

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

23 DECEMBER 1992

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 27
van de Grondwet**

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206
van 18 oktober 1991)**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET**

**EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER ARTS**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Benker, Cereixe, Erdman, Evers, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moureaux, Pede, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Suykerbuyk, Taminiaux, Van Belle, Vandenberghe, Wintgens en Arts, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Bayenet, Belot, de Donnée, De Roo, Dierickx, Foret, Garcia, Goovaerts, Hermans, Leroy, Loones, Marchal, mevrouw Maximus, de heren Pataer, Tavernier, Vandermeulen en Verberckmoes.

3. Andere senatoren : de heren Desmedt, Jonckheer en Vaes.

R. A 15528

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100-18/1° (B.Z. 1991-1992) :

Nr. 1 : Voorstel van de heer Erdman c.s.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

23 DECEMBRE 1992

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 27
de la Constitution**

**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 206
du 18 octobre 1991)**

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. ARTS**

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Benker, Cereixe, Erdman, Evers, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moureaux, Pede, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Suykerbuyk, Taminiaux, Van Belle, Vandenberghe, Wintgens et Arts, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Bayenet, Belot, de Donnée, De Roo, Dierickx, Foret, Garcia, Goovaerts, Hermans, Leroy, Loones, Marchal, Mme Maximus, MM. Pataer, Tavernier, Vandermeulen et Verberckmoes.

3. Autres sénateurs : MM. Desmedt, Jonckheer et Vaes.

R. A 15528

Voir :

Document du Sénat :

100-18/1° (S.E. 1991-1992) :

N° 1 : Proposition de M. Erdman et consorts.

1. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HOOFDINDIENER VAN HET VOORSTEL

Het huidige artikel 27 van de Grondwet voorziet in het initiatiefrecht voor de drie takken van de wetgevende macht. Dit principe blijft behouden, met uitzondering uiteraard voor die materies die krachtens het voorgestelde artikel 26 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers behoren.

Een tweede principe dat vervat ligt in het nieuwe artikel 27 betreft het initiatiefrecht van de Koning. Behoudens voor de materies bedoeld in het nieuwe artikel 41, § 2, kan de Koning zijn initiatiefrecht enkel uitoefenen in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Met betrekking tot de verdragen daarentegen, materie waarvoor men een zekere predominantie heeft willen geven aan de Senaat, wordt in afwijking van het hiervoor vermelde principe bepaald dat de Koning zijn initiatiefrecht enkel in de Senaat zal kunnen uitoefenen.

Tenslotte bepaalt de overgangsbepaling dat het tweede en derde lid van het nieuwe artikel 27 slechts gelden vanaf de eerstvolgende vernieuwing van de wetgevende Kamers.

Deze overgangsbepaling geldt uiteraard niet voor het eerste lid van het artikel, dat de tekst van het bestaande artikel 27 ongewijzigd overneemt.

2. ALGEMENE BESPREKING

Voorafgaande opmerking

Een lid merkt op dat artikel 27 deel uitmaakt van het geheel van de voorstellen tot hervorming van het tweekamerstelsel, en dat het initiatiefrecht zijn inziens de basis is van de bevoegdheid van een wetgevende Kamer.

In het voorstel wordt het initiatiefrecht eerst bevestigd als principe, maar vervolgens beperkt in functie van de globale filosofie van de voorgestelde hervorming van het tweekamerstelsel.

Vooreerst moet afgekeurd worden dat het hele systeem slechts in werking treedt bij de volgende vernieuwing van de Kamers. Zoals bij alle andere artikelen dient de fractie waartoe het lid behoort ook bij dit artikel een amendement in om de desbetreffende overgangsbepaling te schrappen.

Het initiatiefrecht

Het lid stelt zich anderzijds vragen wat betreft de precieze verhouding van het eerste lid, dat het recht

1. EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION

Selon l'article 27 actuel de la Constitution, l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. Ce principe est maintenu, sauf évidemment pour les matières qui relèvent, en vertu de l'article 26 proposé de la Constitution, du pouvoir exclusif de la Chambre des représentants.

Un second principe contenu à l'article 27 nouveau concerne le droit d'initiative du Roi. Sauf pour les matières visées à l'article 41, § 2, nouveau, le Roi ne peut exercer son droit d'initiative qu'à la Chambre des représentants.

Par contre, en ce qui concerne les traités, une matière pour laquelle on a voulu donner une certaine prédominance au Sénat, il est prévu, par dérogation à ce qui vient d'être dit, que le Roi ne pourra exercer son droit d'initiative qu'au Sénat.

Enfin, selon la disposition transitoire, les deuxième et troisième alinéas de l'article 27 nouveau ne seront applicables qu'à partir du prochain renouvellement des Chambres législatives.

Cette disposition transitoire ne concerne évidemment pas le premier alinéa de cet article, lequel reprend tel quel le texte de l'article 27 actuel.

2. DISCUSSION GENERALE

Remarque préalable

Un membre fait observer que l'article 27 fait partie de l'ensemble des propositions de réforme du système bicaméral et que le droit d'initiative constitue, à son avis, le fondement de la compétence d'une Chambre législative.

Dans la proposition, le droit d'initiative est tout d'abord confirmé en tant que principe, puis limité en fonction de la philosophie globale de la réforme proposée du système bicaméral.

Il faut commencer par rejeter l'idée selon laquelle l'ensemble du système n'entre en vigueur qu'à partir du prochain renouvellement des Chambres. Comme il l'a fait pour tous les autres articles, le groupe dont l'intervenant fait partie propose d'amender également celui-ci, en vue de supprimer la disposition transitoire qui l'accompagne.

