

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

14 MEI 1970

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 56bis zonder uitsluiting van de eventuele bepaling van kwalificaties voor de provinciale en de gecoöpteerde senatoren.

VERSLAG

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

DAMES EN HEREN,

I. — Oorsprong.

De oorsprong en bestaansreden van artikel 56bis kunnen wij slechts begrijpen door dit artikel te lezen in samenhang met artikel 53 van de Grondwet.

Aanvankelijk kende ons parlementair regime buiten de troonopvolger en later de prinsen van onze dynastie slechts één categorie van senatoren, te weten de rechtstreeks verkozenen. Het oorspronkelijk artikel 53 luidde als volgt :

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — de heren Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — de heren De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — de heren Schiltz, Van der Elst. — de heer Perin.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — de heren Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — de heren Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — de heer Belmans. — de heer Outers.

Zie :

10 (B. Z. 1968) :

— N° 14/1° : Tekst overgezonden door de Senaat.

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

14 MAI 1970

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 56bis sans exclusion de la détermination éventuelle de qualifications pour les sénateurs provinciaux et cooptés.

RAPPORT

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

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Origine.

L'origine et la raison d'être de l'article 56bis ne peuvent se comprendre qu'en plaçant cet article et l'article 53 de la Constitution dans un même contexte.

Initialement, notre régime parlementaire ne connaissait, en dehors de l'héritier de la couronne et, ultérieurement, des princes de notre dynastie, qu'une seule catégorie de sénateurs, à savoir les sénateurs élus directement. L'article 53 initial était libellé comme suit :

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — MM. Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — MM. De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — MM. Schiltz, Van der Elst. — M. Perin.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — MM. Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — MM. Defraigne, Delforge, Van Lidth de Jeude. — M. Belmans. — M. Outers.

Voir :

10 (S. E. 1968) :

— N° 14/1° : Texte transmis par le Sénat.

« De leden van de Senaat worden gekozen, naar de bevolking van elke provincie, door de ingezetenen, die de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kiezen. »

Het kiezerskorps was derhalve precies hetzelfde voor beide Kamers, maar de voorwaarden van verkiesbaarheid waren grondig verschillend. Voor de Kamer werden de voorwaarden van verkiesbaarheid uitdrukkelijk beperkt tot enkele vereisten van formele aard: nationaliteit, genot van burgerlijke en politieke rechten, woonplaats en leeftijd. Voor de Senaat evenwel werden bovendien voorwaarden van verkiesbaarheid gesteld, die enkel de begoede standen tot de hoge kamer toegang verschaften.

De voor de Senaat gestelde bijzondere voorwaarde van persoonlijk bezit en vermogen, kortweg de cijns geheten, werd opgenomen in artikel 56 onder 5°.

Bij de Grondwetsherziening van 7 september 1893 werd het « cijnsstelsel », spijt toenemend verzet, gehandhaafd. Ook artikel 56-5° bleef behouden, zij het dan met verscheidene wijzigingen betreffende het bedrag van de « cijns ».

Een belangrijke innovatie in 1893 was evenwel het ontstaan van de provinciale senatoren, dank zij een wijziging van artikel 53. Men schijnt op het denkbeeld van de provinciale senatoren gekomen te zijn teneinde enigmatische tegemoet te komen aan diegenen, die ook in de meerderheid meer en meer gekant geraakten tegen de cijnsvoorwaarde voor de verkiesbaarheid van de senatoren. De provinciale senatoren werden van deze cijnsvoorwaarde uitdrukkelijk ontheven. De progressisten kregen in zekere mate voldoening doordat sommige senatoren ontsnapten aan de cijnsvoorwaarde. De conservatieven konden zich troosten met de gedachte, dat de getrapte verkiezing van deze senatoren wel voor de nodig selectie zou blijven zorgen.

Aldus ontstond in 1893 artikel 56bis, dat luidde als volgt :

« De senatoren, door de provinciale raden gekozen, zijn ontslagen van alle voorwaarde van cijns; zij mogen niet behoren tot de vergadering die ze kiest, noch er deel van uitgemaakt hebben tijdens het jaar der verkiezing of gedurende de twee vorige jaren. »

Bij de Grondwetsherziening van 15 oktober 1921 werd het cijnsstelsel afgeschaft voor de kiezers. Het stelsel verdween eveneens als onvervangbare voorwaarde van verkiesbaarheid tot rechtstreeks verkozen senator. De nieuwe tekst van artikel 56bis behield de « cijns » nog enkel als één van de 21 voorwaarden van verkiesbaarheid, die even veel categorieën van verkiesbare senatoren in het leven riepen.

Bij dezelfde Grondwetsherziening werd evenwel een nieuwe categorie van senatoren in het leven geroepen, namelijk de gecoöpteerde. Zowel de provinciale als de gecoöpteerde senatoren ontsnapten aan de bijzondere voorwaarden van verkiesbaarheid, die artikel 56bis oplegde aan de rechtstreeks verkozen senatoren.

Terzelfdertijd werd een nieuw artikel 56ter in het leven geroepen, dat in feite niet anders was dan de tweede zinsnede van het artikel 56bis zoals het in 1893 werd aangenomen.

II. — Voorafgaande procedure.

Artikel 56bis maakte sinds 1954 het voorwerp uit van besprekingen in de Senaat, en vooraleer het op 3 juli 1969 door de Senaat, met 122 tegen 2 stemmen, werd ge-

« Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des Représentants ».

Le corps électoral était donc identique pour les deux Chambres, mais les conditions d'éligibilité étaient fondamentalement différentes. Pour la Chambre, les conditions d'éligibilité étaient expressément limitées à quelques exigences de caractère formel: la nationalité, la jouissance des droits civils et politiques, le domicile et l'âge. Mais pour le Sénat, il était posé en outre des conditions d'éligibilité qui réservaient aux seules classes aisées l'accès à la Chambre haute.

La condition particulière d'éligibilité au Sénat, relative aux possessions personnelles et à la fortune et appelée en abrégé « le cens », a été reprise à l'article 56, sous le 5°.

Lors de la révision de la Constitution du 7 septembre 1893, le « système censitaire » fut maintenu en dépit d'une opposition croissante. L'article 56, 5°, fut également maintenu, mais avec plusieurs modifications en ce qui concernait le montant du « cens ».

La création, en 1893, des sénateurs provinciaux, grâce à la modification de l'article 53, constitua cependant une innovation importante. On semble s'être orienté vers la notion de sénateurs provinciaux en vue de rencontrer quelque peu les objections de ceux qui, dans la majorité également, se montraient de plus en plus hostiles à la condition de cens en ce qui concerne l'éligibilité des sénateurs. Les sénateurs provinciaux étaient expressément dispensés de cette condition de cens. Les progressistes obtinrent satisfaction dans une certaine mesure en raison du fait que certains sénateurs échappaient à la condition de cens. Les conservateurs pouvaient se consoler à l'idée que l'élection de ces sénateurs par degrés continuerait à maintenir l'indispensable sélection.

Telle fut l'origine, en 1893, de l'article 56bis, lequel était libellé comme suit :

« Les sénateurs élus par les conseils provinciaux sont dispensés de toute condition de cens; ils ne peuvent appartenir à l'assemblée qui les élit ni en avoir fait partie pendant l'année de l'élection ou pendant les deux années antérieures. »

A l'occasion de la révision de la Constitution du 15 octobre 1921, le système censitaire fut supprimé pour les électeurs. Ce système fut abandonné également en tant que condition irremplaçable d'éligibilité en qualité de sénateur élu directement. Le nouveau texte de l'article 56bis ne maintint le « cens » que comme l'une des 21 conditions d'éligibilité qui créaient autant de catégories de sénateurs éligibles.

Lors de la même révision de la Constitution, une nouvelle catégorie de sénateurs fut cependant créée, à savoir celles des sénateurs cooptés. Ces derniers, tout comme les sénateurs provinciaux, échappaient aux conditions spéciales d'éligibilité que l'article 56bis imposait aux sénateurs directement élus.

En même temps, il fut inséré un article 56ter, qui n'était en fait rien d'autre que le second membre de phrase de l'article 56bis, tel qu'il avait été adopté en 1893.

II. — Procédure préalable.

L'article 56bis a été discuté au Sénat depuis 1954 et, avant d'être modifié par cette Assemblée le 3 juillet 1969, par 122 voix contre 2, il avait donné lieu, à la Commission

wijzigd had het aanleiding gegeven tot zeer uitvoerige en trouwens ver uiteenlopende besprekingen in de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening.

De aanvankelijke bedoeling van de Kamers en van de Regering schijnt geweest te zijn, het aantal categorieën van verkiesbaarheid te hergroeperen en te beperken, alhoewel reeds tijdens de legislatuur van 1954-1958 stemmen opgingen om het artikel gewoon te schrappen (verslag van de heer De Baeck, stuk van de Senaat, n° 222, van 1966-1967 blz. 6 en volg.). De overgrote meerderheid evenwel beschouwde het als een noodzakelijk uitvloeisel van ons twee kamerstelsel, dat de vereisten van verkiesbaarheid in zekere mate dienden te verschillen van de ene Kamer tot de andere.

In de tekst van de Senaatscommissie, voorlopig aangenomen op 12 maart 1954, werden de vereisten van verkiesbaarheid teruggebracht tot 6 categorieën, en in deze aangenomen op 9 juni 1959 werden zij gebracht op 8 categorieën. Nog steeds betrof het de vereisten van verkiesbaarheid van de rechtstreeks verkozen senatoren.

Op 16 december 1959 werd de aldus gewijzigde tekst van artikel 56bis door de Senaat aangenomen met 145 tegen 5 stemmen.

In de daaropvolgende jaren ondergingen de opvattingen aangaande de vereisten tot verkiesbaarheid van de senatoren gevoelige wijzigingen. Dit blijkt trouwens uit de door de Regering op 3 maart 1965 ingediende verklaring betreffende de herziening van de Grondwet (Stuk van de Kamer n° 993/1 van 1964-1965 blz. 7) :

« Artikel 56bis... dient in zijn geheel aan een nieuw onderzoek te worden onderworpen, dat tot zijn opheffing zou kunnen leiden, of tot vervanging door bepalingen waarbij overeenkomstig de voorstellen gedaan tijdens de werkzaamheden van de commissie, kwalificatievereisten zouden opgelegd worden voor de verkiezing van de provinciale senatoren en van de gecoöpteerde senatoren ».

De kamercommissie voor de Grondwetsherziening ging zelfs een stap verder, door resoluut te opteren « voor de afschaffing van de voorwaarden van verkiesbaarheid waaraan de rechtstreeks verkozen senatoren moeten voldoen en voor de eventuele vervanging door voorwaarden van verkiesbaarheid waaraan de provinciale en gecoöpteerde senatoren moeten voldoen ». (Stuk van de Kamer, n° 993/6 van 1964-1965, blz. 7).

De Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening ging met dit dubbel oogmerk akkoord, doch oordeelde, in het algemeen, dat de voorstellen tot herziening niet strak mogen geformuleerd worden (Stuk van de Senaat, n° 278 van 1964-1965 blz. 17).

Op 20 april 1967 keurde deze Commissie éénparig een nieuwe tekst van artikel 56bis goed, waarbij voor de provinciale senatoren zes categorieën en voor de gecoöpteerde senatoren twee categorieën van verkiesbaarheid werden voorzien, terwijl de rechtstreeks verkozen senatoren niet langer aan enige bijzondere voorwaarde van verkiesbaarheid onderworpen werden (Stuk van de Senaat, n° 222, van 1966-1967 blz. 39).

