvent influencer sur la vie nationale.

Chaque cas devrait être soumis à un examen particulier et faire l'objet d'une décision spéciale.

Sur proposition de votre rapporteur, il fut décidé d'insérer dans la Constitution, à un endroit à convenir, le texte suivant :

« La loi peut attribuer le droit d'initiative aux organisations de droit public qu'elle désigne. »

Quant à la place où devrait s'insérer ce texte, plusieurs propositions furent faites :

a) Insérer à la suite de l'article 27 qui est libellé comme suit : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif » un article 27bis.

Mais certains membres de votre Commission firent remarquer avec raison que, dans l'article 27, il s'agit du pouvoir accordé aux Chambres, alors que, dans le nouveau texte, il est seulement question d'une collaboration, dans une certaine mesure, avec le pouvoir.

b) L'inscription du nouveau texte après l'article 109 parut également une solution peu adéquate, car les articles qui précèdent visent des matières qui sont très éloignées du droit d'initiative législative.

Finalement, votre Commission se mit d'accord pour inscrire un article 46bis à la fin de la première partie du chapitre premier qui contient les dispositions générales sur les pouvoirs.

Le texte proposé pour le nouvel article 46bis fut adopté à l'unanimité.

Le présent rapport fut approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
C. DE BAECK.

Le Président,
P. STRUYE.

**

TEKST VOORGESTELD
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

In de Grondwet wordt een artikel *46bis* ingevoegd, luidende :

« *Artikel 46bis* (nieuw). — De wet kan het recht van initiatief verlenen aan de publiekrechtelijke instellingen die zij aanwijst ».

TEXTE PROPOSE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

La Constitution est complétée par un article *46bis*, libellé comme suit :

« *Article 46bis* (nouveau). — La loi peut attribuer le droit d'initiative aux organisations de droit public qu'elle désigne ».