

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1969-1970.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

17 APRIL 1970.

Herziening van artikel 36 van de Grondwet.**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 44 van 2 maart 1968).**

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

17 AVRIL 1970.

Revision de l'article 36 de la Constitution.**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur Belge n° 44 du 2 mars 1968).**

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. VAN CAUWELAERT.**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1969-1970.

17 APRIL 1970.

Herziening van artikel 36 van de Grondwet.

AANVULLEND VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VAN CAUWELAERT**.

MIJNE HEREN,

Op 24 juni van vorig jaar maakte de Senaat een aanvang met de beraadslaging over de herziening van artikel 36 van de Grondwet.

De bespreking had plaats op basis van een tekst voorgesteld door uw Commissie en die luidde als volgt :

« § 1. De leden van de Kamers mogen geen ambt uitoefenen dat behoort tot de rechterlijke macht of de openbare besturen van interne of internationale orde, met uitzondering van dat van hoogleraar in het universitair onderwijs en van reserveofficier of reserveonderofficier.

» § 2. Onverminderd de toepassing van de artikelen 52 en 57 mogen zij geen bezoldiging of vergoeding ontvangen ten bezware van de openbare besturen of instellingen van open-

(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, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Parmentier, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Van Cauwelaert, verslaggever.

R. A 7525

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

449 (Zitting 1963-1969) : Verslag;

520 (Zitting 1963-1969) : Amendement.

Handelingen van de Senaat :

24 en 26 juni 1969.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1969-1970.

17 AVRIL 1970.

Revision de l'article 36 de la Constitution.

RAPPORT COMPLEMENTAIRE
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. **VAN CAUWELAERT**.

MESSIEURS,

Le Sénat a entamé, en sa séance du 24 juin 1969, les débats sur la revision de l'article 36 de la Constitution.

Cette discussion était basée sur un texte présenté par votre Commission et qui était libellé comme suit :

« § 1^{er}. Les membres des Chambres ne peuvent exercer une fonction relevant du pouvoir judiciaire ou des administrations publiques de l'ordre interne ou international, à l'exception de celle de professeur de l'enseignement universitaire et d'officier ou de sous-officier de réserve.

» § 2. Sans préjudice à l'application des articles 52 et 57, ils ne peuvent recevoir aucune rémunération ou indemnité à charge des pouvoirs publics ou d'organismes d'intérêt public

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

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

R. A 7525

Voir :

Documents du Sénat :

449 (Session de 1963-1969) : Rapport;

520 (Session de 1963-1969) : Amendement.

Annales du Sénat :

24 et 26 juin 1969.

baar nut, met uitzondering van die welke verbonden zijn aan het ambt van minister, burgemeester, schepen en gemeenteraadslid.

» § 3. De wet kan uitzondering maken voor nevenfuncties die slechts beperkte prestaties vergen en voor kleine bezoldigingen of vergoedingen die zij vaststelt.

» § 4. De wet kan andere onverenigbaarheden instellen.

» § 5. Onder voorbehoud van de heersende bepalingen kan de bevoegdheid door dit artikel aan de wet toegekend, niet worden overgedragen aan de Koning noch worden uitgeoefend door het reglement van de Kamers ».

Deze tekst gaf aanleiding tot een amendement (1). Anderzijds toonde de bespreking aan dat uiteenlopende meningen zich lieten gelden nopens de interpretatie welke diende gegeven aan de bepaling van § 4 van de tekst der Commissie inzake de bevoegdheid van de gewone wetgever om nieuwe onverenigbaarheden in te stellen, namelijk voor de gevallen waarvoor § 2 een uitzondering maakte.

In zitting van 26 juni daaropvolgende verwees de Senaat artikel 36 terug naar de Commissie voor een nieuw onderzoek.

Uw Commissie wijdde verscheidene zittingen aan dit nieuw onderzoek en besloot ten slotte tot het voordragen van twee nieuwe teksten :

- een tekst voor artikel 36;
- en een tekst voor een in de Grondwet in te lassen overgangsbepaling betreffende de toepassing van artikel 36.

De voor artikel 36 voorgestelde tekst luidt als volgt :

« De hoedanigheid van lid van een van beide Kamers is onverenigbaar met de functie van magistraat van de rechterlijke macht en de Raad van State.

» Een lid van een van beide Kamers mag geen administratieve functie uitoefenen waaraan een bezoldiging is verbonden ten laste van de Schatkist, van internationale instellingen, van openbare besturen en instellingen of instellingen van openbaar nut, behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald.

