

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1966-1967.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

19 JANUARI 1967.

Herziening van artikel 57 van de Grondwet.**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 76 van 17 april 1965).**

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

19 JANVIER 1967.

Revision de l'article 57 de la Constitution.**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur Belge n° 76 du 17 avril 1965).**

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

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1966-1967.

19 JANUARI 1967.

Herziening van artikel 57 van de Grondwet.

VERSLAG

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

DAMES EN HEREN,

Alvorens de bespreking van de herziening van artikel 57 aan te vatten, heeft uw Commissie kennis genomen van het verslag dat indertijd door de ondergetekende werd uitgebracht en door de toenmalige Commissie ter vergadering van 10 december 1959 werd goedgekeurd. Een nieuwe tekst voor artikel 57 werd ook reeds goedgekeurd in openbare vergadering van de Senaat (vergadering van 16 december 1959).

Zij heeft de beginselen ervan overgenomen, maar geconstateerd dat het parlementair mandaat gedurende de zeven jaren die sedertdien verlopen zijn, zich verder heeft ontwikkeld in de zin die de grondwetgever van 1959 reeds meende te bespeuren.

Men kan er zich over verheugen of het betreuren, maar de parlementsleden die geen andere werkzaamheid uitoefenen, worden van verkiezing tot verkiezing voortdurend talrijker.

De verschillende verplichtingen van de leden van de Senaat zowel als van de Kamer, nemen met de jaren hoe langer hoe meer tijd in beslag.

Al degenen die nog een ander beroep hebben — en vooral zij die een zelfstandig beroep uitoefenen —

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

De heren Struye, voorzitter; Ancot, Ansiaux, Barzin, Dehousse, Dua, Gillon, Herbiet, Henri Moreau de Melen, Rolin, Trappeniers, Troclet, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte, Vermeylen en De Baeck, verslaggever.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

19 JANVIER 1967.

Revision de l'article 57 de la Constitution.

RAPPORT

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Avant d'aborder la discussion de la revision de l'article 57, votre Commission a pris connaissance du rapport établi naguère par le soussigné et qui fut approuvé par la commission de l'époque en sa réunion du 10 décembre 1959. Un texte nouveau de l'article 57 avait d'ailleurs déjà été adopté par le Sénat en sa séance publique du 16 décembre 1959.

Elle a fait siens les principes qui y sont énoncés, mais a constaté que, pendant les sept années qui se sont écoulées depuis, la fonction parlementaire avait poursuivi son évolution dans le sens déjà entrevu par le constituant de 1959.

Que l'on se réjouisse ou qu'on le regrette, le nombre des parlementaires n'ayant pas d'autre activité s'accroît d'élection en élection.

Les diverses obligations, tant des membres du Sénat que de ceux de la Chambre, deviennent, au fil des années, de plus en plus absorbantes.

Tous ceux qui exercent encore une autre profession — et c'est surtout le cas de ceux dont l'activité pro-

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

MM. Struye, président; Ancot, Ansiaux, Barzin, Dehousse, Dua, Gillon, Herbiet, Henri Moreau de Melen, Rolin, Trappeniers, Troclet, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte, Vermeylen et De Baeck, rapporteur.

zijn gedwongen hun activiteit te beperken, zo niet op te geven of aan medewerkers over te laten, indien zij hun parlementaire verplichtingen behoorlijk willen nakomen.

Inmiddels zijn de wedden van de magistraten en de ambtenaren waaraan sommigen in 1959 de parlementaire vergoeding bij wijze van referentie hadden willen verbinden, aanzienlijk verhoogd als gevolg van de herwaardering van het openbaar ambt, zodat zij nu veel meer bedragen dan deze vergoeding.

Zo ligt de wedde van een staatsraad, die als aanvaardbare referentie in aanmerking kwam, nu — indexverhoging inbegrepen — tussen een minimum van 506.895 frank en een maximum van 659.175 frank.

De parlementaire vergoeding, die in 1959 evenveel bedroeg als de wedde van een directeur-generaal, komt thans nog slechts overeen met die van een adviseur van administratie.

