

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

6 DECEMBRE 1990

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 56
de la Constitution**
(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)

RAPPORT
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION
DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES
DES INSTITUTIONS
PAR M. LALLEMAND

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Arts, Cerexhe, Clerdent, Dehousse, Mme Delruelle-Ghobert, MM. Erdman, Gijs, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Leemans, Mathot, Moens, Stroobant et Lallemand, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. de Wasseige, Hasquin, Pataer, Tant et Verschueren.
3. Autre sénateur : M. Desmedt.

R. A 14063

Voir :

Document du Sénat :

100-26/1° (S.E. 1988) : Proposition

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1990-1991

6 DECEMBER 1990

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 56
van de Grondwet**
(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING
DER INSTELLINGEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER LALLEMAND

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Arts, Cerexhe, Clerdent, Dehousse, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren Erdman, Gijs, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Leemans, Mathot, Moens, Stroobant en Lallemand, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren de Wasseige, Hasquin, Pataer, Tant en Verschueren.
3. Andere senator : de heer Desmedt.

R. A 14063

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100-26/1° (B.Z. 1988) : Voorstel

La Commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions a joint l'examen de la modification proposée à l'article 56, 1°, de la Constitution, à celle des modifications proposées aux articles 5, 50 et 86 de la Constitution.

Les modifications proposées à ces quatre articles de la Constitution procèdent de la même volonté de supprimer la distinction entre la grande naturalisation et la naturalisation ordinaire.

Pour la discussion générale sur la suppression de cette distinction, il est dès lors renvoyé au rapport concernant la révision de l'article 5 de la Constitution (Doc. Sénat n° 100-22/2°).

Toutefois, contrairement aux propositions de modification des articles 5, 50 et 86, dont la Commission était initialement saisie, et qui ont déjà été adoptées par la Chambre des Représentants, la proposition de modification de l'article 56, 1°, a été déposée au Sénat, et devra, si elle est adoptée, encore être transmise à la Chambre des Représentants.

Cet état de choses est dû au fait que la révision éventuelle de l'article 56, 1°, de la Constitution soulève un problème particulier. La question se pose en effet de savoir si un même article de la Constitution peut faire l'objet de plusieurs modifications consécutives au cours d'une même législature.

Il faudrait, en effet, redouter qu'en procédant à la révision du 1° de l'article 56, les Chambres actuelles n'épuisent leur pouvoir de révision, ce qui pourrait faire obstacle à la réalisation de la troisième phase de la réforme de l'Etat au cours de la présente législature.

Lorsque la Commission de la Révision de la Constitution de la Chambre des Représentants débattit de ce problème, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles plaida contre la modification de l'article 56, 1°, pour le motif que cette modification portait en fait sur les conditions de l'éligibilité au Sénat et touchait donc à un des objectifs de la troisième phase.

La Commission de la Réforme de la Constitution de la Chambre décida finalement de ne pas procéder à une modification de l'article 56, 1°. Cette décision était en fait fondée sur des considérations d'ordre pragmatique.

La Commission de la Chambre jugea en effet préférable de ne pas courir le risque d'hypothéquer la réalisation de la troisième phase, d'autant plus qu'elle estimait que la révision de l'article 5 de la Constitution fonderait l'interprétation selon laquelle l'article 56, 1°, aurait été implicitement modifié.

De Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen heeft de voorgestelde wijziging van artikel 56, 1°, van de Grondwet onderzocht samen met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 5, 50 en 86 van de Grondwet.

De voorgestelde wijzigingen van die Grondwetsartikelen volgen uit hetzelfde streven om het onderscheid tussen de grote naturalisatie en de gewone naturalisatie op te heffen.

Voor de algemene bespreking over de opheffing van dat onderscheid, wordt dan ook verwezen naar het verslag betreffende de herziening van artikel 5 van de Grondwet (Gedr. St. Senaat, nr. 100-22/2°).