» De wet kan andere onverenigbaarheden bepalen. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen.

» De onverenigbaarheid met de ministeriële functie kan slechts worden gestemd met de twee derde der stemmen ».

De tekst van de voorgestelde overgangsbepaling luidt als volgt :

« De verenigbaarheden, cumulaties en onverenigbaarheden tussen de hoedanigheid van lid van een der beide Kamers en de uitoefening van bepaalde functies alsmede de ontzeggingen

à l'exception de celles afférentes aux fonctions de ministre, de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal.

» § 3. La loi peut établir des exceptions pour des fonctions accessoires ne comportant que des prestations limitées et pour les rémunérations ou indemnités de peu d'importance qu'elle détermine.

» § 4. La loi peut établir d'autres incompatibilités.

» § 5. Sous réserve des dispositions en vigueur, le pouvoir reconnu à la loi par le présent article ne peut être ni délégué au Roi ni exercé par le règlement des Chambres. »

Ce texte a donné lieu à un amendement (1). D'autre part, la discussion a fait apparaître une divergence de vues quant à l'interprétation à donner à la disposition du § 4 du texte de la Commission relative à la compétence du législateur ordinaire d'établir de nouvelles incompatibilités, c'est-à-dire en ce qui concerne les cas pour lesquels il est fait une exception au § 2.

Au cours de sa séance du 26 juin, le Sénat a renvoyé l'article 36 à la Commission pour nouvel examen.

Votre Commission y a consacré plusieurs réunions et a finalement décidé de présenter deux nouveaux textes :

- l'un pour l'article 36;
- le second contenant une disposition transitoire à insérer dans la Constitution, relative à l'application de l'article 36.

Le texte proposé pour l'article 36 est rédigé comme suit :

« Il y a incompatibilité entre la qualité de membre d'une des Chambres et la fonction de magistrat de l'ordre judiciaire ou du Conseil d'Etat.

» Un membre d'une des Chambres ne peut exercer une fonction administrative à laquelle est attachée une rémunération à charge du Trésor, d'institutions internationales, des pouvoirs et établissements publics ou établissements d'utilité publique, sauf les exceptions établies par la loi.

» La loi peut instituer d'autres incompatibilités. Ce pouvoir ne peut être délégué.

» L'incompatibilité avec la fonction ministérielle ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages. »

La disposition transitoire proposée est libellée comme suit :

« Les compatibilités, cumuls et incompatibilités entre la qualité de membre d'une des deux Chambres et l'exercice de certaines fonctions, ainsi que les interdictions qui existent

(1) Gedr. Stuk, Senaat, zitting 1968-1969, n° 520.

(1) Doc. Sénat, session de 1968-1969, n° 520.

gen, welke thans bestaan, blijven van toepassing totdat zij gewijzigd worden bij wet ».

De nieuwe tekst, die, voor artikel 36, door uw Commissie wordt voorgesteld, verschilt voorzeker in zijn bewoordingen van de vroeger voorgestelde tekst, doch blijft getrouw aan de vroeger reeds gehuldigde beginselen.

Het hoofddoel blijft steeds het beginsel van de scheiding der machten, hoofdbeginsel van elk democratisch regime, te vrijwaren.

De onverenigbaarheden worden dan ook in de voorgestelde tekst gevestigd, onderscheidenlijk ten overstaan van de rechterlijke macht en ten overstaan van de uitvoerende macht.

Wat de magistraten van de rechterlijke macht betreft — en met hen worden uitdrukkelijk gelijkgesteld de magistraten van de Raad van State — voorziet de tekst uwer Commissie de volstrekte onverenigbaarheid, de onverenigbaarheid waarop de gewone wetgever geen enkele uitzondering kan maken. Het spreekt vanzelf dat het woord « magistraat » bedoelt de parketmagistraten zowel als de magistraten van de zetel en zowel de leden van het auditoraat van de Raad van State als de eigenlijke leden van deze Raad.

Wat de beampten van de hoven en rechtbanken en van de Raad van State betreft (griffiers, parketsecretarissen, enz...), voor hen gelden de beschikkingen van de tweede alinea van de voorgestelde tekst, d.w.z. dezelfde beschikkingen als die welke gelden voor allen die een administratieve functie uitoefenen waaraan een bezoldiging verbonden is ten laste van de Schatkist en van de besturen en instellingen welke door die alinea bedoeld worden.

