

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1968-1969.

18 JUNI 1969.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 57 van de Grondwet.
(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 HEER DE BAECK.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

18 JUIN 1969.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 57 de la Constitution.
(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 1968-1969.

18 JUNI 1969.

Herziening van artikel 57 van de Grondwet.

VERSLAG

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

MIJNE HEREN,

De herziening van artikel 57 van de Grondwet is in de verlopen jaren reeds herhaalde malen, in de Senaat, zo in de Commissie als in openbare vergadering, het voorwerp geweest van besprekingen en beslissingen.

Een nieuwe tekst werd door uw Commissie voor de herziening van de Grondwet op 10 december 1959 opgesteld en in openbare vergadering van 16 december 1959 goedgekeurd.

Hij luidde als volgt :

» De senatoren ontvangen jaarlijks een basisvergoeding van 240.000 frank, die aan dezelfde mobiliteitsregeling is onderworpen als de wedden van de magistraten van de rechterlijke orde en waarvan de helft wordt beschouwd als vergoeding van hun 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.

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

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

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

18 JUIN 1969.

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**.

MESSIEURS,

Au cours des dernières années, la revision de l'article 57 de la Constitution a déjà fait l'objet à diverses reprises des délibérations de la Haute Assemblée, tant en commission qu'en séance publique.

La Commission de Revision de la Constitution du Sénat a rédigé le 10 décembre 1959 un texte nouveau, qui a été adopté en séance publique du 16 décembre 1959.

Il était libellé comme suit :

» Les sénateurs reçoivent annuellement une indemnité de base de 240.000 francs, qui est soumise au même régime de mobilité que les traitements des magistrats de l'ordre judiciaire et dont la moitié est considérée comme l'indemnisation de leurs 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.

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

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

» Aan de Voorzitter van de Senaat kan een jaarlijkse vergoeding worden toegekend, aan te rekenen op de dotatie bestemd voor de dekking der uitgaven van deze vergadering.

» De Senaat bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- en pensioenkassen en in de kassen voor kinderbijslag, waarvan hij de oprichting wenselijk acht. »

Zich aansluitend bij de beginselen die aan de grondslag van deze beslissing lagen, heeft, op 19 januari 1967, uw toenmalige Commissie een nieuwe en wel de volgende tekst voorgedragen :

« 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 die alleen dan aangenomen wordt 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 de senatoren vrij verkeer op alle verkeerswegen door de Staat geëxploiteerd of in concessie gegeven.

» De wet bepaalt van welke vervoer- en communicatiemiddelen zij bovendien kosteloos gebruik mogen maken. »

In openbare vergadering van 3 mei 1967 hadden, na een uitvoerige discussie, de volgende stemmingen plaats :

Alinea 1 werd, samen met een amendement van de heer Custers, eenparig aangenomen.

Alinea 2 werd met 141 stemmen tegen 5 verworpen.

Alinea 3 werd aangenomen met 128 stemmen tegen 19.

Mits een kleine tekstwijziging werden de alinea's 4 en 5 alsmede de tekst in zijn geheel eenparig aangenomen.

Uw huidige Commissie heeft zich, na een korte gedachtenwisseling eenparig bij deze beginselen aangesloten.

Uw verslaggever vestigde nochtans de aandacht op de bemerkingen tot dewelke de behandeling van artikel 57 naderhand, in de Commissie voor de herziening van de Grondwet van de Kamer, aanleiding had gegeven.

Deze Commissie was van oordeel dat het aanbeveling zou verdienen in artikel 57 van de Grondwet een bepaling op te nemen die overeenstemt met die van het huidige artikel 52 :

« 1. om aan de Voorzitter van de Senaat een vergoeding te kunnen verlenen;

» 2. om de Senaat in staat te stellen op de vergoeding der senatoren inhoudingen te doen met het oog op de storting ervan in de lijfrente- of pensioenkassen. »

» Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses du Sénat peut être attribuée au Président de cette assemblée.

» Le Sénat détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite, de pension et d'allocations familiales qu'il juge à propos d'instituer. »

Se ralliant aux principes qui étaient à la base de cette décision, la Commission de l'époque a présenté, le 19 janvier 1967, un nouveau texte 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. »

En séance publique du 3 mai 1967, après une discussion approfondie, le Sénat a émis les votes suivants :

L'alinéa premier, amendé sur proposition de M. Custers, a été adopté à l'unanimité.

L'alinéa 2 a été rejeté par 141 voix contre 5.

L'alinéa 3 a été adopté par 128 voix contre 19.

