

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1959-1960.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

12 NOVEMBRE 1959.

Revision du Titre III, Chapitre premier, de la Constitution, par l'insertion de dispositions permettant aux membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, appelés à exercer des fonctions ministérielles, à siéger dans des organisations supranationales ou internationales de droit public ou à effectuer des prestations militaires, de donner délégation à un autre membre aux fins de participer en leur lieu et place aux délibérations de l'Assemblée.

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur belge », n° 120, du 30 avril 1958).

Rapport fait au nom de la Commission de revision de la Constitution par M. P. Vermeylen.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1959-1960.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

12 NOVEMBER 1959.

Herziening van Titel III, eerste Hoofdstuk, van de Grondwet, door invoeging van bepalingen op grond waarvan de leden van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die geroepen worden om het ambt van Minister uit te oefenen, om in publiekrechtelijke supranationale of internationale organisaties te zetelen of om militaire dienst te verrichten, aan een ander lid volmacht kunnen geven om in hun plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de Vergadering.

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad », n° 120, van 30 april 1958).

Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de h. P. Vermeylen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1959-1960.

12 NOVEMBER 1959

Revision du Titre III, Chapitre premier, de la Constitution, par l'insertion de dispositions permettant aux membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, appelés à exercer des fonctions ministérielles, à siéger dans des organisations supranationales ou internationales de droit public ou à effectuer des prestations militaires, de donner délégation à un autre membre aux fins de participer en leur lieu et place aux délibérations de l'Assemblée. (Déclaration du pouvoir législatif, *Moniteur belge*, n°120, du 30 avril 1958).

RAPPORT

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Les déclarations de révision ayant pour objet de concilier les devoirs des membres du Parlement avec des devoirs naissant d'autres charges sont ainsi formulées :

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Allard, Ancot, Buisseret, Chot, Custers, De Baeck, Dehousse, Derbaix, Gillon, Lagae, Molter, Moreau de Melen, Nihoul, Orban, Pholien, Rolin, Sledsens, Van Remoortel et Vermeylen, rapporteur.

R. A 5559.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

906 (Session de 1957-1958) :

- 1 : Projet de déclaration;
- 2 : Amendement;
- 3 : Amendements;
- 4 : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

16 avril 1958.

Documents du Sénat :

346 (Session de 1957-1958) : Projet transmis par la Chambre des Représentants;

352 (Session de 1957-1958) : Rapport;

368 (Session de 1957-1958) : Amendement.

Annales du Sénat :

24 avril 1958.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1959-1960.

12 NOVEMBER 1959

Herziening van Titel III, eerste hoofdstuk, van de Grondwet, door invoeging van bepalingen op grond waarvan de leden van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die geroepen worden om het ambt van Minister uit te oefenen, om in publiekrechtelijke supranationale of internationale organisaties te zetelen of om militaire dienst te verrichten, aan een ander lid volmacht kunnen geven om in hun plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de Vergadering (Verklaring van de Wetgevende Macht, *Belgisch Staatsblad*, n° 120, van 30 april 1958).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
GRONDWETSHERZIENING UITGEBRACHT
DOOR DE H. P. VERMEYLEN (1).

DAMES EN HEREN,

De verklaring van herziening die tot doel heeft de plichten van de Parlementsleden in overeenstemming te brengen met de plichten die ontstaan uit andere ambten, luidt als volgt :

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Allard, Ancot, Buisseret, Chot, Custers, De Baeck, Dehousse, Derbaix, Gillon, Lagae, Molter, Moreau de Melen, Nihoul, Orban, Pholien, Rolin, Sledsens, Van Remoortel en Vermeylen, verslaggever.

R. A 5559.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

906 (Zitting 1957-1958) :

- 1 : Ontwerp van verklaring;
- 2 : Amendement;
- 3 : Amendementen;
- 4 : Verslag.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

16 april 1958.

Gedr. St. van de Senaat :

346 (Zitting 1957-1958) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

352 (Zitting 1957-1958) : Verslag;

368 (Zitting 1957-1958) : Amendement.

Handelingen van de Senaat :

24 april 1958.

« Il y a lieu à révision du Titre III, Chapitre premier, de la Constitution, par l'insertion de dispositions permettant aux membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, appelés à exercer des fonctions ministérielles, à siéger dans des organisations supranationales ou internationales publiques, ou à effectuer des prestations militaires, de donner délégation à un autre membre aux fins de participer en leur lieu et place aux délibérations de l'Assemblée. »

Bien que les déclarations de révision de la Constitution ne puissent viser que la disposition à réviser sans lier en rien le pouvoir constituant, il a été admis, tant lors des précédentes révisions qu'en 1953-1954, que les Chambres préconstituantes et le Roi pouvaient, de commun accord, indiquer au pouvoir constituant quel était l'objet de la révision, en limitant ainsi, non pas les options qui s'ouvrent devant lui, mais la matière sur laquelle ces options peuvent porter.

Il y a lieu d'observer cependant que dans les déclarations de révision de 1892 il n'est fait application de cette théorie, défendue par le Comte de Kerckhove de Denterghem contre le Gouvernement à la Chambre des Représentants, qu'en ce qui concerne des additions ou des modifications éventuelles contenant des additions, et il n'en a pas été fait application dans les déclarations de révision de 1919, bien que l'éventualité en ait été admise par Begerem à la Chambre des Représentants.