De vraag is in de Commissie gesteld geworden of de tekst van de eerste alinea zo moet geïnterpreteerd worden dat daaronder ook betrokken zijn diegenen die in de internationale rechtsinstellingen een functie hebben die eigenlijk behoort tot de internationale rechterlijke macht. Uw Commissie was van oordeel dat, in algemene regel, op deze vraag bevestigend dient geantwoord, doch dat er op het terrein der internationale jurisdicties soms gevallen zijn van zo uitzonderlijke aard dat het onmogelijk is een strikte veralgemening van het beginsel der onverenigbaarheid voor alle internationale rechterlijke functies door te voeren.

Het is daarom dat de voorgestelde tekst vermeden heeft te spreken over de internationale rechterlijke instellingen. Het behoort dan ook aan de gewone Wetgevende Macht, zo nodig, gebruik te maken van haar recht om deze tekst te interpreteren.

Wat betreft de onverenigbaarheid van het parlementair mandaat met de functies der uitvoerende macht, is het stelsel der onverenigbaarheden anders : om te beginnen gaat het stelsel hier onrechtstreeks te werk; het doel is echter bereikt door de uitoefening te ontzeggen aan de leden der wetgevende Kamers, van elke functie waaraan een bezoldiging verbonden is ten laste van de Schatkist, van een openbare macht, van een internationale instelling, van een openbare instelling of van een instelling van openbaar nut.

actuellement, restent d'application jusqu'à modification par la loi. »

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 36 par votre Commission diffère certes dans sa formulation de l'ancien texte proposé, mais demeure cependant fidèle aux principes déjà consacrés auparavant.

Le but essentiel est toujours de sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs, qui est à la base de tout régime démocratique.

Le texte proposé confirme dès lors les incompatibilités à l'égard du pouvoir judiciaire et à l'égard du pouvoir exécutif.

En ce qui concerne les magistrats de l'Ordre judiciaire — et les magistrats du Conseil d'Etat leur sont explicitement assimilés —, votre Commission prévoit une incompatibilité absolue à laquelle le législateur ordinaire ne peut établir aucune exception. Il est évident que le mot « magistrat » vise tant les magistrats du parquet que les magistrats du siège et tant les membres de l'auditorat du Conseil d'Etat que les membres proprement dits de ce même Conseil.

Quant aux fonctionnaires des Cours et tribunaux et du Conseil d'Etat (greffiers, secrétaires de parquet, etc.), leur sont applicables les dispositions du deuxième alinéa du texte proposé, c'est-à-dire les mêmes dispositions que celles qui sont en vigueur pour tous ceux qui exercent une fonction administrative à laquelle est attachée une rémunération à charge du Trésor et des administrations et institutions qui sont visées par cet alinéa.

Un commissaire a posé la question de savoir si le texte du premier alinéa doit être interprété dans ce sens qu'il concerne également ceux qui dans les institutions de droit international exercent une fonction relevant en réalité du pouvoir judiciaire international. Votre Commission a estimé qu'en règle générale, la réponse doit être affirmative, mais que dans le domaine des juridictions internationales on rencontre parfois des cas à ce point exceptionnels qu'une généralisation rigoureuse du principe des incompatibilités à toutes les fonctions judiciaires internationales s'avère impossible.

C'est pourquoi le texte proposé évite de parler des institutions judiciaires internationales. Il appartient dès lors au pouvoir législatif ordinaire d'user, si nécessaire, de son droit d'interpréter ce texte.

En ce qui concerne l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions du pouvoir exécutif, le système des incompatibilités est différent : tout d'abord, il agit d'une façon indirecte; le but est atteint par l'interdiction faite aux membres des Chambres législatives d'exercer toute fonction à laquelle est attachée une rémunération à charge du Trésor, d'un pouvoir public, d'une institution internationale, d'un établissement public ou d'un établissement d'utilité publique.

Het aldus aangenomen stelsel is gemakkelijk verklaarbaar; inderdaad de functies die rechtstreeks of onrechtstreeks afhangen van de uitvoerende macht vertonen een zeer grote verscheidenheid en ondergaan dikwijls belangrijke wijzigingen; vele administratieve taken, die, tot vóór enkele jaren rechtstreeks werden verzekerd door de staatsdiensten, zijn sedertdien toevertrouwd geworden aan parastatale diensten en zelfs aan openbare instellingen of instellingen van openbaar nut; deze ontwikkelingsgang gaat ook vandaag nog verder en is zeker nog niet tot zijn eindpunt gekomen; ten einde elke onzekerheid en elke betwisting nopens de aard der functies die kunnen worden geraakt door de onverenigbaarheid met het parlementair mandaat uit te schakelen, heeft de Commissie het criterium aanvaard van de aan de functie verbonden bezoldiging.

