

De plaats van de Senaat in het parlementair systeem van het jonge België (1831-1847)¹

door

Koen BREUGELMANS

Tijdens de Senaatszitting van 7 april 1995, de laatste vóór de parlementsverkiezingen van 21 mei van datzelfde jaar, sprak Frank Swaelen, de voorzitter van de Hoge Vergadering, de woorden -en ik citeer- "Vandaag treedt de Senaat voor de laatste maal op in de rol die sinds meer dan 164 jaar de zijne is"². En inderdaad, de zitting van 7 april 1995, die een historische betekenis werd toebedacht, betekende een keerpunt in de evolutie van dit wetgevend lichaam, die aanvatte bij de afkondiging van de Belgische grondwet op 7 februari 1831.

1. DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN DE GRONDWET³

Na de uitroeping door het Voorlopig Bewind van de Belgische onafhankelijkheid op 4 oktober 1830, installeerde datzelfde

1. Wat betreft de algemene politieke geschiedenis van de bestudeerde periode verwijzen wij onder meer naar: S. BALAU, *Soixante-dix ans d'histoire contemporaine de Belgique (1815-1884)*, Brussel, z.u., 1890; A. D'HOFFSCHMIDT, *La Représentation nationale en Belgique, 1830-1880*, Aarlen, V. Poncin, 1880; F. EECKHOUT, *Histoire de la Belgique contemporaine 1831-1914*, Brussel, Dewit, 1928-1930; C. LEBAS, *L'Union des catholiques et des libéraux de 1839 à 1847. Étude sur les pouvoirs exécutif et législatif*, Leuven, Nauwelaerts, 1960; T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot 1985*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985; J. STENGERS, *Histoire parlementaire de la Belgique*, Brussel, Presses universitaires de Bruxelles, 1986-1987; E. VANDENPEEREBOOM, *Du gouvernement représentatif en Belgique 1831-1848*, Brussel, Decq, 1856; E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke Geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Brussel, VUB Press, 1990.

2. *De Standaard*, 8 april 1995.

3. Deze wordingsgeschiedenis wordt hier specifiek gericht op de aanvaarding van het tweekamerstelsel en de creatie van een Senaat. Cf. hiervoor onder meer E. HUYTTENS,

Voorlopig Bewind op 6 oktober een commissie, onder voorzitterschap van de Gerlache⁴, belast met onder meer het opstellen van een voorontwerp van grondwet⁵. Op 12 oktober kwam deze commissie voor het eerst samen. Nog diezelfde dag raakte zij het eens over de staatsvorm van de nieuwe staat België: op één republikein (Tielemans) na waren alle (negen) aanwezige leden voorstander van de erfelijke monarchie⁶. Daags nadien werd, en dit zelfs met eenparigheid van stemmen, het tweekamerstelsel aangenomen⁷. Meer discussie ontstond er evenwel over de samenstelling van de eerste kamer: uiteindelijk weerhield de commissie, op 14 oktober, de tweevoudige mogelijkheid van ofwel een erfelijk pairschap ofwel een onafzetbaarheid met een verkiesbaarheidscijns⁸. Na een akkoord over alle basisproblemen werd een ontwerp tekst geredigeerd door de commissieleden Nothomb en Devaux. De voltallige commissie aanvaardde deze op 23 oktober en bezorgde het ontwerp⁹ op 27 oktober aan het Voorlopig Bewind, dat de ontwerp tekst ongewijzigd aan het op 3 november 1830 verkozen Nationaal Congres overmaakte.

Op 25 november begonnen in het Nationaal Congres de beraadslagingen over het door de grondwetscommissie voorgestelde ontwerp van grondwet. Diezelfde dag, 25 november, werd in het Nationaal Congres door Forgeur, Barbanson, Fleussu en Liedts een tegenvoorstel van grondwet ingediend dat het tweekamerstel-

Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831, 5 dln., Brussel, Société typographique belge, 1844-1845; M. MAGITS, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische Konstitutie* (onuitgegeven doctoraatsverhandeling V.U.B.), Brussel, 1977; G. SMETS, *La Réforme du Sénat* (Travaux des groupes d'études de la reconstitution nationale), Brussel, J. Lebègue & Cie, 1919, pp. 1-62; J. STENGERS, "Les caractères généraux de l'évolution du sénat depuis 1831", in *La Réforme du Sénat. Actes du colloque organisé à la Maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, Brussel, Bruylant, 1990, pp. 11-43; F. STEVENS, "Een belangrijke fase in de wordingsgeschiedenis van de Belgische grondwet: de optie voor een tweekamerstelsel", *Belgisch tijdschrift voor nieuwste geschiedenis*, 1981, pp. 641-661; W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830): tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet* (Verhandelingen van de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België. Klasse der Letteren, XXV, nr. 47), Brussel, Paleis der Academiën, 1963.

4. Wat de samenstelling van deze commissie en meer specifiek de voorzitter ervan betreft, cf. W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie*, pp. 14-28.

5. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 4, p. 42 (nr. 44).

6. W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie*, p. 100.

7. W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie*, p. 100.

8. W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie*, p. 110.

9. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 4, pp. 43-49 (nr. 45).

sel afwees en voorzag in slechts één kamer, met als tegengewicht een vetorecht van de Koning¹⁰.

Diverse niet-openbare beraadslagingen in afdelingen en middenafdeling volgden elkaar op.

