

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

10 JUNI 1987

Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet

(Ingediend door de heren Lagasse en Lepaffe)

TOELICHTING

Thans zal wel niemand betwisten dat de Belgische Grondwet behoort te worden herzien.

Om de waarheid te zeggen: indien men de Staat wil toerusten met een Grondwet afgestemd op het einde van de XXe eeuw, zouden vrijwel alle artikelen herzien moeten worden, daarin begrepen artikel 131 over de herzieningsprocedure.

De indieners van dit voorstel verkiezen pragmatisch te werken en het dringendste het eerst te doen. Zoals de ervaring reeds vaak heeft uitgewezen, is in ons land het betere de vijand van het goede. Momenteel staat immers het voortbestaan van de Belgische Staat op het spel, niet alleen omdat artikel 107^{quater} niet volledig wordt uitgevoerd, maar ook en vooral door de geschilpunten die gerezen zijn omdat de Gemeenschappen en Gewesten en de centrale overheid niet beantwoorden aan het concept van een volwaardig federalisme.

Essentieel is dus dat na de volgende verkiezingen de wetten van augustus 1980 tot hervorming der instellingen grondig worden herzien, dat de Grondwetgever de bepalingen over de Gemeenschappen, de Senaat en de administratieve rechtscolleges herwerkt en dat hij de mogelijkheid krijgt om de schoolvrede te bestendigen.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

10 JUIN 1987

Proposition de déclaration de révision de la Constitution

(Déposée par MM. Lagasse et Lepaffe)

DEVELOPPEMENTS

Que la Constitution belge doive être soumise à révision, personne aujourd'hui n'oserait le contester.

A vrai dire, si l'on voulait doter l'Etat d'une loi fondamentale adaptée à cette fin du XX^e siècle, c'est la quasi-totalité des articles qui devraient être soumis à révision, y compris l'article 131 relatif à la procédure de révision.

Les auteurs de la présente proposition ont préféré être pragmatiques et courir au plus pressé. Ainsi que l'expérience l'a souvent montré, dans ce pays le mieux est l'ennemi du bien. N'est-ce pas, aujourd'hui, l'existence même de l'Etat belge qui est en cause, faute d'une application complète de l'article 107^{quater}, mais aussi, et principalement, en raison des controverses suscitées par l'inadaptation des Communautés et des Régions et du pouvoir central à une conception de fédéralisme intégral ?

Là est donc l'essentiel: qu'après les prochaines élections, il soit procédé à une refonte des lois institutionnelles d'août 1980, que le Constituant puisse remettre sur le métier les dispositions concernant les Communautés, le Sénat, les juridictions administratives, et qu'il ait la possibilité de consolider la paix scolaire.

Bovendien moet de herziening van de Grondwet een gelegenheid zijn om ook de kwestie van de agglomeraties en federaties van gemeenten opnieuw te onderzoeken, stemrecht te verlenen aan Belgen die in het buitenland zijn gevestigd en de vrijheid van drukpers en van meningsuiting uit te breiden tot de audio-visuele media.

I. De instellingen van de Gemeenschappen : artikel 59bis, § 2, 2°, artikel 17bis, artikel 59bis, § 2, 4°, en artikel 68

In federale Staten behoort het onderwijs bijna altijd tot de bevoegdheid van de deelstaten. In ons land is dat beginsel aanvaard, doch het wordt uitgehold door de uitzonderingen die in 1970 werden goedgekeurd en die zelfs tot geschillen en conflicten leiden.

Het is van belang dat de uitzonderingen in artikel 59bis, § 2, 2°, zo spoedig mogelijk verdwijnen, opdat niet alleen de Executieve van elke Gemeenschap alle middelen bestemd voor scholen en universiteiten kan beheren, maar ook de communautaire wetgever de regels kan aanpassen in het licht van de specifieke behoeften en doeleinden, ook die van de internationale cultuurgemeenschap waarvan hij deel uitmaakt.

Het is noodzakelijk ervoor te waken dat er in geen geval een nieuwe schoolstrijd van filosofische aard ontstaat. Teneinde binnen iedere Gemeenschap te waarborgen dat het beginsel van de gelijkheid van iedereen nageleefd wordt (leerlingen, ouders, leerkrachten, inrichtende machten), wordt voorgesteld een artikel 17bis in te voegen. Door die bepaling wordt de vrijheid van onderwijs aangevuld met de beginselen die ten grondslag lagen aan het Schoolpact dat meer dan 25 jaar geleden werd gesloten en wordt de wetgever belast met de taak om, met een bijzondere meerderheid, te bepalen welk rechtsprekend orgaan moet zorgen dat die beginselen worden nageleefd. Dat zou bijvoorbeeld het Arbitragehof kunnen zijn.