Dit criterium biedt het voordeel een klare, nauwkeurige en doelmatige regel te vestigen inzake de onverenigbaarheid tussen het parlementair mandaat en de openbare functie die behoort tot het domein van de uitvoerende macht en daarbij impliciet het verbod te hernieuwen van het misbruik dat bedoeld was door artikel 36, zoals het geformuleerd was door de eerste grondwetgever : namelijk, het misbruik der benoemingen door de regering van parlementsleden tot bezoldigde functies.

De nadruk dient er op gelegd dat de nieuwe door de Commissie voorgestelde tekst de onverenigbaarheid eigenlijk niet verbindt aan de bezoldiging als dusdanig doch wel aan het normaal bezoldigd zijn van de betrokken functie; en daaruit volgt dat het parlements lid, dat van de regering een functie zou aanvaarden waaraan normaal een bezoldiging is gehecht, aan de onverenigbaarheid niet zou kunnen ontkomen door deze bezoldiging te weigeren. Op deze wijze wordt dus een strenge scheiding der machten gewild en ook bereikt.

De Commissie heeft nochtans gemeend te moeten rekening houden met de zeer grote ingewikkeldheid van 's lands administratieve organisatie zodat het onmogelijk blijkt al de huidige en toekomstige administratieve toestanden nauwkeurig te regelen. Daarom heeft het nieuwe voorstel van tekst aan de wet de macht toegekend om nieuwe onverenigbaarheden in te stellen en uitzonderingen aan te brengen in het stelsel dat door de grondwettekst gevestigd wordt voor de uitvoerende macht en de ondergeschikte machten.

Maar de aan de wet toegekende macht voor het gebeurlijk instellen van andere onverenigbaarheden dan die welke rechtstreeks uitgevaardigd of bedoeld worden door de grondwettekst, strekt zich verder uit dan de noodwendigheden van het stelsel van vrijwaring van de scheiding der machten. De door de Commissie voorgestelde tekst verleent aan de gewone wetgever een onbeperkte macht inzake de vestiging van nieuwe onverenigbaarheden, op voorwaarde, wat betreft de ministers, de regel van de speciale meerderheid van de twee derde der stemmen in acht te nemen. De wet zal dan ook onverenigbaarheden kunnen instellen tussen het lidmaatschap van het parlement en functies van louter private aard; aldus laat de door de Commissie voorgestelde grondwettekst aan een eenvoudige meerderheid der beide kamers toe de onverenigbaarheid in te stellen van het parlementair mandaat met bepaalde beroepen van de private, zowel als van de

Le système adopté s'explique aisément; en effet, les fonctions qui relèvent directement ou indirectement du pouvoir exécutif, sont de caractère très différencié et subissent souvent des modifications importantes; beaucoup de tâches administratives, qui, il y a quelques années, étaient assumées directement par les services de l'Etat, ont été confiées depuis à des services parastataux, voire à des établissements publics ou d'utilité publique; cette évolution se poursuit encore aujourd'hui et est sans nul doute loin d'être terminée. Afin d'exclure toute incertitude et toute discussion sur la nature des fonctions qui peuvent être affectées par l'incompatibilité avec le mandat parlementaire, la Commission a admis le critère de la rémunération attachée à la fonction.

Ce critère a l'avantage d'établir une règle claire, précise et efficace en ce qui concerne l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction publique relevant du domaine du pouvoir exécutif et de reprendre implicitement l'interdiction de l'abus visé par l'article 36, tel qu'il avait été établi par le premier constituant : l'abus des nominations par le Gouvernement de parlementaires à des fonctions rémunérées.

Il y a lieu de souligner que le nouveau texte présenté par la Commission n'attache pas à proprement parler l'incompatibilité à la rémunération comme telle, mais bien au caractère de fonction normalement rémunérée qu'a la fonction concernée; il en résulte que le parlementaire qui accepterait du Gouvernement une fonction normalement rémunérée, ne pourrait éluder l'incompatibilité en renonçant à la rémunération. C'est donc la séparation rigoureuse des pouvoirs qui est ainsi voulue et assurée.