In een op 11 december door Devaux, in naam van de middenafdeling van het Nationaal Congres, voorgesteld verslag¹¹ treft men een overzicht aan van de diverse opvattingen aangaande het bicameralisme: primo, de tegenstanders van een Senaat; secundo, diegenen die opteerden voor een Senaat met een al dan niet vast aantal leden door de Koning benoemd; en tertio, de voorstanders van een verkiezing van de Senaat door hetzelfde kiezerskorps als dat van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het verslag voegde eraan toe dat een ruime meerderheid (16 tegen 4 stemmen) van de middenafdeling opteerde voor een onbeperkt aantal senatoren benoemd door de Koning.

Op 13 december vatte het openbaar debat over het tweekamerstelsel aan in het Nationaal Congres. Tijdens de vaak heftige discussies werden door zowel voor- als tegenstanders van het bicameralisme tal van historische precedentes en opinies van al dan niet illustere publicisten aangevoerd. Van de 53 afgevaardigden die tijdens de debatten het woord voerden pleitten er 26 voor en 27 tegen het principe van een Senaat¹². Uiteindelijk werd, op 15 december 1830, het tweekamerstelsel weerhouden (128 congresleden stemden voor, 62 tegen)¹³ op grond van volgende argumenten. Er was vooreerst de internationale context: men wilde de grote mogendheden niet al te zeer afschrikken door een te radicaal of te vooruitstrevend politiek systeem, zoals een republikeinse staatsvorm of een éénkamerstelsel, dat al te veel herinneringen oproep aan de Franse Revolutie, met name aan de periode van de Conventie (1792-1794). Vervolgens zou een bicameralisme de onbegrensde macht van één wetgever inperken: zo zou de Senaat een remmende invloed kunnen uitoefenen op al te progressieve wetgevende initiatieven van wat genoemd werd de "volkskamer", dit is de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bovendien bestaat steeds de mogelijkheid van correctie van de mislagen van de ene vergadering door de andere. Daarenboven zou de Senaat de rol van moderator kunnen spelen in mogelijke con-

10. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, p. 323 en dl. 4, pp. 50-55 (nr. 47).

11. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, p. 384 en dl. 4, pp. 79-82 (nr. 56).

12. C. HOCEPIED, *De Belgische Senaat vandaag* (Eclectica, jg. 15, nr. 62), Brussel, Economische Hogeschool Sint-Aloysius, 1986, p. 6.

13. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, p. 501.

flicten tussen de Koning en de Kamer van volksvertegenwoordigers: zo zouden al te vooruitstrevende wetsontwerpen van de Kamer afgezwakt kunnen worden, waardoor de kans op een koninklijk veto en een daaruitvolgend conflict tussen Koning en parlement zou afnemen. Tenslotte garandeerde de Senaat de participatie aan de besluitvorming van een in het jonge België belangrijke en invloedrijke politieke macht waaraan het gevaarlijk was voorbij te gaan, nl. de bezittende klasse en specifiek de grootgrondbezitters. Het grootgrondbezit vormde immers volgens meerdere leden van het Nationaal Congres de basis van het algemeen welzijn van het land. Men moest, volgens congreslid Devaux¹⁴, erover waken de instellingen af te stemmen op de reële maatschappelijke positie van het grootgrondbezit¹⁵, zoniet liep men het gevaar dat de grootgrondbezitters zich zouden afkeren van de instellingen, waarin ze zich miskend voelden, of, ander extreem, dat ze de enige kamer zouden overspoelen, waardoor deze zou gedomineerd worden door een machtige minderheid. En Devaux besloot: "Si vous voulez avoir une chambre démocratique sans inconvénients, votez pour le sénat!"¹⁶

2. DE CREATIE VAN DE SENAAT

Bovengenoemde overwegingen vonden dan ook hun weerslag in de grondwettelijke regels betreffende de samenstelling van de Senaat. Tijdens de discussies werd een tiental verschillende systemen gesuggereerd. Het beginsel van een Senaat benoemd door de Koning werd tijdens een bijzonder woelig debat op 16 december verworpen met 97 stemmen tegen en slechts 76 voor¹⁷, waarna, daags nadien, een ruime meerderheid van 136 tegen 40 congresleden het voorstel van congreslid Jottrand overnam¹⁸: de senatoren zouden, naar verhouding van de bevolking van iedere provincie, rechtstreeks verkozen worden door hetzelfde kiezerskorps als dat van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dus op basis van een cijnskiesrecht (art. 53). Dit moet gezien worden als een toegeving aan de democratische vleugel binnen het Nationaal Congres. Daartegenover stond echter dat met het oog op de be-

14. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, p. 468 en 509.

15. J. STENGERS, "Les caractères", p. 14, spreekt anachronistisch over de afstemming van het wettelijk land op het werkelijk land.

16. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, p. 468.

17. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, pp. 523-524.