En 1953, la question s'est posée spécialement en ce qui concerne la révision constitutionnelle de l'article 25, qui est considéré comme l'une des clefs de voûte de notre système constitutionnel. Le Ministre de l'Intérieur a été amené dès lors à s'en expliquer clairement devant la Chambre le 6 octobre 1953 en appuyant son argumentation sur la nécessité d'admettre la limitation des pouvoirs du constituant pour la révision éventuelle des articles 25 et 70, alinéa premier, comme d'ailleurs pour l'adjonction à la Charte Fondamentale d'un article 140 donnant égale authenticité à son texte néerlandais qu'à son texte français. Le Parlement semble avoir admis unanimement cette thèse puisqu'il en a fait application non seulement en ce qui concerne les articles 25 et 140, mais encore pour la révision de l'article 47. Appelée à se prononcer sur l'interprétation à donner à la déclaration de révision de cet article, votre Commission a unanimement reconnu qu'il fallait en respecter le caractère restrictif.

Il n'y a pas lieu dès lors de revenir sur les discussions parlementaires qui ont donné lieu à l'examen de dispositions nouvelles à insérer dans le Chapitre premier du Titre III de la Constitution en ce qui concerne l'étendue de ces dispositions. Le constituant doit s'en tenir aux limites fixées à cet égard par les déclarations au sujet desquelles il doit se prononcer.

« Er bestaat reden tot herziening van Titel III eerste hoofdstuk, van de Grondwet, door invoeging van bepalingen, op grond waarvan de leden van de Senaat en van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, die geroepen worden om het ambt van Minister uit te oefenen, om in publiekrechtelijke supranationale of internationale organisaties te zetelen of om militaire dienst te verrichten, aan een ander lid volmacht kunnen geven om in hun plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de Vergadering. »

Hoewel de verklaringen betreffende de herziening van de Grondwet de aan herziening te onderwerpen bepaling slechts kunnen aanwijzen, zonder de grondwetgevende macht op enige wijze te binden, werd, zowel bij de vorige herzieningen als in 1953-1954, aanvaard dat de preconstituerende Kamers en de Koning in onderlinge overeenstemming het doel van de herziening mochten aangeven, wat voor de grondwetgever geen beperking inhoudt van zijn keuze uit de verschillende mogelijkheden, maar wel van het gebied waarop die mogelijkheden liggen.

Er zij evenwel opgemerkt dat in de herzieningsverklaringen van 1892 aan deze theorie, die in de Kamer van Volksvertegenwoordigers door Graaf de Kerckhove de Denterghem tegen de Regering werd verdedigd, slechts toepassing werd gegeven voor zover betreft de toevoegingen of eventuele wijzigingen welke toevoegingen bevatten, en dat er ook geen toepassing aan gegeven werd in de herzieningsverklaringen van 1919, hoewel de mogelijkheid ervan door Begerem in de Kamer werd aanvaard.

In 1953 rees deze vraag vooral in verband met de herziening van artikel 25 van de Grondwet, dat als een van de hoekstenen van ons grondwettelijk bestel wordt beschouwd. De Minister van Binnenlandse Zaken zag zich dan ook genoopt zijn opvatting hieromtrent op 6 oktober 1953 in de Kamer duidelijk toe te lichten, en hij grondde zijn argumentatie op de noodzaak van een beperking van de bevoegdheden van de grondwetgever voor de eventuele herziening van de artikelen 25 en 70, eerste lid, evenals trouwens voor de toevoeging van een artikel 140, waarbij gelijke rechtsgeldigheid wordt verleend aan de Nederlandse en aan de Franse tekst van de Grondwet. Het Parlement schijnt deze opvatting eenparig te hebben aanvaard, want het heeft ze niet alleen op de artikelen 25 en 140 toegepast, maar ook bij de herziening van artikel 47. Uw Commissie heeft zich over de interpretatie van de verklaring betreffende de herziening van dit artikel moeten uitspreken: zij was eenparig van oordeel dat het beperkend karakter ervan gehandhaafd diende te worden.

Er bestaat dus geen reden om terug te komen op de parlementaire besprekingen die aanleiding hebben gegeven tot het onderzoek van de in Titel III, Hoofdstuk I, van de Grondwet in te voegen bepalingen, wat betreft de strekking van die bepalingen. De grondwetgever dient zich te houden aan de grenzen die getrokken zijn in de verklaringen waarover hij zich moet uitspreken.

Il ne paraît pas nécessaire à votre Commission d'examiner longuement l'utilité pratique d'une disposition dont les avantages ont été abondamment soulignés au cours des travaux préparatoires aux déclarations de révision.

Il n'est pas sain de mettre le parlementaire dans la nécessité de choisir entre ses devoirs militaires et ses devoirs de représentant de la Nation, comme il n'est pas équitable de priver son groupe d'une représentation si la force majeure d'une guerre l'empêche d'être présent aux séances.

Il ne semble pas souhaitable de devoir entraver les missions internationales, en obligeant le parlementaire qui en serait chargé d'en interrompre le cours pour exercer son droit de vote au Parlement.

Lorsqu'il s'agit d'un ministre appelé par ses fonctions à l'étranger, il apparaît que le Parlement a admis tout aussi bien qu'il puisse se faire remplacer au vote de l'Assemblée dont il fait partie. C'est dans cette hypothèse, restrictive, que la Commission de Révision de la Chambre des Représentants s'est placée pour admettre le texte déclaratif de révision comme en fait foi le rapport de M. De Schryver du 25 février 1954. C'est sous cette réserve que le texte a été admis, mais il ne l'a été, quant au membre de phrase relatif aux ministres, que par huit voix contre six. Il faut sans doute en conclure qu'une forte minorité eût souhaité dissocier le cas des ministres du cas des autres parlementaires, plénipotentiaires occasionnels.

