

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968.

1-1 DECEMBER 1967.

HERZIENING VAN DE GRONDWET. Herziening van artikel 84 (1).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER MOYERSON.

DAMES EN HEREN,

Artikel 84 van de Grondwet luidt als volgt: « Gedurende een regentschap kan geen verandering in de Grondwet worden aangebracht ».

De Senaat stelt voor deze bepaling te vervangen door de volgende beschikking: « Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet tijdens de vier eerste jaren van een regentschap, noch voor zover betreft de grondwettelijke bevoegdheden van de Koning en de artikelen 60 tot 64 en 80 tot 85, tijdens de gehele duur van een regentschap ».

Historiek.

De beschikking die een herziening van de Grondwet tijdens een regentschap verbiedt werd overgenomen uit de Fundamentele wet van 24 augustus 1815 (art. 233).

Deze bepaling steunt op de historische ervaring die aanwijst dat regentschappen vaak bewogen tijdperken zijn.

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Van Acker.

A. ~ Leden: de heren De Grysc, Gilson, Kieboorus, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoen, Parisis, Saint-Remy, Scheyven, Verroken, -- Collard (L.), Cudell, Fayat, Harneqns, Merlet, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx, -- Delloque, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron, -- Van der Elst.

E. ~ Plaatsvervangers: de heren Coaremlin, Decker, Hermans, Lindemans, Meyers, Rernede, -- Boel, Gtuscin, Mathys, Radolix, Terwagne, -- Coudonunux, Mundeleer, Van Lidt de leude, -- Schiltz.

Zie:

410 (1966-1967):

- Nr 1: Tekst overgezonden door de Senaat.

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968.

14 DÉCEMBRE 1967.

REVISION DE LA CONSTITUTION Révision de l'article 84 (1).

RAPPORT

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

MESDAMES. MESSIEURS,

L'article 84 de la Constitution est libellé comme suit: «Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence ».

Le Sénat propose de remplacer cette disposition par ce qui suit: «Aucune revision de la Constitution ne peut être engagée ou poursuivie dans les quatre premières années d'une régence, ni en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Roi et les articles 60 à 64, 80 à 85, pendant toute la durée d'une régence ».

Historique.

La disposition qui interdit Une revision de la Constitution pendant une régence est empruntée à la loi fondamentale du 24 août 1815 (art. 233).

Cette disposition est basée sur l'expérience historique, selon laquelle les régences sont souvent des périodes mou-

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Van Acker.

A. ~ Membres: MM. De Cryse, Gilson, Kieboorns, Lefèvre, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoen, Parisis, Saint-Remy, Scheyven, Verroken, -- Collard (L.), Cudell, Fayal, Harneqns, Merlot, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx, -- Delloque, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron, -- Van der Elst.

B. ~ Suppléants: MM. Cooreman, Decker, Lierma's, Lindemans, Meyers, Rernede, -- Boel, Gruselin, Mathys, Radoux, Terwagne, -- Coulonunux, Mundeleer, Vall Lidt de leude, -- Schiltz.

Voir:

410 (1966-1967):

- N° 1: Texte transmis par le Sénat.

tijdens welke het land oorzaken van spanning best vermijdt. Anderzijds speelt het koningschap « een belangrijke rol in geval van herziening » zoals terecht de heer Orban doet opmerken : « Daar een wijziging in de Grondwet de voornaamste handeling is welke het soevereine gezag kan stellen, dient het zulks voltallig te doen en mag de troon niet vacant zijn, noch bezet door een Koning die minderjarig is of niet in staat te regeren » (Orban, *Droit constitutionnel*, II, n° 103, blz. 118).

« De beslissende overweging die de makers van de Grondwet van 1815, alsmede het Belgisch Nationaal Congres, ertoe heeft gebracht die tekst aan te nemen, dient gezocht in het feit dat de Regent niet noodzakelijk een lid van de koninklijke familie is, maar, integendeel, een persoonlijkheid van de politieke wereld kan zijn, een partijhoofd die daardoor zou kunnen beïnvloed zijn met het verlangen het land mede te sleuren op een voor de stabiliteit van de monarchie nadelige weg »... aldus professor Paul De Visscher in zijn advies aan de Bijzondere Commissie samengesteld ter gelegenheid van het indienen van een voorstel tot herziening van de Grondwet in 1947 (zie verslag du Bus de Warnaffe, *Stuk* n° 534, 1946-1947, blz. 23).