In tegenstelling echter met de voorstellen tot wijziging van de artikelen 5, 50 en 86, die eerder bij de Commissie aanhangig werden gemaakt en die reeds werden aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, werd het voorstel tot wijziging van artikel 56, 1°, ingediend bij de Senaat, en zal het, indien het wordt aangenomen, nog moeten worden overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Dat is zo omdat de eventuele herziening van artikel 56, 1°, van de Grondwet een bijzonder probleem doet rijzen. De vraag rijst immers of een zelfde artikel van de Grondwet meer dan eens kan worden gewijzigd tijdens een zelfde zittingsperiode.

Te vrezen valt dan immers dat de zittende Kamers, door artikel 56, 1°, te herzien, hun herzieningsbevoegdheid zouden opgebruiken, wat een belemmering zou kunnen zijn voor de verwezenlijking van de derde fase van de Staatshervorming tijdens deze zittingsperiode.

Toen de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet dat probleem behandelde, pleitte de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen tegen de wijziging van artikel 56, 1°, omdat die wijziging betrekking had op de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor de Senaat, en dus raakte aan een van de doelstellingen van de derde fase.

De Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet besloot uiteindelijk artikel 56, 1°, niet te wijzigen. Die beslissing was gegrond op pragmatische overwegingen.

De Kamercommissie verkoos immers niet het risico te lopen de verwezenlijking van de derde fase in gevaar te brengen, te meer omdat zij van oordeel was dat door de herziening van artikel 5 van de Grondwet artikel 56, 1°, impliciet gewijzigd zou zijn.

Elle prit également en compte le fait que, selon toute probabilité, l'article 56 serait revu dans le cadre de la troisième phase.

Saisie des propositions de révision des articles 5, 50 et 86 de la Constitution, la Commission sénatoriale de la Révision de la Constitution se pencha à son tour sur le problème de l'article 56.

A cette occasion, le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles rappela les considérations qui avaient conduit la Commission de la Chambre à ne pas modifier l'article 56, mais celles-ci ne furent pas retenues par la Commission du Sénat, qui estima que la révision des articles 5, 50 et 86 de la Constitution imposait, pour des raisons de cohérence législative, de modifier également l'article 56, 1°.

Un membre attira l'attention sur le fait qu'il serait difficile de supprimer dans les lois qui font référence à la naturalisation la distinction entre la grande naturalisation et la naturalisation ordinaire aussi longtemps qu'un article de la Constitution continuerait à opérer cette distinction.

Différents membres firent aussi remarquer que la révision projetée n'a aucun lien avec la troisième phase.

Finalement, il fut relevé que le problème de l'abrogation ou de la modification implicite d'un article de la Constitution par la modification d'un autre article est un problème controversé. La sécurité juridique est en effet mise en péril par le recours extensif à une interprétation de plus en plus large fondée sur l'invocation, non de textes, mais des objectifs poursuivis par le Constituant.

En l'occurrence, les membres de la Commission ont considéré que la révision des articles 5, 50 et 86 de la Constitution, à l'exception de l'article 56, ne manquerait pas de conduire à une situation équivoque si le Parlement devait être dissout avant la réalisation de la troisième phase et la révision de l'article 56 qu'elle entraînerait très certainement.

Toutes ces considérations ont alors amené un membre de la commission à déposer une proposition de modification de l'article 56 de la Constitution. Cette proposition fut contresignée par d'autres sénateurs appartenant à la plupart des groupes politiques représentés au Sénat.

En ce qui concerne plus particulièrement le problème des modifications successives d'un article de la Constitution au cours d'une même législature, la Commission unanime fait sienne la thèse qui a été adoptée à cet égard par le Sénat dans le passé, à savoir qu'un même article pouvait faire l'objet de plusieurs modifications au cours d'une même législature pour autant que les modifications portent sur des règles différentes, qui seraient contenues dans le même arti-

Zij hield eveneens rekening met het feit dat artikel 56 naar alle waarschijnlijkheid zou worden herzien in het kader van de derde fase.

Naar aanleiding van de aanhangige voorstellen tot herziening van de artikelen 5, 50 en 86 van de Grondwet, heeft de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet zich eveneens gebogen over het probleem van artikel 56.