Le droit d'initiative

L'intervenant s'interroge ensuite sur le rapport précis existant entre le premier alinéa, selon lequel

van initiatief aan de drie takken van de wetgevende macht verleent, met het tweede en het derde lid, die de procedure van indiening van wetsontwerpen bij de kamers regelen.

Een van de indieners van het voorstel tot herziening van artikel 27 van de grondwet benadrukt dat dit voorstel beoordeeld moet worden in het licht van de respectieve bevoegdheden van de Kamer en de Senaat. Hij verwijst ter zake naar zijn inleidende uiteenzetting.

Wanneer immers in de Senaat een voorstel van wet wordt ingediend met betrekking tot één van de aangelegenheden die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (art. 26, tweede lid, van de Grondwet) dient dit wetsvoorstel onontvankelijk te worden verklaard, aangezien enkel de Koning en de Kamer in die aangelegenheden de wetgevende macht uitoefenen. Aangezien het initiatiefrecht een onderdeel is van de uitoefening van de wetgevende macht is het overbodig om in artikel 27, eerste lid, te vermelden dat de Senaat geen initiatiefrecht heeft voor de aangelegenheden waarvoor hij niet bevoegd is.

In de andere gevallen daarentegen geldt in principe het initiatiefrecht van de drie takken van de wetgevende macht.

Het lid dat de vraag opwierp vraagt daarop of de Senaat een initiatiefrecht heeft voor de aangelegenheden vermeld in het voorgestelde artikel 41, § 2, van de Grondwet, waarvoor de Senaat en de Kamer op gelijke voet bevoegd zijn.

De indieners van het voorstel bevestigen dit.

Het lid concludeert daarop dat in artikel 27 enkel het recht van initiatief van de Koning geregeld wordt.

Een lid benadrukt dat er drie categorieën van aangelegenheden zijn.

Een eerste categorie betreft de aangelegenheden die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer (artikel 26, tweede lid, Grondwet). In dat geval hebben enkel de Koning en de Kamer van Volksvertegenwoordigers het initiatiefrecht, met uitsluiting van de Senaat. Uiteraard worden de wetsontwerpen die op deze aangelegenheden betrekking hebben dan ook niet aan de Senaat voorgelegd.

Een tweede categorie betreft de aangelegenheden die in beide Kamers moeten worden behandeld op voet van gelijkheid (artikel 41, § 2, Grondwet). Voor deze aangelegenheden blijft de huidige regeling van het tweekamerstelsel inzake de behandeling van wetsontwerpen en wetsvoorstellen bestaan. De drie takken van de wetgevende macht hebben het

l'initiative appartient aux trois branches du pouvoir législatif, et les deuxième et troisième alinéas, qui règlent la procédure relative au dépôt des projets de loi sur le bureau des Chambres.

L'un des auteurs de la proposition de révision de l'article 27 de la Constitution souligne que cette proposition doit être appréciée à la lumière des compétences respectives de la Chambre et du Sénat. A cet égard, il fait référence à son exposé introductif.

En effet, s'il est déposé au Sénat une proposition de loi qui concerne l'une des matières relevant de la compétence exclusive de la Chambre des représentants (art. 26, deuxième alinéa, de la Constitution), elle doit être déclarée irrecevable, étant donné que seuls le Roi et la Chambre exercent le pouvoir législatif dans ces matières. Comme le droit d'initiative constitue l'un des éléments du pouvoir législatif, il est superflu de dire à l'article 27, premier alinéa, que le Sénat ne dispose pas d'un droit d'initiative pour les matières ne relevant pas de sa compétence.

Par contre, dans les autres cas, l'initiative appartient en principe aux trois branches du pouvoir législatif.

L'intervenant qui a soulevé la question demande ensuite si le Sénat a un droit d'initiative pour les matières mentionnées à l'article 41, § 2, proposé de la Constitution, pour lesquelles le Sénat et la Chambre ont une compétence égale.

Les auteurs de la proposition confirment que le Sénat a un droit d'initiative dans ces matières.

L'intervenant en conclut que l'article 27 ne règle que le droit d'initiative du Roi.

Un membre souligne qu'il existe trois catégories de matières.

Une première catégorie concerne les matières relevant de la compétence exclusive de la Chambre des représentants (article 26, deuxième alinéa, de la Constitution). Dans ce cas, l'initiative appartient uniquement au Roi et à la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat. Par conséquent, les projets de loi portant sur ces matières ne sont évidemment pas soumis au Sénat.

Une deuxième catégorie concerne les matières que les deux Chambres doivent examiner sur un pied d'égalité (article 41, § 2, de la Constitution). Le système bicaméral actuel subsiste pour l'examen des projets et propositions de loi relatifs à ces matières. L'initiative appartient aux trois branches du pouvoir législatif, étant entendu toutefois que le Roi doit exer-

initiatiefrecht, met dien verstande evenwel dat de Koning zijn initiatiefrecht dient uit te oefenen bij de Senaat voor de wetsontwerpen houdende instemming met verdragen (artikel 27, derde lid, Grondwet).

Een derde categorie tenslotte betreft de aangelegenheden waarvoor geen echt tweekamerstelsel geldt, maar waarvoor de Senaat de rol van reflexiekamer vervult (artikel 27, tweede lid, samen gelezen met artikel 41, §§ 3 en 4, Grondwet). In dit geval dient de Koning zijn initiatiefrecht uit te oefenen bij de Kamer maar geldt voor het overige het initiatiefrecht van de drie takken van de wetgevende macht. In deze aangelegenheden heeft de Kamer evenwel het laatste woord.

