

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

20 MAI 1970.

Revision du titre III, chapitre I^{er}, de la Constitution, par l'insertion d'un article 38bis, réglant la procédure spéciale à observer à l'égard de projets ou propositions de loi qui pourraient porter gravement atteinte aux relations entre les communautés linguistiques.

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

Introduction dans la Constitution d'un article concernant les majorités spéciales.

RAPPORT

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

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

20 MEI 1970.

Herziening van titel III, hoofdstuk I, van de Grondwet, door invoeging van een artikel 38bis, houdende regeling van de bijzondere procedure welke moet worden in acht genomen voor wetsontwerpen of -voorstellen, die de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen ernstig in het gedrang zouden kunnen brengen.

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

Opneming in de Grondwet van een artikel betreffende de bijzondere meerderheden.

VERSLAG

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

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

20 MAI 1970.

Revision du titre III, chapitre 1^{er}, de la Constitution, par l'insertion d'un article 38bis, réglant la procédure spéciale à observer à l'égard de projets ou propositions de loi qui pourraient porter gravement atteinte aux relations entre les communautés linguistiques.

Introduction dans la Constitution d'un article concernant les majorités spéciales.

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Une remarque importante s'impose au début de ce rapport : l'objet de l'article 38bis, problème des minorités — suivant la numérotation devenue classique depuis des années, et reprise à la déclaration gouvernementale de juin 1968 — est maintenant repris sous la numérotation de 38ter.

Le présent article 38bis règle le problème des « majorités spéciales ».

Dans sa communication du 18 février 1970, le Gouvernement a posé que la mise en œuvre de cette législation constitutionnelle requiert le vote de lois « à une majorité spéciale », invitant le Parlement à décider quelle serait cette majorité spéciale.

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

M. Struye, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, de Stexhe, Dua, Housiaux, Hulpiau, Jottrand, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et Herbiet, rapporteur.

R. A 7526

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

20 MEI 1970.

Herziening van titel III, hoofdstuk I, van de Grondwet, door invoeging van een artikel 38bis, houdende regeling van de bijzondere procedure welke moet worden in acht genomen voor wetsontwerpen of -voorstellen, die de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen ernstig in het gedrang zouden kunnen brengen.

Opneming in de Grondwet van een artikel betreffende de bijzondere meerderheden.

VERSLAG

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

MIJNE HEREN,

Vooraf moet een belangrijke opmerking worden gemaakt : het onderwerp van artikel 38bis, het probleem van de minderheden — naar de sedert jaren klassiek geworden nummering die ook in de regeringsverklaring van juni 1968 voorkomt, wordt thans onder het n° 38ter gebracht.

Het tegenwoordige artikel 38bis regelt het probleem van de « bijzondere meerderheden ».

In haar mededeling van 18 februari 1970 heeft de Regering gesteld dat de inwerkingstelling van deze grondwetgeving vereist dat er wetten worden aangenomen « met een bijzondere meerderheid », waarbij het Parlement wordt uitgenodigd te beslissen wat die bijzondere meerderheid zal zijn.

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

De heren Struye, voorzitter ; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, de Stexhe, Dua, Housiaux, Hulpiau, Jottrand, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Herbiet, verslaggever.

R. A 7526

Ces lois sont relativement nombreuses; elles concernent notamment les matières suivantes :

- limites des régions linguistiques;
- organes des communautés culturelles;
- organes des régions;
- emploi des langues;
- problème des minorités;
- statut de Bruxelles;
- territoires à statut propre, etc.

Trois formules de majorités spéciales ont été envisagées :

1. majorité constitutionnelle des 2/3 au sein de l'assemblée et de chaque groupe linguistique;

A l'unanimité cette formule, jugée trop lourde et trop compliquée, a été rejetée.

2. majorité des 2/3 au sein de l'assemblée; ce qui n'implique pas le quorum de présence des 2/3;

3. majorité simple dans chaque groupe linguistique de la Chambre et du Sénat.

Plusieurs commissaires ont exprimé l'opinion qu'on ne peut admettre le même type de majorité spéciale pour toutes les lois dites «à majorité spéciale»; à leur estime, il est exclu de déterminer a priori un type uniforme de majorité spéciale requise. Il faut considérer la matière envisagée; lorsqu'il s'agit d'un problème communautaire, il faut prévoir la double majorité.

Dans les autres cas, la majorité des 2/3 peut être admise.

Ce qu'il faut, dit un commissaire, c'est que les communautés soient protégées; au point de vue des relations communautaires, c'est la majorité au sein de chaque communauté qui atteint ce but; pourquoi aller au-delà et exiger une majorité des 2/3 qui a des repercussions non seulement communautaires mais même politiques ?

Ces mêmes commissaires admettent notamment qu'on ait recours à la majorité des 2/3 dans le cas où au problème de la protection des minorités, s'ajoute un problème institutionnel.

Un commissaire signale aussi que lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des minorités philosophiques ou religieuses, la majorité des 2/3 assure une garantie certaine puisque les minorités sont différentes dans les communautés.