18. E. HUYTTENS, *Discussions*, dl. 1, pp. 531-532.

houdsgezinde samenstelling van de Senaat een aantal garanties voor een gematigde en conservatieve invloed werden ingebouwd: zo bedroeg de duur van het mandaat 8 jaar tegenover 4 jaar in de Kamer (art. 55) en werden bijkomende hoge verkiesbaarheidsvereisten gesteld (art. 56): de leeftijd van 40 jaar bereikt hebben (25 in de Kamer) en 1000 gulden (of sinds 1832: 2.116,4 Belgische goudfrank) aan rechtstreekse belasting betalen (geen cijnsvereiste in de Kamer). Vooral de cijnsvereiste had tot gevolg dat quasi alle senatoren grootgrondbezitters waren¹⁹, niet zelden van adellijke afkomst (zo telde de Senaat in 1831 86% edellieden, in 1840 61%, in 1880 40% en in 1910 nog 25% edellieden²⁰). Het aristocratische karakter van de Senaat werd trouwens nog versterkt door de creatie van de senatoren van rechtswege (art. 58): de vermoedelijke erfgenaam van de Koning maakte vanaf zijn achttiende verjaardag van rechtswege deel uit van de Senaat. De stringente verkiesbaarheidsvereisten beperkten ook in sterke mate het recruteringsveld van kandidaat-senatoren (slechts ca. 400 Belgen voldeden aan de gestelde eisen). Dit leidde trouwens niet zelden tot weinig competente verkozenen. De sereniteit van de debatten moest gewaarborgd worden door het beperkt aantal leden van de Hoge Vergadering: nl. de helft van het aantal leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers (art. 54). Het varieerde van 51 in 1831 tot 54 in 1847, 66 in 1878 en 76 in 1892.

Het geheel van afdeling 2 van de ontwerptekst, getiteld "De Senaat", werd tijdens de zitting van 18 december goedgekeurd met 112 stemmen voor en 66 tegen.

De door het Nationaal Congres goedgekeurde grondwet werd op 7 februari 1831 afgekondigd. Na de eedaflegging van Leopold I op 21 juli en de verkiezing van het eerste Belgische parlement op 29 augustus, kwam de Senaat voor het eerst bijeen op 12 september 1831.

3. DE POSITIE VAN DE SENAAT IN HET PARLEMENTAIR SYSTEEM

Hier zal gepoogd worden de plaats te schetsen van de Senaat in het parlementair systeem van de nieuwe staat België, zoals deze

19. Vijf belastingen kwamen in aanmerking voor de samenstelling van de verkiesbaarheidscijns: de grondbelasting, de personenbelasting, het patentrecht, de bijdrage op de mijnen en het recht op het slijten van drank en tabak. Om het bedrag van de cijns te bereiken was in de praktijk steeds een hoge grondbelasting vereist.

20. Het aantal edellieden was veel groter bij de katholieken dan bij de liberalen. Een liberale verkiezingsoverwinning deed het aantal adellijke senatoren dan ook steeds dalen. Cf. G. SMETS, *La Réforme*, p. 72.

door de grondwet van 1831 werd geconcipeerd. Meer specifiek wordt aan de hand van een aantal concrete dossiers de institutionele verhouding nagegaan van de Senaat tegenover de andere takken van de wetgevende macht (met name de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Koning) en tegenover de uitvoerende macht (met name de regering, dit is de Koning en de ministers).

De grondwet van 1831 voorzag een principiële gelijkheid en gelijkwaardigheid van beide kamers: art. 26 wees immers de uitoefening van de wetgevende macht gezamenlijk toe aan de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. In beginsel bezaten Kamer en Senaat dus dezelfde bevoegdheden. Zo ontving elk van de drie takken van de wetgevende macht het wetgevend initiatiefrecht (art. 27), mochten beide kamers de voorgestelde artikelen en amendementen wijzigen en splitsen (art. 42), en hadden beide ook het recht van onderzoek (art. 40). Bovendien bezaten beide kamers het recht hun voorzitter en ondervoorzitters te benoemen en hun bureau samen te stellen (art. 37) en, door middel van een reglement van inwendige orde, de wijze te bepalen waarop zij de toebedeelde bevoegdheden zouden uitoefenen (art. 46).

Nochtans werd een zekere primauteit toebedeeld aan de Kamer van volksvertegenwoordigers: art. 27, tweede lid bepaalde immers dat elke wet betreffende de ontvangsten en uitgaven van de staat, alsook betreffende het legercontingent eerst door de Kamer van volksvertegenwoordigers moest worden goedgekeurd²¹.

Bovendien was volgens art. 59 elke vergadering van de Senaat die buiten de zittingstijd van de Kamer werd gehouden nietig. Sommigen zagen ook in de vermelding in art. 26 van de Senaat na de Kamer als tak van de wetgevende macht en in het feit dat het aantal senatoren gelijk is aan de helft van het aantal kamerleden (zodat de senatoren in een gezamenlijke zitting van beide kamers altijd in de minderheid zijn) tekenen van een zekere inferioriteit van de Senaat tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Op bepaalde vlakken, weliswaar van ondergeschikt belang, was er wel een verschil in bevoegdheden tussen Kamer en Senaat: zo werden de leden van het Rekenhof benoemd door de Kamer (art. 116) en had enkel de Kamer van volksvertegenwoordigers het

21. Deze bepaling werd pas door de grondwetsherziening van 15 oktober 1921 opgeheven.

recht de ministers in beschuldiging te stellen en ze voor het Hof van Cassatie te brengen (art. 90). De Senaat was dan weer exclusief bevoegd inzake de voordracht van kandidaten voor de functie van raadsheer in datzelfde Hof van Cassatie (art. 99, tweede lid)²².