In de meeste nabuurlanden werd de vergoeding van de parlementsleden verhoogd. Hoewel de vergelijking soms moeilijk opgaat, bijzonder wegens ingewikkelde berekeningen van afstand, verplaatsingskosten en presentiegelden willen wij toch enkele voorbeelden aanhalen.

In Nederland (2^e Kamer) kan de vergoeding schommelen van 322.000 tot 364.000 frank. In Frankrijk bedraagt zij $\pm$ 800.000 Belgische frank, waarvan 45 % belastbaar zijn. In Duitsland schommelt zij tussen $\pm$ 565.000 frank en 650.000 frank, maar is vrij van belasting.

In verband met de vraag hoe de vergoeding eventueel gehewaardeerd zou kunnen worden, stelde een lid van de Commissie voor dat zij, hoofdzakelijk om het absentisme tegen te gaan, zou worden toegekend in de vorm van presentiegeld. Om de redenen die reeds in ons vorig verslag zijn uiteengezet, en steunende op de teleurstellende ervaring van andere landen en instellingen was uw Commissie van oordeel dat deze theoretisch aantrekkelijke oplossing, in de praktijk vrijwel onuitvoerbaar is.

Sommigen betwistten trouwens de noodzakelijkheid voor alle parlementsleden om op alle openbare vergaderingen aanwezig te zijn, omdat, naar hun overtuiging, het nuttigste en het doeltreffendste werk in de commissies wordt verricht, en degenen wier medewerking aan het tot stand brengen van de wetten het belangrijkste is, de tijd die zij besteden om te luisteren naar debatten over vraagstukken waarmee zij minder vertrouwd zijn, nuttiger kunnen gebruiken voor de studie en de voorbereiding van de problemen, waarvoor zij bevoegd zijn.

Het voorstel om meer in het bijzonder de pensioenen of de kinderbijslag te verhogen, werd terzijde geschoven omdat dit langs een andere weg kan gebeuren dan de herziening van artikel 57 van de Grondwet.

Wat uit deze overwegingen met de meeste zekerheid kan worden besloten is, dat de vaststelling van de parlementaire vergoeding het resultaat zou moeten

fessionnelle est indépendante — sont forcés, s'ils veulent s'acquitter convenablement de leurs devoirs parlementaires, de restreindre cette activité, sinon de l'abandonner ou de s'en décharger sur des collaborateurs.

Entretemps, les traitements des magistrats et fonctionnaires, auxquels certains avaient, en 1959, songé à rattacher par référence l'indemnité parlementaire, ont, par suite de la revalorisation de la fonction publique, été considérablement augmentés et ils dépassent actuellement de loin l'indemnité parlementaire.

Ainsi, le traitement du conseiller d'Etat, qui avait été envisagé comme une référence acceptable, varie — indexation comprise — entre un minimum de 506.895 francs et un maximum de 659.175 francs.

L'indemnité parlementaire qui, en 1959, était équivalente au traitement d'un directeur général, ne l'est plus, actuellement, qu'à celui d'un conseiller d'administration.

Dans la plupart des pays voisins, les rétributions des parlementaires ont été majorées. Bien que les chiffres ne soient pas toujours comparables, notamment en raison de calculs compliqués en matière de distances, de frais de déplacement et de jetons de présence, nous tenons cependant à citer quelques exemples.

Aux Pays-Bas (Deuxième Chambre), l'indemnité peut varier entre 322.000 et 364.000 francs, en France, elle s'élève à $\pm$ 800.000 francs belges, dont 45 % sont imposables. En Allemagne, elle varie entre $\pm$ 565.000 francs et 650.000 francs, mais est exempte d'impôt.

S'interrogeant sur les modalités d'une revalorisation éventuelle, un commissaire a proposé, essentiellement pour enrayer l'absentéisme, qu'elle soit reconnue sous forme de jetons de présence. Pour les raisons déjà exposées dans notre précédent rapport et se basant sur l'expérience décevante d'autres pays et institutions, votre Commission a estimé que cette solution, théoriquement attrayante, était pratiquement irréalisable.