Mais il apparaît que cette dernière restriction se justifie d'autant moins que si les membres d'institutions de droit international public peuvent, dans une certaine mesure, régler leur présence au Parlement, d'une part, et en ces institutions d'autre part, les ministres peuvent être amenés, en raison de leur charge, à quitter la Belgique inopinément ou à des dates qu'ils ne sont pas libres de choisir ou de modifier, précisément en raison du mandat national ministériel confirmé par les votes du Parlement.

Quant au fait qu'à la Chambre des Représentants la Commission de Révision ait cru devoir faire des réserves à l'application de la déclaration de révision votée par la majorité de la Commission et votée par le Sénat comme par la Chambre des Représentants, elle ne peut lier le constituant en présence d'un texte formel, admis, sans restriction d'ailleurs, par l'une au moins des branches du pouvoir législatif, le Sénat.

Votre Commission, comme la Commission du Sénat qui a soumis au Parlement le texte sur lequel porte nos délibérations, reste d'avis que le ministre devrait pouvoir se reposer sur un collègue qui a suivi les discussions parlementaires pour prendre part à un vote en son lieu et place, sans avoir la crainte de mettre en péril la majorité. Le rapport de M. De Schryver fait état du fait que la Commission dont il a reflété l'opinion, estimait qu'un

Uw Commissie is van oordeel dat het niet nodig is een breedvoerige studie te wijden aan het praktische nut van een bepaling waarvan de voordelen overvloedig werden toegelicht tijdens de voorbereidende werkzaamheden in verband met de herzieningsverklaringen.

Het is niet gezond een parlamentslid te noodzaken tot een keuze tussen zijn militaire plicht en zijn plicht als vertegenwoordiger van het volk, evenmin als het billijk is zijn fractie te beroven van een vertegenwoordiging, indien de overmacht van een oorlog hem verhindert de vergaderingen bij te wonen.

Het lijkt niet wenselijk, de internationale opdrachten te belemmeren door het betrokken parlamentslid te verplichten zijn opdracht te onderbreken om zijn stemrecht in het Parlement uit te oefenen.

Ten aanzien van een minister die zich uit hoofde van zijn ambt naar het buitenland moet begeven, schijnt het Parlement ook te hebben aanvaard dat hij zich bij de stemming in de Vergadering waarvan hij deel uitmaakt, kan laten vervangen. Het is in deze beperkende hypothese dat de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet zich heeft geplaast om de herzieningsverklaring te aanvaarden, zoals blijkt uit het verslag van de heer De Schryver van 25 februari 1954. De tekst werd onder dit voorbehoud goedgekeurd, terwijl het zinsdeel over de ministers slechts een meerderheid van 2 stemmen vond, n.l. 8 tegen 6. Hieruit mogen wij afleiden dat een sterke minderheid het geval van de ministers had willen scheiden van dat der andere parlamentsleden die als toevallige gevolmachtigden optreden.

Deze laatste beperking lijkt echter des te minder gegrond daar de leden van de volkenrechtelijke instellingen hun aanwezigheid in het Parlement eensdeels en in die instellingen anderdeels nog enigszins kunnen regelen, terwijl de ministers om ambtsredenen genoopt kunnen worden onvoorziens of op een tijdstip dat zij niet vrijelijk kunnen kiezen of veranderen, het land te verlaten en dit juist wegens het nationaal ministerieel mandaat waarin zij door het Parlement bevestigd zijn.

Wat nu het feit betreft dat de Kamercommissie voor de Grondwet het nodig heeft geacht, voorbehoud te maken inzake de toepassing van een herzieningsverklaring die goedgekeurd werd door de meerderheid van de Commissie, door de Senaat alsmede door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, dit kan de grondwetgever niet binden wanneer hij voor een uitdrukkelijke tekst staat, die zonder beperking werd aanvaard door ten minste één van beide takken van de wetgevende macht, de Senaat.

Uw Commissie blijft met de Senaatscommissie die de hier besproken tekst aan het Parlement heeft voorgelegd, van oordeel dat de minister zich zou moeten kunnen verlaten op een collega die de besprekingen in het Parlement heeft gevolgd, en die in zijn plaats deel zou nemen aan de stemmingen, zonder dat hij bevreesd hoeft te zijn dat de meerderheid in gevaar wordt gebracht. De heer De Schryver wijst er in zijn verslag op dat, naar het oordeel van

ministre devait continuer à assister à de nombreuses discussions et aux votes de l'Assemblée dont il fait partie, et que d'ailleurs, sa présence pouvait être requise à tous moments en vertu de l'article 88 de la Constitution.

L'argument tiré du droit constitutionnel manque de toute pertinence. Le devoir du ministre de se présenter devant celle des Chambres qui requiert sa présence est indépendant de sa qualité de parlementaire, puisqu'il s'applique aux ministres non-parlementaires, et est indépendant de sa qualité de membre de l'Assemblée, puisque l'Assemblée dont il n'est pas membre peut tout aussi bien requérir sa présence.

Il va de soi d'ailleurs que le ministre ne se fera remplacer que pour les délibérations étrangères aux intérêts dont il a la charge, puisque aussi bien dans ce cas c'est sa propre politique qui est en cause et qu'il se devra de défendre personnellement sauf en cas de force majeure où il peut être amené aussi à se faire représenter par un de ses collègues au Gouvernement.

L'argument de fait ne paraît pas plus convaincant. Il est évident en effet que le ministre en fonction ne suit les délibérations de l'Assemblée dont il est membre que lorsqu'elles intéressent son département ou la politique générale du Gouvernement. Appelé dans les mêmes circonstances à siéger dans l'Assemblée dont il n'est pas membre, il borne toujours sa présence, en dehors de ces cas, aux heures qui sont assignées comme étant celles des votes ou au moment où des votes pourraient avoir lieu. Il est si bien entendu qu'il ne peut en être autrement que le sénateur ou le député ministre cesse de faire partie des commissions parlementaires. Y a-t-il dès lors une raison sérieuse qui pourrait l'obliger à voter à la suite de débats dont il ignore souvent la portée et de lui faire perdre de longues heures chaque semaine de séances ? Le texte auquel votre Commission s'est ralliée répond d'ailleurs à la légitime préoccupation d'assurer toujours au ministre sa place de parlementaire lorsqu'il désirera l'occuper.

Votre Commission se prononce donc d'une manière favorable quant à la révision suggérée par la déclaration relative au Chapitre premier du Titre III de la Constitution.

Si les dernières déclarations de révision ont limité l'objet de la révision, elles n'ont cependant pas limité le choix du constituant en ce qui concerne la place à laquelle s'inséreraient les dispositions nouvelles.

Les discussions auxquelles cette question ont donné lieu dans les deux Chambres, ont souligné au contraire que, en raison de son caractère délicat, il valait mieux permettre au constituant de la trancher librement, ce qui correspondrait au vœu exprimé par la Commission Constitutionnelle du Sénat invoqué dans le rapport du 3 février 1954 de M. Ancot.

* *

de la Commissie wier tolk hij was, een minister moest blijven deelnemen aan talrijke besprekingen en aan de stemmingen in de Vergadering waarvan hij deel uitmaakt, en dat zijn aanwezigheid overigens steeds kon worden opgevorderd krachtens artikel 88 van de Grondwet.

Het grondwettelijk argument houdt geen steek. Dat de minister moet verschijnen voor de Kamer die zijn aanwezigheid opeist, heeft niets te maken met zijn hoedanigheid van parlamentslid, aangezien dit ook geldt voor ministers die niet tot het Parlement behoren, en heeft evenmin iets te maken met zijn lidmaatschap van een van beide Kamers, aangezien ook de andere Kamer zijn aanwezigheid kan vorderen.

Het spreekt overigens vanzelf dat de Minister zich slechts zal laten vervangen wanneer over andere belangen wordt beraadslaagd dan die welke aan zijn zorg zijn toevertrouwd, want anders staat zijn eigen politiek op het spel, die hij persoonlijk moet verdedigen, behalve bij overmacht, in welk geval hij zich ook kan laten vertegenwoordigen door een collega uit de Regering.

Het feitelijk argument lijkt al evenmin overtuigend. Het ligt immers voor de hand dat een minister alleen dan aanwezig is bij de beraadslagingen van de Vergadering waarvan hij lid is, wanneer zijn departement of het algemeen beleid van de Regering in het geding is. Daar hij onder dezelfde omstandigheden zitting moet nemen in de Vergadering waarvan hij geen deel uitmaakt, zal hij, buiten deze gevallen, slechts aanwezig zijn gedurende de tijd dat er stemmingen moeten of kunnen plaats hebben. Dat dit zo is blijkt ten overvloede uit het feit dat een senator of volksvertegenwoordiger die minister wordt, niet langer deel uitmaakt van de parlementaire commissies. Bestaat er derhalve een ernstige reden om hem te verplichten mede te stemmen na een debat waarvan hij meestal de strekking niet kent, en hem elke week vele uren te doen verliezen met het bijwonen van de vergaderingen ? De tekst waarmede uw Commissie zich heeft verenigd, komt trouwens tegemoet aan het gewettigde streven om de minister steeds zijn plaats als parlamentslid te verzekeren, wanneer hij die wenst in te nemen.

Uw Commissie spreekt zich dus gunstig uit voor herziening overeenkomstig de verklaring betreffende Hoofdstuk I, van Titel III van de Grondwet.

De jongste herzieningsverklaringen hebben wel de aan herziening onderworpen materie beperkt, maar niet de vrijheid van de grondwetgever om te beslissen op welke plaats de nieuwe bepalingen moeten worden ingevoegd.

De bespreking van dit probleem in beide Kamers heeft integendeel aangetoond dat het beter was de oplossing van dit moeilijk vraagstuk over te laten aan de grondwetgever, wat overeenstemt met de wens van de Senaatscommissie voor de Grondwet, zoals die tot uiting komt in het verslag van de heer Ancot van 3 februari 1954.

* *

Avant d'en arriver à cette formule, les Chambres législatives avaient successivement songé à insérer une disposition nouvelle complémentaire aux articles 34, 35, 36, 38 et 39 de la Constitution.

L'auteur de la proposition d'insertion de la disposition à l'article 34, relatif à la vérification des pouvoirs de l'Assemblée, n'a pas insisté. La suggestion qu'il avait faite à la Commission Constitutionnelle du Sénat ne paraît pas avoir été prise sérieusement en considération. Nous ne nous y attarderons donc pas.

Nous ne nous attarderons pas davantage à la proposition d'insertion de la disposition nouvelle à l'article 35, interdisant d'être à la fois membre des deux Chambres, l'auteur de cette proposition ne s'en étant pas expliqué et semblant avoir renoncé à la défendre en faveur des autres propositions défendues au cours des débats parlementaires.

1^o L'article 36 de la Constitution règle la situation du membre d'une de nos Chambres législatives appelé par le Gouvernement à d'autres fonctions salariées qu'à celle de Ministre.

C'est à cette disposition que pourraient se rattacher les règles qui présideraient éventuellement à l'exercice du droit de vote d'un membre des Chambres législatives, appelé à certaines autres fonctions, fussent-elles gratuites et fussent-elles indépendantes d'une nomination par le Gouvernement, puisque aussi bien il s'agit de régler dans ces cas, comme dans ceux visés déjà par l'article 36, de la continuation ou de la cessation du mandat parlementaire, la disposition nouvelle visant précisément les cas où cette continuité devrait être assortie de certains aménagements.

L'article 36 étant d'ailleurs sujet à révision, il serait aisé de le rédiger de façon à résoudre la question.

2^o L'article 38 vise la manière dont s'établit la majorité dans les débats de chacune de nos Chambres législatives.

Cette disposition pourrait être le siège de la matière, puisqu'il s'agit précisément de dénombrer les votes; il serait logique d'y indiquer dans quel cas un membre absent pourrait cependant participer au scrutin.

3^o L'article 39 de la Constitution prescrit le mode de votation.

Le vote par procuration pourrait y être prévu d'autant plus facilement que cet article est d'autre part soumis à révision.

Comme le texte nouveau devra nécessairement porter une subdivision de la numérotation actuelle du Chapitre premier du Titre III, la question de la place à laquelle s'insérera la disposition nouvelle se pose en toute hypothèse. Il vaut mieux dès lors, si elle peut s'insérer logiquement dans le sujet traité par l'un des articles de ce chapitre, de l'y rattacher de préférence en rédigeant un ou deux alinéas complétant les dispositions déjà en vigueur.

Voordat de Wetgevende Kamers tot deze formule gekomen waren, hadden zij achtereenvolgens overwogen een nieuwe aanvullende bepaling toe te voegen aan de artikelen 34, 35, 36, 38 en 39 van de Grondwet.

Het voorstel om de nieuwe bepaling op te nemen in artikel 34, dat betrekking heeft op het onderzoek van de geloofsbrieven, werd door de indiener niet gehandhaafd. De suggestie die hij in de Senaatscommissie voor de Grondwet had gedaan, schijnt niet ernstig in overweging te zijn genomen. Wij zullen er dus niet bij stilstaan.

Wij zullen evenmin stilstaan bij het voorstel om de nieuwe bepaling toe te voegen aan artikel 35, houdende dat men niet tegelijk lid van beide Kamers kan zijn, aangezien de indiener van dat voorstel zijn redenen niet heeft opgegeven, en van verdere verdediging schijnt te hebben afgezien, om zich aan te sluiten bij de andere voorstellen die tijdens de parlementaire besprekingen naar voren zijn gekomen.

1^o Artikel 36 van de Grondwet bepaalt wat er gebeurt wanneer een lid van een onzer Wetgevende Kamers door de Regering benoemd wordt tot een ander bezoldigd ambt dan dat van minister.

Op deze plaats zou kunnen worden bepaald hoe het stemrecht wordt uitgeoefend van een lid van de Wetgevende Kamers dat tot andere ambten wordt benoemd, ook indien deze ambten onbezoldigd mochten zijn en niet door de Regering mochten zijn opgedragen, omdat hier, evenals in de gevallen waarin artikel 36 reeds voorziet, de vraag behandeld wordt of een parlementair mandaat voortduurt of ophoudt, aangezien de nieuwe bepaling juist wil voorzien in de gevallen waarin aan de voortzetting van het mandaat bepaalde voorwaarden dienen te worden verbonden.

Daar artikel 36 trouwens herzien moet worden zou het gemakkelijk vallen om het zo te doen luiden dat ook dit vraagstuk een oplossing krijgt.

2^o Artikel 38 bepaalt hoe de meerderheid tot stand komt bij de beraadslagingen in onze Wetgevende Kamers.

Ook dit artikel zou voor de nieuwe bepaling in aanmerking kunnen komen, aangezien daar sprake is van stemmentelling; het zou logisch zijn om daarbij vast te stellen in welk geval een afwezig lid toch aan de stemming zal kunnen deelnemen.

3^o Artikel 39 van de Grondwet bepaalt hoe de stemming geschiedt.

De stemming per procuratie zou daarin des te gemakkelijker kunnen worden geregeld, daar dit artikel ook aan herziening is onderworpen.

Daar de tegenwoordige nummering van Hoofdstuk I van Titel III toch onderverdeeld moet worden om een plaats te geven aan de nieuwe tekst, rijst dus in elk geval de vraag waar die plaats zal zijn. Als hij logisch aansluit bij het onderwerp van een der artikelen van dat hoofdstuk, verdient het derhalve de voorkeur om hem aan de bestaande bepalingen te verbinden door er een of twee aanvullende leden aan toe te voegen.

Bien que la troisième solution — compléter l'article 39 — ait eu les faveurs du Ministre de l'Intérieur et ait paru recueillir l'adhésion de la Chambre des Représentants, il ne semble pas qu'elle doive être retenue.

En effet, l'article 39 vise, non pas le droit de vote des membres des Assemblées législatives, mais bien la manière dont, matériellement, chacun d'entre eux exprime son opinion. Les modalités d'un vote étant étrangères aux principes qui régissent le droit d'y participer, on peut dire que l'article 39 est étranger à la préoccupation des Chambres pré-constituantes quant aux droits que pourrait éventuellement transférer l'un des membres de l'Assemblée à un autre membre de cette Assemblée.

L'insertion d'une disposition nouvelle à l'article 38 semble séduisante. Il y a lieu d'observer cependant que le vote par procuration est un droit que celui qui l'exerce tient d'une autre disposition et qu'en l'exerçant il ne modifie et ne peut modifier en rien les règles intangibles de notre système de majorité. Introduire la disposition nouvelle à l'article 38 pourrait donner l'impression que le système subit ainsi une modalité ou une restriction qui ne correspond à l'opinion d'aucun des membres de nos Assemblées législatives.

Il semble, dès lors, que la disposition nouvelle pourrait, avec le moins d'inconvénient, s'inscrire à l'article 36. Cet article interdit les cumuls de certaines fonctions et de certaines charges — celles conférées non gratuitement par le Gouvernement, à l'exception de celle de ministre — avec le mandat parlementaire. Il est logique que les missions que le constituant n'entend pas interdire, mais entend au contraire rendre plus aisées en établissant des règles spéciales pour l'exercice du mandat parlementaire, fassent corps avec une interdiction qui doit rester la règle.

Il est d'ailleurs une raison de fond qui semble commander cette solution, c'est le caractère temporaire et précaire de la procuration. Il importe de souligner que le titulaire de droit ne s'en dessaisit que dans la limite très stricte des nécessités, et que, même après avoir donné procuration, celle-ci ne reste valable qu'autant qu'il soit absent de la séance à laquelle le vote a lieu.

Cette modalité s'exprimera plus aisément par une rédaction nouvelle de l'article 36 que par une adjonction à l'article 38, où l'éventualité de la présence simultanée du porteur de procuration et de celui qui l'a donnée devrait être rencontrée par une disposition précise, visant, non pas le fond du droit comme à l'article 38, mais seulement son mode d'expression.

Certains membres ayant exprimé l'opinion que la matière était tout de même différente de celle traitée à l'article 36 et qu'il ne fallait pas donner l'impression d'une connexité inexistante en complétant l'article 36, la Commission a estimé qu'il valait mieux insérer sous l'article 36 un article 36bis.

*
* *

Hoewel de derde oplossing, namelijk aanvulling van artikel 39, de voorkeur genoot van de Minister van Binnenlandse Zaken en de instemming van de Kamer van Volksvertegenwoordigers scheen te hebben, lijkt zij toch niet aanvaard te kunnen worden.

Immers, in artikel 39 is geen sprake van het stemrecht van de parlementsleden, maar wel van de materiële wijze waarop zij elk afzonderlijk hun mening te kennen geven. Daar de wijze van stemmen niets te maken heeft met het principiële recht om aan de stemming deel te nemen, mogen wij zeggen dat de preconstituerende Kamers niet gedacht hebben aan artikel 39 om te bepalen welke rechten een parlementslid eventueel aan een ander lid van dezelfde Kamer kan overdragen.

Een nieuwe bepaling opnemen in artikel 38 lijkt een aantrekkelijke oplossing. Er zij evenwel opgemerkt dat de stemming bij volmacht een recht is dat ontleend wordt aan een andere bepaling en dat de uitoefening van dat recht de onaantastbare regels van ons meerderheidsstelsel niet wijzigt, noch mag wijzigen. De nieuwe bepaling onderbrengen in artikel 38 zou de indruk kunnen wekken dat het stelsel een wijziging of een beperking ondergaat, wat met de bedoeling van geen enkel lid van onze Wetgevende Vergaderingen overeenstemt.

Derhalve schijnt de opneming van de nieuwe bepaling in artikel 36 het minst op bezwaren te stuiten. Dit artikel verbiedt de cumulatie met het parlementaire mandaat van bepaalde functies en ambten, nl. de niet onbezoldigde functies welke door de Regering worden verleend, met uitzondering van het ambt van minister. Het is logisch dat de opdrachten waarop de grondwetgever geen verbod wil stellen, maar die hij gemakkelijker wil maken door het invoeren van bijzondere regels voor de uitoefening van het parlementair mandaat, een geheel vormen met een verbodsbepaling die als regel moet blijven gelden.

Er bestaat trouwens een fundamentele reden om deze oplossing te aanvaarden, nl. dat de machtiging tijdelijk en herroepelijk is. Er valt op te merken dat de eigenlijke titularis geen afstand mag doen van zijn recht dan voor zover dit strikt noodzakelijk is, en zelfs dat een eenmaal gegeven volmacht slechts geldig blijft indien hij niet zelf aanwezig is op de vergadering gedurende welke de stemming plaatsvindt.

Dat zal gemakkelijker uit te drukken zijn door een nieuwe redactie van artikel 36 dan door een toevoeging aan artikel 38. De mogelijkheid van gelijktijdige aanwezigheid van de volmachtgever en de volmachthebber zou dan moeten worden ondervangen door een duidelijke bepaling, die niet, zoals in artikel 38, de inhoud van het recht beoogt maar alleen de wijze waarop het wordt uitgeoefend.

Daar sommige leden van mening waren dat het hier toch over iets anders gaat dan wat in artikel 36 geregeld wordt en dat een aanvulling van artikel 36 niet de indruk mag wekken van een samenhang die er niet is, heeft uw Commissie het verkieslijk geacht na artikel 36 een artikel 36bis in te lassen.

*
* *

Une question de principe a été invoquée au cours des débats de la pré-constituante et posée avec le plus de netteté, sans qu'il y ait d'ailleurs été répondu, par un membre de la Chambre des Représentants, M. Mertens de Wilmars, à la séance du 2 mars 1954 : le porteur de procuration aura-t-il ou non un mandat impératif ? Votera-t-il selon ses convictions propres et sous sa responsabilité, ou selon la responsabilité et selon les convictions de celui qui lui a transféré momentanément son droit de vote ?

Il semble que le Ministre de l'Intérieur et le rapporteur au Sénat aient considéré que le porteur de procuration était un véritable mandataire et qu'il devait se comporter comme le désirait le mandant et sous la responsabilité de celui-ci. En effet, combattant la thèse de la représentation par un suppléant élu, le Ministre de l'Intérieur prenait argument, à la Chambre des Représentants, le 21 octobre 1953, de ce que le suppléant ne serait pas nécessairement de la même opinion que le titulaire, ce qui pouvait donner lieu à difficulté. De son côté, le rapporteur au Sénat, M. Ancot, combattant également la thèse du suppléant, soulignait le fait que, par identité de motifs, il s'agissait d'un véritable mandat qui impliquait que le mandant pût choisir un mandataire défendant les mêmes opinions que lui.

Il en semble pas qu'il faille suivre cette opinion.

En effet, s'il est postulé que le porteur de procuration sera un membre de l'Assemblée, il est sans doute à présumer qu'il émettra un vote conforme à l'opinion qu'il croit être celle du collègue aux lieu et place duquel il vote, mais les questions qui donnent lieu à un vote peuvent surgir, et surgissent souvent, inopinément et, sauf lorsqu'il y a des délibérations de groupes, celui qui vote ne peut pas toujours préjuger de ce que dans les mêmes circonstances eût fait un de ses collègues absent, même si, comme il faut le supposer par hypothèse, il appartient au même groupe que lui. La difficulté a maintes fois surgi dans la pratique du pairage, et l'on voit très souvent celui qui a pairé s'abstenir par prudence, alors que, un vote affirmatif ou négatif aurait sans doute convenu aussi bien et peut-être mieux à celui avec lequel il avait pairé.

Il apparaît que le choix fait par celui qui charge un collègue de voter en son lieu et place peut couvrir un certain nombre de points où leur conviction est commune et délibérée d'avance. Il n'en reste pas moins que si le collègue pour lequel il vote pourra être critiqué quant au choix qu'il aura fait de son substitut, il pourra toujours exciper du fait que son opinion ne correspond pas à celle qui a été émise, non pas en son nom, mais en son lieu et place. D'autre part, le porteur de procuration aura toujours le droit de voter différemment en son nom propre et aux lieu et place de son collègue qu'il remplace s'il sait que leurs opinions sont contradictoires. Si cependant il a mal préjugé de l'opinion de celui qu'il remplace, il ne pourra

Tijdens de behandeling in de preconstituerende Vergadering kwam een principiële vraag ter sprake, die door een Kamerlid, de heer Mertens de Wilmars, ter vergadering van 2 maart 1954 met de grootste nauwkeurigheid werd gesteld : zal de gemachtigde al dan niet een imperatief mandaat hebben ? Zal hij stemmen volgens eigen overtuiging en onder eigen verantwoordelijkheid, of wel onder de verantwoordelijkheid en volgens de overtuiging van de collega die hem tijdelijk zijn stemrecht heeft overgedragen ?

De Minister van Binnenlandse Zaken en de verslaggever van de Senaat schijnen de gemachtigde beschouwd te hebben als een echte lasthebber, die dient te handelen zoals de lastgever het verlangt en onder diens verantwoordelijkheid optreedt. Want tegen de thesis van vertegenwoordiging door een gekozen opvolger bracht de Minister van Binnenlandse Zaken, ter vergadering van de Kamer van 21 oktober 1953, in, dat de opvolger niet noodzakelijk van dezelfde opinie zou zijn als het gewoon lid, wat tot moeilijkheden kan leiden. Ook de verslaggever van de Senaat, de heer Ancot, die eveneens tegen vervanging door een opvolger was, betoogde, op grond van dezelfde redenen, dat men hier te doen heeft met een echte lastgeving, hetgeen betekent dat de lastgever een lasthebber kan kiezen die dezelfde opvattingen verdedigt als hij zelf.

Dit standpunt schijnt niet geheel juist te zijn.

Immers, indien men ervan uitgaat dat de gemachtigde een lid van de Vergadering moet zijn, ligt het vermoeden voor de hand, dat hij zal stemmen overeenkomstig de opinie die hij meent te mogen toeschrijven aan de collega in wiens plaats hij stemt, doch de vragen waarover gestemd moet worden, kunnen onverwacht oprijzen, zoals vaak het geval is, en behalve wanneer de fracties een besluit hebben genomen, kan degene die stemt, niet altijd uitmaken hoe de houding van een afwezige collega in dezelfde omstandigheden zou zijn geweest, zelfs indien hij, zoals verondersteld moet worden, tot dezelfde fractie behoort. Dit is een moeilijkheid die zich reeds menigmaal heeft voorgedaan naar aanleiding van afspraken, waar men veelal ziet dat degene die met een afwezig lid is afgesproken, zich voorzichtigheidshalve onthoudt, terwijl het lid met wie hij afgesproken was, hem waarschijnlijk evengoed of misschien zelfs liever ja of neen had zien stemmen.

Men mag aannemen dat degene die een collega uitkiest om in zijn plaats te stemmen, weet dat deze over een bepaald aantal punten dezelfde opvatting heeft en de zaak met hem van te voren heeft overlegd. Dit neemt echter niet weg dat zijn keuze gelaakt zal kunnen worden, doch hij kan dan altijd aanvoeren dat hij het niet eens is met de mening, die wel in zijn plaats, maar niet in zijn naam is uitgesproken. Voorts zal de gevolmachtigde in zijn eigen naam steeds anders kunnen stemmen dan wanneer hij in de plaats treedt van zijn collega, indien hij weet dat deze er een andere mening op nahoudt. Heeft hij zich echter vergist in de opvatting van degene die hij vervangt, dan zal hem daarvoor geen verwijt kunnen treffen. Er zou hem slechts iets

lui être adressé de reproche. Le reproche ne vaudrait, et seulement de la part de son collègue, que s'il avait transgressé un accord préalable, précis ou même tacite.

C'est une des raisons d'ailleurs pour lesquelles il faut limiter le droit de vote par procuration à l'absence physique, l'absent pouvant revenir à tout instant pour prendre part personnellement à un vote, s'il le désire ou en a la possibilité.

Il importe que le constituant exprime clairement son opinion à ce sujet dans les travaux préparatoires pour éviter toute difficulté d'interprétation à l'avenir. Il ne paraît cependant pas opportun de l'indiquer dans le texte constitutionnel.

* * *

Il n'a pas paru davantage nécessaire, ni même possible, de préciser dans le texte constitutionnel les modalités d'application du principe nouveau. Le règlement de chacune de nos Assemblées devra préciser les formes dans lesquelles le droit pourra s'exercer de manière à permettre notamment au Président de l'Assemblée de conserver à cet égard son pouvoir de contrôle.

La Commission a évoqué le système de la procuration écrite, faisant surgir immédiatement la question du vote par télégramme lorsque le parlementaire en question est retenu plus longtemps qu'il n'avait d'abord prévu. Encore un coup, la question n'est pas du ressort du constituant, mais bien des Chambres elles-mêmes lorsqu'elles arrêtent leur règlement. La seule précision qu'il importe de donner, c'est que le constituant désire que ces règles soient très sévères et strictement observées.

* * *

C'est dans ces conditions que la Commission vous propose de rédiger la disposition prévue par les déclarations de révision, sous forme d'article 36bis.

Le texte serait ainsi rédigé :

« Lorsque le membre de l'une des deux Chambres est nommé Ministre, est appelé à siéger dans une institution de droit international public, ou accomplit des obligations militaires, il peut charger un de ses collègues de participer en son lieu et place aux délibérations de la chambre. Cette délégation prend fin dès que la cause qui l'a fait naître disparaît. Elle cesse ses effets chaque fois que le membre prend part personnellement aux délibérations de la chambre ».

* * *

La disposition nouvelle et le présent rapport ont été approuvés par l'unanimité des membres présents de la Commission.

Le Rapporteur,
P. VERMEYLEN.

Le Président,
P. STRUYE.

te verwijten zijn, en dan nog alleen door zijn collega, indien hij is ingegaan tegen een uitdrukkelijke of zelfs stilzwijgende overeenkomst.

Dit is trouwens een van de redenen waarom de overdracht van het stemrecht alleen mag gelden in geval van feitelijke afwezigheid, d.w.z. dat de afwezige op elk ogenblik terug kan komen om persoonlijk mee te stemmen, als hij dit verlangt of als het hem mogelijk is.

Het is van belang dat de grondwetgever zich hierover duidelijk uitspreekt bij de voorbereidende werkzaamheden, teneinde latere interpretatiemoeilijkheden te voorkomen. Het lijkt echter niet wenselijk, zulks in de tekst van de Grondwet te vermelden.

* * *

Evenmin is het noodzakelijk of zelfs mogelijk gebleken, de toepassingsmodaliteiten van het nieuwe beginsel in de tekst van de Grondwet vast te leggen. Het reglement van elke Kamer zal dienen te bepalen in welke vorm het recht uitgeoefend kan worden, derwijze dat, met name, de Voorzitter van de Vergadering zijn controlerecht ten deze kan uitoefenen.

In de Commissie is ook sprake geweest van het systeem van de schriftelijke volmacht, wat onmiddellijk de vraag heeft doen rijzen of een parlementslid niet telegrafisch kan stemmen wanneer hij langer opgehouden wordt dan hij aanvankelijk had voorzien. Ook deze kwestie behoort niet tot de bevoegdheid van de grondwetgever, maar moet door de Kamers zelf geregeld worden bij het vaststellen van hun reglement. Het enige wat nader bepaald dient te worden, is dat de grondwetgever verlangt dat deze reglementen zeer streng zijn en nauwlettend nageleefd worden.

* * *

Derhalve stelt de Commissie u voor, de in de herzieningsverklaringen bedoelde bepaling op te stellen in de vorm van een artikel 36 bis.

De tekst zou luiden als volgt :

« Wanneer een lid van een van beide Kamers benoemd wordt tot Minister, zitting neemt in een volkenrechtelijke instelling, of militaire verplichtingen vervult, kan hij aan een van zijn collega's opdragen in zijn plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de kamer. Deze overdracht van bevoegdheid vervalt wanneer de oorzaak waardoor zij ontstaan is, verdwijnt. Zij is zonder uitwerking telkens als het lid zelf aan de beraadslagingen van de kamer deelneemt. »

* * *

De nieuwe bepaling en dit verslag zijn door de aanwezige leden van de Commissie eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. VERMEYLEN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

TEXTE PRÉSENTÉ
PAR LA COMMISSION.

Il est inséré dans le Chapitre premier du Titre III de la Constitution un article 36 *bis* nouveau, libellé comme suit :

« Lorsque le membre de l'une des deux Chambres est nommé Ministre, est appelé à siéger dans une institution de droit international public, ou accomplit des obligations militaires, il peut charger un de ses collègues de participer en son lieu et place aux délibérations de la chambre. Cette délégation prend fin dès que la cause qui l'a fait naître disparaît. Elle cesse ses effets chaque fois que le membre prend part personnellement aux délibérations de la chambre ».

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

In Hoofdstuk I van Titel III van de Grondwet wordt een artikel 36*bis* ingevoegd, luidende :

« Wanneer een lid van een van beide Kamers benoemd wordt tot Minister, zitting neemt in een volkenrechtelijke instelling, of militaire verplichtingen vervult, kan hij aan een van zijn collega's opdragen in zijn plaats deel te nemen aan de beraadslagingen van de kamer. Deze overdracht van bevoegdheid vervalt wanneer de oorzaak waardoor zij ontstaan is, verdwijnt. Zij is zonder uitwerking telkens als het lid zelf aan de beraadslagingen van de kamer deelneemt. »