Tijdens de huidige legislatuur hernam de Senaatscommissie de bespreking van artikel 56bis en keurde op 7 november 1968 eenparig een enigszins gewijzigde tekst van het reeds op 20 april 1967 goedgekeurd artikel goed, zonder evenwel af te wijken van de zoëven samengevatte strekking ervan (Stuk van de Senaat n° 152 van B. Z. 1968).

De besprekingen in de Senaat zelf grepen plaats op 17, 18 en 19 juni 1969 in ongewone omstandigheden, daar de verslaggever afwezig was. Na een bespreking waarin bepaalde tegenstrijdige strekkingen aan het licht traden, werd het ontwerp op 19 juni 1969 teruggezonden naar de commissie. Bij deze gelegenheid stelde de heer Pierson reeds

sénatoriale de Revision de la Constitution, à de très amples débats au cours desquels des thèses fort divergentes avaient d'ailleurs été défendues.

L'intention initiale des Chambres et du Gouvernement semble avoir été de regrouper et de limiter le nombre de catégories d'éligibilité, bien qu'au cours de la législature 1954-1958 déjà, des voix se soient élevées afin de supprimer purement et simplement l'article (rapport de M. De Baeck, Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, pp. 6 et suivantes). La grande majorité considérait néanmoins comme une conséquence nécessaire de notre système bicaméral que les conditions d'éligibilité dussent différer dans une certaine mesure d'une Chambre à l'autre.

Dans le texte de la Commission du Sénat, adopté provisoirement le 12 mars 1954, les conditions d'éligibilité avaient été ramenées à 6 catégories et, dans celui qui fut adopté le 9 juin 1959, elles furent portées à 8 catégories. Il s'agissait toujours des conditions d'éligibilité des sénateurs élus directement.

Le 16 décembre 1959, le texte ainsi modifié de l'article 56bis fut adopté par le Sénat, par 145 voix contre 5.

Au cours des années suivantes, les conceptions relatives aux conditions d'éligibilité des sénateurs se modifièrent sensiblement. C'est ce qui ressort de la déclaration de revision de la Constitution présentée par le Gouvernement le 3 mars 1965 (Doc. Chambre n° 993/1, de 1964-1965, p. 7) :

« L'article 56bis... paraît devoir, dans son ensemble, être soumis à un nouvel examen, qui pourrait même aboutir à sa suppression, ou à son remplacement par des dispositions imposant, conformément à certaines suggestions faites au cours des travaux de la Commission, des qualifications pour l'élection des sénateurs provinciaux et des sénateurs cooptés ».

La Commission de Revision de la Constitution de la Chambre alla même au-delà, en optant résolument pour « la suppression des conditions mises à l'éligibilité des sénateurs élus directement et le remplacement éventuel par des qualifications exigées pour l'élection des sénateurs provinciaux et cooptés » (Doc. Chambre, n° 993/6, de 1964-1965, p. 7).

La Commission sénatoriale de Revision de la Constitution se rallia à ce double point de vue, mais estima, d'une manière générale, que les propositions de revision ne pouvaient être formulées de façon rigide (Doc. Sénat, n° 278, de 1964-1965, p. 17).

Le 20 avril 1967, cette Commission adopta à l'unanimité un nouveau texte de l'article 56bis, prévoyant six catégories d'éligibilité pour les sénateurs provinciaux et deux pour les sénateurs cooptés, les sénateurs élus directement n'étant plus soumis, dorénavant, à aucune condition spéciale d'éligibilité (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 39).

Au cours de la présente législature, la Commission du Sénat a repris la discussion de l'article 56bis et adopté, le 7 novembre 1968, à l'unanimité, un texte quelque peu modifié de l'article déjà adopté le 20 avril 1967, sans que ce texte s'écarte toutefois de la portée générale que nous venons de résumer (Doc. Sénat, n° 152 de la S. E. 1968).

La discussion au Sénat même a eu lieu les 17, 18 et 19 juin 1969 dans des circonstances inhabituelles, le rapporteur étant absent. Après une discussion au cours de laquelle se sont manifestées des tendances opposées, le projet a été renvoyé le 19 juin 1969 en Commission. A cette occasion, M. Pierson a déjà fait entrevoir une solution par l'unifor-

een oplossing in het verschiet, door de categorieën éénvormig te maken voor de provinciale en de gecoöpteerde senatoren (Handelingen van de Senaat, 19 juni 1969, blz. 1707).

Deze oplossing was in feite niet nieuw, aangezien zij reeds gehuldigd werd door het amendement voorgesteld op 2 mei 1967 door de senatoren I. Smets en cs. (Stuk van de Senaat, n° 227 van 1966-1967).

Het is volgens deze oplossing dat artikel 56bis door de Senaatscommissie op 24 juni 1969 werd geamendeerd (Stuk van de Senaat, n° 497 van 1968-1969) en door de Senaat zelf op 3 juli 1969 met 122 tegen 2 stemmen in zijn definitieve vorm werd goedgekeurd.

III. — Probleemstelling.

De vraagstukken die rijzen bij de herziening van artikel 56bis moeten gezien worden in een ruimer perspectief, en meer bepaald in samenhang met artikel 53 (drie categorieën van senatoren) en zelfs met artikel 56 (wat betreft een verschillende leeftijdsgrens voor kamerleden en senatoren). Alles hangt af van de richting waarin de functie van de Senaat zelf zal worden georiënteerd.

§ 1. — Differentiatie tussen Kamer en Senaat.

Alhoewel de hiernavolgende vraagstukken buiten het kader van artikel 56bis treden, lijkt het ons toch onontbeerlijk ze hier bondig te schetsen. Tijdens de zitting van de Kamercommissie van 3 december 1969 werd door verscheidene leden, de vraag gesteld welke betekenis het artikel 56bis (nog) zal hebben indien de Senaat in de toekomst een grondwettelijke vastgelegde functie zou te vervullen krijgen die grondig verschilt van deze van de Kamer. Het is duidelijk dat artikel 56bis verband houdt met het tweekamerstelsel, zoals wij dat traditiegetrouw kennen, d.w.z. een stelsel waarin Kamer en Senaat dezelfde bevoegdheden bezitten.

Maar het toekomstbeeld van de Senaat doet zelfs de vraag rijzen, of de indeling in rechtstreeks verkozen, in provinciale en in gecoöpteerde senatoren nog zin heeft. Want het verschil tussen de voorwaarden van verkiesbaarheid van de Senaat en deze van de Kamer, werd tot op heden op dezelfde wijze verantwoord, als het verschil tussen de wijze van kiezen van de senatoren en deze van de kamerleden: namelijk door de vereisten van een behoorlijke werking van ons tweekamerstelsel.

Tijdens de zitting van de Senaat van 17 juni 1969 (Handelingen van de Senaat blz. 1627), heeft zijn voorzitter deze argumentatie nogmaals samengevat:

« De Commissie voor de herziening heeft gemeend dat, in een zekere mate, een verschil dient te worden in stand gehouden tussen de vereisten van verkiesbaarheid van de Senatoren en die van de Volksvertegenwoordigers. Dit is haar argument... Nochtans kan men zich maar moeilijk het tweekamerstelsel indenken of is het in elk geval moeilijk verdedigbaar wanneer de twee vergaderingen al te zeer op elkaar gaan gelijken. Het gaat hier om een louter technische aangelegenheid en, aangezien ik het voorzitterschap van de Commissie heb waargenomen mocht ik U mededelen wat — als ik me zo mag uitdrukken — de ratio legis was die dit voorstel heeft geïnspireerd. »

Wanneer men derhalve zou afwijken van het traditioneel bicameralisme, mag dan ook terecht de vraag gesteld worden, zoals trouwens door verscheidene commissieleden werd gedaan, of niet iedere differentiatie tussen Kamer en Senaat,

misation des catégories pour les sénateurs provinciaux et les sénateurs cooptés (Ann. Sénat, 19 juin 1969, p. 1707).

En fait, cette solution n'était pas neuve, puisqu'elle figurait déjà dans l'amendement proposé le 2 mai 1967 par MM. les sénateurs I. Smets et consorts (Doc. Sénat, n° 227, de 1966-1967).

C'est en fonction de cette solution que l'article 56bis a été amendé par la Commission du Sénat à la date du 24 juin 1969 (Doc. Sénat, n° 497, de 1968-1969) et qu'il a été adopté dans sa forme définitive par le Sénat même, par 122 voix contre 2, à la date du 3 juillet 1969.

III. Le problème.

Les questions qui se posent lors de la revision de l'article 56bis doivent être vues dans un contexte plus large, plus spécialement en relation avec l'article 53 (trois catégories de Sénateurs) et même avec l'article 56 (condition d'âge différentes pour les membres de la Chambre des Représentants et pour les Sénateurs). Tout dépend de l'orientation qui sera donnée à la fonction du Sénat même.

§ 1. — Différentiation entre la Chambre et le Sénat.

Bien que les problèmes traités ci-après débordent le cadre de l'article 56bis, il nous semble néanmoins indispensable de les esquisser ici brièvement. Au cours de la réunion du 3 décembre 1969 de la Commission de la Chambre, plusieurs membres ont demandé quel sens pourrait encore avoir l'article 56bis au cas où le Sénat aurait à assumer à l'avenir une fonction déterminée constitutionnellement et qui diffère profondément de celle de la Chambre. Il est évident que l'article 56bis est étroitement lié au bicaméralisme, tel que nous le connaissons traditionnellement c'est-à-dire un régime dans lequel la Chambre et le Sénat ont les mêmes attributions.

Mais le Sénat tel qu'on le conçoit à l'avenir, nous amène à nous demander si la division en sénateurs élus directement, en sénateurs provinciaux et en sénateurs cooptés a encore un sens. Car la différence entre les conditions d'éligibilité des sénateurs et des députés a été justifiée jusqu'à ce jour par les mêmes motifs que la différence entre le mode d'élection des uns et des autres, à savoir par les exigences d'un bon fonctionnement de notre régime bicaméral.

Lors de la séance, en date du 17 juin 1969, du Sénat (Ann. du Sénat, p. 167), le président de cette Assemblée a résumé une fois encore cette argumentation comme suit:

« La Commission de la revision a estimé qu'il fallait, dans une certaine mesure, maintenir une distinction entre les conditions d'éligibilité des sénateurs et des députés. C'est son argument... Tout de même le bicaméralisme est difficilement concevable ou en tous cas difficilement défendable si l'on arrive à une trop grande similitude entre les deux assemblées. Il s'agit là d'une question purement technique et comme j'ai présidé la commission, je pouvais vous indiquer la *ratio legis*, si j'ose dire, qui a inspiré cette proposition. »

Dès lors, si l'on s'écarterait du bicaméralisme traditionnel, on pourrait — comme l'ont d'ailleurs fait plusieurs membres de la Commission — se demander à juste titre s'il n'y a pas lieu à suppression de toute différenciation entre la Chambre

wat betreft de vereisten van verkiesbaarheid, dient weg te vallen. Zo ja, dan dienen de provinciale en gecoöpteerde senatoren te verdwijnen, dan dient de leeftijdsgrens van kamerleden en senatoren éénvormig gemaakt en dient ten slotte artikel 56bis opgeheven te worden.

Wat betreft het behoud of de afschaffing van de drie categorieën van senatoren, dienen de Grondwetgevende Kamers zich uit te spreken bij de herziening van artikel 53, hetwelk thans ter bespreking is in de Senaat. Wat betreft de leeftijdsgrens, zou artikel 56 in bespreking moeten komen, maar dit artikel is niet aan herziening onderworpen.

Hieruit blijkt dat de herziening van artikel 56bis alléén niet bij machte is, om een volledig antwoord te geven op het gestelde vraagstuk, indien de Kamers tot het besluit zouden komen dat elke differentiatie dient te verdwijnen. Onder dat voorbehoud kunnen wij ons wagen aan een eerste onderzoek van het probleem.

Welke zijn de *nieuwe* gegevens die toelaten, de vraag van het afschaffen van elke differentiatie inzake verkiesbaarheid van kamerleden en senatoren te stellen?

De voorstellen van de Regering tot invoering van een artikel 3bis in de Grondwet, op 17 oktober 1968 bij de Senaat ingediend, voorzagen in de oprichting van een Nederlandstalige raad van senatoren en van een Franstalige raad van senatoren, die de bijzondere bevoegdheid zouden bezitten om in culturele aangelegenheden decreten goed te keuren.

Deze aan de senatoren toegekende bijzondere bevoegdheid die verdeeld wordt over twee nieuwe op te richten raden, zou niets wijzigen aan de eigen bevoegdheid van de Senaat. Vooreerst omdat de twee raden van senatoren duidelijk te onderscheiden zijn van de Senaat zelf, ook al zouden enkel senatoren in die raden zetelen. Vervolgens omdat voortaan zowel de Kamer als de Senaat hun bevoegdheid in culturele aangelegenheden zouden verliezen.

De voorstellen van de Regering raakten dus niet aan het traditioneel beginsel van gelijke bevoegdheden van Kamer en Senaat. Wij vinden daarin dan ook geen *nieuw* argument dat zou pleiten voor de afschaffing van de differentiaties inzake verkiesbaarheid in de twee Kamers.

Alleen kunnen wij daaruit onthouden dat de leden van de Senaat zouden geroepen zijn om in de raden van senatoren te zetelen, zodat van hen een bijzondere bevoegdheid of tenminste belangstelling voor de culturele aangelegenheden mag vereist worden. Dit zou, naast het behoud van het traditioneel twee kamerstelsel, een bijkomend argument betekenen ten voordele van de differentiatie.

Dit was overigens de overtuiging van de senaatscommissie, toen zij de voorlaatste versie van artikel 56bis uitwerkte:

« De vraag werd nochtans gesteld, of er geen rekening diende gehouden te worden, met het inzicht aan de Senaat (N. B. men leze: « aan de raden van de senatoren »), een bijzondere bevoegdheid te geven wat betreft de culturele problemen, en of, in dit verband, het niet gepast zou voorkomen dat, in de 5^e categorie, voorzien voor de provinciale senatoren, ook de leraren aan een inrichting van hoger kunstonderwijs of zelfs de kunstbeoefenaars zouden worden voorzien » (Stuk van de Senaat, n° 152, van B. Z. 1968, blz. 1).

In die geest aanvaarde de Senaatscommissie op 7 november 1968 verschillende amendementen die in de uiteindelijk door de Senaat goedgekeurde tekst van artikel 56bis gehandhaafd bleven.

In de Senaatsvergadering van 17 juni 1969 (Handelingen van de Senaat blz. 1627) verdedigde senator Dua de differentiatie « gezien het feit dat de Senaat toch geroepen

et le Sénat sur le plan des conditions d'éligibilité. Dans l'affirmative, les sénateurs provinciaux et cooptés sont appelés à disparaître, la limite d'âge des membres de la Chambre et du Sénat doit être uniformisée et l'article 56bis, enfin, doit être abrogé.

Pour ce qui est du maintien ou de la suppression des trois catégories de sénateurs, les Chambres constituantes auront à se prononcer à l'occasion de la revision de l'article 53, lequel est actuellement soumis aux discussions du Sénat. Quant à la limite d'âge, il y aurait lieu de mettre en discussion l'article 56, mais cet article n'est pas soumis à revision.

Il en résulte que la revision du seul article 56bis ne suffirait pas à apporter une réponse complète à la question posée, si les Chambres devaient arriver à la conclusion que toute différenciation doit disparaître. Moyennant ces réserves, nous pouvons nous aventurer à procéder à un premier examen du problème.

Quelles sont les données *nouvelles* qui permettent de poser la question de la suppression de toute différenciation en matière d'éligibilité des députés et des sénateurs?

Les propositions du Gouvernement déposées au Sénat le 17 octobre 1968 et tendant à insérer dans la Constitution un article 3bis prévoyaient la création d'un conseil de sénateurs de langue française et d'un conseil de sénateurs de langue néerlandaise détenant la compétence particulière d'adopter des décrets en matière culturelle.

Cette compétence particulière, conférée aux sénateurs et répartie entre deux conseils à créer, ne modifierait en rien la compétence propre du Sénat. En premier lieu, parce qu'il faut faire une nette distinction entre les deux conseils de sénateurs et le Sénat lui-même, bien que seuls des sénateurs siègent dans les dits conseils. Ensuite parce que, dorénavant, aussi bien la Chambre que le Sénat perdraient leurs attributions en matière culturelle.

Les propositions du Gouvernement ne portaient donc nulle atteinte au principe traditionnel de l'égalité d'attributions entre la Chambre et le Sénat. Elles ne nous paraissent donc apporter aucun argument *nouveau* qui plaiderait en faveur de la suppression de la différenciation en matière d'éligibilité dans les deux Chambres.

Nous en retiendrons seulement que les membres du Sénat seraient appelés à siéger dans les conseils de sénateurs, de sorte qu'on ne pourrait exiger d'eux une compétence particulière ou, à tout le moins, de l'intérêt pour les affaires culturelles. Ceci constituerait, à côté du maintien du système du bicaméralisme traditionnel, un argument supplémentaire en faveur de la différenciation.

Telle était d'ailleurs la conviction de la Commission sénatoriale lorsqu'elle a élaboré l'avant-dernière version de l'article 56bis:

« La question fut cependant posée de savoir s'il n'y avait pas lieu de tenir compte du fait qu'il est envisagé de donner au Sénat (N. B. lisez: aux conseils de sénateurs), une compétence particulière en ce qui concerne les problèmes culturels et si, en conséquence, il ne conviendrait pas d'ajouter à la 5^e catégorie, prévue pour les sénateurs provinciaux, les professeurs et anciens professeurs d'un établissement d'enseignement artistique supérieur, et même les artistes » (Doc. Sénat, n° 152, de la S. E. 1968, p. 1).

C'est dans cet esprit que la Commission sénatoriale a adopté, le 7 novembre 1968, plusieurs amendements qui ont été maintenus dans le texte définitif de l'article 56bis tel qu'il a été adopté par le Sénat.

Au cours de la séance du Sénat du 17 juin 1969 (Annales du Sénat, p. 1627) M. Dua a défendu la différenciation « étant donné que le Sénat est quand même appelé à exa-

is om meer op het algemeen juridisch en het algemeen cultureel vlak de problemen te onderzoeken ». Dit was een nieuw argument, dat ongetwijfeld steunt op de besluiten van de Commissie voor de Hervorming van de Instellingen, kortweg genoemd de « Driepartijencommissie », waarvan de besluiten bekend werden gemaakt op 26 januari 1965, en waarnaar zowel de Regering (Stuk van de Kamer, n° 993/1 van 1964-1965, blz. 7) als de Bijzondere Kamercommissie (Stuk van de Kamer, n° 993/6, van 1964-1965, blz. 6) destijds hadden gerefereerd.

Voorzagen deze besluiten in een verschillende bevoegdheid voor Kamer en Senaat? Geenszins. Onder het hoofdstuk « Hervorming van het Parlement » — B. Organisatie (Stuk van de Kamer n° 993/1 van 1964-1965, bijlage, blz. 26) wordt het volgende gezegd :

« 1. De twee vergaderingen moeten dezelfde bevoegdheid behouden in de uitoefening van de wetgevende, financiële en controle-bevoegdheid toegekend aan het Parlement.

2. In de mate dat zulks verenigbaar is met de eerbiediging van dit principe, is het wenselijk dat de Senaat zich zou specialiseren op het gebied van de wetgeving en de Kamer op het gebied van de financiële en controle-bevoegdheid.

De « preferentiële » specialisatie der twee vergaderingen zal herhalingen en « overlappings » voorkomen die het huidige systeem enigszins discrediteren. »

De bedoeling van de « driepartijencommissie » was derhalve het tweede kamerstelsel in zijn traditionele vorm te behouden, doch eveneens een specialisatie van elk van beide Kamers aan te bevelen. Deze specialisatie zou moeten tot stand komen, buiten iedere grondwettelijke regeling om, door het vestigen van een nieuwe parlementaire gewoonte of ten hoogste door aanpassingen van de reglementen van Kamer en Senaat. Zo hebben wij het althans begrepen. Want elke grondwettelijke of zelfs wettelijke beperking van de bevoegdheden van één van beide Kamers, zou indruisen tegen het in punt 1 gestelde beginsel van gelijke bevoegdheid voor beide Kamers.

Vandaar dat er in de voorafgaande procedure af en toe sprake is van de « specialisatie » van de Senaat, doch steeds binnen het raam van een gelijke bevoegdheid voor beide Kamers. Dit wordt trouwens bevestigd door de vaststelling, dat artikelen 26 en volgende van de Grondwet, waarop die gelijke bevoegdheid steunt, nooit aan enige herziening werden onderworpen.

De heer Dua kan dus gewag maken van de specialisatie van de Senaat op wetgevend gebied, om te pleiten voor de differentiatie in de voorwaarden van verkiesbaarheid, zonder het traditioneel argument gebaseerd op de gelijke bevoegdheid van beide Kamers te ontzenuwen.

Is het nieuw politiek feit dan misschien te vinden in de werkzaamheden van de werkgroep voor de communautaire problemen, die in de maand september 1969 werd opgericht? In het verslag over deze werkzaamheden, medege-deeld op 13 november 1969, wordt zeer weinig gesproken over de Senaat. Er wordt alleen gezegd (blz. 5) dat de formule, aanvaard door de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening, namelijk deze van « raden van senatoren » instemming vond bij « tal van leden », terwijl sommige leden zich integendeel uitspraken voor cultuurraden waarvan de samenstelling eventueel bij wet kan geregeld worden.

Het alternatief dat in de « werkgroep der 28 » tot uiting kwam, was derhalve : de formule aanvaard door de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening of cultuurraden samengesteld volgens nog nader te bepalen regelen. Het is duidelijk dat in beide gevallen de bevoegdheid en de functie van de Senaat geen wijziging ondergaat, en dat het twee-kamerstelsel naar traditionele opvatting onaangetast blijft,

minner les problèmes plus spécialement sur le plan juridique et culturel général ». C'était un nouvel argument, basé sans doute sur les conclusions de la Commission pour la réforme des institutions, appelée en abrégé « Commission tripartite », conclusions qui ont été publiées le 26 janvier 1965 et auxquelles tant le Gouvernement (Doc. Chambre n° 993/1, de 1964-1965, p. 7) que la Commission spéciale de la Chambre (Doc. Chambre, n° 993/6, de 1964-1965, p. 6) s'étaient jadis référés.

Ces conclusions prévoyaient-elles une compétence différente pour la Chambre et pour le Sénat? Nullement. Au chapitre « Réforme du Parlement — B. Organisation » (Doc. Chambre, n° 993/1, de 1964-1965, annexe, p. 26), on peut lire ce qui suit :

« 1. Les deux assemblées doivent conserver des compétences identiques dans l'exercice des fonctions législatives, financières et de contrôle reconnues au Parlement.

2. Dans toute la mesure compatible avec le respect de ce principe, il apparaît souhaitable que le Sénat se spécialise dans la législation et la Chambre en matière financière et de contrôle.

La spécialisation « préférentielle » des deux assemblées permettrait d'éviter des répétitions et des doubles emplois qui nuisent au crédit du système actuel. »

L'intention de la Commission tripartite était donc de maintenir le système bicaméral dans sa forme traditionnelle, mais aussi de recommander une spécialisation de chacune des deux Chambres. Cette spécialisation devrait se réaliser en dehors de toute disposition constitutionnelle, en instaurant un nouvel usage parlementaire ou, tout au plus, par voie d'adaptations des règlements de la Chambre et du Sénat. Du moins c'est ainsi que nous l'avons compris. En effet, toute restriction constitutionnelle ou même légale des attributions de l'une des deux Chambres serait contraire au principe des compétences identiques des deux Chambres, énoncé au point 1.

Cela explique que dans la procédure préalable, il soit, de temps à autre, question de la « spécialisation » du Sénat, exercée bien entendu dans le cadre de compétences identiques pour les deux Chambres. On en trouve la confirmation dans la constatation que les articles 26 et suivants de la Constitution, sur lesquels ces compétences identiques sont basées, n'ont jamais été soumis à une quelconque révision.

M. Dua avait donc raison de parler de la spécialisation du Sénat dans le domaine législatif, pour défendre la différenciation des conditions d'éligibilité, sans pour autant déforcer l'argument traditionnel basé sur les compétences identiques des deux Chambres.

Se pourrait-il donc que le fait politique nouveau soit celui des travaux du groupe de travail pour les problèmes communautaires, créé au mois de septembre 1969? Le rapport sur ces travaux, communiqué le 13 novembre 1969, fait très peu état du Sénat. Il indique uniquement (p. 5) que la formule adoptée par la Commission sénatoriale de Revision de la Constitution, à savoir celle des « conseils de sénateurs », a recueilli l'assentiment de « nombreux membres », tandis que « certains » membres se sont au contraire prononcés en faveur de conseils culturels, dont la composition peut éventuellement être réglée par la loi.

L'alternative née au sein du « groupe de travail des 28 » s'énonce dès lors comme suit : la formule adoptée par la Commission sénatoriale de Revision de la Constitution ou des conseils culturels composés selon des règles qui doivent encore être précisées. Il est évident que, dans les deux cas, les attributions et la fonction du Sénat ne se trouvent pas modifiées et que le système bicaméral dans sa conception

met dien verstande dat de culturele aangelegenheden, in beide vooropgestelde hypothesen, onttrokken worden aan de bevoegdheid zowel van Kamer als van Senaat.

Er bestaat derhalve geen enkel nieuw politiek gegeven in deze materie, geen enkel concreet ontwerp of parlementair voorstel dat een verschillende bevoegdheid voor de Kamer en Senaat vooropstelt. Deze verschillende bevoegdheid is, zoals een lid in de Kamercommissie liet opmerken, een hypothese die niet opgaat.

Bovendien is de huidige Grondwetsherziening beperkt tot zekere artikelen. Hetzelfde lid onderstreepte dat «de beperkte herziening die aan de orde is, het niet mogelijk maakt aan de Senaat andere bevoegdheden te verlenen dan aan de Kamer.»

De perken van de huidige Grondwetsherziening moeten wij allen eerbiedigen. Velen denken aan een verschillende bevoegdheid van Kamer en Senaat, doch zullen moeten toegeven dat deze tijdens de huidige legislatuur niet kan verwezenlijkt worden. Zij zullen ook inzien, dat er tot op heden geen concreet ontwerp of voorstel werd ingediend, dat zulke verschillende bevoegdheid vooropstelt.

In die omstandigheden dienen wij de herziening van artikel 56bis aan te vatten, vertrekkend van de veronderstelling dat Kamer en Senaat dezelfde bevoegdheden zullen blijven bezitten, met dien verstande nochtans dat de culturele aangelegenheden wellicht zullen toevertrouwd worden aan bijzondere raden, waarin de senatoren hetzij uitsluitend hetzij naast niet-senatoren zitting zullen hebben.

Verscheidene leden vertolkten hun principieel bezwaar tegen het behoud van bijzondere verkiesbaarheidsvereisten. Zij oordeelden dat het opleggen van strenge vereisten in strijd komt met de evolutie van democratizing, die bij elke grondwetsherziening aan het licht is getreden. En indien die voorwaarden zo ruim zijn, dat praktisch eenieder eraan voldoet, dan lijkt het overbodig welke voorwaarden ook uitdrukkelijk in de Grondwet te voorzien. Het behoort aan de partijen te zorgen voor de gewenste selectie bij de recrutering van de gecoöpteerde en provinciale senatoren.

Ten slotte werd opgemerkt dat het essentieel is voor het tweekamerstelsel, dat tussen leden van Kamer en Senaat een verschillende leeftijdsvereiste wordt gesteld en dat beide kamers op een verschillende wijze worden samengesteld. Men moet niet bovendien naar aparte verkiesbaarheidsvereisten zoeken.

Er werd nog betoogd dat het parlement niet uit experts moet bestaan, doch uit leden die met gezond verstand politieke opties kunnen nemen.

§ 2. — *Differentiatie tussen verschillende categorieën van senatoren.*

Gezien de bevoegdheden van Kamer en Senaat dezelfde zullen blijven in de nabije toekomst, lijdt het geen twijfel dat de drie categorieën van senatoren, voorzien door artikel 53 van de Grondwet zullen behouden blijven. Op dit punt dient de Kamer trouwens af te wachten welk standpunt de Senaat zal innemen.

De vraag is derhalve of er reden bestaat om bepaalde verkiesbaarheidsvereisten te stellen voor één of twee soorten van senatoren en deze niet te stellen voor de overige soort(en) van senatoren.

In de voorafgaande hoofdstukken hebben wij gezien dat die bijzondere vereisten aanvankelijk gesteld werden voor de rechtstreeks verkozen senatoren en niet voor de andere, dat nadien, volgens de voorstellen van de Senaat, verschillende vereisten gesteld werden voor de provinciale senatoren en voor de gecoöpteerde senatoren, en dat ten slotte in dezelfde vereisten werd voorzien voor deze twee soorten van senatoren, terwijl de rechtstreeks verkozen senatoren aan deze bijzondere vereisten ontsnapten.

traditionnelle demeure inchangé, sous cette réserve que les questions culturelles sont, dans les deux hypothèses considérées, soustraites à la compétence et de la Chambre et du Sénat.

En conséquence, il n'existe aucun fait politique nouveau en cette matière, aucun projet ou aucune proposition parlementaire concrets impliquant une différence d'attributions entre la Chambre et le Sénat. Cette différence d'attributions est, comme l'a fait observer un membre à la Commission de la Chambre, «une hypothèse qui ne se réalise pas».

En outre, l'actuelle revision de la Constitution est limitée à certains articles. Le même membre a souligné que «la revision à laquelle nous sommes limités ne permet pas de donner au Sénat des attributions distinctes de la Chambre».

Nous devons tous respecter les limites de l'actuelle revision de la Constitution. Nombreux sont ceux qui songent à différencier les attributions de la Chambre et du Sénat, mais ils devront concéder que cette différenciation ne peut être réalisée au cours de la présente législature. Ils reconnaîtront également que, jusqu'à présent, aucun projet ni aucune proposition concrets impliquant pareille différence d'attributions n'ont encore été présentés.

Dans ces conditions, il y a lieu d'entamer la revision de l'article 56bis en partant de l'hypothèse que la Chambre et le Sénat conserveront les mêmes attributions, sous cette réserve cependant que les questions culturelles seront peut-être confiées à des conseils spéciaux où les sénateurs siègeront soit exclusivement soit en compagnie de non-sénateurs.

Plusieurs membres ont fait part de leur objection de principe à l'encontre du maintien des conditions spéciales d'éligibilité. Ils jugent que le fait d'imposer des conditions sévères est contraire à l'évolution dans le sens d'une démocratisation, qui s'est manifestée lors de chaque revision de la Constitution. Et si ces conditions sont tellement larges que, pratiquement, chacun y satisfait, il semble superflu de prévoir expressément dans la Constitution quelque condition que ce soit. Il appartient aux partis politiques de veiller à la sélection souhaitable dans le recrutement des sénateurs provinciaux et cooptés.

Enfin, on a fait observer qu'il est essentiel pour le bicaméralisme qu'une différence de condition d'âge entre les membres de la Chambre et ceux du Sénat soit posée et que les deux Assemblées soient composées différemment. Il ne convient pas de rechercher en sus des conditions d'éligibilité distinctes.

Il a également été déclaré que le Parlement ne doit pas se composer d'experts, mais de personnes capables de prendre des options politiques basées sur le bon sens.

§ 2. — *Différenciation des catégories de sénateurs.*

Etant donné que les attributions de la Chambre et du Sénat demeureront les mêmes dans le proche avenir, il ne fait pas de doute que les trois catégories de sénateurs prévues à l'article 53 de la Constitution seront maintenues. Sur ce point, la Chambre doit d'ailleurs attendre la position qu'adoptera le Sénat.

En conséquence, il est permis de se demander s'il y a lieu de fixer certaines conditions d'éligibilité pour une ou deux catégories de sénateurs et non pour la catégorie ou les catégories restantes.

Aux chapitres précédents, nous avons vu que ces conditions spéciales ont été posées à l'origine pour les sénateurs élus directement et non pour les autres et que, selon les propositions du Sénat, diverses conditions ont été fixées ultérieurement pour les sénateurs provinciaux et pour les sénateurs cooptés; enfin, les conditions ont été rendues identiques pour les sénateurs provinciaux et cooptés, les sénateurs élus directement échappant, eux, à ces conditions spéciales.

Het verslag namens de bijzondere Kamercommissie voor de verklaring tot herziening van de Grondwet uitgebracht door de heren Moyersoën en Pierson (Stuk van de Kamer, n° 993/6 van 1964-1965, blz. 7) leert ons het volgende :

« Voor de rechtstreeks verkozen senatoren overwogen de Driepartijencommissie en de Regering om elke desbetreffende voorwaarde te schrappen. Daarentegen stelden zij de vraag of het niet de voorkeur verdient bepaalde bijzondere voorwaarden te eisen voor de provinciale en gecoördineerde senatoren; een dergelijke eis zou verantwoord kunnen zijn, wegens de specialisatie die men aan de opdrachten van de Senaat wenst te geven ».

Deze specialisatie werd boven reeds nader omschreven. De Senaat zou meer bijzonder als wetgevende kamer optreden, zonder daarom zijn gelijke bevoegdheden met de Kamer te verliezen.

Vervolgens hebben wij gezien, dat de huidige Regering en « tal van leden » van de « werkgroep der 28 » voorstander zijn van de formule van de Raden van senatoren, om de culturele autonomie in ons land te organiseren. Dit zou weerom van de senatoren een specialisatie vragen, omdat zij in deze raden het cultureel beleid voor elk van beide gemeenschappen zullen moeten bepalen.

Ten voordele van de differentiatie kunnen derhalve twee argumenten aangehaald worden :

1° het tweekamerstelsel met behoud van gelijke bevoegdheden van Kamer en Senaat verliest veel van zijn betekenis, indien er geen enkel verschil bestaat tussen de verkiesbaren voor de ene en de andere kamer;

2° de specialisatie, die men praktisch aan de Senaat wenst te geven, zal van de senatoren een bijzondere bevoegdheid op wetgevend en cultureel gebied vereisen.

In de Senaat verdedigden de heren Lagasse, Noël en Bologne (Handelingen van de Senaat van 17 juni 1969, blz. 1628 en volg.) de afschaffing van artikel 56bis, uitgaand van het enige argument dat die bijzondere voorwaarden van verkiesbaarheid niet meer stroken met onze huidige democratische opvattingen. De heer Bologne had trouwens een amendement in die zin ingediend (Stuk van de Senaat, n° 464 van 1968-1969), dat in de Senaatscommissie werd verworpen. Hij betreunde deze verwerping, doch keurde artikel 56bis goed, in acht genomen dat de nieuwe tekst in zijn ogen reeds een kleine verbetering betekende vergeleken met de oude tekst (Handelingen van de Senaat van 2 juli 1969, blz. 1988).

Deze argumentatie werd door een lid van de Kamercommissie overgenomen. Zij werd bijgetreden door een ander lid, dat bovendien wees op het ongerijmd van het voorstel wat betreft de gecoördineerde senatoren. Indien de Senaat terzake een selectie wenst toe te passen, kan hij dat doen zonder de precieze perken in de Grondwet aan te halen. De Senaat moet toch vertrouwen stellen in zichzelf !

Wij denken dat wij niet langer moeten blijven stilstaan bij dit laatste argument. Vooreerst slaat het alleen op de gecoördineerde senatoren en niet op de provinciale. Vervolgens is het duidelijk, dat enkel grondwettelijk vastgestelde perken zullen kunnen voorkomen dat bij de verkiezing van provinciale en gecoördineerde senatoren meer acht wordt geslagen op de electorale of politieke waarde van een kandidaat dan op zijn bevoegdheid. Zoals een lid liet opmerken, steunt artikel 56bis op een zeker wantrouwen van de grondwetgever t.o.v. de behoorlijke keuze door de Senaat en de provinciale raden.

Men zou tenslotte tegen de voorgestelde manier van differentieren kunnen inbrengen, dat zij het tweede argument van de voorstanders van de differentiatie, namelijk de specialisatie, gedeeltelijk ontzenuwt. Indien dit argument zo

Le rapport fait au nom de la Commission spéciale pour la déclaration de revision de la Constitution par MM. Moyersoën et Pierson (Doc. Chambre, n° 993/6, de 1964-1965 p. 7) nous apprend ce qui suit :

« En ce qui concerne les sénateurs élus directement, la Commission tripartite et le Gouvernement ont envisagé la suppression de toutes les qualifications. En revanche, ils ont posé la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'exiger certaines qualifications spéciales pour les sénateurs provinciaux et cooptés; pareille exigence pourrait être justifiée en raison de la spécialisation que l'on entend donner aux attributions du Sénat. »

Cette spécialisation a déjà été décrite ci-avant. Le Sénat jouerait plus particulièrement le rôle de chambre législative sans pour autant perdre les compétences qu'il partage avec la Chambre.

Nous constatons que le Gouvernement actuel et bon nombre de membres du « groupe de travail des 28 » sont partisans de la formule des conseils de sénateurs pour organiser l'autonomie culturelle dans notre pays. Cette solution demanderait des sénateurs une spécialisation de plus, parce qu'ils devront déterminer dans ces conseils la politique culturelle de chacune des deux communautés.

Deux arguments peuvent donc être invoqués en faveur de la différenciation :

1° le bicaméralisme comportant le maintien d'attributions identiques pour la Chambre et le Sénat perd beaucoup de sa signification s'il n'existe aucune différence entre ceux qui peuvent être élus à l'une ou à l'autre Chambre;

2° la spécialisation que l'on entend donner au Sénat dans la pratique exigera des sénateurs des compétences particulières dans les domaines législatif et culturel.

Au Sénat, MM. Lagasse, Noël et Bologne (Ann. du Sénat, 17 juin 1969, p. 1628 et suivantes) ont défendu l'abrogation de l'article 56bis, invoquant pour seul argument que les conditions particulières d'éligibilité ne correspondent plus à nos conceptions démocratiques actuelles. M. Bologne avait d'ailleurs déposé un amendement en ce sens (Doc. Sénat, n° 464, de 1968-1969) qui a été rejeté par la Commission du Sénat. Il a déploré ce rejet, mais a approuvé l'article 56bis, tenant compte du fait qu'à ses yeux le nouveau texte constituait déjà une légère amélioration par rapport au texte ancien (Ann. du Sénat, 2 juillet 1969, p. 1988).

Cette argumentation a été reprise par un membre de la Commission de la Chambre. Un autre membre s'y est rallié; celui-ci a mis en outre l'accent sur le peu de logique de la proposition en ce qui concerne les sénateurs cooptés. Si le Sénat entend pratiquer une sélection en ce domaine, il peut le faire sans se référer à des restrictions précises dans la Constitution. Le Sénat doit avoir foi en lui-même !

Nous estimons que ce dernier argument ne doit pas retenir notre attention plus longtemps. Tout d'abord il n'a trait qu'aux sénateurs cooptés et ne concerne pas les sénateurs provinciaux. Ensuite, il est évident que seules des restrictions fixées dans la Constitution pourront empêcher que, lors de l'élection des sénateurs provinciaux et cooptés, il ne soit accordé à la valeur électorale ou politique d'un candidat plus d'attention qu'à sa compétence. Comme un membre l'a fait observer, l'article 56bis est basé sur une certaine méfiance du constituant à l'égard de la pertinence du choix fait par le Sénat et les conseils provinciaux.

Enfin, on pourrait invoquer contre le mode de différenciation proposé qu'il énerve en partie le deuxième argument des partisans de la différenciation, à savoir la spécialisation. Si cet argument est tellement valable, pourquoi limiterait-on

waardevol is, waarom dan de bijzondere voorwaarden van verkiesbaarheid beperken tot de provinciale en de gecoöpteerde senatoren?

Wij menen dat de voorgestelde oplossing een compromis betekent tussen verschillende gegronde bekommernissen.

Zolang het tweekamerstelsel in zijn traditionele vorm blijft bestaan, lijkt het gewenst een zekere differentiatie tussen de verkiesbaren in Kamer en Senaat te handhaven. En wanneer men bovendien denkt aan een specialisatie van de Senaat op het wetgevend vlak, en aan de oprichting van nieuwe lichamen, waarin bijzonder de senatoren zitting zullen hebben, en die bevoegd zullen zijn in culturele aangelegenheden, dan lijkt het geraden bij die differentiatie te letten op de bevoegdheid van de senatoren.

Doch anderzijds dienen beide Wetgevende Kamers in principe voor iedereen toegankelijk te zijn, en moeten de partijen er zelf voor zorgen dat zij bij de voorstelling van kandidaten een aangepaste selectie tot regel nemen. Het door de Senaat goedgekeurd artikel 56bis betekent een belangrijke stap in die richting. Op dit ogenblik is de meerderheid van de senatoren, namelijk de 106 rechtstreeks verkozenen, onderworpen aan de bijzondere voorwaarden van verkiesbaarheid. Volgens de nieuwe tekst zal slechts de minderheid daaraan moeten voldoen, namelijk de 72 gecoöpteerde en provinciale senatoren.

Er werd evenwel opgemerkt dat het aantal rechtstreeks verkozen senatoren wel definitief op 106 zal bepaald blijven, terwijl de provinciale en de gecoöpteerde senatoren nog in aantal kunnen stijgen.

§ 3. — Differentiatie tussen de provinciale en de gecoöpteerde senatoren.

De versie van artikel 56bis die in de Senaatscommissie op 20 april 1967 was tot stand gekomen, stelde zeer strenge eisen voor de verkiesbaarheid van gecoöpteerde senatoren. In feite zou men slechts tot senator kunnen gecoöpteerd worden, indien men houder was van een diploma van hoger onderwijs, of indien men Minister, Minister van Staat, of lid van het parlement was of geweest was.

Tegen deze strenge beperking is de Senaat zelf ingegaan, zodat hij ten slotte geen enkel onderscheid meer aanvaardde tussen de provinciale en de gecoöpteerde senatoren, wat aangaat de bijzondere vereisten van verkiesbaarheid.

Naar ons oordeel zou de Kamercommissie zich dienen aan te sluiten bij deze opvatting van de Senaat.

§ 4 — De door de Senaat voorgestelde categorieën.

« 1° Ministers, gewezen ministers, ministers van Staat, leden en gewezen leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat. »

Deze voorwaarde bestaat (voor de rechtstreeks verkozen senatoren) sinds 15 oktober 1921 (art. 56bis, 1° en 2°). Zij gaf tijdens de besprekingen die aan de huidige herziening voorafgingen geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

« 2° Houders van een einddiploma beantwoordend aan een van de graden welke voorkomen in de wetgeving op de bescherming der titels van hoger onderwijs. »

Sinds 1921 luidt artikel 56bis, 3°, als volgt :

« Houders van een einddiploma uitgereikt door een der inrichtingen van hoger onderwijs, waarvan lijst door de wet wordt vastgesteld. »

alors aux seuls sénateurs provinciaux et cooptés les conditions spéciales d'éligibilité ?

Nous estimons que la solution proposée constitue un compromis entre des préoccupations divergentes, mais toutes aussi fondées.

Aussi longtemps que le bicaméralisme subsistera dans sa forme traditionnelle, il semble souhaitable de maintenir une certaine différenciation entre les personnes éligibles à la Chambre et au Sénat. Envisageant, en outre, une spécialisation du Sénat, sur le plan législatif, et la création de nouvelles institutions, au sein desquelles siégeront principalement les sénateurs et qui seront compétentes en matière culturelle, il semble opportun, à l'occasion de cette différenciation, d'accorder une attention particulière à la compétence des sénateurs.

D'autre part, les deux Chambres législatives doivent, en principe, être accessibles à chacun et les partis ont l'obligation de veiller eux-mêmes à adopter pour règle une sélection appropriée lors de la présentation des candidats. L'article 56bis qui a été adopté par le Sénat, constitue un pas important dans cette direction. A l'heure actuelle, la majorité des sénateurs, c'est-à-dire les 106 sénateurs élus directement, sont soumis aux conditions spéciales d'éligibilité. En vertu du texte nouveau, seule la minorité, c'est-à-dire celle des 72 sénateurs cooptés et provinciaux, sera tenue de satisfaire à ces conditions.

On a néanmoins fait observer que le nombre des sénateurs élus directement restera définitivement fixé à 106, tandis que le nombre de sénateurs provinciaux et cooptés peut encore augmenter.

§ 3. — Différenciation des sénateurs provinciaux et des sénateurs cooptés.

La version de l'article 56bis qui avait été établie le 20 avril 1967 par la Commission sénatoriale énonçait de très sévères exigences pour l'éligibilité des sénateurs cooptés. Pratiquement, seuls auraient pu être cooptés en qualité de sénateurs les porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur, ou les personnes qui étaient ou avaient été Ministre, Ministre d'Etat ou membre du parlement.

Le Sénat lui-même s'est opposé à cette sévère limitation et n'a finalement plus admis la moindre distinction entre les sénateurs provinciaux et les sénateurs cooptés en ce qui concerne les conditions spéciales d'éligibilité.

La Commission de la Chambre devrait, à notre avis, se rallier aux conceptions qui sont celles du Sénat.

§ 4. — Catégories proposées par le Sénat.

« 1° Les ministres, anciens ministres, ministres d'Etat, membres et anciens membres de la Chambre et du Sénat. »

Cette condition (en ce qui concerne les sénateurs élus directement) existe depuis le 15 octobre 1921 (art. 56bis, 1° et 2°). Au cours des discussions préliminaires à l'actuelle revision, elle n'a pas donné lieu à des observations particulières.