D'aucuns, par ailleurs, ont contesté la nécessité de la présence de tous les parlementaires à toutes les séances publiques, estimant que le travail le plus utile et le plus efficace se faisait au sein des commissions et que ceux dont la collaboration législative est la plus importante pourraient employer plus utilement, à l'étude et à la préparation des problèmes de leur compétence, le temps passé à écouter des débats sur des questions qui leur sont moins familières.

A la suggestion d'augmenter plus particulièrement les pensions ou les allocations familiales, on a rétorqué que cela pouvait se faire par d'autres voies que la révision de l'article 57 de la Constitution.

Ce que l'on peut conclure avec le plus de certitude de ces considérations, c'est que la détermination de la rétribution parlementaire devrait résulter d'un réexa-

zijn van een nieuw grondig onderzoek van het parlementair mandaat en de werkmethode van het Parlement.

Dit bleek evenwel des te minder te passen in het kader van de beraadslagingen van uw Commissie, daar verscheidene commissieleden, na deze gedachtenwisseling, een beginselkwestie aan de orde stelden : is het wel nodig of zelfs wenselijk het bedrag van de parlementaire vergoeding in de Grondwet te vermelden ?

Zij merkten op dat deze vergoeding, behalve bij de grondwetsherziening van 1920, altijd door de wet is aangepast.

De reden hiervan is zeer eenvoudig. De grondwetsherzieningen zijn in België — gelukkig — uiterst zeldzaam geweest. Het is een lange en moeizame procedure.

De huidige poging is feitelijk begonnen in 1950.

Ondertussen hebben de wijzigingen in de economische, sociale en parlementaire toestand een staat van overmacht doen ontstaan die de wetgever herhaaldelijk heeft verplicht de parlementaire vergoeding bij gewone meerderheid te verhogen. Zij achtten het derhalve beter deze taak, zoals in de meeste andere landen, over te laten aan de gewone wetgever, maar hem een sterkere rem tegen overdreven voorstellen op te leggen door te stellen dat hij over de verhoging slechts kan beslissen onder de voorwaarden van artikel 131, laatste lid van de Grondwet.

Sommigen wensten er nog een andere waarborg aan toe te voegen door in de Grondwet een maximum te bepalen, namelijk de aanvangswedde van een staatsraad.

Anderen voerden evenwel hiertegen het bezwaar aan dat de Raad van State, waarvan de erkenning in de Grondwet wordt overwogen, waarschijnlijk wel zal blijven bestaan, maar dat dit nog niet zo zeker is voor het ambt van staatsraad, zoals het nu is opgevat; bovendien kan geen enkel ambt echt worden gelijkgesteld met een parlementair mandaat. Volgens hen zou een beslissing bij meerderheid van tweederde van de stemmen een voldoende waarborg zijn tegen overdreven verhogingen en zo zij het niet was, zou de vaststelling van een maximumbedrag al even ondoelmatig zijn.

Een nieuwe poging om, evenals nu, in de Grondwet een bedrag te bepalen in een vaste economische waarde van de munt, werd andermaal afgewezen om de redenen die reeds in ons vorig verslag zijn vermeld, omdat « zulk een wijziging, die trouwens moeilijk onder woorden te brengen was, de muntstabiliteit in twijfel scheen te trekken ».

Sommige leden stelden een vraag in verband met de wetgevingstechniek. Is voor iedere wijziging een bijzondere wet vereist of kan de beslissing genomen worden bij een voorziening in de begroting der dotaties ?

Uw Commissie bleef niet staan bij het subtiel onderscheid tussen een begrotingswet en een normatieve wet, maar ten einde alle betwistingen te voorkomen besloot zij dat de vaststelling moet geschieden

men approfondi de la fonction parlementaire et des méthodes de travail du Parlement.