Hieronder zullen wij dieper ingaan op de vraag op welke wijze de Senaat, in de beginperiode van zijn bestaan, de geschetste grondwettelijke bevoegdheden heeft uitgeoefend. En die beginperiode wordt afgebakend tot de jaren 1831-1847, de periode van het Unionisme, het politiek systeem waarbij, via wisselende meerderheden, een beleid werd gevoerd dat op een zo ruim mogelijke consensus in het parlement kon rekenen. Essentieel daarbij was dat de parlamentsleden niet partijgebonden waren. Het parlementair systeem was toen dual: de regering bestond werkelijk uit de Koning en zijn ministers, die tegenover het parlement stonden en er het beleid verdedigden. Dit was slechts mogelijk omdat het parlement nog niet verdeeld was in verschillende duidelijk afgetekende politieke strekkingen. Tot 1839 kende het Unionisme nagenoeg algemene aanhang; alle regeringen waren kleurloos of gemengd. Van 1839 tot 1847 traden de binnenlandse tegenstellingen meer en meer op de voorgrond: twee van de vier regeringen waren homogeen (de liberale regering-Lebeau-Rogier en de katholieke regering-de Theux-Malou), maar ze trachtten nog in unionistische geest te regeren.

De werking van de Senaat wordt geschetst aan de hand van de verschillende grondwettelijke functies van dit parlementaire lichaam.

3.1 *De wetgevende functie*

De rol van de Senaat als tak van de wetgevende macht kan opgesplitst worden in enerzijds het wetgevend initiatiefrecht en anderzijds het amenderingsrecht.

3.1.1 Wat betreft het initiatiefrecht kan men stellen: primo dat de senatoren er slechts zelden gebruik van maakten²³ en secundo, dat hun initiatief niet zelden slecht werd onthaald door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Enkele voorbeelden ter illustratie.

22. De benoeming gebeurde door de Koning op basis van twee lijsten, voorgesteld door respectievelijk de Senaat en het Hof van Cassatie.

23. In de periode 1831-1893 werden slechts 20 wetsvoorstellen door leden van de Senaat ingediend (G. SMETS, *La Réforme*, p.76; J. STENGERS, "Les caractères", p. 34).

Op 21 september 1835 diende senator de Pélichy van Huerne een ontwerp in betreffende de beteugeling van het duel, het werd echter slechts tijdens het volgende zittingsjaar behandeld van 19 tot 30 december 1836 en goedgekeurd met 26 tegen 9 stemmen. Het moet ons inziens niet verwonderen dat een voorstel om dergelijke materie wettelijk te regelen ontsproot aan dat wetgevend lichaam, dat voor het merendeel was samengesteld uit edellieden. De Kamer van volksvertegenwoordigers liet er vervolgens drie jaren overheen gaan alvorens het door de Senaat overgemaakte voorstel te behandelen: het werd er, weliswaar geamendeerd (vnl. betrekking hebbend op de bevoegde rechtbanken), op 11 maart 1840 goedgekeurd. De Senaat keurde uiteindelijk het geamendeerde ontwerp goed op 30 december 1840 met 29 tegen 12 stemmen²⁴.

Doch meestal hadden de wetgevende initiatieven van de Senaat veel minder succes. Op 15 februari 1834 diende graaf Duval de Beaulieu een wetsvoorstel in dat voorzag in de oprichting van een Raad van State. Hij hernam hierbij het voorstel van zijn ondertussen overleden collega De Gorge-Legrand. Het werd op 5 mei goedgekeurd met 15 tegen 10 stemmen, bij 2 onthoudingen. Kort daarop werd de Kamer echter ontbonden en verviel het goedgekeurde voorstel. Het zou pas in 1857, en nogmaals door de Senaat, worden hernomen, evenwel weer zonder dat er een goedkeuring van de Kamer op volgde²⁵. Opmerkelijk was wel dat tijdens de bespreking in de Senaat van het voorstel van Duval de Beaulieu senator de Pélichy de bevoegdheid van de Senaat betwistte om kennis te nemen van wetsvoorstellen of artikels van wetsvoorstellen die financiële uitgaven voor de staat inhielden. Volgens hem bezat de Kamer van volksvertegenwoordigers het exclusieve initiatiefrecht inzake uitgaven van de staat. De meeste collega's-senatoren waren het evenwel met hem oneens: dergelijke interpretatie van de grondwettekst maakte het initiatiefrecht van de Senaat immers denkbeeldig: quasi elk voorstel hield namelijk voor de staat uitgaven in.

Meer commotie veroorzaakte het op 31 december 1844 door senator baron Coppens ingediende wetsvoorstel betreffende de invoer van en de invoerrechten op tarwe en rogge. Het voorstel werd in de Senaatscommissie van landbouw en industrie grondig

24. L. HYMANS, *Histoire parlementaire de la Belgique de 1831 à 1880*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1878-1880, dl. 1, pp. 461-462, 555-556 en 720-721; dl. 2, pp. 57-58.

25. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 282-284; dl. 3, p. 412. De Raad van State zou in België opgericht worden in 1946.

geamendeerd en in geamendeerde vorm door de Senaat quasi-unaniem (onthouding van Coppens) goedgekeurd op 15 maart 1845. Ondertussen had de regering-Nothomb echter, inzake dezelfde problematiek, een wetsontwerp ingediend in de Kamer. Nog vooraleer aldaar de bespreking ervan aanving, ontving deze de tekst van het door de Senaat aangenomen wetsvoorstel-Coppens. Heftige verwijten, gebaseerd op het tweede lid van art. 27 G.W. (de primauteit van de Kamer inzake wetten betrekking hebbend op de ontvangsten en uitgaven van de staat), werden gericht aan de senatoren: men betwistte de Senaat het initiatiefrecht inzake belastingen. Men had het zelfs over "les tendances envahissantes" van de Senaat. Het regeringsontwerp, weliswaar in geamendeerde vorm, werd door de Kamer goedgekeurd en overgemaakt aan de Senaat. De bevoegde Senaatscommissie die het ontwerp onderzocht stelde in haar rapport voor het ontwerp te aanvaarden "pur et simple". Gezien de gemaakte opmerkingen in de Kamer, voegde ze er echter wel aan toe dat de Senaat de door de Kamer overgemaakte tekst zou aanzien als een amendement bij de oorspronkelijk door de Senaat goedgekeurde tekst van het voorstel-Coppens²⁶. Hierdoor onderstreepte de Senaat duidelijk zijn prerogatief van wetgevend initiatiefrecht.