La Commission a cependant cru devoir tenir compte de l'extrême complexité de l'organisation administrative du pays, qui ne permet pas de régler de manière certaine toutes les situations administratives actuelles et futures. Dans ce but, le nouveau projet de texte attribue à la loi le pouvoir d'établir de nouvelles incompatibilités et d'introduire des exceptions au système établi par le texte constitutionnel pour le pouvoir exécutif et les pouvoirs subordonnés.

Mais le pouvoir attribué à la loi d'établir éventuellement d'autres incompatibilités que celles édictées ou visées directement par le texte constitutionnel, a une portée plus large que les nécessités du système de sauvegarde de la séparation des pouvoirs. Le texte proposé par la Commission octroie au législateur ordinaire un pouvoir discrétionnaire en matière d'établissement de nouvelles incompatibilités, sauf à observer, en ce qui concerne les ministres, la règle de la majorité spéciale des deux tiers des suffrages. La loi pourra donc édicter des incompatibilités entre le mandat de membre du Parlement et des professions et activités de caractère purement privé; ainsi le texte constitutionnel proposé par la Commission permet-il à la majorité simple des deux Chambres d'établir l'incompatibilité du mandat parlementaire avec certaines professions tant du secteur privé que public. Cette attribution de pouvoir revêt certes une

publieke sector. Deze machtstoekenning is ongetwijfeld zeer belangrijk en de Commissie heeft zich daarvan wel rekenschap gegeven. De politieke geschiedenis van België heeft bewezen dat geen enkel misbruik te vrezen is, vermits geen enkel misbruik terzake zich heeft voorgedaan sedert meer dan een eeuw; integendeel, de Belgische wetgever, die reeds bij de wet van 28 mei 1848 duidelijk had laten blijken dat hij meende parlementaire onverenigbaarheden te mogen instellen — zodanig dat later hij zelfs niet geaarzeld heeft op zeker ogenblik deze macht over te dragen aan de Koning — heeft zich op dit terrein steeds uiterst omzichtig getoond. Sommige leden hebben daarbij laten opmerken dat de Grondwet, in haar tekst van 1831, de wetgever de opdracht had gegeven een wet uit te vaardigen betreffende de cumuls en dat deze wet nooit het daglicht zag, alleen fragmentarische wetsmaatregelen werden getroffen.

Deze stelling, die deze was van de meerderheid der Commissie en die men terugvindt in het tekstontwerp, stootte nochtans in de schoot der commissie op een zeker verzet. Een lid merkte op dat de tekst, zoals hij is opgesteld, de samenstelling van het parlement onderwerpt aan de willekeur van een gelegenheidsmeerderheid, die ongehinderd om het even welke categorie van personen uit de wetgevende kamers zou kunnen verwijderen en zelfs niet alleen degenen die deze beroepsbedrijvigheden uitoefenen doch ook zij die ze uitoefend hebben in een min of meer nabij verleden.

Er zijn reeds nu in het vigerende stelsel onverenigbaarheden betreffende het verleden van een loopbaan, vermits artikel 226 van het Kieswetboek de beschikking inhoudt dat « de door de provincieraden verkozen senatoren niet mogen behoren tot de vergadering die ze verkiest noch daarvan mogen deel uitgemaakt hebben in de loop van het jaar der verkiezing of tijdens de twee vorige jaren ». Dit is een zeer redelijke maatregel in het bedoelde geval, doch de uitbreiding ervan tot andere gevallen zou misbruikelijk kunnen zijn.

Het vraagstuk van de ministers gaf aanleiding tot een uitvoerige bespreking.

Sommige leden waren van oordeel dat de gewone wetgever het recht moet hebben om, gebeurlijk, de onverenigbaarheid van het ministerschap en het lidmaatschap van een der Wetgevende Kamers in te stellen. Als redenen daarvoor lieten ze gelden dat de ministers terzelfdertijd behoren tot een macht die gecontroleerd wordt en een macht die controleren moet. Daarbij menen zij dat de ministeriële functies dikwijls een materiële hinderpaal zijn voor de uitoefening van opdrachten van het parlementair mandaat.