Mais cela paraissait d'autant moins rentrer dans le cadre des délibérations de votre Commission qu'après cet échange de vues, plusieurs membres posèrent une question de principe : était-il bien nécessaire ou même opportun d'inscrire le montant de l'indemnité parlementaire dans la Constitution ?

Ils firent observer que, sauf lors de la révision constitutionnelle de 1920, l'indemnité parlementaire a toujours été réadaptée par la loi.

La raison en est fort simple. En Belgique, les révisions de la constitution ont été — et c'est heureux — fort rares. La procédure en est longue et laborieuse.

La présente tentative a, en fait, commencé en 1950.

Entre-temps, les modifications survenues dans la situation économique, sociale et parlementaire ont créé un état de force majeure qui à plusieurs reprises, a contraint le législateur à décider, à la majorité simple, l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Dès lors, les intervenants ont jugé préférable, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays, d'abandonner cette tâche au législateur ordinaire, plus efficace contre les propositions excessives en prévoyant notamment qu'il n'en pourrait décider que dans les conditions du dernier alinéa de l'article 131 de la Constitution.

Certains désiraient y ajouter une garantie supplémentaire, en fixant constitutionnellement un maximum correspondant au traitement initial d'un conseiller d'Etat.

D'aucuns objectèrent cependant que, si l'institution du Conseil d'Etat, dont la reconnaissance dans la Constitution est envisagée, pouvait paraître durable, il n'en était pas de même de la fonction du conseiller d'Etat, telle qu'elle existe actuellement, et que, de surcroît, aucune fonction ne peut être valablement assimilée au mandat parlementaire. Selon ces membres, une décision prise aux deux tiers des voix serait une garantie suffisante contre des augmentations excessives et si elle ne l'était pas, la fixation d'un maximum ne serait pas plus efficace.

Une nouvelle tentative de maintenir dans la Constitution la fixation d'un montant par rapport à une valeur économique stable de la monnaie fut une fois de plus rejetée pour les motifs déjà énoncés dans notre précédent rapport, parce que « une telle référence, d'ailleurs difficile à formuler, paraîtrait mettre en doute la stabilité de la monnaie ».

Certains membres soulevèrent une question de technique législative. Faudrait-il une loi particulière pour chaque modification ou la décision pourrait-elle être prise par le vote d'une disposition du budget des dotations ?

Votre Commission ne s'est pas arrêtée à la subtile distinction entre une loi budgétaire et une loi normative et, pour éviter toute contestation, elle a décidé de prévoir que la détermination se ferait « par une dispo-

« bij een wettelijke bepaling », met dien verstande dat zij dus eventueel kan opgenomen worden in de begroting der dotatiën; alleen de aanneming van deze bepaling, en niet de gehele begroting, is aan de bijzondere procedure van het laatste lid van artikel 131 van de Grondwet onderworpen.

Zij was evenwel van oordeel dat het weinig passend en zelfs onaanvaardbaar zou zijn dat het huidig Parlement, dat met de herziening van de Grondwet is belast, de parlementaire vergoeding zou wijzigen vooraleer een beslissing is genomen nopens de herziening van artikel 57.

De volgende tekst werd voorgesteld :

« De senatoren ontvangen jaarlijks een vergoeding, die wordt vastgesteld bij een wettelijke bepaling, waarover de Kamers niet mogen beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig zijn en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.

Zij mag de aanvangswedde van een Staatsraad niet te boven gaan en is aan dezelfde mobiliteitsregeling onderworpen.

De helft van de vergoeding wordt verleend als forfaitaire terugbetaling van onkosten.

Bovendien hebben zij vrij verkeer op alle verkeerswegen door de Staat geëxploiteerd of in concessie gegeven.

De wet bepaalt van welke vervoermiddelen, buiten de hierboven vermelde wegen, zij kosteloos gebruik mogen maken ».

De Voorzitter van uw Commissie heeft deze tekst aan vier afzonderlijke stemmingen onderworpen.

Eerste stemming : moet de parlementaire vergoeding bij een wettelijke bepaling worden vastgesteld ?

Uw Commissie heeft hierop met 10 tegen 3 stemmen bevestigend geantwoord.