Wat betreft de geldmiddelen nodig voor het onderwijs, behoort uiteraard rekening te worden gehouden met het bestaande beginsel van artikel 59bis, § 6 : de kredieten worden vastgesteld volgens objectieve bij de wet bepaalde criteria.

Overigens zouden aan de Gemeenschappen bevoegdheden moeten worden verleend inzake ontwikkelingssamenwerking. Die uitbreiding zou moeten slaan op alle daarmee samenhangende activiteiten. Steeds meer stemmen de initiatieven die op dat vlak moeten worden genomen, immers overeen met het streven en de gevoeligheid die elke Gemeenschap kenmerken. Om die hervorming mogelijk te maken, is het voldoende een 4° toe te voegen aan de opsomming in artikel 59bis, § 2.

Wat tenslotte de internationale betrekkingen betreft, heeft artikel 59bis weliswaar artikel 68 impliciet gewijzigd, maar toch is het nuttig de tekst van het laatstgenoemde artikel aan te passen voor alle aangelegenheden die niet meer behoren tot de bevoegdheid van de centrale Staat.

Par ailleurs, la révision de la Constitution doit donner l'occasion de revoir la question des agglomérations et des fédérations de communes, de reconnaître le droit de vote aux Belges installés à l'étranger, et d'étendre la liberté de presse et d'expression aux moyens de communication audiovisuelle.

I. Les institutions communautaires : article 59bis, § 2, 2°, article 17bis, article 59bis, § 2, 4°, et article 68

Dans les Etats de type fédéral, l'enseignement est quasi toujours une compétence des Etats fédérés. Chez nous, le principe est acquis, mais les exceptions retenues en 1970 le vident de sens et sont même de nature à créer des controverses et des conflits.

Il importe de faire supprimer au plus tôt ces exceptions énumérées au 2° de l'article 59bis, § 2, afin que non seulement l'Exécutif de chaque Communauté gère l'ensemble des budgets affectés aux écoles et aux universités, mais aussi que le législateur communautaire puisse adapter les règles en prenant en compte les besoins et les aspirations propres, ainsi que les perspectives de sa communauté culturelle internationale.

Il sera essentiel de veiller à ce qu'en aucune façon des conflits scolaires de caractère philosophique ne puissent resurgir. Afin de garantir au sein de chaque Communauté le respect de l'égalité de tous (élèves, parents, enseignants, pouvoirs organisateurs), il est proposé d'ajouter un article 17bis : disposition qui prolongera la liberté de l'enseignement par les principes qui ont été à la base du pacte scolaire conclu il y a plus d'un quart de siècle, et qui chargera le législateur (avec une majorité spéciale) de déterminer le mécanisme juridictionnel appelé à veiller au respect de ces principes. Ce pourrait être, par exemple, la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne les ressources indispensables à l'enseignement, il va de soi qu'il y aura à tenir compte du principe inscrit dès à présent au § 6 de l'article 59bis : dotations établies en fonction des critères objectifs fixés par la loi.

Par ailleurs, il importerait de reconnaître compétence aux Communautés en matière de coopération au développement et cette extension devrait porter sur l'ensemble des activités qui s'y rattachent. En effet, de plus en plus, les initiatives à prendre dans ce domaine répondent à des aspirations et à des sensibilités propres à chaque Communauté. Pour rendre possible cette réforme, il suffira d'ajouter un point 4° à l'énumération contenue au § 2 de l'article 59bis.

Enfin, en ce qui concerne les relations internationales, s'il est vrai que l'article 59bis a modifié implicitement l'article 68, il ne serait pas inutile d'ajuster le texte de celui-ci pour toutes les matières qui ne sont plus de la compétence de l'Etat central.

II. De Senaat : Titel III, hoofdstuk 1, afdeling II, artikelen 53 tot 59

Reeds lang wordt uitgekeken naar de hervorming van de Senaat. Voor de ontwikkeling van de Staat naar een volwaardig federale structuur, vormt het huidige stilstaan van wat in de wandeling de Hoge Vergadering wordt genoemd, een ernstige rem.

De samenstelling van die instelling moet onverwijld worden herzien om ze tot een vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten te maken en om opnieuw haar taak nauwkeurig af te bakenen.

In die zin zou de Grondwetgever aan de wetgever de opdracht moeten geven om een gelijksoortige verkiezingsregeling uit te werken als die welke vastgesteld is voor de Europese verkiezingen.