Een andere in de Commissie uitgedrukte mening was dat in een regime van parlementaire democratie de leiders der meerderheid de leiders der Regering moeten zijn of ten minste moeten kunnen zijn en dat derhalve een onverenigbaarheid tussen het ministerambt en het parlementair mandaat zeer ongewenst is. Verder trok men er de aandacht op dat de ministers samen met de Koning deel uitmaken van de Wetgevende Macht en dat dus de zoëven bedoelde onverenigbaarheid minstens paradoxaal zou zijn.

Andere leden waren de mening toegedaan dat er wel kon worden aan gedacht de ministers in de uitoefening van hun

grande importance et la Commission s'en est parfaitement rendu compte. L'histoire politique de la Belgique prouve qu'aucun abus n'est à craindre puisqu'aucun ne s'est produit depuis plus d'un siècle; au contraire, le législateur belge, qui déjà par la loi du 28 mai 1848 avait clairement manifesté l'opinion qu'il avait le droit d'établir des incompatibilités parlementaires, à tel point qu'il n'avait pas hésité à un certain moment à déléguer ce pouvoir au Roi, s'est toujours montré extrêmement circonspect à cet égard. Certains membres ont en outre fait observer que la Constitution, en son texte de 1831, invitait le législateur à édicter une loi sur les cumuls et que cette loi n'a jamais vu le jour; seules des mesures législatives fragmentaires ont été prises.

Cette thèse, qui était celle de la majorité de la Commission et qui se reflète dans le projet de texte, rencontra cependant au sein de la Commission une certaine opposition. Un membre a fait observer que le texte, tel qu'il est rédigé, met la composition du Parlement à la discrétion d'une majorité occasionnelle, qui pourrait arbitrairement exclure des Chambres législatives n'importe quelle catégorie de personnes et même non seulement tous ceux qui exercent des occupations professionnelles mais également ceux qui les ont exercées dans un passé plus ou moins récent.

Il y a déjà dans le régime actuel des incompatibilités relatives à la carrière passée puisque l'article 226 du Code électoral dispose que « les sénateurs élus par les conseils provinciaux ne peuvent appartenir à l'Assemblée qui les élit ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection ni pendant les deux années antérieures ». C'est une mesure très raisonnable dans le cas concerné, mais son extension à d'autres cas pourrait être abusive.

Le cas des ministres a donné lieu à un large échange de vues.

Certains membres ont estimé que le législateur ordinaire doit avoir le droit d'instituer éventuellement une incompatibilité entre la fonction ministérielle et la qualité de membre d'une des Chambres législatives. A l'appui de leur thèse, ils ont fait valoir que les ministres appartiennent simultanément au pouvoir qui subit le contrôle et à celui qui doit l'exercer. Ils ajoutent que l'exercice de fonctions ministérielles constitue souvent une entrave matérielle à l'exercice du mandat parlementaire.

D'autres commissaires ont exprimé l'avis que dans un régime de démocratie parlementaire, les chefs de la majorité doivent être ou du moins pouvoir être les chefs du Gouvernement et que, dès lors, l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire est très inopportune. Par ailleurs, ils ont attiré l'attention sur le fait que les ministres font partie, avec le Roi, du pouvoir législatif et que par conséquent l'incompatibilité dont il vient d'être question serait pour le moins paradoxale.

Pour d'autres membres, il serait possible de songer à remplacer les ministres par leur suppléant dans l'exercice

parlementair mandaat te vervangen door hun opvolger, doch slechts voor de duur van hun ministerschap, waarna ze de uitoefening van hun parlementair mandaat normaal zouden hernemen. Niemand ontveinsde zich echter dat zich hier het vraagstuk kwam stellen, niet alleen van de onverenigbaarheden verbonden aan het ministerambt, doch ook dat van de samenstelling der Wetgevende Kamers.

Ten slotte besloot de Commissie in haar tekstvoorstel het instellen van de onverenigbaarheid van het ministerambt en van het parlementair mandaat afhankelijk te stellen van een wet aangenomen bij de twee derde van de stemmen, wel te verstaan bij de twee derde van de stemmen der aanwezige leden, zonder de vereiste dat ook de aanwezigheid van de twee derden der leden zou vastgesteld worden.

De meerderheid der leden van de Commissie was ook van oordeel dat, bij dergelijke wet, zou kunnen voorzien worden in de tijdelijke vervanging der ministers voor de uitoefening van hun parlementair mandaat.