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen herinnerde bij die gelegenheid aan de overwegingen die de Kamercommissie ertoe hadden aangezet artikel 56 niet te wijzigen, maar de Senaatscommissie hield daar geen rekening mee en vond dat de herziening van de artikelen 5, 50 en 86 het uit een oogpunt van wetgevingssystematiek nodig maakten artikel 56, 1°, eveneens te wijzigen.

Een lid vestigde er de aandacht op dat het moeilijk zou zijn het onderscheid tussen de grote naturalisatie en de gewone naturalisatie op te heffen in de wetten betreffende de naturalisatie, zolang dat onderscheid in een grondwetsartikel werd gemaakt.

Verscheidene leden merkten ook op dat de voorgenomen herziening niets te maken heeft met de derde fase.

Ten slotte werd aangevoerd dat het probleem van de opheffing of de impliciete wijziging van een grondwetsartikel door de wijziging van een ander artikel, een probleem is waarover uiteenlopende standpunten bestaan. De rechtszekerheid wordt inderdaad in gevaar gebracht wanneer men zich voor de interpretatie niet meer beroept op teksten, maar in toenemende mate op doelstellingen die door de grondwetgever worden nagestreefd.

In dit geval waren de leden van de Commissie van oordeel dat de herziening van de artikelen 5, 50 en 86 van de Grondwet, met uitzondering van artikel 56, tot een dubbelzinnige toestand zou leiden indien het Parlement zou worden ontbonden vóór de verwezenlijking van de derde fase en de herziening van artikel 56 die daaruit zeer zeker zou voortvloeien.

Al die beschouwingen hebben er een lid toe gebracht een voorstel tot wijziging van artikel 56 van de Grondwet in te dienen. Dat voorstel werd mede ondertekend door andere senatoren uit bijna alle in de Senaat vertegenwoordigde fracties.

Wat meer bepaald het probleem van de opeenvolgende wijzigingen van een grondwetsartikel in de loop van een zelfde zittingsperiode betreft, stelde de Commissie zich unaniem op het standpunt dat te dien aanzien door de Senaat steeds werd aangenomen, namelijk dat een zelfde artikel in de loop van een zelfde zittingsperiode verschillende keren kan worden gewijzigd, voor zover de wijzigingen betrekking hebben op verschillende, in dat artikel vervatte, regels

cle (voir Doc. Sénat, S.E. 1979, n° 100-28, p. 2-3; Ann. parl. Sénat, 26 juin 1980, p. 2005, et 27 juin 1980, p. 2063 à 2065). Aucun obstacle juridique ni aucun argument formel n'empêche des modifications successives s'il est satisfait à cette condition.

La Commission sénatoriale unanime, majorité et opposition confondues, est dès lors d'avis que l'adoption de la modification actuellement proposée de l'article 56, 1°, ne pourrait constituer en aucune façon un obstacle quelconque à une nouvelle modification de l'article 56 au cours de la présente législature dans le cadre de la troisième phase de la réforme de l'Etat.

L'article unique a été adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
R. LALLEMAND.

Le Président,
F. SWAELEN.

(zie Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 100-28, blz. 2-3; Handelingen Senaat, 26 juni 1980, blz. 2005, en 27 juni 1980, blz. 2063 tot 2065). Geen enkele juridische belemmering en geen enkel formeel argument zijn tegen opeenvolgende wijzigingen in te brengen, indien aan die voorwaarde is voldaan.

De Senaatscommissie, meerderheid en oppositie samen, was dan ook eenparig de mening toegedaan dat het aannemen van de op artikel 56, 1°, voorgestelde wijziging geenszins een beletsel kon vormen voor een nieuwe wijziging van artikel 56 in de loop van deze zittingsperiode en in het kader van de derde fase van de Staatshervorming.

Het enig artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd met dezelfde eenparigheid van stemmen.

De Rapporteur,
R. LALLEMAND.

De Voorzitter,
F. SWAELEN.