Om een einde te maken aan de herhaalde communautaire conflicten, die ontstaan uit de vrees geminoriseerd te worden, behoort bovendien de taalpariteit te worden ingesteld in ten minste één van de twee Kamers : de Senaat lijkt daartoe het meest aangewezen te zijn.

III. De bevoegdheden : herziening van de artikelen 26, 27, 29, invoering van een artikel 25ter en herziening van artikel 26bis

Thans worden de aan Gemeenschappen en Gewesten verleende bevoegdheden beperkend opgesomd. In tegenstelling met wat in het Egmontpact van 1977 werd gesteld, werd de « residuaire bevoegdheid » aan de centrale overheid toegekend. Een vergissing, zo heeft de ervaring over de jongste jaren uitgeezen. Vandaar dat het nodig is een artikel 25ter in te voegen om die vergissing goed te maken.

Overigens is het ook zo dat de artikelen 26, 27 en 29 de wetgevende en de uitvoerende macht uitsluitend schijnen op te dragen aan de centrale overheid. Het zou niet overbodig zijn die onregelmatigheid recht te zetten.

Tenslotte is het overduidelijk dat in een volledig federalistisch stelsel de decreten van de Gemeenschapsraden en de raden van de drie Gewesten, zoals bepaald in artikel 107quater, kracht van wet moeten hebben. Artikel 26bis behoort in die zin te worden gewijzigd.

IV. De Raad van State en de administratieve rechtscolleges : invoering van een nieuw hoofdstuk in titel III

Een ernstige leemte in ons recht is de wanorde, om niet te zeggen de anarchie, op het vlak van de administratieve rechtscolleges. Daaromtrent werden reeds voorstellen ingediend in het Parlement. Het zou evenwel wenselijk zijn de grondbeginselen op te nemen in de Grondwet.

Wil men verder het gezag herstellen dat bij een hoog administratief rechtscollege hoort, dan moet de Raad van

II. Le Sénat : Titre III, section II du chapitre premier, articles 53 à 59

La réforme du Sénat est attendue depuis longtemps. L'évolution de l'Etat vers une véritable structure fédérale est entravée par l'immobilisme actuel relativement à ce qu'il est convenu d'appeler la Haute Assemblée.

La composition de celle-ci doit, sans tarder, être revue pour en faire la représentation des Communautés et des Régions et pour redéfinir avec précision son rôle.

En ce sens, le législateur devrait être chargé par le Constituant d'organiser un système d'élection analogue à celui qui a été retenu pour les élections européennes.

D'autre part, dans le but de mettre fin aux conflits communautaires répétés qu'inspire la crainte d'être minorisé, il s'impose de prévoir la parité linguistique au moins dans l'une des deux Chambres : à cet égard, le Sénat paraît le plus indiqué.

III. Les pouvoirs : révision des articles 26, 27, 29, introduction d'un article 25ter et révision de l'article 26bis

Actuellement, les compétences attribuées aux Communautés et Régions sont énumérées de façon limitative : contrairement à ce qui avait été retenu dans le Pacte d'Egmont en 1977, la compétence résiduaire a été laissée au pouvoir central. L'expérience de ces dernières années a montré combien cela fut une erreur : il importait d'introduire un article 25ter pour la corriger.

Par ailleurs, le texte des articles 26, 27 et 29 paraissent réserver le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif aux seules institutions centrales. Il ne serait pas superflu de remédier à cette anomalie.

Enfin, dans une conception de fédéralisme intégral, il est manifeste que les décrets pris par les Conseils de Communauté et les Conseils des trois Régions définies à l'article 107quater doivent avoir force de loi : l'article 26bis doit être modifié en ce sens.

IV. Le Conseil d'Etat et les juridictions administratives : introduction d'un nouveau chapitre au titre III

Une grave lacune de notre droit concerne le désordre, pour ne pas dire l'anarchie, qui règne en matière de juridictions administratives. Le Parlement a déjà été saisi de propositions à ce sujet, mais il serait opportun de proclamer les principes de base dans la loi fondamentale.

D'autre part, si l'on veut restaurer l'autorité qui sied à une haute juridiction administrative, il importe de donner au

State een grondwettelijke basis krijgen en behoren de aan-
gelegenheden te worden bepaald waarin het optreden van
een taalkundig gemengde kamer een absolute vereiste is.

**V. De agglomeraties en federaties van gemeenten : ophef-
fing van de artikelen 108bis en 108ter en invoering van
een paragraaf 8 in artikel 59bis**

Artikel 108bis, dat betrekking heeft op de agglomeraties en
federaties van gemeenten en voorziet in de verplichte oprich-
ting ervan, werd zeventien jaar geleden ingevoegd, op een
tijdstip dat de publieke opinie uitgesproken afwijzend stond
tegenover de fusies van gemeenten en veeleer de formule
leek te verkiezen van de « communautés urbaines », zoals die
in Frankrijk bestaan. Die bepalingen werden in de praktijk
nooit toegepast, ook al verklaart een wet van 1971 plechtig
dat er vijf agglomeraties zijn : Antwerpen, Gent, Charleroi,
Luik en Brussel.

Alleen de laatstgenoemde agglomeratie werd werkelijk
opgericht en dan nog in hoofdzaak om redenen die niets te
maken hadden met het degelijk beheer van een stedelijk ge-
heel. Met toepassing van artikel 108ter werd zij onderwor-
pen aan discriminerende regels. Nu keert de wetgever zich
vandaag af van wat hij in 1971 tot stand heeft gebracht.
Aan de agglomeraties en federaties van gemeenten, meer
bepaald aan de Brusselse agglomeratie, ontnemt hij alle
« politieke » bevoegdheden waarin oorspronkelijk was voor-
zien. Het gaat om die bevoegdheden waarvoor het verant-
woord was een beroep te doen op assemblees van gekozenen
en op uitvoerende colleges : stedenbouw en ruimtelijke orde-
ning, het opmaken van plannen, bouwverordeningen, be-
scherming van het milieu, economische expansie... Wat be-
treft de weinige aangelegenheden die haar niet werden ont-
nomen — en die van technische aard zijn — is het aangewe-
zen de formule van de intercommunale (zuiver of gemengd,
naar gelang van het geval) toe te passen, zoals die werd vast-
gesteld in de laatste paragraaf van artikel 108 van de Grond-
wet.

Er bestaat geen twijfel over dat de twee cultuurcommissies
te Brussel hun nut hebben bewezen en ook is het juist dat de
laatste paragrafen van artikel 108ter de juridische grondslag
ervan bevatten. Destijds is men er immers van uitgegaan dat
de leden van die commissies gekozen zouden worden door
elk van de taalgroepen in de agglomeratieraad.

Sedert de Gemeenschapsraden aan belang hebben gewon-
nen en de Gemeenschapsexecutieven het toezicht uitoefenen
op de bedoelde Brusselse Cultuurcommissies, is het echter
raadzaam dat hun leden worden aangewezen door de Brus-
selse leden van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschaps-
raad. Daarom moet er aan artikel 59bis een § 8 met die
strekking worden toegevoegd.

Conseil d'Etat une base constitutionnelle et de déterminer les
affaires dans lesquelles est indispensable l'intervention d'une
chambre mixte du point de vue linguistique.

**V. Agglomérations et fédérations de communes : suppres-
sion des articles 108bis et 108ter et introduction d'un
§ 8 à l'article 59bis**

L'article 108bis, qui traite des agglomérations et des fédé-
rations de communes et rend obligatoire leur création, a été
introduit il y a 17 ans, à une époque où l'opinion en général
était résolument hostile aux fusions de communes et semblait
préférer la formule des communautés urbaines. Dans les
faits, ces dispositions n'ont pas été appliquées, même si une
loi de 1971 déclare solennellement qu'il y a cinq agglomé-
rations, à savoir : Anvers, Gand, Charleroi, Liège et
Bruxelles.

Seule cette dernière fut effectivement créée, pour des rai-
sons qui d'ailleurs, principalement, n'avaient rien à voir avec
la bonne gestion de l'ensemble urbain, et elle fut assujettie à
des règles discriminatoires en application de l'article 108ter.
Or, le législateur actuel, désavouant ce qu'il a fait en 1971,
retire aux agglomérations et fédérations de communes — et
spécialement à l'agglomération de Bruxelles — toutes les
attributions de caractère « politique » initialement prévues,
c'est-à-dire celles qui justifient le recours à des assemblees
de mandataires élus et à des collèges exécutifs : urbanisme et
aménagement du territoire, élaboration des plans, règlement
de bâtisse, protection de l'environnement, expansion écono-
mique... Pour les quelques matières non retirées — qui sont
d'ordre technique — il est certain que la formule de l'inter-
communale (pure ou mixte, selon les cas) telle qu'elle est
prévue au dernier paragraphe de l'article 108 de la Constitu-
tion est tout indiquée.

Il n'est pas douteux qu'à Bruxelles les deux Commissions
de la Culture ont démontré qu'elles pouvaient être utiles, et
il est vrai que leur fondement juridique se trouve inséré dans
les trois derniers paragraphes de l'article 108ter : à l'époque,
en effet, il fut prévu que leurs membres seraient élus par
chacun des groupes linguistiques du Conseil d'aggloméra-
tion.

Mais depuis que se sont développés les Conseils de Com-
munauté et que les Exécutifs des Communautés exercent le
pouvoir de tutelle sur lesdites Commissions bruxelloises
de la Culture, il s'indique que les membres de celles-ci soient
désignés par les membres bruxellois du Conseil de la Com-
munauté française et du Conseil de la Communauté fla-
mande. Il conviendra d'ajouter en ce sens un paragraphe 8
à l'article 59bis.

VI. Het stemrecht voor Belgen die in het buitenland zijn gevestigd : artikel 47

Voor de Europese verkiezingen heeft de wetgever het stemrecht kunnen verlenen aan de in het buitenland gevestigde Belgen. Het is verantwoord dat een soortgelijke uitbreiding mogelijk wordt gemaakt voor de Belgische parlementsverkiezingen en eventueel voor de verkiezingen voor de Gemeenschappen en/of de Gewesten. Dat brengt mee dat artikel 47 moet worden gewijzigd.

VII. De uitbreiding van de persvrijheid tot de audiovisuele media : artikel 18

Het toenemend belang van de audiovisuele media verantwoordt een wijziging van artikel 18 omdat het vrijheidsbeginsel dat erin wordt bekrachtigd, ook tot die media uitgebreid behoort te worden.

**

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de volgende bepalingen van de Grondwet :

— Titel II van de Grondwet om er een artikel 17*bis* in te voegen betreffende de gelijkheid inzake onderwijs en de rechtsprekende organen die deze gelijkheid moeten waarborgen;

— Artikel 18;

— Titel III van de Grondwet om er een artikel 25*ter* in te voegen betreffende de beperkende afbakening van de bevoegdheden van de centrale overheid;

— Artikel 26;

— Artikel 26*bis*;

— Artikel 27;

— Artikel 29;

— Artikel 47;

— Afdeling II van hoofdstuk I van titel III (artikelen 53 tot 59);

— Artikel 59*bis*, § 2, 2°, om de uitzonderingen op het beginsel van de communautarisering van het onderwijs op te heffen en dat beginsel uit te breiden tot de internationale betrekkingen;

— Artikel 59*bis*, § 2, om er een 4° aan toe te voegen betreffende de ontwikkelingssamenwerking;

VI. Droit de vote aux Belges installés à l'étranger : article 47

Pour les élections européennes, le législateur a pu reconnaître le droit de vote aux nationaux installés à l'étranger. Il se justifie de rendre possible une extension analogue pour les élections législatives nationales et, éventuellement, à des élections communautaires et/ou régionales : cela suppose une modification de l'article 47.

VII. Extension de la liberté de presse au domaine de l'audio-visuel : article 18

L'importance croissante prise par les moyens de communication audio-visuelle justifie une modification de l'article 18, le principe de liberté qu'il consacre devant y être étendu.

A. LAGASSE.

**

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision des dispositions suivantes de la Constitution :

— Titre II de la Constitution en vue d'insérer un article 17*bis* relatif à l'égalité en matière scolaire et au mécanisme juridictionnel garantissant cette égalité;

— Article 18;

— Titre III de la Constitution en vue d'insérer un article 25*ter* relatif à la définition limitative des compétences du pouvoir central;

— Article 26;

— Article 26*bis*;

— Article 27;

— Article 29;

— Article 47;

— La section II du chapitre premier du titre III (articles 53 à 59);

— Article 59*bis*, § 2, 2°, pour abroger les exceptions au principe de la communautarisation de l'enseignement et pour étendre ce principe aux relations internationales;

— Article 59*bis*, § 2, pour ajouter un 4°, relatif à la coopération au développement;

— Artikel *59bis* om er een paragraaf in te voegen betreffende de twee Brusselse cultuurcommissies;

— Artikel 68;

— Titel III van de Grondwet om er een hoofdstuk in te voegen betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges;

— De artikelen *108bis* en *108ter* om ze op te heffen.

— Article *59bis*, pour ajouter un paragraphe relatif aux deux Commissions bruxelloises de la Culture;

— Article 68;

— Titre III de la Constitution en vue d'y introduire un chapitre relatif au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives;

— Abrogation des articles *108bis* et *108ter*.

A. LAGASSE.

J. LEPAFFE.