Behalve dus wat de Grondwet zelf voorziet inzake de rechterlijke macht en het voorbehoud dat in de tekst gemaakt wordt inzake de speciale meerderheid vereist voor het geval van de ministers, krijgt de gewone wetgevende macht de ruimste bevoegdheid om onverenigbaarheden in verband met het parlementair mandaat in te stellen en ook om op de door de Grondwet zelf uitgevaardigde algemene regelen uitzonderingen te maken. Nochtans zal deze bevoegdheid door de Wetgevende Macht zelf dienen uitgeoefend en zal zij niet kunnen overgedragen worden, bij welke speciale volmacht ook, aan de Koning of aan het reglement van de Kamers.

Een lid vroeg zich af of de aldus geschapen toestand geen gevaar kon opleveren en of een gelegenheidsmeerderheid van dergelijke grondwetteksten geen misbruik zou kunnen maken om de samenstelling der Wetgevende Kamers onverhoeds grondig te wijzigen door een aantal leden van hun mandaat te beroven bij middel van het spel met de onverenigbaarheden. Anderzijds, kan men zich ook voorstellen dat een gelegenheidsmeerderheid misbruik zou kunnen maken van het recht tot het instellen van zovele uitzonderingen dat de scheiding der machten in 't gedrang komt.

Het betrokken lid vroeg zich dan ook af of de aangelegenheid der parlementaire onverenigbaarheden niet steeds zou dienen onderworpen te worden aan de beslissing bij de twee derde der stemmen.

De Commissie trad deze thesis niet bij en meende dat de gewone wetgevende macht moest bevoegd blijven met gewone meerderheid en dat de parlementaire geschiedenis van dit land bewijst dat geen misbruiken te duchten vallen; de speciale meerderheid zou slechts een zeker immobilisme kunnen veroorzaken.

**

De Commissie heeft er zorg voor gedragen een grondwetteksten op te stellen die bondig zou zijn en ontdaan van elke beschikking betreffende thans aanwezige omstandigheden. Daarom heeft ze uit de tekst alle overgangsbepalingen geweerd die zouden moeten strekken tot het regelen van het

de leur fonction parlementaire mais uniquement pendant la durée de leur fonction ministérielle, étant entendu qu'ils reprendraient ensuite normalement l'exercice de leur mandat parlementaire. Personne ne s'est toutefois dissimulé que se posent ici non seulement le problème des incompatibilités liées à la fonction ministérielle, mais aussi celui de la composition des Chambres législatives.

Enfin, la Commission a adopté un texte en vertu duquel l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire ne peut être instituée que par une loi adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages, étant bien entendu qu'ils s'agit des deux tiers des suffrages des membres présents, sans que la présence des deux tiers des membres à la délibération soit requise.

La majorité des membres de la Commission a également estimé qu'une telle loi pourrait prévoir le remplacement temporaire des ministres pour l'exercice de leur mandat parlementaire.

A l'exception donc de ce que prévoit la Constitution quant au pouvoir judiciaire et de la réserve qui est faite dans le texte quant à la majorité spéciale requise pour le cas des ministres, le législateur ordinaire se voit attribuer le plus large pouvoir pour établir des incompatibilités relatives au mandat parlementaire et des exceptions aux règles générales énoncées dans la Constitution même. Ce pouvoir devra toutefois être exercé par le législateur lui-même et il ne pourra être délégué par aucune procédure spéciale au Roi ni au règlement des Chambres.

Un membre s'est demandé si la situation ainsi créée ne présentait pas de danger et si une majorité occasionnelle ne pourrait abuser de ce texte constitutionnel pour décider à l'improviste une modification fondamentale de la composition des Chambres législatives en privant un certain nombre de membres de leur mandat par le jeu des incompatibilités. D'autre part, on peut imaginer l'éventualité où une majorité occasionnelle abuserait de son droit en établissant des exceptions si nombreuses que la séparation des pouvoirs s'en trouverait compromise.

L'intervenant s'est dès lors demandé si la question des incompatibilités parlementaires ne devrait pas toujours être tranchée par une décision prise à la majorité des deux tiers des suffrages.

La Commission ne s'est pas ralliée à cette thèse et a estimé que le législateur ordinaire devait conserver la compétence de décider à la majorité simple et que l'histoire parlementaire de notre pays démontre qu'il n'y a pas lieu de craindre des abus; la majorité spéciale ne pourrait qu'engendrer un certain immobilisme.