Tweede stemming : zij heeft met algemene stemmen besloten dat de parlementaire vergoeding slechts kan worden gewijzigd onder de voorwaarden gesteld in het laatste lid van artikel 131 van de Grondwet.

Derde stemming : de noodzakelijkheid om in een maximum-bedrag te voorzien is aangenomen met 8 tegen 5 stemmen.

Vierde stemming ten slotte : de verwijzing naar de aanvangswedde van een Staatsraad voor de vaststelling van het maximum-bedrag, is aangenomen met 7 stemmen tegen 1 stem bij 5 onthoudingen.

Het nieuwe artikel 57 in zijn geheel werd met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
C. DE BAECK.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

sition légale, étant donc entendu qu'éventuellement, elle pourrait figurer dans le budget des dotations, mais que seule l'adoption de cette disposition, et non du budget tout entier, serait soumise à la procédure particulière du dernier alinéa de l'article 131 de la Constitution.

Elle a cependant estimé qu'il serait peu convenable et même inacceptable que le Parlement actuel, chargé de reviser la Constitution, modifie l'indemnité parlementaire avant qu'une décision ait été prise sur la révision de l'article 57.

Le texte suivant fut alors proposé :

« Les sénateurs reçoivent annuellement une indemnité qui est fixée par une disposition légale dont les Chambres ne pourront délibérer que si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles sont présents et nul changement n'y sera adopté que s'il réunit au moins deux tiers des suffrages.

Elle ne pourra dépasser le traitement initial d'un conseiller d'Etat et est soumise au même régime de mobilité que celui-ci.

La moitié de l'indemnité est attribuée à titre de remboursement forfaitaire de débours.

Ils ont droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

La loi détermine les moyens de transport qu'ils peuvent utiliser gratuitement en dehors de voies ci-dessus prévues ».

Le Président de votre Commission a soumis ce texte à quatre votes séparés.

Premier vote : l'indemnité parlementaire doit-elle être fixée par une disposition légale ?

Par 10 voix contre 3, votre Commission s'est prononcée pour l'affirmative.

Deuxième vote : à l'unanimité, elle a décidé que l'indemnité parlementaire ne pourrait être modifiée que dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 131 de la Constitution.

Troisième vote : la nécessité de prévoir un maximum fut adoptée par 8 voix contre 5.

Quatrième vote enfin : la référence au traitement initial d'un conseiller d'Etat pour fixer le maximum fut admise par 7 voix contre 1 et 5 abstentions.

L'ensemble du texte nouveau de l'article 57 a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
C. DE BAECK.

Le Président,
P. STRUYE.

**

TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 57 van de Grondwet luidt als volgt :

« De senatoren ontvangen jaarlijks een vergoeding, die wordt vastgesteld bij een wettelijke bepaling, waarover de Kamers niet mogen beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig zijn en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen.

» Zij mag de aanvangswedde van een Staatsraad niet te boven gaan en is aan dezelfde mobiliteitsregeling onderworpen.

» De helft van de vergoeding wordt verleend als forfaitaire terugbetaling van onkosten.

» Bovendien hebben zij vrij verkeer op alle verkeerswegen door de Staat geëxploiteerd of in concessie gegeven.

» De wet bepaalt van welke vervoermiddelen, buiten de hierboven vermelde wegen, zij kosteloos gebruik mogen maken ».

TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 57 de la Constitution est libellé comme suit :

« Les sénateurs reçoivent annuellement une indemnité qui est fixée par une disposition légale dont les Chambres ne pourront délibérer que si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles sont présents et nul changement n'y sera adopté que s'il réunit au moins deux tiers des suffrages.

» Elle ne pourra dépasser le traitement initial d'un conseiller d'Etat et est soumise au même régime de mobilité que celui-ci.

» La moitié de l'indemnité est attribuée à titre de remboursement forfaitaire de débours.

» Ils ont droit, en outre, au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'Etat.

» La loi détermine les moyens de transport qu'ils peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues ».