

De problematiek van een grondwetsherziening

door Herman Fr. DE CROO,

Advokaat,

Assistent aan de Rechtsfaculteit van de Vrije Universiteit te Brussel.

★

De wetgevende Kamers, gesproken uit de algemene verkiezingen van 23 mei 1965 bezitten, naast hun normale bevoegdheden, de macht om de grondwet te veranderen in de perken aangegeven door de vooropgestelde herzieningsverklaringen gestemd in 1965 (1).

Wij hebben reeds twee belangrijke bijdragen gewijd aan het probleem van de eerste faze van de herziening van de grondwet (2). Wij beperken ons hier tot het inleiden van een algemene tabel.

In bijgaande tabel komt, onder beknopte vorm, een vergelijking tot stand tussen de twee vooropgestelde grondwetsherzieningen van 1954 en van 1958 en deze van 1965.

Terzelfdertijd hebben wij de in 1965 door de regering neergelegde teksten aangegeven met hun eventuele wijzigingen na besprekingen door Kamer en Senaat, gestemd.

Uit de tabel kan een eerste en belangrijke vaststelling worden getrokken : de huidige grondwetgevende Kamers hebben, op één uitzondering na, een even grote taak als hun voorgangers van 1954-1958 en van 1958-1961 (3).

Nochtans zal de opdracht van de huidige grondwetgevende Kamers veel ruimer zijn. Men mag terecht verklaren dat het de ruimste opdracht is die men ooit aan de grondwetgevende Kamers, sedert 1831, toevertrouwd heeft.

Niet alleen vindt men de noodzakelijke aanpassing van ons Staatsbestel aan de internationale rechtstoestand terug, maar worden er een reeks zeer diepgaande en nieuwe bepalingen in het vooruitzicht gesteld.

Het invoegen van de artikelen 3bis en 38bis — met de nodige aanpassing van het artikel 23 — vormen wellicht de belangrijkste aanpassing van het unitair staatsbestel van België aan de wezenlijkheid van twee (zelfs drie) onderscheidbare en min of meer homogene gebieden die, taalkundig tenminste, duidelijk afgebakend kunnen worden.

Deze door de regering neergelegde verklaringen tot herziening, werden in hun geheel door Kamer en Senaat opgenomen. De lange politieke voorbereiding ervan verklaart dit voldoende (4).

Het parlementair initiatief behelsde, tijdens de korte debatten die de eerste faze van een zo belangrijke grondwetsherziening vergezelden, vooral minder omvangrijke aanpassingen.

(1) *Belgische Staatsblad*, 17 april 1965.

(2) DE CROO (Herman Fr.), « 1961-1965: De Wording van een Grondwetsherziening », in *Rechtskundig Weekblad*, 1964-1965, kol. 1729 tot 1758.

DE CROO (H.Fr.), « Vers une nouvelle Révision Constitutionnelle? », in *Journal des Tribunaux*, 1965-1966, pp. 181-189.

De eerste studie behandelt op uitvoerige wijze het tot stand komen van de verklaringen tot de herziening van de grondwet gedurende de legislatuur 1961-1965. De tweede bijdrage heeft het veeleer over de problemen van de machtsbeperking door de gewone werkgever aan de grondwetgever opgelegd, over de politieke akkoorden terzake en de ontleding van de voorziene bepalingen.

(3) De uitzondering betreft bepalingen te voorzien om de vervanging van een rechtmatig verhinderd Kamerlid of Senator, grondwettelijk te regelen. Alhoewel niet voorgesteld door de regering kwam een gelijkwaardig voorstel wel in de Senaat voor. De Kamer verwierp het.

(4) Een politieke werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van de toenmalige regeringscoalitie CVP-BSP) en een Driepartijenkommissie voor de hervorming der instellingen, hadden de aan gang zijnde grondwetsherziening zorgvuldig voorbereid.

De besluiten van deze twee extra-parlementaire werkgroepen (alhoewel in overgrote meerderheid samengesteld uit politieke personaliteiten, die in Kamer en Senaat zetelden) werden als *Parlementaire bescheiden* neergelegd met het regeringsontwerp, houdende de te herziene bepalingen van de grondwet: zie P.B. Kamer (1964-1965), Nr 993/1.

Nochtans is het op initiatief van de Kamer van Volksvertegenwoordigers dat de belangrijke bepaling om aan publiekrechtelijke instellingen, toe te laten, voorstellen te maken, aan Wetgevende Kamers of aan de regering, werd ingelast.

Hetzelfde geldt voor de nieuwe mogelijkheden aan grote agglomeraties en aan federaties van gemeenten geboden. De grondwet zal eventueel bepalen welke de regelen zullen zijn voor het oprichten van grote agglomeraties en voor het samenstellen van federaties van gemeenten, terwijl beide nieuwe instellingen over een eigen belastingspotentieel zullen kunnen beschikken.

Een van de belangrijkste verklaringen tot herziening, door de regering neergelegd, werd verworpen. Zij had een eventuele delegatie vanwege de wetgevende Kamers aan hun commissies met zich gebracht (5).

Tenslotte laat bijgaande tabel ons toe de houding van de Senaat, bij het formuleren en het bepalen van de inhoud der aangeduide verklaringen tot herziening, te ontleden.

De veralgemening der verklaringen en de weigering om bindende voorschriften te stemmen, komt nog meer tot uiting wanneer men weet dat, menigmaal in deze voorbereiding, de houding van de Senaat fundamenteel verschilde van deze van de Kamer.

Gans het dilemma van Wetgevende Kamers tegenover Grondwetgevende Kamers, komt hier tot uiting (6).

De Senaat wenste aan de Grondwetgevende Kamers een zo breed mogelijke bevoegdheid te schenken, door haar geen te enge verklaringen tot herziening na te laten. De Kamer verkoos echter dat de vooropgestelde tweede fase van de grondwetsherziening zou geschieden volgens een welbepaalde manier aan de hand van voorafgaandelijke nauw bepaalde verklaringen (7).

De werkzaamheden die de tweede fase van de grondwetsherziening uitmaken zijn begonnen (8).

Zij zullen met evenveel aandacht door de politici, als door de publicisten gevolgd worden.

(5) « Titel III, door invoering van een artikel 26 bis, betreffende de eventuele delegatie door elk der Kamers van bepaalde bevoegdheden aan hun commissies of afdelingen ». Zie *P.B. Kamer* (1964-1965), Nr 993/1, blz. 9 en blz. 25.

Dit is nochtans een zeer scheppend idee. Zie bv. DE CROO (Herman, Fr.), « Parlement et Gouvernement », Bruylant, 1965 (Brussel), blz. 151, waar sommige voorbeelden worden ontleed. Het systeem werkt ook goed in Italië. Zie bv. GOGUEL (Fr.), « La procédure italienne de voter les lois en commissions », *Rev. Française de Sc. Pol.*, 1954, blz. 836-842.

(6) Zie DE CROO (H. Fr.), « Rechtskundig Weekblad », *Op. cit.*, kol. 1747

(7) Zie terzake onze ontleding, gestaafd op de « Rechtspraak » van de voorgaande herzieningen van de grondwet: DE CROO (H. Fr.), *Op. cit. Journal de Tribunaux*, 1965-1966, pp. 186-187.

(8) *P.B. Kamer* (1965-1966), Nr 47/1: De samenstelling van de Commissie voor de herziening van de Grondwet.