Dit alles doet ons besluiten dat de senatoren zich weliswaar niet al te enthousiast hebben getoond in de uitoefening van hun initiatiefrecht, maar dat zij anderzijds ook, gezien de houding van de andere kamer, hiertoe niet echt werden aangemoedigd.

3.1.2 Het amenderingsrecht²⁷ moet op twee wijzen geïnterpreteerd worden: enerzijds als het aanbrenge van verbeteringen aan een onvolkomen tekst van een wetsontwerp (waarin zich bv. lacunes of tegenstrijdigheden bevinden) en anderzijds als het oneens zijn, het verwerpen van de geest van het wetsontwerp of een deel van het wetsontwerp. We verlaten hier dan de zuiver legislatieve functie van de Senaat en betreden het terrein van de politiek. De Senaat gaat niet langer het wetgevende werk van de Kamer van volksvertegenwoordigers vervolledigen, maar, integendeel, dat wetgevende werk dwarsbomen. Wij zullen hieronder

26. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 2, pp. 342-347 en 388-390.

27. In de periode 1831-1893 werden slechts 94 van de 3.500 à 4.000 ontwerpen die door de Kamer aan de Senaat werden overgemaakt geamendeerd (cf. G. SMETS, *La Réforme*, p. 76). Stengers (J. STENGERS, "Les caractères", p. 34) citeert de door hertog d'Ursel in 1893 vernoemde cijfers: minder dan 100 amenderingen op een totaal van 4.000 à 4.500 overgemaakte ontwerpen.

uitsluitend oog hebben voor deze tweede vorm van interpretatie van het amenderingsrecht.

Zo is er bijvoorbeeld de amendering van het wetsontwerp op de rechterlijke organisatie (betreffende de vergoeding voor magistraten) op 12 juli 1832 (met 27 tegen 4 stemmen). En dit niettegenstaande de druk uitgeoefend door regeringsleider de Muele-naere, die de Senaat vroeg het ontwerp ongeamendeerd goed te keuren om alzo te vermijden dat het ontwerp opnieuw door de Kamer zou moeten behandeld worden. Senator d'Ansembourg fulmineerde tegenover dergelijke uitlating die erop gericht was de rol van de Senaat teniet te doen. Vijf dagen later ontving de Senaat reeds het opnieuw door de Kamer geamendeerde (en dus in zijn oorspronkelijke tekst herstelde) regeringsontwerp. Dit keer bond de Senaat in omdat de regering beloofde op korte termijn een oplossing voor te stellen voor het specifieke probleem van de vergoedingen van de magistraten. Blijkbaar werd ook door de senatoren het hoger belang ingezien, nl. de noodzaak van een zo vlug mogelijk in werking treden van een justitioneel apparaat. Senator de Rodes verwoordde het als volgt: "Il faut entre les chambres une heureuse rivalité, mais des concessions mutuelles pour le bien du pays." Het ontwerp werd goedgekeurd met 22 tegen 4 stemmen²⁸.

Verder waren er onder meer de amenderingen van het wetsontwerp betreffende de mijnen (meer specifiek de samenstelling van de mijnraad) op 11 juni 1836²⁹ en van het wetsontwerp op de gemeentelijke wegen (en meer bepaald de kosten die voortvloeien uit het onderhoud ervan) op 10 maart 1841³⁰.

Nuttig voor de zienswijze van de senatoren zelf op de invulling van hun wetgevende bevoegdheden is de casus van de amendering van het wetsontwerp betreffende de organisatie van de Militaire School op 23 januari 1838. Het voorzag in de oprichting van een Militaire School, ter vervanging van de in december 1831 opgerichte voorlopige school voor aspiranten. Het zou vooral de lokalisatie van de op te richten school zijn die voor moeilijkheden zou zorgen.

De Kamer had immers beslist, bij een meerderheid van 42 tegen 36 stemmen, de tekst van het regeringsontwerp (art. 1) te wijzigen in die zin dat de Militaire School zou gevestigd worden "dans une des places de guerre du royaume, au choix du gouver-

28. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 68-70.

29. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 471-472.

30. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 2, pp. 64-65.

nement". De Senaatscommissie kon met de voorgestelde tekst evenwel niet akkoord gaan omdat in haar ogen de kamers aan het staatshoofd-opperbevelhebber onder geen beding de vestigingsplaats van de Militaire School konden opleggen, net zo min als zij de verblijfplaats van een of ander regiment of bataljon konden bepalen. De commissie stelde dus voor de tekst van art. 1 te wijzigen als volgt: "il sera établi dans le royaume [...]". De tussenkomenst van graaf Duval de Beaulieu, die pleitte voor een aanvaarding van het commissieamendement, leert ons iets meer over hoe deze senator de verhouding zag van de twee kamers van het parlement: de houding van de Senaat moet, zo stelde hij, zoveel mogelijk in overeenstemming blijven met deze van de Kamer. Daarom is het niet wenselijk niet-significante wijzigingen door te voeren aan reeds in de Kamer goedgekeurde teksten. Nochtans komt het in belangrijke dossiers iedere kamer toe haar mening te formuleren, zeker indien daarmee de voorliggende wetteksten worden gecorrigeerd. Het uitlokken van een conflict met de Kamer moet echter ten allen prijze vermeden worden. Senator De Man d'Hombbrugge daarentegen vond het ongepast het ontwerp opnieuw voor te leggen aan de Kamer. Het was immers, in zijn ogen, weinig waarschijnlijk dat deze het geamendeerde ontwerp van de Senaat zou aanvaarden. Hij wenste niet verantwoordelijk gesteld te worden voor de onaangename gevolgen die eruit zouden kunnen voortvloeien. Ook graaf de Mérode was van oordeel dat het wenselijk was in deze materie het oordeel van de Senaat te laten afhangen van dat van de Kamer. Hij kon geen amendement aanvaarden waarvan het onmiddellijke gevolg een verdeeldheid tussen twee takken van de wetgevende macht inhield. Naar het einde van het debat toe verleende ook minister van Oorlog Willmar zijn steun aan de voorgestelde amendering van art. 1 van het ontwerp zoals het door de Kamer was goedgekeurd. Voorzitter baron de Stassart nam als laatste het woord. Vooral zijn uitlating omtrent de verhouding tussen de twee wetgevende kamers is van belang: "Je la crois [en hij bedoelde hiermee de Kamer van volksvertegenwoordigers] trop animée du désir de conserver l'harmonie si nécessaire entre les différentes branches du pouvoir législatif pour prétendre nous imposer constamment sa manière de voir." Uiteindelijk werd het amendement van art. 1, voorgesteld door de Senaatscommissie, aanvaard met 24 tegen 20 stemmen.

De Kamer besprak het geamendeerde ontwerp in zijn zitting van 9 maart 1838. De Kamercommissie stelde voor het geamendeerde ontwerp te verwerpen en vast te houden aan de oorspron-

kelijke versie van de Kamer. Minister Willmar riep de kamerleden echter op het geamendeerde ontwerp van de Senaat, die zich "avec beaucoup de prudence et de sagesse" had ingespannen "à faire une véritable oeuvre de conciliat", te steunen. Artikel 1 zoals goedgekeurd door de Senaat werd uiteindelijk met 41 tegen 36 stemmen aangenomen³¹.

Algemeen kan men echter stellen dat de discussies in de Senaat als bijkomstig werden aanzien: de door de Kamer goedgekeurde teksten werden slechts in bescheiden mate (politiek) geamendeerd.

3.2 *De regeringsvormende functie ("government making power")*

Ook deze functie omvat twee aspecten, nl. de investituur- en de controlefunctie.

3.2.1 Over de rol van de Senaat bij de totstandkoming van de regering, de zgn. investituurfunctie (het vestigen van het vertrouwen in de regering) kunnen we betrekkelijk kort zijn, vermits er in de periode 1831-1847 geen eigenlijk investituurdebat plaats vond. Daartegenover stond wel het gebruik van het voorlezen van een troonrede door de Koning, bij de opening van het parlementaire jaar. De Senaat beperkte zich hierna tot het opstellen en goedkeuren van een adres aan de Koning, waarin de voornaamste verzuchtingen van de senatoren aangaande het in het verleden gevoerde en het voor de toekomst aangekondigde regeringsbeleid werden aangekaart. Deze goedkeuring van het adres kan ons inziens wel enigszins aanzien worden als een vorm van het schenken of het behouden van het vertrouwen in de regering. Aan de opstelling van dit adres ging in de Senaat een debat vooraf waarin het in de troonrede voorgestelde regeringsbeleid werd besproken en waaraan ook leden van de regering deelnamen. Dezen verschaften toelichting bij het gevoerde en het te voeren beleid en verdedigden het daar waar nodig was. Enkele treffende voorbeelden:

In de jaren 1832-1839 stond het adres vaak bol van patriottische oproepen voor een noodzakelijke standvastigheid en vastberadenheid van de Belgische regering bij de onderhandelingen met

31. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 596-602 en 635-636.

Nederland, vooral dan met betrekking tot Luxemburg en Limburg³².

Na de troonrede van november 1834 weigerden enkele senatoren zelfs het vertrouwen in de regering; zij verweten de regering onvoldoende maatregelen getroffen te hebben om de Orangistische manifestaties van april 1834 te Brussel en de eruit voortvloeiende tegenmanifestaties te voorkomen. Opmerkelijk daarbij was wel dat de verantwoordelijke regering-Goblet-Lebeau-Rogier ondertussen reeds, onder druk van de omstandigheden en met instemming van Leopold I, vervangen was geworden door de regering-de Theux³³.

Ook het adres na de troonrede van november 1841 loont de moeite omdat het duidelijk de ommezwaai aantoont in de politieke geesten: we zitten ondertussen in wat wordt genoemd de vervalperiode van het Unionisme en sommige senatoren lijken reeds moeite te hebben met een zinsnede waarin wordt gesteld dat aan de Koning de "eendrachtige wensen" ("les vœux d'union") van de senatoren worden overgemaakt³⁴. Dit heeft uiteraard alles te maken met het ernstige conflict dat enkele maanden voordien ontstaan was tussen de regering en de Senaat³⁵.