Tijdens het regentschap van Prins Karel werd het voorstel Grégoire ingediend dat ertoe strekte de Belgische Staat in federalistische zin te omvormen. Een bijzondere commissie onderzocht de vraag of de Kamer, tijdens een regentschap, een voorstel tot herziening van de Grondwet « in overweging kon nemen » en besloot tot de onontvankelijkheid van dergelijk voorstel.

••

Toen in 1963 de Kamers besloten dat er redenen waren tot de herziening van grondwettelijke bepalingen, werd de herziening van artikel 84 door verscheidene leden voorgesteld. De Regering die een beperkte herziening voorstond verzette zich tegen dat voorstel. Ze was van oordeel dat het nut en de heilzaamheid van artikel 84 door de feiten was bewezen en dat, na de herziening die in uitzicht was gesteld en die voor België de mogelijkheid moest scheppen om aan de opbouw van Europa mee te werken binnen wel bepaalde grenzen, het niet wenselijk zou zijn in de toekomst daarin nog verandering te brengen, tijdens een periode tijdens dewelke onze nationale instellingen zich niet in een normale toestand zouden bevinden.

••

De huidige herzieningsprocedure werd voorafgegaan door voorbereidende studies. De werkgroep die de vorige Regering had ingesteld deed een verklaring die door de drie partijenwerkgroep onveranderd werd overgenomen. Ze luidde als volgt: « het verbod om de Grondwet te wijzigen tijdens een regentschap, dat door artikel 84 uitgevaardigd wordt moet worden versoepeld. In dergelijk geval dient misschien alleen de herziening toegestaan van de materies die niet onmiddellijk de prerogatieven van de Kroon raken. Dit recht dient echter alleen voort te duren wanneer het regentschap lange tijd duurt ».

De Kamers hebben gans artikel 84 zonder beperkingen voor herziening vatbaar verklaard, nadat de Regering de formulering van de werkgroep nog had verruimd, met er aan toe te voegen dat de mogelijkheid moest worden geboden om, ditmaal zonder enige beperking in de tijd, noch wellicht inzake de materie, « onder een regentschap een herzieningsprocedure in te leiden ».

verwantes pendant lesquelles le pays doit éviter des causes de tension. D'autre part, la royauté assume « un rôle important en cas de révision » comme le fait observer à juste titre M. Orban: « Un changement à la Constitution étant l'acte le plus important que le pouvoir Souverain puisse faire, il convient qu'il y procède au complet, que le trône ne soit ni vacant, ni occupé par un Roi mineur ou incapable de régner » (Orban, *Droit constitutionnel*, II, n° 103, p. 118).

« La considération déterminante qui a conduit les auteurs de la loi fondamentale de 1815 ainsi que le Congrès National Belge à adopter ce texte réside dans le fait que le Régent n'est pas nécessairement un membre de la famille royale, mais peut, au contraire, être une personnalité du monde politique, un chef de parti, qui pourrait de ce fait être animée du désir d'entraîner le pays dans une voie préjudiciable à la stabilité de la monarchie », a écrit le professeur Paul De Visscher dans son avis à la Commission spéciale créée à l'occasion du dépôt d'une proposition portant révision de la Constitution en 1947 (voir rapport du Bus de Warnaffe, *Doc*, n° 534, 1946-1947, p. 23).

Pendant la régence du Prince Charles, M. Grégoire a introduit une proposition tendant à réformer l'Etat belge dans un sens fédéraliste. Une commission spéciale a examiné si la Chambre pouvait, pendant une régence, prendre « en considération » une proposition relative à la révision de la Constitution et elle a conclu à l'irrecevabilité d'une telle proposition.

••

Lorsqu'en 1963 les Chambres ont décidé qu'il y avait lieu de réviser des dispositions constitutionnelles, divers membres ont proposé la révision de l'article 84. Le Gouvernement, qui était partisan d'une révision limitée, s'est opposé à cette proposition. Il s'est estimé que l'utilité et l'effet salutaire de l'article 84 étaient démontrés par les faits et qu'après la révision projetée à cette époque et destinée à ouvrir à la Belgique la possibilité de collaborer, dans des limites bien déterminées, à l'édification de l'Europe, il ne serait pas souhaitable d'apporter à l'avenir des modifications pendant une période au cours de laquelle nos institutions nationales ne se trouveraient pas dans une situation normale.

••

L'actuelle procédure de révision a été précédée d'études préparatoires. Le groupe de travail, institué par le Gouvernement précédent a fait une déclaration, reprise sans modification par le groupe de travail tripartite. Cette déclaration était rédigée comme suit: « l'interdiction de modifier la Constitution pendant une régence prévue à l'article 84, doit être assouplie. Dans un tel cas, il convient peut-être de n'admettre la révision que des seules matières qui ne touchent pas directement aux prérogatives de la Couronne. Toutefois, il n'y a lieu de prévoir ce droit que lorsque la régence sera de longue durée ».