Tabel der vooropgestelde te herziene bepalingen van de grondwet

★

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Geamendeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 (Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
1 ^o . Artikel 1, door opheffing van het vierde lid.	Idem	Van het 4 ^e lid van artikel 1 van de Grondwet.	Idem	—	Artikel 1, alinea 4.
2 ^o . Titel I, door invoeging van een artikel 3 bis, betreffende de taalgebieden.	Idem	Idem	—	—	—
3 ^o . Artikel 6, teneinde (inzonderheid) nader te bepalen dat de gelijkheid van de Belgen voor de wet, elk onderscheid volgens geslacht, godsdienst of ras uitsluit.	Artikel 6, teneinde nader te bepalen dat de gelijkheid van de Belgen voor de wet, elk onderscheid met name volgens geslacht godsdienst of ras uitsluit.	Artikel 6 van de Grondwet.	Artikel 6, door toevoeging van een derde lid, betreffende het weren van elke discriminatie.	Idem	—
4 ^o . Artikel 22 van de Grondwet.	Idem	Idem	—	—	Artikel 22.
5 ^o . Artikel 23 van de Grondwet.	Idem	Idem	—	—	—
6 ^o . Titel II door invoeging van de bepalingen betreffende de economische en sociale rechten.	Idem	Idem	—	—	—
Nihil.	Titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 25 bis betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen.	Idem	—	—	Artikel 25 bis, betreffende de uitoefening van bevoegdheden door supranationale of internationale gezagsorganen.
7 ^o . Titel III, door invoeging van een artikel 26 bis, betreffende de eventuele delegatie, door elk der Kamers van bepaalde bevoegdheden aan hun commissies of afdelingen.	Verworpen.	Verworpen.	—	—	—
8 ^o . Artikel 27.	Verworpen.	Artikel 27.	Verworpen.	Idem	—
9 ^o . Artikel 36.	Verworpen.	Artikel 36.	Idem	—	Artikel 36.

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Geamendeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 (Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
10°. Titel III, hoofdstuk I, door invoeging van een artikel 38 bis, houdende regeling van de bijzondere procedure welke moet worden in acht genomen voor wetsontwerpen of voorstellen, die de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen ernstig in gedrang zouden kunnen brengen.	Idem	Idem	—	—	—
11°. Artikel 39 met uitzondering van de tweede volzin van die bepaling.	Artikel 39 met uitzondering van de tweede volzin van die bepaling en wel alleen om rekening te houden met de nieuwe technische procédés waarvan de parlementsleden gebruik maken bij het uitbrengen van hun stem.	Artikel 39.	Artikel 39, met uitzondering van de laatste zin.	Idem	Artikel 39.
Nihil.	Nihil.	Titel III, hoofdstuk I, door invoeging van een artikel 39 bis, betreffende de vervanging van een lid van de Kamer of de Senaat wanneer deze verhinderd is aan de beraadslagingen en de stemmingen deel te nemen.	Verworpen.	niet overgenomen	Titel III, hoofdstuk I door de toevoeging van bepalingen door invoeging van bepalingen op grond waarvan de leden van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die geroepen worden om het ambt van minister uit te oefenen, om in publiekrechtelijke supranationale of internationale organisaties te zeten of om militaire dienst te verrichten, aan een ander lid volmacht kunnen geven om hun plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de Vergadering.
12°. Artikel 41.	Verworpen.	Verworpen.	—	—	—
13°. Artikel 47.	Idem	Artikel 47, eerste en derde lid.	Idem	—	—
Nihil.	De overgangsbepalingen van artikel 47, door opheffing ervan.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen in de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen betreffende de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	—	Artikel 47, eerste lid door wijziging van de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in de zelde gemeente ». Artikel 47, derde lid.

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd, geamendeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Geamendeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 (Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
14°. Artikel 49.	Idem	Idem	—	—	—
15°. Artikel 52.	Idem	Idem	—	—	Artikel 52.
Nihil.	Van de overgangsbepalingen van artikel 52 door opheffing ervan.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen in de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen betreffende de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Idem	Overgangsbepalingen van artikel 47.
16°. Artikel 53.	Idem	Idem	—	—	—
Nihil.	Van de overgangsbepalingen van artikel 52 door opheffing ervan.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen in de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen betreffende de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Idem	Overgangsbepalingen van artikel 52. Overgangsbepalingen van artikel 53. Overgangsbepalingen van art. 56 bis.
17°. Artikel 54.	Verworpen.	Artikel 54.	Verworpen.	Idem	—
18°. Artikel 56 bis.	Van artikel 56 bis : a) met het oog op de afschaffing of de eventuele wijziging van de voorwaarden van verkiesbaarheid waaraan de rechtstreeks gekozen senatoren moeten voldoen. b) met het oog op de eventuele vaststelling van de voorwaarden van verkiesbaarheid, waaraan de provinciale en gecoöpteerde senatoren moeten voldoen.	Van artikel 56 bis : Zonder uitsluiting van de eventuele bepalingen van kwalificaties voor de provinciale en gecoöpteerde senatoren.	Idem	—	Artikel 56 bis.
Nihil.	Van de overgangsbepalingen van artikel 56 bis, door opheffing ervan.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen in de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Tot opheffing van de overgangsbepalingen betreffende de artikelen 47, 52, 53 en 56 bis van de Grondwet.	Idem	—
19°. Van artikel 56 ter.	Idem	Idem	—	—	—
20°. Van artikel 57.	Idem	Idem	—	—	Artikel 57.
Nihil.	Nihil	Artikel 59.	Verworpen.	Idem	—
21°. Titel III, hoofdstuk II, door invoeging van een artikel 65 bis, houdende bepalingen betreffende het statuut van de verschillende categorieën van ministers.	Verworpen.	Verworpen.	—	—	—
22°. Van artikel 68.	Idem	Idem	—	—	Artikel 68.
23°. Van artikel 70, 1° lid.	Idem	Idem	—	—	Artikel 70, eerste lid.