In dezelfde zin kunnen we de bespreking van de troonrede van november 1845 vermelden. Na de totstandkoming van het sterk unionistisch getinte en zelfs door de omgeving van de Koning samengestelde kabinet-Van de Weyer waren de verwijten aan de nieuwe regeringsleider niet uit de lucht. Enkele liberaal-gezinde senatoren namen aanstoot aan het blijvend negeren van de gewijzigde politieke realiteit, nl. het langzaam uitgroeien van de bestaande ideologische groepen tot politieke partijen³⁶. Het Unionisme liep inderdaad op zijn laatste benen.

3.2.2 Een tweede onderdeel van de regeringsvormende functie betreft de controlefunctie (het handhaven en het eventueel opzeggen van het vertrouwen in de regering). Niet alleen bij de aanvang van de zitting, maar ook tijdens de gehele zittingsduur kan de Senaat zich uitspreken over het door de regering gevoerde beleid.

32. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 120, 176, 274, 550 en 688.

33. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, p. 564.

34. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 2, pp. 142-143.

35. Cf. *infra*.

36. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 2, pp. 493-494.

Zo bieden met name de besprekingen voorafgaand aan het jaarlijks stemmen van de staatsbegrotingen en van het legercontingent aan de senatoren de mogelijkheid om zich over bepaalde aspecten van het beleid van de regering uit te spreken. Eénmaal tijdens de unionistische periode leidde dit tot een bijzonder ernstig conflict tussen de Senaat en de regering.

Bij de bespreking van de begroting van Binnenlandse Zaken in de Senaatszitting van 12 maart 1841 verweten een aantal katholieke senatoren het exclusieve karakter van de regering, alsook het feit dat ze zich zou laten inspireren door het in de pers verspreide anti-unionistische standpunt van Paul Devaux. De regering-Lebeau was inderdaad het eerste (liberaal-)homogene kabinet in de Belgische geschiedenis. De katholieke meerderheid in de Senaat stond hier zeer vijandig tegenover. De regering reageerde heftig: de Senaat had helemaal het recht niet om te dreigen met het verwerpen van een begroting, dit recht kwam alleen toe aan de Kamer, die als enige de uitdrukking was van de wil van de natie. Een heftigere aanval op het aristocratische karakter van de Senaat was moeilijk denkbaar. Op 16 maart legden tien senatoren een ontwerp van adres aan de Koning ter goedkeuring voor aan de plenaire Senaat. Hierin brachten ze de verdeeldheid die sinds enkele maanden binnen de politieke instellingen heerste ter kennis van het staatshoofd. Er stond onder meer te lezen: "Pouvoir essentiellement modérateur, les efforts du Sénat tendront constamment à concilier les opinions dans l'intérêt général." Vervolgens riepen de indieners de Koning op een einde te stellen aan "ces funestes divisions". Het adres was ontegensprekelijk een pleidooi voor de terugkeer naar gemengde regeringen. Minister van Justitie Leclercq herhaalde tijdens de zitting meermaals dat de regering de aanneming van het ontwerp zou beschouwen als een uiting van wantrouwen tegen de regering. Dit kon evenwel niet beletten dat het adres met 23 tegen 19 stemmen werd goedgekeurd en werd verzonden aan de Koning. Deze antwoordde op 18 maart: "Je n'ai jamais douté des bonnes intentions du sénat. J'examinerai cette adresse avec attention."³⁷ De stellingname van de Senaat veroorzaakte heel wat deining in het land en in politieke kringen: regeringsleider Lebeau verzocht de Koning om de ontbinding van de kamers, of althans van de Senaat. Doch Leopold ging er niet op in. Hierop ontstond er verdeeldheid binnen

37. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 2, pp. 51, 54 en 62-64; J. STENGERS, "Les caractères", pp. 34-35.

de regering: Lebeau en Rogier verweten de Koning de principes van de parlementaire democratie met voeten te treden. Uiteindelijk bood de regering haar ontslag aan, dit werd door de Koning aanvaard en de volgende regering-Nothomb zou opnieuw een gemengde regering zijn³⁸. Nochtans was de overwinning van de Senaat eerder bescheiden: de Senaat, die in deze casus nochtans zelf aanspraak maakte op dezelfde grondwettelijke bevoegdheden als de "volks"kamer, durfde het uiteindelijk niet aan de begroting te verwerpen. Bovendien voegden zich bij de heftige verwijten aan zijn adres van liberale zijde (de pers, gemeentebesturen van grote steden) ook deze vanwege de democraten, die in het adres aan de Koning een uiting zagen van een heimwee vanwege de aristocratische Senaat naar het Ancien Régime³⁹.

Dit alles zal de Senaat er in toekomst van weerhouden een tweede maal dergelijk initiatief op te starten.

Niet alleen de begrotingsbesprekingen bieden echter de mogelijkheid om tijdens de parlementaire zitting het vertrouwen in de regering op te zeggen, ook door het verwerpen van door de regering ingediende wetsontwerpen kan de Senaat het gevoerde beleid kelderen⁴⁰.

In de periode 1831-1847 gebeurde dit viermaal, het betrof echter steeds dossiers van gering politiek belang: tijdens het zittingsjaar 1833-1834 betrof het het wetsontwerp tot herinvoering van de bepalingen van de wet van frimaire van het jaar VII, inzake de heffing van registratiekosten op de openbare verkoop van bepaalde landbouwproducten (hout en bepaalde vruchten). De Senaat verwierp het ontwerp unaniem! Een motivatie hiervoor is niet moeilijk te achterhalen. Ze werd ook met zoveel woorden door graaf d'Arschot ter zitting meegedeeld, nl. de wet betekende een financiële ramp voor de boseigenaars, die het trouwens al moeilijk hadden door het stijgende gebruik van steenkool als brandstof in de industrie. De verwerping kan dus ontegensprekelijk worden omschreven als een beslissing van een maatschappelijke klasse die geschaad werd in haar materiële belangen⁴¹.