Les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de l'ensemble de l'article 84, sans restrictions, après que le Gouvernement ait encore élargi la formule proposée par le groupe de travail en y ajoutant que la possibilité doit être offerte « d'entamer une procédure de révision pendant une régence » sans aucune restriction dans le temps ni, sans doute, quant à la matière.

Draagwijdte van de voorgeselde verandering.

Uit de ontleding van de voorgestelde tekst blijkt dat de Senaat een duidelijke optie heeft gedaan in de mogelijke twistpunten:

1° Het verbod de Grondwet te veranderen tijdens een regentschap blijft principieel behouden, maar wordt versoepeld.

2° Veranderingen zijn slechts toegelaten wanneer het regentschap meer dan vier jaar duurt.

3° Het verbod blijft ook na de eerste vier jaren (duur van een legislatuur) geldend ten aanzien:

a) van de bepalingen die de grondwettelijke machten van de Koning tot voorwerp hebben;

b) van de bepalingen die het statuut van de Koning betreffen, met name:

— artikel 60 over de erfopvolging en het huwelijk der prinszen;

— artikel 61 over de benoeming van een opvolger bij gebreke van mannelijke nakomelingschap van Z.M. Leopold van Saksen-Coburg;

— artikel 62 over de instemming die de Koning nodig heeft om tegelijk hoofd van een andere Staat te zijn;

— artikelen 63 en 64 over de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers;

— artikel 80 over de meerderjarigheid van de Koning op 18 jaar en de eed van de Koning.

4° Niet alleen mag er tijdens de eerste vier jaren, en voorgans de duur van een regentschap ten aanzien van bovenvermelde artikelen geen wijziging worden aangenomen, maar de procedure zelf van herziening mag niet worden ingezet.

De Senaat heeft zich dus strikt gehouden aan de voorstellen die door de werkgroep werden uitgestippeld en is niet ingegaan op de suggesties door de vorige Regering geformuleerd.

Hij was terecht van oordeel dat de herzieningsprocedure een geheel vormt waarbij de Koning van in het begin is betrokken, zodat de redenen die gelden om aan bepaalde artikelen niet te raken tijdens een regentschap, en zeker niet gedurende de eerste vier jaren, ook gelden ten opzichte van de eerste fase van die procedure, namelijk de verklaring dat er redenen bestaan om artikelen van de Grondwet te wijzigen.

Verantwoording van de voorgestelde wijzigingen.

Reeds tijdens het debat in 1954 was door de voorstanders van de wijziging betoogd geweest dat een regentschap lang zou kunnen duren en dat het toch niet zou opgaan onze instellingen aan een volledig immobilisme bloot te stellen: dit zou op de duur zodanige spanningen kunnen teweegbrengen, die voor dezelfde instellingen groot onheil zouden betekenen.

Deze opvatting ligt aan de grondslag van de verklaring tot herziening van artikel 84, en werd thans ook door de Senaat overgenomen en bondig aldus door de verslaggever senator Vermeylen geformuleerd: « Een herziening kan noodzakelijk en dringend zijn: in dat geval mag de volkswil niet worden verlamd. Dit nu zou gebeuren wanneer een regentschap zeer lang zou blijven voortduren omdat de Koning minderjarig is dan wel in de onmogelijkheid verkeert om te regeren ».

Portée de la modification proposée.

Il ressort de l'analyse du texte proposée que le Sénat a pris clairement position sur les points litigieux éventuels:

1° L'interdiction de modifier la Constitution pendant une régence est maintenue, en principe, mais est assouplie.

2° Les modifications ne sont autorisées que lorsque la régence dure plus de quatre ans,

3° L'interdiction subsiste, même après les quatre premières années (durée d'une législature) en ce qui concerne:

a) les dispositions relatives aux pouvoirs constitutionnels du Roi;

b) les dispositions relatives au statut du Roi, notamment:

— l'article 60 relatif à la succession et au mariage des princes;

— l'article 61 relatif à la nomination d'un successeur à défaut de descendance mâle de S.M. Léopold de Saxe-Cobourg;

— l'article 62 relatif à l'assentiment que doit obtenir le Roi pour être, en même temps, chef d'un autre Etat;

— les articles 63 et 64 relatifs à l'inviolabilité du Roi et à la responsabilité des ministres;

— l'article 80 relatif à la majorité du Roi à l'âge de 18 ans et au serment du Roi.