Het lid vraagt of artikel 27, tweede lid, van de Grondwet impliceert dat de Senaat een initiatiefrecht heeft in alle aangelegenheden, behalve die bedoeld in artikel 26, tweede lid, van de Grondwet.

Een van de indieners van het voorstel bevestigt dit.

Verband tussen artikel 27 en artikel 41 van de Grondwet

Wat de verdere behandeling van een initiatief in een aangelegenheid bedoeld in artikel 41, §§ 3 en 4 betreft preciseert hij dat de procedure van behandeling van dergelijke initiatieven de predominantie van de Kamer als rechtstreeks gekozen politiek orgaan bevestigt. De Kamer heeft in deze procedure immers steeds het laatste woord. Wanneer de Senaat in deze aangelegenheid zijn initiatiefrecht uitoefent in de vorm van een wetsvoorstel wordt dit na aanneming overgemaakt aan de Kamer, die twee mogelijkheden heeft:

— ofwel verwerpt de Kamer de tekst zonder meer, ofwel aanvaardt zij hem zonder meer, waarna het wetsontwerp aan de Koning kan worden voorgelegd ter bekrachtiging;

— ofwel amendeert de Kamer het wetsontwerp, waarna de geamendeerde tekst aan de Senaat wordt overgemaakt, die alleen nog de amendementen kan onderzoeken en de tekst eventueel opnieuw geamendeerd terug naar de Kamer kan zenden; de Kamer neemt ofwel akte van de niet-amendering door de Senaat, ofwel beslist zij definitief door de amendementen te aanvaarden of te verwerpen.

Een lid stelt vast dat de Kamer dus steeds het laatste woord heeft, uitgenomen in de aangelegenheden bedoeld in artikel 41, § 2.

Het lid dat het verband legde tussen de artikelen 27 en 41 merkt op dat § 2 van artikel 41 enerzijds en de §§ 3 en 4 anderzijds verschillende procedures regelen, maar dat er in artikel 27, tweede lid, geen enkele ver-

cer son droit d'initiative au Sénat pour les projets de loi portant assentiment aux traités (article 27, troisième alinéa, de la Constitution).

Une troisième catégorie concerne les matières qui ne sont pas soumises à un véritable système bicaméral, mais pour lesquelles le Sénat remplit le rôle de chambre de réflexion (article 27, deuxième alinéa, à lire conjointement avec l'article 41, §§ 3 et 4, de la Constitution). Dans ce cas, le Roi doit exercer son droit d'initiative à la Chambre des représentants mais, pour le reste, l'initiative appartient aux trois branches du pouvoir législatif. La Chambre a toutefois le dernier mot dans ces matières.

L'intervenant demande si l'article 27, deuxième alinéa, de la Constitution implique que le Sénat possède un droit d'initiative dans toutes les matières, à l'exception de celles qui sont visées à l'article 26, deuxième alinéa, de la Constitution.

L'un des auteurs de la proposition répond affirmativement.

Rapport entre l'article 27 et l'article 41 de la Constitution

Il précise que la procédure d'examen des initiatives portant sur les matières visées à l'article 41, §§ 3 et 4, confirme la prédominance de la Chambre en tant qu'organe politique directement élu. La Chambre a, en effet, toujours le dernier mot dans cette procédure. Lorsque le Sénat exerce son droit d'initiative dans une telle matière, sous la forme d'une proposition de loi, il la transmet, après l'avoir adoptée, à la Chambre, qui dispose de deux possibilités:

— ou bien elle rejette ou adopte sans plus le texte, après quoi le projet de loi peut être soumis au Roi pour être sanctionné;

— ou bien elle amende le projet de loi, le transmet ensuite au Sénat, qui peut simplement examiner les amendements et renvoyer le texte, éventuellement réamendé, à la Chambre; celle-ci soit prend acte de l'absence d'amendements du Sénat, soit prend une décision définitive en adoptant ou en rejetant les amendements.

Un membre constate que le dernier mot revient donc toujours à la Chambre, sauf dans les matières visées à l'article 41, § 2.

L'intervenant qui a fait le lien entre les articles 27 et 41 fait observer que le § 2 de l'article 41, d'une part, et les §§ 3 et 4 du même article, d'autre part, règlent diverses procédures, mais que l'article 27, deuxième

wijzing is naar de artikelen waarin de procedure vervat is voor de materies waarvoor de beperking van het initiatiefrecht van de Koning geldt. Het lid meent bijgevolg dat de beperking van het initiatiefrecht van de Koning, zoals die voortvloeit uit artikel 27, tweede lid, wel geldt voor de voor de aangelegenheden waarvoor de procedure van artikel 41, § 3 geldt, zoals die zoëven toegelicht werd door de indiener van het voorstel, maar niet voor de aangelegenheden waarvoor de procedure van artikel 41, § 2 geldt, en waarvoor het initiatiefrecht van de Koning dus aan geen enkele beperking wordt onderworpen.

De indieners van het voorstel bevestigen die zienswijze.

Een lid vraagt of de Raden van de Gemeenschappen en de Gewesten over een initiatiefrecht beschikken wat betreft de instemming met verdragen.

De voorzitter antwoordt hierop dat dit alleszins niet wordt geregeld door artikel 27 G.W., maar dat deze problematiek thuishoort in de bespreking van artikel 68 G.W.