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd, gearundeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd, gearundeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Gearundeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 (Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
Nihil.	Titel III, hoofdstuk II, afdeling II, door invoeging van één of meer nieuwe bepalingen, handelende over het statuut van de staatssecretarissen en van de onderstaatssecretarissen, en van de artikelen 36, 43, 56 bis, 63, 65, 73, 79, 82, 86, 87, 88, 89, 90, 91 en 134, doch enkel met het oog op de coördinatie van die teksten met de eventuele instelling van de functies van staatssecretaris en onderstaatssecretaris.	Titel III, hoofdstuk II, afdeling II, door invoeging van één of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van staatssecretaris en van onder Staatssecretaris.	Idem	—	—
24°. Artikel 84.	Idem	Idem	—	—	—
25°. Artikel 92.	Verworpen.	Verworpen.	—	—	—
Nihil.	Titel III, door invoeging van een hoofdstuk II bisrecht van voorstel-bevatende een artikel 91 bis, atd ertoe strekt door de wet aangewezen publiekrechtelijke instellingen, zoals cultuurraden, economische en sociale raden, te machtigen voorstellen bij de Regering of bij de Kamers aanhangig te maken met inachtneming van de door de wet gestelde voorwaarden, welke met name betrekking hebben op de gekwalificeerde meerderheden, waaraan die voorstellen in die instellingen onderworpen zouden zijn.	Verworpen. (zie artikel 27)	Titel III, door invoeging van bepalingen die ertoe strekken publiekrechtelijke instellingen te machtigen voorstellen bij de Regering of bij de Kamers aanhangig te maken.	Idem	—
26°. Artikel 93.	Idem	Idem	—	—	—
27°. Artikel 96.	Idem	Idem	—	—	—
28°. Artikel 97.	Idem	Idem	—	—	—
29°. Artikel 98.	Idem	Idem	—	—	—
Nihil.	Nihil.	Artikel 99.	Verworpen.	Idem	—
30°. Artikel 104.	Idem	Idem	—	—	—
31°. Artikel 105, 2° lid.	Verworpen.	Artikel 105.	Artikel 105 door toevoeging van een bepaling betreffende de arbeidsgerechten.	—	—