« 2° Les porteurs d'un diplôme de fin d'études correspondant à l'un des grades repris dans la législation sur la protection des titres d'enseignement supérieur. »

L'article 56bis, 3°, depuis 1921, est libellé comme suit :

« Les porteurs d'un diplôme de fin d'études délivré par un des établissements d'enseignement supérieur, dont la loi détermine la liste. »

In de tekst aangenomen door de Senaatscommissie in 1954 en 1959, werd volgende formulering gebruikt :

« Houders van een einddiploma uitgereikt door een der inrichtingen voor hoger onderwijs of hoger technisch onderwijs, waarvan de lijst door de wet wordt vastgesteld, of van een wettelijk gelijkwaardig diploma ».

Deze tekst werd aangenomen op voorstel van de toenmalige Minister van Openbaar Onderwijs, uitgaande van volgende motieven (Stuk van de Senaat, n° 222, van 1966-1967, blz. 15) :

« Deze nieuwe tekst houdt beter rekening met de huidige opvattingen, in die zin, dat het begrip « hoger onderwijs », volgens de rechtspraak van het Ministerie van Openbaar Onderwijs, uitsluitend toepasselijk is op de universitaire faculteiten... De woorden of van een wettelijke gelijkwaardig diploma » zijn nuttig, omdat zij doelen op de diploma's welke de centrale examencommissie uitreikt. »

Deze omschrijving kon merkkelijk vereenvoudigd worden, door niet meer te spreken van inrichtingen van hoger onderwijs.

Deze tekst werd gegoten in de vorm die uiteindelijk door de Senaat werd goedgekeurd, op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken, die zijn zienswijze als volgt motiveerde :

« De administratie denkt, dat men de woorden « waarvan de lijst door de wet wordt vastgesteld » zou kunnen weglaten. De inrichtingen voor hoger onderwijs en zelfs voor hoger technisch onderwijs zijn voldoende bekend. Het departement van Nationale Opvoeding zou zonder enige moeilijkheid kunnen zeggen of een welbepaalde inrichting werkelijk een inrichting voor hoger onderwijs dan wel een inrichting voor hoger technisch onderwijs is. » (Stuk van de Senaat, n° 222, van 1966-1967, blz. 34).

Hij stelde op dat ogenblik volgende tekst voor :

» Houders van een einddiploma dat overeenstemt met een van de graden vermeld in de wetgeving op het hoger onderwijs. »

Hoe de Senaatscommissie tenslotte gekomen is tot een enigszins anders gestelde tekst, hebben wij niet kunnen achterhalen. Het verschil bestaat hoofdzakelijk daarin, dat de uiteindelijke tekst spreekt van de « wetgeving op de bescherming der titels van hoger onderwijs ». Deze precisering lijkt gewettigd.

Tijdens de besprekingen in de kamercommissie oordeelden verscheidene leden, dat een diploma van hoger onderwijs op zich zelf geen waarborg inhoudt voor menselijke hoedanigheden en rijpheid. Bovendien werd de mening verdedigd dat er wellicht een ogenblik komt, waarop het diploma van hoger onderwijs in het bereik zal liggen van allen die daartoe de nodige geestelijke bekwaamheid bezitten, maar dat dit ogenblik nog niet is aangebroken.

3° *Gewezen leden van provincieraden, burgemeesters en gewezen burgemeesters van gemeenten - arrondissements-hoofdplaatsen en van gemeenten met meer dan 5 000 inwoners, die ten minste twee maal met een mandaat werden bekleed.*

Sinds 1921 bevatte artikel 56bis een gelijkaardige verkiezingsvoorwaarde :

« 9° Leden en gewezen leden van provincieraden die ten minste tweemaal met een mandaat werden bekleed.

Dans le texte adopté en 1954 et en 1959 par la Commission sénatoriale, il a été usé de la formule suivante :

« Titulaires d'un diplôme de fin d'études, délivré par un des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement technique supérieur dont la loi détermine la liste, ou d'un diplôme légalement équivalent ».

Ce texte a été adopté sur proposition du Ministre de l'Instruction publique de l'époque pour les motifs suivants (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 15) :

« La rédaction nouvelle tient mieux compte des conceptions actuelles en ce sens que, dans la jurisprudence du Ministère de l'Instruction publique, la notion d'« enseignement supérieur » ne s'applique qu'aux seules facultés universitaires... Les mots « ou d'un diplôme légalement équivalent » trouvent leur utilité dans le fait qu'ils concernent les diplômes délivrés par le jury central. »

Cette définition pouvait être considérablement simplifiée en ne citant plus les établissements d'enseignement supérieur.

Ce texte a été rédigé dans la forme finalement adoptée par le Sénat sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, qui motiva son point de vue comme suit :

« L'administration pense qu'on pourrait laisser tomber les mots « dont la loi détermine la liste ». Les établissements d'enseignement supérieur et même d'enseignement technique supérieur sont suffisamment connus. Le département de l'Education nationale n'aurait aucune difficulté à dire si un établissement déterminé est réellement un établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement technique supérieur. » (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 34).

A l'époque, il proposa le texte suivant :

« Les porteurs d'un diplôme de fin d'études correspondant à l'un des grades repris dans la législation sur l'enseignement supérieur ».

Nous n'avons pu déceler comment la Commission du Sénat a finalement abouti à un texte rédigé quelque peu différemment. La différence consiste essentiellement en ce que le texte final fait état de la « législation sur la protection des titres d'enseignement supérieur ». Cette précision paraît justifiée.

Au cours des discussions à la Commission de la Chambre, plusieurs membres ont estimé qu'un diplôme d'enseignement supérieur ne constitue pas, en soi, une garantie de qualités humaines et de maturité. En outre, certains membres ont défendu l'opinion selon laquelle, s'il est vrai que le moment viendra vraisemblablement où le diplôme d'enseignement supérieur sera à la portée de tous ceux qui possèdent les capacités intellectuelles requises, ce moment n'est pas encore arrivé à l'heure actuelle.

3° *S'ils ont été investis d'au moins deux mandats, les anciens conseillers provinciaux, les bourgmestres et anciens bourgmestres de communes chefs-lieux d'arrondissement et de celles ayant plus de 5 000 habitants.*

Depuis 1921, l'article 56bis contenait une condition d'éligibilité analogue :

« 9° Les membres et anciens membres de conseils provinciaux ayant été investis d'au moins deux mandats;

» 10° Burgemeesters en gewezen burgemeesters, schepenen en gewezen schepenen van gemeenten - arrondissementshoofdplaatsen en van gemeenten met meer dan 4 000 inwoners ».

De thans voorliggende tekst werd reeds op 12 maart 1954 door de Senaatscommissie aangenomen, met dien verstande dat met de burgemeesters en gewezen burgemeesters, gemeenteraadsleden en gewezen gemeenteraadsleden werden gelijkgesteld.

De reden waarom in de uiteindelijk aangenomen tekst geen spraak meer is noch van schepenen noch van gemeenteraadsleden hebben wij niet kunnen achterhalen.

Ook de wijziging van « 4 000 inwoners » in « 5 000 inwoners » werd niet nader toegelicht.

4° *Zij die gedurende ten minste vijf jaar, het ambt hebben bekleed van bedienaar van een eredienst.*

In de huidige tekst van artikel 56bis vinden wij :

« 6° Zij die, gedurende ten minste tien jaar, het ambt hebben bekleed van bedienaar van een der erediensten, waarvan de leden een wedde genieten ten laste van de Staat ».

De door de Senaat aangenomen tekst werd reeds door de Senaatscommissie goedgekeurd op 28 maart 1957.

De woorden « waarvan de leden een wedde genieten ten laste van de Staat » werden weggelaten na een vrij lange discussie. Er werd aangevoerd dat de bedienaars van de erediensten thans een wedde genieten ten laste van de Staat, maar dat die wedden door een gewone wet kunnen afgeschaft worden in de toekomst. Het is dus theoretisch mogelijk dat een gewoon ingrijpen van de wetgever de toepassing van een grondwettelijke voorschrift zou uitschakelen. Er werd dan voorgesteld te spreken van « door de wet erkende erediensten », waartegen dan weer bezwaren rezen uit hoofde van godsdienstige discriminatie.

Tenslotte stelde de Minister van Binnenlandse Zaken de term « bedienaar van een eredienst » voor, « met dien verstande dat eredienst overeenstemt met een begripsbepaling, en dat men, om bedienaar van een eredienst te zijn, toch over een zekere geloofsgemeenschap moet beschikken, op zekere dogma's of zekere waarheden moet steunen. » (Stuk van de Senaat, n° 222 van 1966-1967 blz. 14).

Nergens vonden wij de reden terug, waarom de vereiste duur van tien jaar op vijf jaar werd teruggebracht.

5° *Werkende leden en gewezen werkende leden van een der koninklijke academies en leraren en gewezen leraren aan een inrichting voor hoger onderwijs of voor hoger technisch of kunstonderwijs.*

De hiermede verband houdende formulering in artikel 56bis luidt thans :

« 7° Werkende leden en gewezen werkende leden van een der koninklijke academies en hoogleraren en gewezen hoogleraren van een der inrichtingen van hoger onderwijs, waarvan de lijst door de wet wordt vastgesteld. »

Op 12 maart 1954 had de Senaatscommissie een tekst goedgekeurd, waardoor de hier bedoelde inrichtingen van hoger onderwijs door de wet zouden worden vastgesteld, hetgeen de inrichtingen van hoger technisch onderwijs scheen uit te sluiten. De in 1959 door de Senaatscommissie aangenomen tekst vermeldde uitdrukkelijk de inrichtingen van hoger technisch onderwijs.

» 10° Les bourgmestres et anciens bourgmestres, échevins et anciens échevins de communes chefs-lieux d'arrondissement et de celles ayant plus de 4 000 habitants ».

Le texte actuellement proposé a été adopté dès le 12 mars 1954 par la Commission du Sénat, à ceci près qu'il n'était pas fait de distinction entre les bourgmestres et les anciens bourgmestres, les conseillers communaux et les anciens conseillers communaux.

Nous n'avons pu déceler la raison pour laquelle, dans le texte finalement adopté, il n'est plus question, ni des échevins, ni des conseillers communaux.

De même, la modification de « 4 000 habitants » en « 5 000 habitants » n'a pas été commentée.

4° *Ceux qui ont exercé, pendant cinq ans au moins, les fonctions de ministre d'un culte.*

Le texte actuel de l'article 56bis porte :

« 6° Ceux qui ont exercé, au moins pendant dix ans, les fonctions de ministre d'un des cultes dont les membres jouissent d'un traitement à charge de l'Etat ».

Le texte voté par le Sénat avait déjà été adopté par la Commission de la Haute Assemblée le 28 mars 1957.

Les mots « dont les membres jouissent d'un traitement à charge de l'Etat » ont été supprimés après une assez longue discussion. Il avait été invoqué que les ministres du culte jouissent actuellement d'un traitement à charge de l'Etat, mais que ce traitement pourrait être supprimé ultérieurement par une loi ordinaire. Il est donc possible, théoriquement, qu'une simple intervention du législateur rende inopérante une disposition constitutionnelle. Aussi a-t-il été proposé de parler de « cultes reconnus par la loi », proposition qui se heurte à son tour à des objections relatives à la discrimination religieuse.

Finalement, le Ministre de l'Intérieur suggéra le terme « ministre d'un culte », « étant entendu que le culte répond à une définition et que, pour en être ministre, il faut tout de même avoir un certain nombre d'ouailles, se référer à certains dogmes ou à certaines vérités. » (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 14).

Nulle part nous n'avons trouvé la raison pour laquelle la durée requise de dix ans a été ramenée à cinq.

5° *Les membres titulaires et les anciens membres titulaires d'une des académies royales et les professeurs et anciens professeurs d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'enseignement technique ou artistique supérieur.*

Le texte actuel de l'article 56bis, relatif à cette matière, est libellé comme suit :

« 7° Les membres titulaires et les anciens membres titulaires d'une des académies royales et les professeurs et anciens professeurs d'un des établissements d'enseignement supérieur dont la loi détermine la liste ».

Le 12 mars 1954, la Commission du Sénat avait adopté un texte en vertu duquel les établissements d'enseignement supérieur visés seraient fixés par la loi, ce qui semblait exclure les établissements d'enseignement technique supérieur. Le texte adopté en 1959 par la Commission du Sénat mentionnait expressément les établissements d'enseignement technique supérieur.

De inrichtingen voor hoger kunstonderwijs werden aan de lijst toegevoegd in de Senaatscommissie op 7 november 1968 (Stuk van de Senaat, n° 152 van B. Z. 1968), met het oog op het vooruitzicht dat de senatoren zouden geroepen zijn om de culturele aangelegenheden te behandelen.

Er dient opgemerkt te worden dat de Senaat door de goedkeuring van het 5° in zijn huidige vorm, een onderscheid in het leven heeft geroepen tussen het hoger onderwijs, waarvan het diploma toegang geeft tot de verkiesbaarheid voorzien sub 2°, en het hoger, hoger technisch en hoger kunstonderwijs, waarvan het leraarschap leidt tot de verkiesbaarheid voorzien sub 5°. Dit moet des te meer onderstreept worden, dan men die dispariteit aanvankelijk wou vermijden (Stuk van de Senaat, n° 222 van 1966-1967, blz. 20).

Aangezien in de Nederlandse tekst zowel het hoger technisch- als het hoger kunstonderwijs wordt bedoeld, zou men best schrijven « voor hoger technisch- of kunstonderwijs ».

6° Zij die, gedurende ten minste vijf jaar, een leidende functie hebben bekleed in een vereniging voor beroepsbelangen die erkend is met het oog op haar deelneming aan het openbaar leven, of in een vereniging voor sociaal hulpbetoon waarvan de werking meer dan één provincie bestrijkt.

Enigszins samenhangend met deze tekst vinden wij in het huidige artikel 56bis :

« 17° Zij die als werkende leden, gedurende vijf jaar het ambt hebben vervuld van voorzitter of secretaris van een mutualiteit of van een mutualiteitenverbond tellende, sinds vijf jaar ten minste 1 000 leden;

18° Zij die, als werkende leden gedurende vijf jaar het ambt hebben vervuld van voorzitter of secretaris van een beroeps-, nijverheids of landbouwverenigingen tellende, sinds vijf jaar, tenminste 500 leden ».

De aanvankelijk voorgestelde formule luidde :

« Zij die gedurende ten minste vijf jaar een politiek, administratief, gerechtelijk, sociaal, godsdienstig of economisch ambt hebben bekleed, waaraan een bevoegdheid tot beraadslaging of beslissing is verbonden » (Stuk van de Senaat, n° 222, van 1966-1967, blz. 9).

De bedoeling was een hele reeks verkiesbaren wegens hun ervaring in één adem te vernoemen, waaronder o.a. degenen met sociale en socio-economische verdiensten. Het begrip « bevoegdheid tot beraadslaging of beslissing » werd te vaag en ontoereikend geacht, maar de nog vagere omschrijving « belangrijke functies » vond evenmin bijval (ibid., blz. 12).

Wij stellen vast dat de Senaatscommissie op 12 maart 1954 tot een gans andere tekst is gekomen, luidend als volgt (ibid., bl. 22) :

« Zij die gedurende ten minste vijf jaren een sociaal of economisch ambt hebben bekleed, waarvan het belang door de wet wordt erkend. Over die wet kan niet worden beraadslaagd tenzij tenminste twee derden van de leden die van elke kamer deel uitmaken aanwezig zijn en de wet is slechts aangenomen indien zij tenminste twee derden van de stemmen verkrijgt. »

Op de vergadering van de Senaatscommissie van 28 maart 1957 kwam deze kwestie opnieuw ter sprake. Vermits een

Les établissements d'enseignement artistique supérieur ont été ajoutés à la liste en Commission du Sénat réunie le 7 novembre 1968 (Doc. Sénat, n° 152, de la S. E. de 1968), afin de prévoir le cas où les sénateurs seraient appelés à s'occuper des affaires culturelles.

Il y a lieu d'observer que par l'adoption du 5° dans sa forme actuelle, le Sénat a créé une distinction entre l'enseignement supérieur, dont le diplôme donne accès à l'éligibilité prévue au 2°, et l'enseignement supérieur, technique supérieur et artistique supérieur, dont le professorat conduit à l'éligibilité prévue au 5°. Il convient de souligner cette distinction, d'autant plus qu'on avait, à l'origine, voulu éviter une telle disparité (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 20).

Dans le texte néerlandais, l'enseignement technique supérieur étant visé aussi bien que l'enseignement artistique supérieur, il serait préférable d'écrire : « voor hoger technisch- of kunstonderwijs ».

6° Ceux qui ont occupé, pendant cinq ans au moins, une fonction dirigeante dans une organisation d'intérêts professionnels, reconnue en vue de sa participation à la vie publique, ou dans une organisation d'aide sociale dont l'activité s'étend à plus d'une province.

Correspondent quelque peu à ce texte les points suivants de l'article 56bis actuel :

« 17° Ceux qui, en qualité de membres effectifs, ont exercé, pendant cinq ans, les fonctions de président ou de secrétaire d'une mutualité ou d'une fédération mutualiste comptant, depuis cinq ans, au moins 1 000 membres;

18° Ceux qui, en qualité de membres effectifs, ont exercé, pendant cinq ans, les fonctions de président ou de secrétaire d'une association professionnelle, industrielle ou agricole comprenant, depuis cinq ans, au moins 500 membres ».

La formule proposée initialement était libellée comme suit :

« Ceux qui ont exercé pendant cinq ans au moins des fonctions politiques, administratives, judiciaires, sociales, religieuses ou économiques comportant un pouvoir de délibération ou de décision. » (Doc. Sénat, n° 222, de 1966-1967, p. 9).

Cette formule voulait citer d'un trait toute une série d'éligibles en raison de leur expérience et parmi eux notamment ceux dont l'action s'étendait aux domaines social et socio-économique. La notion de « pouvoir de délibération ou de décision » a été jugée trop vague et insuffisante, mais celle, encore plus vague, de « fonctions importantes » n'eut pas plus le don de plaire (ibid., p. 12).

Nous constatons que le 12 mars 1954, la Commission du Sénat a retenu un texte complètement différent, libellé comme suit (ibid., p. 22) :

« Ceux qui ont exercé, au moins pendant cinq ans, des fonctions sociales ou économiques dont l'importance est reconnue par la loi. Il ne pourra être délibéré sur cette loi que si deux tiers au moins des membres qui composent chacune des Chambres sont présents et la loi ne sera adoptée que si elle réunit au moins deux tiers des suffrages ».

Cette question fut remise sur le tapis lors de la réunion de la Commission du Sénat, le 28 mars 1957. Etant donné

wet het belang van de sociale en economische ambten, bedoeld door het ontwerp van tekst, dient te erkennen, werd erop aangedrongen dat de Minister van Binnenlandse Zaken spoed zou maken met de voorbereiding van zulke wet.

Op 30 oktober 1958 kwam de Senaatscommissie evenwel tot de vaststelling, dat de laatst aangehouden formulering voor gevolg zou hebben dat iedereen verkiesbaar zou zijn, wegens het hoog aantal officiële raden en organen, waarbij sociale of economische ambten uitgeoefend worden (ibid., blz. 15).

In 1959 kwam een nieuwe tekst tot stand, die evenwel reeds op 14 december 1959 opnieuw werd gewijzigd op voorstel van Senator Custers. Deze aldus geamendeerde tekst luidde :

« 7° Zij die, als werkende leden, gedurende tenminste vijf jaren, het ambt hebben vervuld van voorzitter of secretaris van een mutualiteitsvereniging, waarbij sinds vijf jaren ten minste 1 000 leden zijn aangesloten;

8° Zij die, gedurende ten minste vijf jaren, een door verkiezing verkregen mandaat hebben vervuld in een lichaam dat beslissingsbevoegdheid bezit of moet worden geraadpleegd krachtens de wet » (ibid., blz. 23).

Deze tekst werd door de Senaat goedgekeurd op 16 december 1959 met 145 tegen 5 stemmen.

Tijdens de legislatuur 1965-1968 kwam deze aangelegenheid terug te berde en werd ze blijkbaar van voren af aan hernomen. De door een lid van de Senaatscommissie ingediende tekst werd tot basis van de bespreking genomen. Deze luidde :

«Zij die, gedurende tenminste vijf jaar, op grond van verkiezing een ambt hebben vervuld in een representatieve organisatie voor beroepsbelangen of voor sociaal hulpbetoon waarvan de lijst door de wet wordt vastgesteld.» (ibid. blz. 33).

Tegen deze nieuwe formulering rezen een reeks van bezwaren :

— de leiders van belangrijke beroeps- of sociale organisaties worden niet altijd in hun ambt verkozen;

— er bestaat geen wettelijke begripsbepaling van het representatief karakter van een organisatie; dit zal aanleiding geven tot moeilijkheden bij het onderzoek der geloofsbrieven van de senatoren.

Men greep dan terug naar het begrip « erkenning » van een vereniging. Maar uit het betoog van de Minister bleek dat deze omschrijving zo ruim is dat ook kleine dorpsverenigingen voor sport en vermaak op een of andere wijze door de wet worden erkend (ibid. blz. 37).

Daarom besloot de commissie van de Senaat volgende criteria op te leggen :

— voor de leiders van beroepsvereniging : erkenning van de vereniging door de wet wegens haar deelneming aan het openbaar leven;

— voor de leiders van een vereniging voor sociaal hulpbetoon : de werking van de vereniging moet méér dan één provincie bestrijken. De omschrijving « nationale organisaties » werd vermeden omdat sommige belangrijke organisaties slechts in één taalgebied bestaan.

que l'importance des fonctions économiques et sociales visées dans le projet doit être reconnue par une loi, il fut instamment demandé au Ministre de l'Intérieur de hâter l'élaboration de cette loi.

Le 30 octobre 1958, la Commission du Sénat constata cependant que la formule retenue en dernier lieu aurait pour conséquence que tout un chacun serait éligible vu la foison de conseils et d'organismes officiels qui comportent des fonctions sociales ou économiques (ibid., p. 15).

En 1959, un nouveau texte fut élaboré qui fut cependant modifié dès le 14 décembre 1959 sur la proposition du Sénateur Custers. Ce texte ainsi amendé était libellé comme suit :

« 7° Ceux qui, en qualité de membres effectifs, ont exercé, pendant cinq ans au moins, une fonction de président ou de secrétaire d'une société mutualiste comptant depuis cinq ans au moins 1 000 membres affiliés;

8° Ceux qui ont rempli, pendant cinq ans au moins, un mandat électif dans un organisme qui dispose d'un pouvoir de décision ou qui doit être consulté en vertu de la loi. » (ibid., p. 23).

Ce texte a été voté par le Sénat le 16 décembre 1959 par 145 voix contre 5.