Een tweede geval deed zich voor in mei 1836 bij de behandeling van het wetsontwerp betreffende de onkosten van de kamers van koophandel. Ook dit ontwerp werd unaniem verworpen, en

38. G. SMETS, *La Réforme*, pp. 90-94.

39. G. SMETS, *La Réforme*, pp. 93-94.

40. In de periode 1831-1893 gebeurde dit 19 maal. Cf. G. SMETS, *La Réforme*, p. 76 en 79-80.

41. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, p. 286.

wel omwille van twee redenen: ten eerste vonden sommigen het meer aangewezen om deze materie pas te regelen na de aangekondigde volledige reorganisatie van de kamers van koophandel; ten tweede oordeelde het merendeel van de senatoren het niet opportuun de onkosten van de kamers ten laste van de staat te stellen. In voorkomend geval zouden overal dergelijke kamers worden opgericht en dit vond men niet wenselijk⁴².

De derde casus deed zich voor tijdens het zittingsjaar 1836-1837 en behandelde het wetsontwerp betreffende het huwelijk van militairen. Het enige artikel van het ontwerp bepaalde dat het aangaan van een huwelijk vóór 1 januari van het jaar waarin zijn militieklasse werd opgeroepen, niet langer een vrijstelling van militaire dienst inhield. De senatoren waren echter van oordeel dat het niet wenselijk was, omwille van enkele misbruiken die zich in een bepaalde streek van het land (met name bepaalde delen van Namen en Henegouwen) hadden voorgedaan, een wet goed te keuren die heel wat meer onaangename gevolgen met zich meebracht voor "l'honneur des familles". Het ontwerp werd, op 1 stem na, unaniem verworpen⁴³.

Een laatste gelijkaardig voorval betrof, trouwens tijdens dezelfde zittijd, het wetsontwerp dat de functie van districtscommissaris onverenigbaar verklaarde met het ambt van volksvertegenwoordiger of senator. Het werd, ondanks de verdediging van enkele senatoren, die er een poging in zagen om het aantal onafzetbare ambtenaren in het parlement te beperken, verworpen met 20 tegen 7 stemmen⁴⁴. Ons inziens kan men in beide laatste cassen toch wel de uiting zien van een zekere conservatieve invloed die de Senaat, krachtens de opinie van het Nationaal Congres, geacht werd uit te oefenen.

De controlefunctie behelst verder nog het interpellatie- en het vragenrecht alsook het recht van onderzoek. Van beide laatste wordt echter in de Senaat geen gewag gemaakt tijdens de periode van het Unionisme. De interpellaties gericht tot de regering of een lid ervan hadden betrekking op bepaalde beleidsdaden, of juist het ontbreken ervan, van de regering. Ze behandelen uiteenlopende onderwerpen (alhoewel in de periode 1831-1839 de onderhandelingen op de Conferentie van Londen er regelmatig het onderwerp van uitmaken); zij hebben evenwel in de betrok-

42. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, p. 468.

43. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, pp. 561-562.

44. L. HYMANS, *Histoire*, dl. 1, p. 559.

ken periode nooit geleid tot het opzeggen door de Senaat van het vertrouwen in de regering of in een lid ervan.

4. BESLUIT

Wat is nu de eindbalans inzake de uitoefening van de grondwettelijke bevoegdheden van de Senaat? Op wetgevend vlak vulde hij een bescheiden rol: zo maakten de senatoren zelden gebruik van hun initiatiefrecht en bleef ook het aantal amenderingen beperkt. Niet alleen was er de druk van de regering om een in de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd ontwerp ongewijzigd door de Senaat te laten goedkeuren, ook de senatoren zelf waren eerder terughoudend in de uitoefening van de hun toebedeelde bevoegdheden en waren niet zelden bevreesd voor de mogelijke gevolgen van een terugzending van een geamendeerd ontwerp naar de Kamer. De senatoren hebben het in geen enkel van de grote politieke dossiers aangedurfd in te gaan tegen de wil van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De vrees voor een conflict tussen beide kamers hing vaak als een zwaard van Damocles boven de Hoge Vergadering⁴⁵.

Op politiek vlak was er slechts éénmaal sprake van een ernstig conflict met de regering, maar ook toen durfde de Senaat niet tot het uiterste te gaan. Voor het overige werd het regeringsbeleid slechts uiterst zelden, en dan nog in relatief onbelangrijke materies, gecounterd; éénmaal gebeurde dit overduidelijk ter verdediging van het eigen klassebelang, in de andere gevallen kan van enige conservatieve invloed gewag gemaakt worden.

Kortom, alhoewel grondwettelijk toebedeeld met quasi-dezelfde bevoegdheden als de Kamer, moest de Belgische Senaat zich in de beginjaren van zijn bestaan ontegensprekelijk tevreden stellen (of moeten we zeggen stelde de Belgische Senaat zich tevreden?) met een bescheiden plaats in het parlementaire systeem, overduidelijk in de schaduw van de preponderante Kamer van volksvertegenwoordigers.

45. Cf. J. STENGERS, "Les caractères", p. 34.