Moyennant une légère modification du texte, les alinéas 4 et 5 ainsi que l'ensemble de l'article ont été adoptés à l'unanimité.

Après un bref échange de vues, votre Commission actuelle s'est ralliée unanimement à ces principes.

Votre rapporteur a toutefois attiré l'attention sur les observations auxquelles l'examen de l'article 57 avait donné lieu ultérieurement au sein de la Commission de Revision de la Constitution de la Chambre.

Cette Commission a estimé qu'il serait souhaitable d'insérer à l'article 57 de la Constitution une disposition correspondant à celle de l'article 52 actuel :

« 1. pour permettre d'attribuer une indemnité au Président du Sénat;

» 2. pour permettre au Sénat d'opérer des retenues sur l'indemnité des sénateurs à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension. »

Anderzijds was de Commissie van de Kamer van oordeel dat, in het laatste lid van artikel 52, een bepaling diende te worden opgenomen waarbij de Kamer gemachtigd wordt een inhouding op de vergoeding te doen, — volgens modaliteiten en voorwaarden door het reglement te bepalen —, ten laste van de kamerleden die hun mandaat uitoefenen zonder rekening te houden met de verplichting die zij hebben aanwezig te zijn, zowel in de openbare als in de commissievergaderingen.

Indien deze bepalingen uit artikel 52 — om het in overeenstemming te brengen met artikel 57 — werden weggelaten, zou daarvan kunnen worden afgeleid dat de voorziene vergoedingen en inhoudingen niet meer rechtsgeldig zouden zijn.

Daartegen werd opgeworpen dat de Senaat :

1. sinds jaren een vergoeding betaalt, niet alleen aan de Voorzitter maar aan de leden van het bureau en

2. inhoudingen doet met het oog op de storting ervan in de lijfrente- of pensioenkas, zonder dat dit ooit tot enige betwisting heeft aanleiding gegeven, zodat het inlassen van de voorgestelde tekst — die ten andere, wat de vergoedingen betreft, onvolledig is — aanleiding zou kunnen geven tot de bewering dat de destijds betaalde vergoedingen of gedane inhoudingen onregelmatig waren en er voortaan geen vergoedingen aan andere leden van het bureau als de Voorzitter zouden mogen betaald worden.

Tevens was uw Commissie van oordeel dat de mogelijkheid van inhouding ten laste van kamerleden die hun mandaat niet behoorlijk uitoefenen niet in de Grondwet diende voorzien.

In dit verband is het van belang te onderlijnen dat, vermits in de nieuwe voorgestelde tekst de vergoeding der senatoren niet meer bij de Grondwet maar bij een wettelijke bepaling wordt vastgesteld, dit eveneens geldt voor al de met deze vergoeding samenhangende kwesties.

In het verslag uitgebracht namens de Commissie voor de Grondwetsherziening van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de bespreking van art. 52 door de heer Van der Elst, wordt een zelfde stelling verdedigd, (zie Gedr. St. Kamer van Volksvert. n° 10-3/1°, B.Z. 1968).

Wij lezen daarin het volgende :

« De bevoegdheid die aan de Kamer gelaten wordt zelf door een « beslissing het bedrag van de parlementaire vergoeding te bepalen, omvat ook de bevoegdheid te beslissen met eenzelfde speciale meerderheid, over hiermee samenhangende kwesties zoals :

» 1. de koppeling van de vergoeding aan het indexcijfer, die trouwens in de praktijk reeds is doorgevoerd;

» 2. de gedeeltelijke belastingvrijdom van de parlementaire vergoeding; in feite gaat het hier om het forfaitair bedrag dat uit hoofde van algemene onkosten mag worden afgetrokken.

Het probleem van de inhoudingen bij wijze van sanctie ter bestrijding van het absentisme werd eveneens

D'autre part, la Commission de la Chambre a été d'avis qu'au dernier alinéa de l'article 52, il y avait lieu d'insérer une disposition autorisant la Chambre à opérer — d'après des modalités et conditions à déterminer par le règlement — une retenue sur l'indemnité parlementaire des membres exerçant leur mandat, sans tenir compte de l'obligation qu'ils ont d'être présents tant en séance qu'aux réunions de commission.

Si on supprimait ces dispositions de l'article 52, pour le mettre en concordance avec l'article 57, on pourrait en déduire que les indemnités et retenues prévues ne seraient plus légales.

A quoi des membres ont objecté que le Sénat :

1. paie, depuis des années, une indemnité non seulement au Président mais aussi aux membres du Bureau, et

2. opère des retenues à titre de contribution à la caisse de retraite ou de pension, sans que cet usage ait jamais donné lieu à la moindre contestation, de sorte que l'insertion du texte proposé — d'ailleurs incomplet en ce qui concerne les indemnités — pourrait faire croire que les indemnités payées ou les retenues opérées à l'époque étaient irrégulières et que dorénavant, il ne pourrait plus être payé d'indemnité à des membres du Bureau autres que le Président.

Votre Commission a estimé par ailleurs qu'il n'y avait pas lieu de prévoir dans la Constitution la possibilité d'opérer des retenues à charge des membres qui n'exercent pas leur mandat comme il convient.

A cet égard, il importe de noter que, puisque dans le nouveau texte proposé, l'indemnité des sénateurs n'est pas fixée par la Constitution mais par une disposition légale, il en va de même de toutes les questions connexes.

La même thèse est défendue dans le rapport sur la révision de l'article 52 que M. Van der Elst a fait au nom de la Commission de Révision de la Constitution de la Chambre des Représentants (voir doc. Chambre n° 10 - 3/1°, Session extraordinaire de 1968).

Nous y lisons en effet ce qui suit :

« Le pouvoir qui est donné à la Chambre de fixer elle-même, par une « décision », le montant de l'indemnité parlementaire comporte également le pouvoir de décider à la même majorité spéciale de questions connexes, telles que :

« 1. le rattachement de l'indemnité à l'indice des prix, qui a d'ailleurs déjà été opérée dans la pratique;

« 2. l'exonération fiscale partielle de l'indemnité parlementaire. Il s'agit, en l'occurrence, du montant forfaitaire déductible au titre de frais généraux.

» Le problème des retenues à titre de sanction, en vue de combattre l'absentisme, a été examiné également.

besproken. De meningen hierover waren uiteenlopend : het werd echter niet nodig geacht desaangaande in de Grondwet een bepaling op te nemen. »

Nochtans heeft de Commissie van de Kamer een tekst aangenomen waarbij in de Grondwet zelf een jaarlijkse vergoeding voor de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de mogelijkheid van inhouding van bedragen voor lijfrente en pensioenkassen werden voorzien. De Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft tevens afgeweken van de tekst die in 1967 door de Senaat voor artikel 57 werd aanvaard. Deze laatste voorzag dat de vergoeding der senatoren vastgesteld werd bij een wettelijke bepaling.

De Kamer stelt voor dat deze vergoeding zou vastgesteld worden bij een door de Kamer genomen beslissing.

In de inleidende nota gevoegd bij het verslag van de heer Van der Elst wordt deze tekst als volgt verantwoord :

« Uw verslaggever heeft in de vergadering van de Commissie voor de Grondwetsherziening van 12 december 1967 bezwaar gemaakt tegen de door de Senaat gebruikte term « bij een wettelijke bepaling ». Wanneer hierdoor moet verstaan worden « een wet », die door de Uitvoerende Macht moet bekrachtigd, gepubliceerd en uitgevoerd worden, komt de onafhankelijkheid van het Parlement in het gedrang.

» Hij brengt in herinnering dat de Grondwetgever de absolute onafhankelijkheid van de parlementsleden ten opzichte van de Uitvoerende Macht beoogd heeft : het is precies daarom dat de parlementsleden gedurende de uitoefening van hun mandaat geen enkele benoeming of zelfs geen ereken van de Regering mogen aanvaarden ».

Wanneer de vaststelling van het bedrag van de parlementaire vergoeding slechts mogelijk zou zijn met de goedkeuring en de medewerking van de Uitvoerende Macht zou dit ernstige bezwaren oproepen.

De Commissie deelde deze zienswijze en aanvaardde op voorstel van de heer Pierson de termen « bij een wettelijke bepaling » te vervangen door « bij een door de Kamer genomen beslissing ».

Het weze nochtans onderlijnd dat in de definitief door de Commissie van de Kamer aangenomen tekst, het woord « de Kamers » wordt vervangen door het woord « de Kamer ».

Uw Commissie was van oordeel dat, mits de vergoeding uiteindelijk op een of andere wijze in een begrotingswet moest opgenomen worden, de tekst goedgekeurd door de Senaat in 1967 diende behouden te worden. Ze was nochtans gevoelig voor de opmerkingen gemaakt door de Commissie van de Kamer betreffende het probleem van de andere materiële middelen die, ter uitoefening van hun mandaat, aan de parlementsleden worden verlend en wijzigde dienvolgens de tekst van alinea 3 van art. 57 die zou luiden zoals voorgesteld door de Commissie van de Kamer.