Instemming met verdragen. Procedure en initiatiefrecht

Een ander lid vraagt zich af welke procedure gevolgd dient te worden voor de instemming met verdragen. Speelt hier het klassieke bicameralisme of valt de aangelegenheid onder de procedure van artikel 41, § 3 G.W. met een verwaterde navette als gevolg?

De indieners antwoorden dat op de wetsontwerpen strekkende tot instemming met verdragen, het klassieke bicameralisme van toepassing is, zoals vermeld in artikel 41, § 2, samengelezen met artikel 26, tweede lid. Anderzijds impliceert artikel 27, derde lid dat de Senaat in zijn hoedanigheid van specialisatie- en reflexiekamer deze wetsontwerpen als eerste behandelt, aangezien de Koning zijn initiatiefrecht voor de instemming met verdragen bij de Senaat dient uit te oefenen. Zij verwijzen eveneens naar de nieuwe tekst van artikel 68 G.W., dat bepaalt dat de Koning kennis geeft van de verdragen aan de Kamers en dat deze verdragen eerst gevolg hebben nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen. Uit de tekst van artikel 68 G.W. kan men dus ook reeds afleiden dat het bicameraal stelsel van toepassing is, waarbij de twee Kamers op voet van gelijkheid de instemming geven met het verdrag. De indieners verklaren op artikel 41 G.W. een amendement te zullen indienen om ook daar in de tekst duidelijk te maken dat voor de instemming met verdragen het bicameraal stelsel geldt.

Hetzelfde lid vraagt of wat de goedkeuring van verdragen betreft, naast het initiatiefrecht van de Koning dat in artikel 27, derde lid, wordt geregeld, ook een initiatiefrecht van de Kamers kan bestaan, bijvoor-

alinea, ne fait aucune référence aux articles prévoyant la procédure relative aux matières pour lesquelles le droit d'initiative du Roi est limité. L'intervenant estime, par conséquent, que la limitation du droit d'initiative du Roi, telle qu'elle résulte de l'article 27, deuxième alinéa, concerne, certes, les matières auxquelles s'applique la procédure de l'article 41, § 3, que vient d'expliquer l'auteur de la proposition, mais pas les matières pour lesquelles il y a lieu d'appliquer la procédure prévue à l'article 41, § 2, et pour lesquelles le droit d'initiative du Roi n'est donc soumis à aucune limitation.

Les auteurs de la proposition confirment cette manière de voir.

Un membre demande si les Conseils de Communauté et de Région disposent d'un droit d'initiative en ce qui concerne l'assentiment aux traités.

Le président lui répond que cette question n'est en tout cas pas réglée par l'article 27 de la Constitution, mais que l'ensemble du problème relève de la discussion de l'article 68 de la Constitution.

Assentiment aux traités. Procédure et droit d'initiative

Un autre membre se demande quelle procédure il y a lieu de suivre pour l'assentiment aux traités. Est-ce le bicaméralisme classique qui joue ou la matière relève-t-elle de la procédure de l'article 41, § 3, de la Constitution, avec pour conséquence une navette diluée?

Les auteurs répondent que les projets de loi portant assentiment aux traités ressortissent au bicaméralisme classique, comme dit à l'article 41, § 2, lu conjointement avec l'article 26, deuxième alinéa. D'autre part, l'article 27, troisième alinéa, implique qu'en sa qualité de chambre de spécialisation et de réflexion, le Sénat examinera ces projets de loi en premier, étant donné que le Roi est tenu d'exercer au Sénat son droit d'initiative pour l'assentiment aux traités. Ils se réfèrent également au nouveau texte de l'article 68 de la Constitution, lequel dispose que le Roi donne connaissance des traités aux Chambres et que ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. On peut donc déjà déduire de cet article que le système bicaméral s'applique et que les deux Chambres donnent leur assentiment aux traités sur un pied d'égalité. Les auteurs déclarent qu'ils déposeront un amendement à l'article 41 de la Constitution en vue d'y préciser que le système bicaméral s'applique à l'assentiment aux traités.

Le même membre demande si, concernant l'approbation des traités, outre le droit d'initiative du Roi qui est réglé à l'article 27, troisième alinéa, il peut aussi y avoir un droit d'initiative des Chambres, par exemple

beeld wanneer de federale regering in gebreke blijft een wetsontwerp tot instemming met een verdrag in te dienen. Als dat zo zou zijn, dan kan de procedure tot instemming met verdragen ook in de Kamer beginnen, en niet enkel in de Senaat, zoals in geval van toepassing van artikel 27, derde lid.

Meerdere leden zijn van oordeel dat de Kamers met betrekking tot de instemming met verdragen niet over een initiatiefrecht beschikken. Zij verwijzen naar een precedent waarbij de Senaat een dergelijk wetsvoorstel onontvankelijk heeft verklaard nadat het aangenomen was door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en overgezonden aan de Senaat. Zij verwijzen bovendien naar artikel 68 van de Grondwet dat de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen geeft, wat een initiatiefrecht ter zake van de Kamers uitsluit. Het is immers de uitvoerende macht die een verdrag onderhandelt, sluit en bekrachtigt. Men kan derhalve niet toestaan dat de Kamers in deze de rol van de uitvoerende macht zouden kunnen overnemen door een wetgevend initiatief te nemen tot instemming met een verdrag.

Zij betogen tenslotte dat artikel 27, derde lid, dat inhoudt dat de bespreking van de wetsontwerpen van de regering tot instemming met verdragen steeds in de Senaat begint, weinig zin zou hebben wanneer men een initiatiefrecht van de Kamers zou erkennen. In dat geval zou de wetgevende procedure tot instemming met verdragen bij de Kamer of bij de Senaat kunnen beginnen, afhankelijk van wie het initiatiefrecht uitoefent.