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd, gemendeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd, gemendeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Gemendeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 (Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
32°. Titel III, hoofdstuk III, door invoeging van een artikel 107 bis, betreffende de niet-toepassing van internrechterlijke wets-of verordeningsbepalingen die in strijd zouden zijn met het internationaal recht of met het gemeenschapsrecht van supranationale instellingen.	Titel III, hoofdstuk III door invoeging van een artikel 107 bis betreffende conflicten tussen wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van intern recht en bepalingen van internationaal recht of gemeenschapsrecht.	Idem	—	—	—
33°. Titel III door invoeging van een hoofdstuk III bis betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van Stete.	Idem	Idem	—	—	—
34°. Van artikel 108.	Van artikel 108 en van titel III, hoofdstuk IV, door invoeging van een artikel 108 bis, waarbij het mogelijk wordt gemaakt in voorkomend geval te bepalen welke principes gelden voor de federaties van gemeenten en de grote agglomeraties.	Artikel 108.	Idem	—	—
Nihil.	Nihil.	Titel III, hoofdstuk IV, door invoeging van artikel 108 bis, waarbij het mogelijk wordt gemaakt in voorkomend geval te bepalen welke principes gelden voor de federaties van gemeenten en de grote agglomeraties.	Idem	—	—
Nihil.	Artikel 110, door toevoeging van een bepaling met betrekking tot de belastingen ten gunste van de grote agglomeraties en federaties van gemeenten die bedoeld zijn bij de herziening van artikel 108, en door de invoeging van een nieuw artikel 108 bis.	Van artikel 110, door toevoeging van een bepaling met betrekking tot de belastingen ten gunste van de grote agglomeraties en federaties van gemeenten.	Idem	—	—
Nihil.	Artikel 113, door toevoeging van een bepaling met betrekking tot de retributies ten gunste van de grote agglomeraties en de federaties van gemeenten die bedoeld zijn bij de herziening van artikel 108 en door invoeging van een nieuw artikel 108 bis.	Artikel 113, door toevoeging van een bepaling met betrekking tot de retributies ten gunste van de grote agglomeraties en federaties van gemeenten.	Idem	—	—
35°. Titel IV door invoeging van een artikel 115 bis betreffende de financiële programma's welke over verschillende jaren zijn gespreid.	Idem	Idem	—	—	—

Door de regering voorgesteld (1 maart 1965)	Door de kamer goedgekeurd geamendeerd of voorgesteld (24 maart 1965)	Door de Senaat goedgekeurd geamendeerd of voorgesteld (1 april 1965)	Definitieve goedkeuring door de kamer. Geamendeerd of verworpen door de Kamer (6 april 1965)	Definitieve Goedkeuring door de Senaat (8 april 1965)	Voorgesteld voor herziening in 1954 Belg. St. 14 maart 1954) in 1958 (Belg. St. 30 april 1958)
Nihil.	Artikel 116, 2 ^o lid.	Artikel 116, 1ste lid en 2 ^o lid.	Artikel 116, 2 ^o lid.	Idem	—
36 ^o . Artikel 126.	Idem	Idem	—	—	—
Nihil.	Artikel 129, om de verplichte bekendmaking van de gemeentereglementen nader te bepalen.	Verworpen.	Idem	—	—
37 ^o Titel VII, door invoeging van een art. 131 bis, strekkende tot het verbieden van elke grondwetsherziening in oorlogstijd of wanneer de Kamers zich in de onmogelijkheid bevinden vrij te vergaderen op nationaal grondgebied.	Idem	Idem	—	—	—
Nihil.	Artikelen 132, 135 en 136 door opheffing ervan.	Artikel 132.	Idem	—	Artikel 132 door opheffing ervan.
Nihil.	Nihil.	Artikel 135.	Idem	—	Artikel 135 tot opheffing ervan.
Nihil.	Nihil.	Artikel 136.	Idem	—	Artikel 136 tot opheffing ervan.
Nihil.	Nihil.	Artikel 139.	Idem	—	—
38 ^o . Titel VIII, door toevoeging van een art. 140, bepalende dat de Belgische grondwet in het Frans en in het Nederlands is gesteld en dat beide teksten rechtsgeldig zijn.	Titel III, door toevoeging van een artikel 140, bepalende dat de Belgische Grondwet in het Nederlands en in het Frans is gesteld en dat beide teksten rechtsgeldig zijn.	Idem	—	—	Titel VIII door toevoeging van een art. 140, bepalende dat de Belg. Grondwet in het Frans en in het Nederlands is gesteld en dat beide teksten rechtsgeldig zijn.
39 ^o . Van alle artikelen van de grondwet, alleen om de Nederlandse versie ervan vast te stellen.	Van al de artikelen van de Grondwet, alleen om de Nederlandse versie ervan vast te stellen.	Reden bestaat tot vaststelling van de Nederlandse versie van de Grondwet.	Van de tekst van de grondwet om de Nederlandse versie ervan vast te stellen.	Idem	Van al de artikelen van de Grondwet maar alleen om de Nederlandse versie ervan vast te stellen.