**

La Commission a eu le souci de rédiger un texte constitutionnel concis et dénué de toute disposition relative à des circonstances actuelles. C'est pourquoi elle a exclu du texte toute disposition transitoire tendant à régler le sort des incompatibilités qui sont actuellement en vigueur, dans certains

lot der thans vigerende onverenigbaarheden — in sommige gevallen krachtens besluitwetten — alsmede van zekere thans bestaande verenigbaarheden die echter als door de wet te stellen uitzonderingen zouden voorkomen ten overstaan van de nieuwe door de Commissie voorgestelde grondwettekst.

De Commissie is dan ook van oordeel dat ter zake de door haar opgestelde tekst dient aangevuld door een overgangsbepaling, die haar plaats zal vinden in de reeks aanvullende overgangsbepalingen van titel VIII van de Grondwet.

De overgangsbepaling bevestigt inzake verenigbaarheden en onverenigbaarheden de bestaande toestand, behalve wat de magistraten der rechterlijke macht betreft.

Het behoort thans aan de wetgevende macht een stelsel van onverenigbaarheden op te bouwen in de geest van de algemene beginselen vervat in het grondwetsartikel en volgens de fundamentele vereisten van ons democratisch regime.

**

De nieuwe tekst van artikel 36 werd aangenomen met 12 stemmen tegen 1 stem.

De overgangsbepaling werd met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen op 1 onthouding na goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VAN CAUWELAERT.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

cas, en vertu d'arrêtés-lois, ainsi que de certaines incompatibilités existant en ce moment mais qui feraient figure d'exceptions à établir par la loi au regard du nouveau texte constitutionnel proposé par la Commission.

Elle estime que le texte qu'elle a rédigé doit, sous ce rapport, être complété par une disposition transitoire, qui trouvera sa place dans l'ensemble des dispositions transitoires complémentaires du Titre VIII de la Constitution.

La disposition transitoire confirme la situation existante en matière de compatibilités et d'incompatibilités, sauf en ce qui concerne les magistrats de l'Ordre judiciaire.

Il appartient désormais au pouvoir législatif d'organiser un régime d'incompatibilités dans l'esprit des principes généraux contenus dans cet article de la Constitution et suivant les exigences fondamentales de notre régime démocratique.

**

Le texte nouveau de l'article 36 a été adopté par 12 voix contre 1.

La disposition transitoire a été adoptée à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité moins 1 abstention.

Le Rapporteur,
K. VAN CAUWELAERT.

Le Président,
P. STRUYE.

NIEUWE TEKST
VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 36 van de Grondwet luidt als volgt :

ART. 36.

De hoedanigheid van lid van een van beide Kamers is onverenigbaar met de functie van magistraat van de rechterlijke macht en de Raad van State.

Een lid van een van beide Kamers mag geen administratieve functie uitoefenen waaraan een bezoldiging is verbonden ten laste van de Schatkist, van internationale instellingen, van openbare besturen en instellingen of instellingen van openbaar nut, behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald.

De wet kan andere onverenigbaarheden bepalen. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen.

De onverenigbaarheid met de ministeriële functie kan slechts worden gestemd met de twee derde der stemmen.



AANVULLENDE OVERGANGSBEPALING
VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

De verenigbaarheden, cumulaties en onverenigbaarheden tussen de hoedanigheid van lid van één van de beide Kamers en de uitoefening van bepaalde functies alsmede de ontzeggingen welke thans bestaan, blijven van toepassing totdat zij gewijzigd worden bij wet.

NOUVEAU TEXTE
PRESENTE PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 36 de la Constitution est libellé comme suit :

ART. 36.

Il y a incompatibilité entre la qualité de membre d'une des Chambres et la fonction de magistrat de l'Ordre judiciaire ou du Conseil d'Etat.

Un membre d'une des Chambres ne peut exercer une fonction administrative à laquelle est attachée une rémunération à charge du Trésor, d'institutions internationales, des pouvoirs et établissements publics ou établissements d'utilité publique, sauf les exceptions établies par la loi.

La loi peut instituer d'autres incompatibilités. Ce pouvoir ne peut être délégué.

L'incompatibilité avec la fonction ministérielle ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages.



DISPOSITION TRANSITOIRE COMPLEMENTAIRE
PRESENTEE PAR LA COMMISSION.

Les compatibilités, cumuls et incompatibilités entre la qualité de membre d'une des deux Chambres et l'exercice de certaines fonctions, ainsi que les interdictions qui existent actuellement, restent d'application jusqu'à modification par une loi.