De Kamer kan overigens steeds de regering interpellieren wanneer deze in gebreke blijft een wetsontwerp in te dienen met betrekking tot de instemming met een verdrag. De Koning, die krachtens de huidige tekst van artikel 68 van de Grondwet de Kamers kennis geeft van de afgesloten verdragen, heeft derhalve het exclusieve recht van initiatief, dat hij wegens artikel 27, derde lid, van de Grondwet, enkel in de Senaat kan uitoefenen.

Andere leden daarentegen zijn van mening dat de Kamers wel degelijk een initiatiefrecht hebben inzake de instemming met verdragen en wijzen er ter zake op dat in het verleden een aantal voorstellen met die strekking in overweging werden genomen door de Senaat.

Zij merken verder op dat indien men dit initiatiefrecht zou afwijzen, er een tegenstelling zou ontstaan met artikel 27, tweede lid, dat het initiatiefrecht van de Kamers niet uitsluit. Bovendien legt artikel 27, eerste lid, een algemeen beginsel vast, en moeten de uitzonderingen erop restrictief geïnterpreteerd worden.

Zij voeren eveneens aan dat het tweede en derde lid van artikel 27 enkel de hypothese regelen van de indiening van een wetsontwerp door de Koning. Uit

lorsque le Gouvernement fédéral s'abstient de déposer un projet de loi portant assentiment à un traité. S'il en était ainsi, la procédure d'assentiment aux traités pourrait également commencer à la Chambre, et pas seulement au Sénat, comme en cas d'application de l'article 27, troisième alinéa.

Plusieurs membres sont d'avis qu'en matière d'assentiment aux traités, les Chambres ne disposent pas d'un droit d'initiative. Ils se réfèrent à un précédent dans lequel le Sénat a déclaré irrecevable une telle proposition de loi après que celle-ci eut été adoptée par la Chambre des représentants et transmise au Sénat. Il font en outre référence à l'article 68 de la Constitution, lequel confère au Roi la direction des relations extérieures, ce qui exclut un droit d'initiative des Chambres en la matière. C'est, en effet, le pouvoir exécutif qui négocie, conclut et ratifie les traités. On ne peut dès lors admettre que les Chambres puissent reprendre en la matière le rôle du pouvoir exécutif en prenant une initiative législative tendant à l'assentiment à un traité.

Ils font valoir enfin que l'article 27, troisième alinéa, qui dispose que l'examen des projets de loi du Gouvernement portant assentiment aux traités commence toujours au Sénat, n'aurait guère de sens si l'on reconnaissait un droit d'initiative aux Chambres. Dans ce cas, la procédure législative portant assentiment aux traités pourrait commencer à la Chambre ou au Sénat, selon que l'une ou l'autre assemblée exercerait le droit d'initiative.

La Chambre a du reste toujours la faculté d'interpeller le Gouvernement lorsque celui-ci s'abstient de déposer un projet de loi portant assentiment à un traité. Dès lors, le Roi, qui, en vertu du texte actuel de l'article 68 de la Constitution, donne connaissance aux Chambres des traités conclus, a l'exclusivité du droit d'initiative, qu'il ne peut exercer qu'au Sénat en vertu de l'article 27, troisième alinéa, de la Constitution.

D'autres membres, en revanche, estiment que les Chambres ont bel et bien un droit d'initiative en matière d'assentiment aux traités et rappellent à ce propos que, par le passé, un certain nombre de propositions ayant un tel objet ont été prises en considération au Sénat.

Ils font encore remarquer qu'en écartant ce droit d'initiative, on créerait une contradiction avec l'article 27, deuxième alinéa, qui n'exclut pas le droit d'initiative des Chambres. De plus, l'article 27, alinéa 1^{er}, établit un principe général et les exceptions à celui-ci doivent être interprétées de manière restrictive.

Ils font valoir également que le deuxième et le troisième alinéa de l'article 27 ne règlent que l'hypothèse du dépôt d'un projet de loi par le Roi. On ne saurait

de bepalingen van artikel 27 mag bijgevolg niet *a contrario* afgeleid worden dat er geen initiatiefrecht zou bestaan voor de Kamers.

Tenslotte merken de betrokken leden op dat het Parlement steeds het initiatiefrecht heeft, ook inzake aangelegenheden waarvoor de regering geen wetsontwerp indient. Als de verdragen internrechtelijk slechts gevolgen kunnen hebben nadat de regering een ontwerp tot instemming ermee in de beide Kamers heeft ingediend, zou dit betekenen dat de Regering over een stilzwijgend vetorecht beschikt.

De Eerste Minister merkt op dat het derde lid van artikel 27 enerzijds alleszins samen gelezen moet worden met artikel 26 en anderzijds alleen de wijze van indiening van wetsontwerpen door de Koning regelt en niet het parlementair initiatiefrecht.

Anderzijds hangt artikel 27, derde lid, duidelijk samen met artikel 68 van de Grondwet, dat de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen toevertrouwt, en het exclusieve recht verdragen te onderhandelen en te sluiten.

Hij besluit dat wanneer de Koning geen wetsontwerp tot instemming met een verdrag bij de Kamers, dus bij de Senaat, indient, het verdrag geen gevolgen heeft in de Belgische rechtsorde. Gelet op de economie van artikel 68 kan men immers niet aannemen dat het parlement zich ter zake in de plaats zou stellen van de Koning.

Een lid betreurt dat de Senaat niet het laatste woord krijgt inzake de instemming met verdragen, zoals de Kamer het laatste woord krijgt in de aangelegenheden die niet bedoeld zijn in § 2 van artikel 41.

Een lid besluit dat de Senaat een reflectiekamer is, een taak vervult van verzoener tussen Gemeenschappen en Gewesten en bovendien de taak heeft om na te gaan of internationale verdragen door België aanvaard kunnen worden. Dit laatste is belangrijk aangezien het internationaal recht meer en meer uitgaat van internationale organisaties i.p.v. van bilaterale verdragen en het internationaal recht meer en meer ingrijpt op het leven van de burgers. De Senaat krijgt dus de opdracht om, vanuit een democratisch standpunt, een controle uit te oefenen op een diplomatieke besluitvorming. Veel rechtsregels komen immers niet tot stand door democratische besluitvorming maar door diplomatieke besluitvorming. Hiervoor moet een tegengewicht bestaan. Bovendien vraagt het lid zich af of voor de internrechtelijke « verdragen » tussen de deelgebieden, m.n. de samenwerkingsakkoorden, de Senaat enige bevoegdheid heeft. De Senaat zou anders de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld een verdrag goed te keuren tussen België en Ecuador, maar niet om een samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve goed te keuren. Dit is des te belangrijker aangezien federalisme een verrijking van de democratie zou moeten zijn in plaats van een verschraling ervan.

par conséquent déduire à contrario des dispositions de l'article 27 que les Chambres ne disposeraient pas d'un droit d'initiative.

Enfin, les membres intéressés font remarquer que le Parlement a toujours le droit d'initiative, y compris dans les matières pour lesquelles le Gouvernement ne dépose pas de projets de loi. Si les traités ne peuvent avoir d'effet en droit interne qu'après que le Gouvernement y a déposé un projet d'assentiment dans les deux Chambres, cela signifierait que le Gouvernement dispose d'un droit de veto tacite.

Le Premier ministre fait remarquer que le troisième alinéa de l'article 27, d'une part, doit en tout cas se lire conjointement avec l'article 26, et, d'autre part, ne règle que le mode de dépôt des projets de loi par le Roi, et non le droit d'initiative parlementaire.

D'autre part, l'article 27, troisième alinéa, est clairement lié à l'article 68 de la Constitution, qui confie au Roi la direction des relations internationales et le droit exclusif de négocier et de conclure les traités.

Il en conclut que, lorsque le Roi ne dépose pas sur le bureau des Chambres, c'est-à-dire au Sénat, un projet de loi portant assentiment à un traité, ce dernier est inopérant dans l'ordre juridique belge. En effet, eu égard à l'économie de l'article 28, il est inadmissible qu'en l'espèce, le Parlement se substitue au Roi.

Un membre regrette que le Sénat n'ait pas le dernier mot en matière d'assentiment aux traités, comme la Chambre a le dernier mot dans les matières qui ne sont pas visées au § 2 de l'article 41.

Un membre conclut que le Sénat est une chambre de réflexion, qu'il a un rôle de conciliateur entre Communautés et Régions et qu'il a en outre la mission de vérifier si les traités internationaux peuvent être acceptés par la Belgique. Ce dernier aspect est important, puisque le droit international émane toujours davantage d'organisations internationales plutôt que de traités bilatéraux et qu'il influe de plus en plus sur la vie du citoyen. Le Sénat reçoit donc la mission de contrôler d'un point de vue démocratique le processus décisionnel diplomatique. On sait en effet que de nombreuses règles de droit sont le résultat d'un processus décisionnel non pas démocratique, mais diplomatique. Il faut un contrepois. En outre, l'intervenant se demande si le Sénat a une compétence quelconque pour les « traités » de droit interne entre les entités fédérées, autrement dit les accords de coopération. Si ce n'était pas le cas, le Sénat aurait la possibilité d'approuver, par exemple, un traité conclu entre la Belgique et l'Equateur, mais non un accord de coopération entre l'Exécutif flamand et l'Exécutif de la Région wallonne. Cela est d'autant plus important que le fédéralisme devrait être un enrichissement de la démocratie et non pas un appauvrissement de celle-ci.

Enkele specifieke vragen

Een van de indieners benadrukt dat bij de bespreking van artikel 41 nagegaan kan worden in welke mate in een rol voor de Senaat kan worden voorzien voor de materie van de samenwerkingsakkoorden.

Het lid vraagt nog of het zuivere tweekamerstelsel nog zal gelden voor andere aangelegenheden dan die welke uitdrukkelijk vermeld worden in artikel 41, § 2.

De hoofddiener van het voorstel verklaart dat het huidige bicameraal stelsel ook zal gelden wanneer uit andere grondwetsartikelen blijkt dat de beide Kamers op voet van gelijkheid moeten tussenkomen voor de door die artikelen geregelde materies. Verwezen wordt onder andere naar artikel 131 van de Grondwet.

Dat neemt niet weg dat het misschien wenselijk is de tekst van artikel 41, § 2, aan te passen op dit punt.

Een ander lid betreurt dat men de bespreking en de stemming van de artikelen opsplijt per groep artikels, zodat men geen globaal beeld kan krijgen van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

De indieners repliceren dat het in dit geval enkel een verfijning betreft van artikel 41 aan de hand van de discussie die plaatsvond over artikel 27 van de Grondwet en dat er bovendien reeds een algemene bespreking over de hervorming van de Staat plaatsgreep, evenals een algemene bespreking over de hervorming van de Senaat.