Au cours de la législature 1965-1968, cette question est revenue sur le tapis et a été reprise par son début. Le texte présenté par un membre de la Commission du Sénat a été pris comme base de discussion. Il était libellé comme suit :

« Ceux qui ont occupé pendant cinq ans au moins une fonction élective dans une organisation représentative d'intérêts professionnels ou d'entraide sociale dont la loi détermine la liste. » (ibid. p. 33).

Toute une série d'objections ont été formulées contre ce nouveau libellé :

— les dirigeants d'organisations sociales ou professionnelles importantes n'ont pas toujours été élus à leurs fonctions;

— il n'existe aucune définition légale de la notion de « représentativité » d'une organisation; il en résultera des difficultés lors de la vérification des pouvoirs des sénateurs.

On reprit ensuite l'examen de la notion de « reconnaissance » d'une organisation. Mais l'exposé du Ministre démontra que cette notion est si vaste que les petites associations villageoises dont l'activité se limite au sport ou aux distractions sont, d'une manière ou de l'autre, également reconnues par la loi (ibid. p. 37).

C'est la raison pour laquelle la Commission du Sénat a décidé d'imposer les critères suivants :

— pour les dirigeants d'organisations professionnelles : reconnaissance de leur organisation par la loi, en raison de sa participation à la vie publique;

— pour les dirigeants d'une organisation d'entraide sociale : l'activité de leur organisation doit s'étendre à plus d'une province. La formule « organisations nationales » n'a pas été retenue, parce que l'activité de certaines organisations importantes ne s'étend qu'à une seule région linguistique.

Aldus kwam de thans voorliggende tekst tot stand op 20 april 1967 en werd ongewijzigd door de Senaat goedgekeurd.

In uw Commissie werd door verscheidene leden gewezen op de onduidelijkheid van deze tekst. Verschillende vragen moeten gesteld worden :

1° Wat moet begrepen worden onder de term « vereniging voor sociaal hulpbetoon » ? Zijn de mutualiteiten bijvoorbeeld daaronder begrepen ?

2° Wat is een vereniging voor beroepsbelangen ? Zijn het alleen de syndicaten ?

3° Wat is een leidende functie ? Gezien de bestaande tekst van artikel 56bis deze leidende functies beperkt tot de voorzitter en de secretaris, moet men a contrario tot het besluit komen dat de bestuursleden zonder onderscheid een leidende functie bekleden. Maar wanneer de opperste leiding van de vereniging berust bij een congres, dan zou zelfs de hoedanigheid van afgevaardigde op het congres een leidende functie uitmaken.

Men liet ook gelden dat het zou volstaan een V. Z. W. O. op te richten, met een vrij denkbeeldige activiteit, en met een paar vrienden de leidende functies ervan te delen, om verkiesbaar te worden als gecoöpteerd of provinciaal senator.

De Commissie had de indruk dat het 6° in het artikel werd ingevoegd, om iedereen, die buiten de overige 5 categorieën van verkiesbaren valt, op te vissen in een in feite niet nader te omschrijven categorie van verkiesbaren.

De Commissie gaf haast eenparig als haar mening te kennen, dat het in die voorwaarden beter is, alle zes categorieën gewoon af te schaffen.

§ 5. — De weggelaten categorieën.

De Senaat heeft volgende categorieën van verkiesbaren weggelaten :

1° hoge officieren (4°) en ambtenaren (8°, 11° en 12°);

2° leden van de handelsrechtbanken (5°) en de werkrechtersraden (20°);

3° leden van de Bestendige Deputatie (8°) en schepenen van grote gemeenten (10°);

4° de begoede burgers (13°) — volgens criteria van 1921 !

5° de hoofden van handelsvennootschappen (14°), nijverheids- en landbouwbedrijven (15°) en samenwerkende maatschappijen (16°);

6° de voorzitters van een handels- of nijverheidskamer (19°);

7° de leden van nijverheids- en arbeidsraden en van de provinciale landbouwcommissies (20°);

8° de gekozen leden van een van de raadgevende raden bij de ministeriële departementen (21°).

Het lijkt geen twijfel, dat de Senaat strengere eisen van verkiesbaarheid heeft willen stellen voor de provinciale- en de gecoöpteerde senatoren, dan thans het geval is voor de rechtstreeks verkozen senatoren. Zoals een lid van de Kamercommissie liet opmerken, was de lijst van verkiesbare rechtstreekse senatoren zo uitgebreid, dat vrijwel iedereen om een of andere reden verkiesbaar was. Indien men opteert voor een zekere selectie dient men criteria vast te stellen, die inderdaad enige uitwerking hebben.

In de Senaat werd door de heren Bologne, Lagasse en Noël (Handelingen van de Senaat van 17 juni 1969,

C'est ainsi que le présent texte a été élaboré le 20 avril 1967 et qu'il a été adopté par le Sénat sans modification.

Plusieurs membres de votre Commission ont déploré le manque de clarté de ce texte. Plusieurs questions doivent être posées :

1° Que faut-il entendre par « une organisation d'aide sociale » ? Cette expression comprend-elle les mutualités par exemple ?

2° Qu'est-ce qu'une « organisation d'intérêts professionnels » ? Ne s'agit-il que des seuls syndicats ?

3° Qu'est-ce qu'une « fonction dirigeante » ? Etant donné que le texte actuel de l'article 56bis limite ces fonctions dirigeantes au président et au secrétaire, il faut en conclure a contrario que les membres de la direction sans distinction occupent une fonction dirigeante. Mais lorsque la haute direction d'une organisation dépend d'un congrès, la qualité de délégué au congrès constituerait même une fonction dirigeante.

On a également fait valoir qu'il suffirait de créer une A. S. B. L. ayant une activité assez imaginaire et d'en partager les fonctions dirigeantes avec quelques amis pour pouvoir être éligible en qualité de sénateur provincial ou coopté.

La Commission a eu l'impression que le 6° a été inséré dans l'article en vue de repêcher, dans une catégorie non précisée en fait, tous ceux qui tombent en dehors des 5 autres catégories d'éligibles.

La Commission a déclaré, à la quasi-unanimité, que dans ces conditions il valait mieux supprimer simplement les six catégories.

§ 5. — Les catégories omises.

Le Sénat a omis les catégories d'éligibles suivantes :

1° les officiers supérieurs (4°) et les hauts fonctionnaires (8°, 11° et 12°);

2° les membres des tribunaux de commerce (5°) et des conseils de prud'hommes (20°);

3° les membres de la députation permanente (8°) et les échevins de communes importantes (10°);

4° les citoyens aisés (13°), selon des critères datant de 1921;

5° les dirigeants de sociétés commerciales (14°), les chefs d'entreprises industrielles et agricoles (15°) et les dirigeants de sociétés coopératives (16°);

6° les présidents d'une chambre de commerce ou d'industrie (19°);

7° les membres des conseils de l'industrie et du travail et des commissions provinciales d'agriculture (20°);

8° les membres élus de l'un des conseils consultatifs institués auprès des départements ministériels (21°).

Il est hors de doute que le Sénat a voulu fixer des conditions d'éligibilité plus sévères pour les sénateurs provinciaux et cooptés que celles existant actuellement pour les sénateurs élus directement. Comme un membre de la Commission de la Chambre l'a fait remarquer, la liste des éligibles pour les mandats de sénateurs élus directement était tellement étendue que n'importe qui, pratiquement, était éligible pour l'une ou pour l'autre raison. Si on opte pour une certaine sélection, il faut établir des critères qui soient effectivement quelque peu opérants.

Au Sénat, MM. Bologne, Lagasse et Noël (Annales du Sénat du 17 juin 1969, p. 1626 et suiv.) ont développé l'ar-

blz. 1626 en volg.) met nadruk betoogd dat het strijdig zou zijn met onze huidige democratische opvattingen de voorwaarden van verkiesbaarheid nog te verscherpen. Er werd hen geantwoord door de heer Dua (ibid. blz. 1629), dat de door de Senaatscommissie voorgestelde zesde categorie van verkiesbaren een zeer ruime recrutering toelaat, die zelfs heelwat verder reikt dan tot op heden het geval was.

Men zal ook opmerken dat deze zesde categorie al degenen beoogt die in het sociaal en het socio-professioneel leven verantwoordelijkheden dragen, terwijl de weggelaten categorieën meestal slaan op personen die geacht worden de « status » van burger te bezitten. Er mag dus niet beweerd worden dat de door de Senaat voorgestelde hervorming zou voortspuiten uit een anti-democratische strekking.

Met dezelfde bedoeling een ernstige selectie te waarborgen, heeft de Senaat ook de laatste zinsnede van artikel 56bis weggelaten, waardoor de wet met een bijzondere meerderheid nieuwe categorieën van verkiesbaren in het leven kon roepen.

* * *

Uiteindelijk kwam de Commissie tot een vrij eensgezind standpunt. Uitgaande van de vaststelling enerzijds dat het praktisch onmogelijk blijkt vaste criteria van verkiesbaarheid in de Grondwet in te schrijven, en anderzijds dat het de taak is van de politieke groepen de nodige selectie in acht te nemen bij het voordragen van provinciale en gecoöpteerde senatoren, leek het artikel 56bis gewoon te schrappen geraden.

De Commissie was evenwel eengezind om te onderstrepen dat de afschaffing van artikel 56bis geenszins betekent dat de provinciale en gecoöpteerde senatoren geen bijzondere hoedanigheden zouden moeten bezitten. Integendeel werd algemeen de wens geuit dat de nationale coöptatie en de verkiezing door de provincieraden zou worden aangewend om hoogstaande en bekwame personen tot de Senaat toegang te verlenen.

Het voorstel tot schrapping van artikel 56bis werd eenparig aangenomen.

De Verslaggever,

L. LINDEMANS.

De Voorzitter,

A. VAN ACKER.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Enig artikel.

Artikel 56bis van de Grondwet wordt opgeheven.

gumentation qu'il serait contraire à nos conceptions démocratiques actuelles de renforcer encore les conditions d'éligibilité. Il leur a été répondu par M. Dua (ibid. p. 1629) que la sixième catégorie d'éligibles proposée par le Sénat ouvre un très vaste champ de recrutement qui s'étend même beaucoup plus loin que ce n'est le cas actuellement.

On remarquera également que la sixième catégorie vise tous ceux qui assument des responsabilités dans la vie sociale et socio-professionnelle, tandis que les catégories supprimées se rapportent en général à des personnes qui sont censées appartenir à la bourgeoisie. Il ne peut donc être prétendu que la réforme proposée par le Sénat serait la manifestation d'une tendance anti-démocratique.

Dans la même intention de garantir une sélection sérieuse, le Sénat a également supprimé la dernière phrase de l'article 56bis, qui permettait au législateur de créer, par une majorité spéciale, de nouvelles catégories d'éligibles.

* * *

Finally, the Commission adopted a point of view as to the matter. Starting from the constatation, on the one hand, that it is practically impossible to inscribe in the Constitution permanent criteria of eligibility and, on the other hand, that it is the duty of the political groups to make the necessary selection in the presentation of provincial and co-opted senators, it seemed indicated to suppress purely and simply article 56bis.

The Commission was nevertheless unanimous to underline that the suppression of article 56bis does not signify in any way that the provincial and co-opted senators should not possess special qualities. On the contrary, the wish was expressed that the national co-optation and the designation by the provincial councils should be used to the advantage in order to permit persons of eminent and competent personalities to access the Senate.

The proposition of suppression of article 56bis has been adopted unanimously.

Le Rapporteur,

L. LINDEMANS.

Le Président

A. VAN ACKER.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article unique.

L'article 56bis de la Constitution est abrogé.