D'autres commissaires expriment leur préférence de principe pour la majorité spéciale des 2/3; ils justifient leur opinion de la manière suivante :

Ils estiment que les majorités spéciales, quelles qu'en soient les modalités, doivent être exceptionnelles car elles risquent de compromettre la continuité des gouvernements et

Die wetten zijn betrekkelijk talrijk; zij betreffen met name de volgende materies :

- de grenzen van de taalgebieden;
- de organen van de cultuurgemeenschappen;
- de organen van de gebieden;
- het taalgebruik;
- het probleem van de minderheden;
- het statuut van Brussel;
- de gebieden met een eigen statuut, enz.

Er werden drie soorten van bijzondere meerderheid overwogen :

1. de grondwettelijke meerderheid (twee derde) in elke vergadering en in elke taalgroep;

Deze formule werd te omslachtig en te ingewikkeld geacht en met algemene stemmen verworpen.

2. de tweederdemeerderheid in de vergadering; hetgeen niet vereist dat twee derde van de leden tegenwoordig zijn;

3. de gewone meerderheid in elke taalgroep van Kamer en Senaat.

Verscheidene commissieleden waren van mening dat niet hetzelfde type van bijzondere meerderheid kan worden aanvaard voor alle wetten « met bijzondere meerderheid »; naar hun oordeel is het uitgesloten dat a priori een eenvormig type van bijzondere meerderheid wordt vastgesteld. Men moet zien met welke materie men te maken heeft; gaat het om een gemeenschapsprobleem, dan moet het de dubbele meerderheid zijn.

In de andere gevallen kan de tweederdemeerderheid worden aangenomen.

Waar het op aankomt, aldus een commissielid, is dat de gemeenschappen worden beschermd; inzake communautaire betrekkingen wordt dit doel bereikt met de meerderheid in elke gemeenschap; waarom zou men verder gaan en een tweederdemeerderheid eisen die niet alleen communautaire maar ook politieke verwickelingen meebrengt ?

Dezelfde commissieleden aanvaarden onder meer dat een tweederdemeerderheid nodig is ingeval naast het probleem van de bescherming der minderheden nog een institutioneel probleem rijst.

Een commissielid merkt ook op dat wanneer de filosofische of godsdienstige minderheden moeten worden beschermd, de tweederdemeerderheid zeker een waarborg vormt, aangezien de minderheden in de gemeenschappen verschillend zijn.

Andere commissieleden verkiesen principieel de bijzondere meerderheid van 2/3; zij verantwoorden hun zienswijze als volgt :

Zij zijn van mening dat de bijzondere meerderheden, ongeacht de modaliteiten ervan, uitzondering moeten blijven omdat zij de continuïteit van de regeringen en de ontwik-

l'évolution de nos institutions; l'immobilisme de celles-ci pourrait en être la conséquence.

Ils ne pourraient envisager la majorité dans chaque groupe linguistique des deux Chambres que pour les matières dépendant de l'autonomie culturelle.

Ils ne se dissimulent toutefois pas que l'octroi de cette double majorité constituerait un précédent et serait invoqué comme tel pour l'étendre en matière d'ordre économique et social, par exemple.

La majorité des 2/3 offre moins de danger; elle doit cependant demeurer exceptionnelle; sinon, la majorité flamande serait exposée à un « blocage » de la part de la minorité francophone.

Un commissaire fait observer que la double majorité qualifiée en matière d'autonomie culturelle résulte normalement de la « ratio legis » de l'article 3bis.

Pour illustrer son argumentation, hostile à la double majorité, un commissaire signale que notamment à Bruxelles, il suffira que le groupe linguistique francophone dise non pour qu'aucune réforme, même d'ordre culturel, ne soit possible.

Aussi, il estime qu'il faudrait trouver pour Bruxelles un *modus vivendi* permettant aux deux communautés d'atteindre en matière culturelle leur plein épanouissement.

Un autre commissaire réaffirme son hostilité absolue et de principe à toute formule de majorité spéciale.

En conclusion de cet échange de vues, la Commission s'est trouvée presque unanime et a estimé qu'on ne peut imposer le même type de « majorité spéciale » dans tous les cas prévus par la Constitution.

Chaque fois que semblable majorité sera exigée, la Constitution devra déterminer la majorité requise.

Un texte fut soumis à la Commission par plusieurs membres; il était ainsi rédigé :

« Dans les cas expressément prévus par la Constitution, la résolution doit être prise à une majorité spéciale requérant :

1. soit au moins les 2/3 des suffrages pour autant que la majorité des membres de la Chambre se trouve réunie;

2. soit la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie. »

La Commission estima qu'il était inutile de prévoir expressément dans le texte que la majorité spéciale des 2/3 ne pose pas le quorum des 2/3 des présences.

En effet, l'article 38 de la Constitution dispose : « Aucune des 2 Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie ».

keling van onze instellingen in het gedrang zouden kunnen brengen en tot immobilisme zouden kunnen leiden.