Een ander lid verklaart dat de ingediende teksten slecht zijn opgesteld.

3. BESPREKING VAN HET ENIG ARTIKEL

Een lid dient een amendement in, luidend:

« Het voorgestelde artikel 27 van de Grondwet te vervangen als volgt:

« Artikel 27. — Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de wetgevende macht.

Evenwel is het recht van initiatief van de Senaat beperkt tot:

1° de verklaring tot herziening van grondwetsbepalingen en hun herziening;

2° de wetten aan te nemen met bijzondere meerderheid;

3° de wetten die krachtens de Grondwet worden aangenomen ter bepaling van de onderscheiden bevoegdheden van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, en ter voorkoming en regeling van hun onderlinge conflicten. »

Quelques questions spécifiques

L'un des auteurs souligne qu'à l'occasion de la discussion de l'article 41, on pourra examiner dans quelle mesure le Sénat pourrait se voir attribuer un rôle en matière d'accords de coopération.

L'intervenant demande encore si le système bicaméral pur continuera à s'appliquer aux matières autres que celles mentionnées à l'article 41, § 2.

L'auteur principal de la proposition déclare que le bicaméralisme actuel s'appliquera également lorsqu'il ressort d'autres articles de la Constitution que les deux Chambres doivent intervenir sur un pied d'égalité dans les matières réglées à ces articles. Référence est faite notamment à l'article 131 de la Constitution.

Cela n'empêche pas qu'il soit peut-être souhaitable d'adapter le texte de l'article 41, § 2, sur ce point.

Un autre membre regrette qu'en raison de la répartition de la discussion et du vote des articles par groupe d'articles, l'on n'ait plus de vue d'ensemble des propositions de révision de la Constitution.

Les auteurs répliquent qu'en l'occurrence, il ne s'agit que d'une mise au point de l'article 41, en fonction de la discussion qui a eu lieu au sujet de l'article 27 de la Constitution et que, en outre, la réforme de l'Etat ainsi que celle du Sénat ont déjà fait l'objet d'une discussion générale.

Un autre membre déclare que les textes déposés sont mal rédigés.

3. DISCUSSION DE L'ARTICLE UNIQUE

Un commissaire propose l'amendement suivant:

« Remplacer l'article 27 proposé de la Constitution par les dispositions suivantes:

« Article 27. — Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif.

Cependant, le droit d'initiative du Sénat est limité:

1° à la déclaration de révision des dispositions constitutionnelles et à leur révision;

2° aux lois à adopter à une majorité spéciale;

3° aux lois qui sont adoptées en vertu de la Constitution, visant à délimiter les compétences respectives de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions et à prévenir et régler les conflits entre elles. »

Verantwoording

De bevoegdheid die door de voorstellen van de meerderheid aan de Senaat wordt toebedeeld is te verregaand en getuigt geenszins van een effectieve rationalisering van de wetgevende procedure.

In een daadwerkelijk gefederaliseerd staatsbestel is het onlogisch twee Kamers in het leven te houden die voor een ruim aantal aangelegenheden nog steeds op voet van gelijkheid kunnen opereren. Het zijn niet de enkele exclusieve bevoegdheden zoals toegewezen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers alsmede de voorgestelde omslachtige wetgevende procedure die maken dat men terecht zou kunnen spreken van een aan het federalisme aangepast bicameralisme.

In die optiek dient het recht van initiatief van de Senaat also beperkt te blijven tot een wel omschreven aantal aangelegenheden.

Subsidiair:

« De voorgestelde overgangsbepaling te doen vervallen. »

Verantwoording

Er dient geen overgangperiode te worden ingeschreven. Na de goedkeuring van de teksten, alsmede hun publicatie in het Belgisch Staatsblad dienen er onverwijld nieuwe verkiezingen te worden gehouden.

Een lid wijst erop dat het amendement een grotere duidelijkheid en rationalisering van de wetgevende procedure beoogt, aangezien de bevoegdheid die op dit moment aan de Senaat toekomt, veel te verregaand is en op die manier een effectieve rationalisering verhindert. Het komt immers onlogisch voor twee kamers in het leven te houden die voor een aantal aangelegenheden nog steeds op voet van gelijkheid opereren. Om die reden willen de indieners van het amendement het recht van initiatief van de Senaat beperken tot een aantal zeer precies omschreven aangelegenheden om alle onduidelijkheid weg te werken, want het zijn niet die enkele exclusieve bevoegdheden die men aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toewijst evenals de omslachtige wetgevende procedure die maken dat men kan spreken van een werkelijk federaal systeem.

Wat de voorgestelde schrapping van de overgangsbepaling betreft, wijst het lid erop dat zijn fractie van mening is dat na de goedkeuring van teksten betreffende de staatshervorming zo snel mogelijk verkiezingen moeten worden gehouden.

Het amendement in hoofdorde wordt verworpen met 17 stemmen tegen 5. Het subsidiaire amendement wordt met dezelfde stemmen verworpen.

Justification

La compétence que les propositions de la majorité confèrent au Sénat est trop étendue et ne témoigne nullement d'une rationalisation effective de la procédure législative.

Dans un Etat véritablement fédéralisé, il est illogique de maintenir deux Chambres qui puissent encore œuvrer sur un pied d'égalité dans toute une série de matières. Ce ne sont pas les quelques compétences exclusives attribuées à la Chambre des représentants ni la procédure législative complexe que l'on propose qui permettraient de parler à juste titre d'un bicamérisme adapté au fédéralisme.