4° Non seulement aucune modification de la Constitution ne peut être adoptée dans les quatre premières années et pendant toute la durée de la régence en ce qui concerne les articles précités, mais la procédure de révision elle-même ne peut pas être engagée.

Le Sénat s'en est strictement tenu aux propositions énoncées par le groupe de travail et ne s'est pas rallié aux suggestions faites par le Gouvernement précédent.

Il a estimé, à juste titre, que la procédure de révision constitue un ensemble auquel le Roi s'est associé dès le début, de sorte que les raisons qui commandent de ne pas reviser certains articles au cours d'une régence, et moins encore durant les quatre premières années, s'imposent également en ce qui concerne la première phase de cette procédure, en l'occurrence la déclaration selon laquelle il y a lieu de modifier certains articles de la Constitution,

Justification des modifications proposées,

Déjà au cours des débats de 1954, les partisans de la modification ont prétendu qu'une régence pouvait durer longtemps et qu'il ne conviendrait pas d'exposer nos institutions à un immobilisme total; il pourrait à la longue en résulter des tensions qui se révéleraient fatales pour ces institutions.

Cette conception est à la base de la déclaration de révision de l'article 84; elle a été également reprise à présent par le Sénat et formulée succinctement dans le rapport du sénateur Vermeylen en ces termes: « Une révision peut être nécessaire et urgente: la volonté nationale ne peut alors être paralysée. C'est ce qui arriverait si une régence se prolongeait, soit en raison de la minorité du Roi, soit par l'impossibilité de régner dont il serait frappé ».

De verlaaggever van de Senaat laat ten slotte ook opmerken dat in geen enkele Europese monarchie dit verbod vandaag nog bestaat, behalve in het Groot-Hertogdom Luxemburg en dat de Nederlanders dit verbod geheel opgeheven hebben bij de herziening van 10 augustus 1887.

* *

Uw Commissie heeft het ontwerp van WIJZiging zoals geformuleerd door de Senaat eenparig en zonder verdere bespreking aangenomen.

* *

Bemerkingen biddende de Nederlands tekst van de ontworpen Wijziging.

Het komt uw verslaggever voor dat de Nederlandse tekst vatbaar is voor verbetering op drie punten :

1. « Tijdens de vier eerste jaren van een regentschap » zou moeten vervangen worden door « tijdens de eerste vier jaren van een regentschap ».

2. « Voor zover betreft » is onwelluidend; lees « voor zover deze herziening betrekking heeft op ... »,

3. « Pouvoirs constitutionnels » luidt in onze Grondwet « grondwettelijke macht » en niet « grondwettelijke bevoegdheden ».

Uw Commissie aanvaardde de eerste en de derde wijziging.

De Verslaggever,

L. MOYERSON.

De Voorzitter.

A. VAN ACKER.

Enfin, le rapporteur du Sénat fait également observer que cette interdiction n'existe plus actuellement dans aucune monarchie européenne, il l'exception du Grand-Duché de Luxembourg, et que les Hollandais l'ont complètement supprimée Jars de la l'vision du la août 1887.

* *

Votre Commission a adopté à l'unanimité et sans autre discussion de projet de modification tel qu'il est formulé par le Sénat.

* *

Observations relatives au texte néerlandais de la modification projetée.

Votre rapporteur estime que le texte néerlandais peut être amélioré sur trois points:

1. « Tijdens de vier eerste jaren van een regentschap » devrait être remplacé par « tijdens de eerste vier jaren van een regentschap ».

2. « Voor zover betreft » n'étant pas élégant, la formule « voor zover deze herziening betrekking heeft op ... », se révèle préférable.

3. « Pouvoirs constitutionnels » s'énonce dans notre Constitution « grondwettelijke macht », et non « grondwettelijke bevoegdheden ».

Votre Commission a adopté la première et la troisième modification.

Le Rapporteur,

L. MOYERSON.

Le Président,

A. VAN ACKER.

AMENDEMENT

AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

De Nederlandse tekst van artikel 84 vervangen door wat volgt:

« Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet tijdens de eerste vier jaren van een regentschap, noch voor zover betreft de grondwettelijke macht van de Koning en de artikelen 60 tot 64 en 80 tot 85, tijdens de gehele duur van een regentschap. »

AMENDEMENT

ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Le texte néerlandais de l'article 84 est remplacé par ce qui suit:

« Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet tijdens de eerste vier jaren van een regentschap, noch VOOR zover betreft de grondwettelijke macht van de Koning en de artikelen 60 tot 64 en 80 tot 85, tijdens de gehele duur van een regentschap. »