Zij kunnen de meerderheid in elke taalgroep van de twee Kamers slechts in overweging nemen voor aangelegenheden in verband met de cultuurautonomie.

Zij ontveinzen zich evenwel niet dat de aanvaarding van deze dubbele meerderheid een precedent zou scheppen dat zou worden ingeroepen om ze uit te breiden tot het sociale en economische vlak, bijvoorbeeld.

De tweederdemeerderheid levert minder gevaar op; zij moet evenwel een uitzondering blijven; anders kan de Vlaamse meerderheid « geblokkeerd » worden door de Franstalige minderheid.

Een commissielid merkt op dat de gekwalificeerde dubbele meerderheid inzake cultuurautonomie een normaal uitvloeisel is van de « ratio legis » van artikel 3bis.

Om zijn betoog tegen de dubbele meerderheid te illustreren wijst een commissielid erop dat het met name te Brussel voldoende zou zijn dat de Franse taalgroep neen zegt om elke hervorming, zelfs op cultureel gebied, onmogelijk te maken.

Daarom meent hij dat voor Brussel een *modus vivendi* moet worden gevonden die de twee gemeenschappen in staat stelt op cultureel gebied tot volle ontplooiing te komen.

Een ander commissielid bevestigt opnieuw zijn volstrekt principieel verzet tegen iedere soort van bijzondere meerderheid.

Tot besluit van deze gedachtenwisseling oordeelde de Commissie bijna eenparig dat voor alle gevallen bepaald in de Grondwet niet dezelfde « bijzondere meerderheid » mag worden opgelegd.

Telkens wanneer zulk een meerderheid vereist wordt, moet de Grondwet bepalen welke meerderheid dat zal zijn.

Verscheidene leden hebben aan de Commissie een tekst voorgelegd, luidende :

« In de door de Grondwet uitdrukkelijk bepaalde gevallen moet het besluit bij een bijzondere meerderheid worden genomen, waarbij vereist wordt :

» 1. hetzij tenminste de tweederden van de stemmen, indien de meerderheid van de leden van de Kamer tegenwoordig is;

» 2. hetzij de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, indien de meerderheid van de leden van elke taalgroep tegenwoordig is. »

De Commissie achtte het overbodig in de tekst uitdrukkelijk te bepalen dat ingeval van bijzondere meerderheid van 2/3 niet vereist is dat tweederde van de leden tegenwoordig zijn.

Artikel 38 van de Grondwet bepaalt immers : « Geen van beide Kamers kan een besluit nemen, indien niet de meerderheid van haar leden tegenwoordig is ».

Seul, l'article 131 de la Constitution impose pour la révision de celle-ci un quorum de présence des 2/3.

Au contraire, il est apparu indispensable de prévoir que, dans le cas de la « double majorité », il fallait exiger la présence de la majorité des membres de chaque groupe.

Le texte définitif suivant fut soumis au vote :

« Dans les cas déterminés par la Constitution, la résolution doit être prise à une majorité spéciale requérant :

» 1° soit au moins les 2/3 des suffrages;

» 2° soit la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie ».

Le primo de cet article 38bis est adopté par 13 voix contre 3 et une abstention; le secundo de l'article 38bis est adopté par 14 voix contre 1 et une abstention.

L'ensemble de l'article 38bis est finalement adopté par 11 voix contre 2 et 1 abstention.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. HERBIET.

Le Président,
P. STRUYE.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

La Constitution est complétée par un article 38bis, libellé comme suit :

« Article 38bis. — Dans les cas déterminés par la Constitution, la résolution doit être prise à une majorité spéciale, requérant :

1° soit au moins les deux tiers des suffrages;

2° soit la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie. »

Alleen artikel 131 van de Grondwet eist een 2/3 quorum voor de herziening van de Grondwet.

Maar het is daarentegen wel noodzakelijk gebleken te bepalen dat ingeval van « dubbele meerderheid », de aanwezigheid moet worden geëist van de meerderheid van de leden van elke groep.

De navolgende definitieve tekst werd in stemming gebracht:

« In de gevallen bepaald door de Grondwet moet het besluit met een bijzondere meerderheid worden genomen, waarbij vereist wordt :

» 1° hetzij tenminste tweederde van de stemmen;

» 2° hetzij de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van iedere Kamer, voor zover de meerderheid van de leden van elke groep tegenwoordig is ».

Het 1° van dit artikel 38bis wordt aangenomen met 13 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding; het 2° van artikel 38bis wordt aangenomen met 14 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Ten slotte wordt artikel 38bis in zijn geheel aangenomen met 11 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag is goedgekeurd met algemene stemmen.

De Verslaggever,
P. HERBIET.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

TEKST VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

In de Grondwet wordt een artikel 38bis ingevoegd, luidende :

« Artikel 38bis. — In de gevallen bepaald door de Grondwet moet het besluit met een bijzondere meerderheid worden genomen, waarbij vereist wordt :

1° hetzij tenminste tweederde van de stemmen;

2° hetzij de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, voor zover de meerderheid van de leden van elke taalgroep tegenwoordig is. »