Dans cette optique, la compétence du Sénat doit se limiter à un certain nombre de matières bien définies.

Subsidiairement:

« Supprimer la disposition transitoire proposée. »

Justification

Il n'y a pas lieu de prévoir de période transitoire. Une fois les textes adoptés et publiés au Moniteur belge, de nouvelles élections doivent être organisées sans délai.

Un commissaire souligne que l'amendement vise à une plus grande clarté et à la rationalisation de la procédure législative, étant donné que la compétence qui revient actuellement au Sénat est beaucoup trop étendue et empêche de la sorte une rationalisation effective. En effet, il paraît illogique de maintenir deux chambres qui soient encore sur un pied d'égalité dans un certain nombre de matières. C'est la raison pour laquelle les auteurs de l'amendement veulent limiter le droit d'initiative du Sénat à une série de matières nettement définies, afin d'éliminer toute imprécision, car ce ne sont pas les quelques compétences exclusives que l'on attribue à la Chambre des représentants ni la procédure législative compliquée qui feront que l'on pourra parler d'un véritable système fédéral.

En ce qui concerne la suppression proposée de la disposition transitoire, l'intervenant souligne que son groupe estime nécessaire d'organiser des élections le plus rapidement possible après le vote des textes relatifs à la réforme de l'Etat.

L'amendement à titre principal est rejeté par 17 voix contre 5. L'amendement subsidiaire est rejeté par un vote identique.

Een ander lid dient het volgende amendement in:

« Aan het slot van het voorgestelde artikel 27, een nieuw lid toe te voegen, luidende:

« De datum van inwerkingtreding van dit artikel wordt door de Kamers bepaald overeenkomstig de regeling van artikel 131, derde lid, nadat hun de uitslag van een volksraadpleging over dit artikel is meegedeeld. De wet regelt de manier waarop die volksraadpleging wordt georganiseerd op zodanige wijze dat de uitslag voor de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap afzonderlijk bekendgemaakt kan worden. »

Verantwoording

Het is van het allergrootste belang dat onze medeburgers de kans krijgen zich uit te spreken over een voorstel tot wijziging van de Grondwet, dat de instellingen van ons land zo ingrijpend zal veranderen.

De auteur van het amendement verwijst naar de toelichting ervan, en naar de tussenkomsten van leden van zijn fractie over het gestelde probleem tijdens de algemene bespreking en bij de bespreking van artikel 26 van de Grondwet.

Het amendement wordt verworpen met 17 tegen 5 stemmen.

4. STEMMING OVER HET VOORSTEL

Het enig artikel wordt aangenomen met 17 stemmen tegen 5.

Dit verslag werd is eenparig goedgekeurd.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

De Rapporteur,
Alex ARTS.

Un autre membre propose l'amendement suivant:

« Compléter l'article 27 proposé par un nouvel alinéa, libellé comme suit:

« La date d'entrée en vigueur du présent article sera fixée par les Chambres selon les modalités prévues à l'article 131, alinéa 3, après que le résultat d'une consultation populaire sur cet article leur aura été communiqué. La loi fixe les modalités d'organisation de cette consultation populaire afin que les résultats puissent être présentés pour chacune des deux Communautés française et flamande séparément. »

Justification

Il est essentiel que nos concitoyens puissent s'exprimer sur une proposition de modification de la Constitution conduisant à un bouleversement des institutions de la Belgique.

L'auteur de l'amendement renvoie à sa justification, ainsi qu'aux interventions faites par des membres de son groupe, sur le problème posé, au cours de la discussion générale et de celle de l'article 26 de la Constitution.

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 5.

4. VOTE SUR LA PROPOSITION

L'article unique a été adopté par 17 voix contre 5.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Président,
Frank SWAELEN.

Le Rapporteur,
Alex ARTS.

DOOR DE COMMISSIE
AANGENOMEN TEKST
(ONGEWIJZIGD)

TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION
(INCHANGE)

Enig artikel	Article unique	Einziger Artikel
Artikel 27 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling: «Art. 27. — Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de wetgevende macht. Behalve voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 41, § 2, worden de wetsontwerpen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers en vervolgens overgezonden aan de Senaat. De wetsontwerpen houdende instemming met verdragen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, worden ingediend in de Senaat en vervolgens overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.	L'article 27 de la Constitution est remplacé par une disposition libellée comme suit : «Art. 27. — Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif. Sauf pour les matières visées à l'article 41, § 2, les projets de loi soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés à la Chambre des représentants et transmis ensuite au Sénat. Les projets de loi portant assentiment aux traités soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés au Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants.	Artikel 27 der Verfassung wird durch eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut ersetzt: «Art. 27. — Jeder Zweig der gesetzgebenden Gewalt hat das Initiativrecht. Die den Kammern auf Initiative des Königs vorgelegten Gesetzentwürfe werden außer für die in Artikel 41, § 2 erwähnten Angelegenheiten in der Abgeordnetenkammer eingebracht und danach dem Senat übermittelt. Die den Kammern auf Initiative des Königs vorgelegten Gesetzentwürfe zur Zustimmung zu Verträgen werden im Senat eingebracht und danach der Abgeordnetenkammer übermittelt.
Overgangsbepaling	Disposition transitoire	Übergangsbestimmung
Het tweede en derde lid treden in werking vanaf de eerstkomende algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.»	Les alinéas 2 et 3 entrent en vigueur à partir du prochain renouvellement intégral de la Chambre des représentants.»	Der zweite und der dritte Absatz treten ab der nächsten vollständigen Erneuerung der Abgeordnetenkammer in Kraft.»