Des opinions divergentes ont été émises à ce sujet; la Commission n'a cependant pas jugé nécessaire d'y consacrer une disposition dans la Constitution. »

Pourtant, la Commission de la Chambre a adopté un texte prévoyant dans la Constitution elle-même une indemnité annuelle pour le Président de la Chambre des Représentants et la possibilité de faire des retenues à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension. Ce faisant, la Commission de la Chambre s'est écartée du texte de l'article 57 adopté par le Sénat en 1967. Ce dernier prévoyait que l'indemnité des sénateurs serait fixée par une disposition légale.

La Chambre propose de fixer cette indemnité par une décision prise par la Chambre elle-même.

La note introductive, reproduite en annexe au rapport de M. Van der Elst, justifie ce texte comme suit :

« Au cours de la réunion de la Commission de révision de la Constitution du 12 décembre 1967, votre rapporteur formula des objections contre les termes utilisés par le Sénat : « par une disposition légale ». S'il faut entendre par là « une loi » qui doit être sanctionnée, publiée et exécutée par l'Exécutif, on compromet l'indépendance du Parlement.

» Il rappela « que le Constituant a veillé à l'indépendance absolue des membres du Parlement vis-à-vis du Pouvoir exécutif : c'est pourquoi les membres du Parlement ne peuvent accepter une nomination ni même une distinction honorifique du Gouvernement pendant l'exercice de leur mandat. »

Le fait que la fixation du montant de l'indemnité parlementaire ne pourrait se faire qu'avec l'approbation et le concours de l'Exécutif se heurterait à de sérieuses objections.

La Commission se rallia à cette manière de voir et, sur proposition de M. Pierson, elle décida de remplacer les termes « par une disposition légale » par les termes « par une décision des Chambres ».

Notons toutefois que, dans la version adoptée définitivement par la Commission de la Chambre, les mots « des Chambres » ont été remplacés par les mots « de la Chambre ».

Votre Commission a estimé que, puisque l'indemnité devait finalement, de l'une ou de l'autre manière, être reprise dans une loi budgétaire, il convenait de maintenir le texte approuvé par le Sénat en 1967. Toutefois, elle a été sensible aux observations faites par la Commission de la Chambre au sujet du problème des autres moyens matériels qui doivent être accordés aux membres du Parlement pour leur permettre d'exercer leur mandat, et elle a modifié en conséquence le texte de l'alinéa 3 de l'article 57, que la Commission de la Chambre avait proposé de libeller comme suit :

« De wet bepaalt van welke vervoer- en communicatiemiddelen zij bovendien kosteloos gebruik mogen maken. »

Ten slotte bleef uw Commissie bij haar mening dat, om alle mogelijke discussies met de Uitvoerende Macht en, meer bepaald, met de Minister van Financiën te vermijden, alinea 2 van art. 57, waarin voorzien wordt dat de helft van de vergoeding verleend wordt als forfaitaire terugbetaling van onkosten in de Grondwet diende behouden te blijven.

Op deze wijze wordt vermeden dat deze oplossing bestendig in discussie zou worden gebracht.

Uw Commissie keurde dan eenparig de hierna vermelde tekst goed.

Dit verslag is eveneens eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
C. DE BAECK.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 57 van de Grondwet luidt als volgt :

« *Artikel 57.* — 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.

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

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

» De wet bepaalt van welke vervoer- en communicatiemiddelen zij bovendien kosteloos gebruik mogen maken ».

« La loi détermine, en outre, les moyens de transport et de communication qu'ils peuvent utiliser gratuitement. »

Finale­ment, votre Commission s'en est tenue à son opinion selon laquelle, afin d'éviter toute discussion avec le Pouvoir exécutif et plus spécialement avec le Ministre des Finances, l'alinéa 2 de l'article 57, qui prévoit que la moitié de l'indemnité constitue un remboursement forfaitaire des débours des membres, devait être maintenu dans la Constitution.

On évitera ainsi que la solution adoptée ne soit continuellement remise en discussion.

Votre Commission a adopté à l'unanimité le texte reproduit ci-dessous.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
C. DE BAECK.

Le Président,
P. STRUYE.

**

TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

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

« *Article 57.* — 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 qui ne sera adoptée que si elle réunit au moins deux tiers des suffrages.

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

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

» La loi détermine, pour le surplus, les moyens de transport et de communication qu'ils peuvent utiliser gratuitement.