

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1956-1957.

COMMISSIEVERGADERING VAN 20 JUNI 1957.

Verslag van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, door de H. Henskens.

Herziening van artikel 57 van de Grondwet.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1956-1957.

RÉUNION DU 20 JUIN 1957.

Rapport de la Commission de revision de la Constitution, par M. Henskens.

Revision de l'article 57 de la Constitution.

De Commissie was samengesteld uit de hh. :
La Commission était composée de MM. :

GILLON, voorzitter; ALLARD, ANCOT, CAMBY, CHOT, COULONVAUX, CUSTERS, DE BLOCK, DEHOUSSE, DERBAIX, LAGAE, MOLTER, MOREAU DE MELEN, ORBAN, PHOLIEN, ROLIN, RONSE, VAN HOUTTE, VAN REMOORTELO, VREVEN, YERNAUX en HENSKENS, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Tijdens de zitting 1952-1953, heeft de Regering een ontwerp ingediend van verklaring tot herziening van verscheidene artikelen van de Grondwet, waaronder voorkwamen de artikelen 52 en 57 betreffende de aan Kamerleden en Senatoren toegekende vergoeding.

In het verslag van de h. senator Ancot, Gedr. St. n° 168, eenparig aangenomen ter vergadering van 3 Februari 1954 van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek van de ontwerpen en voorstellen van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet, leest men op blz. 6, Hoofdstuk III, lid 2, het volgende: « De Regering heeft voorgesteld hier nog enkele andere artikelen aan toe te voegen ... Tenslotte de artikelen 52 en 57, ... om een aanpassing van de parlementaire vergoeding aan de schommelingen van het economisch leven mogelijk te maken en zodoende voortaan elke betwisting van grondwettelijkheid op dit stuk te voorkomen ».

Het door de Regering ingediende voorstel van verklaring betreffende artikel 52 werd eenparig en zonder bespreking aangenomen.

Gelijklopend met het voorstel tot herziening van artikel 52, betreffende de vergoeding van de Kamerleden, strekt een door de Regering ingediend voorstel van verklaring tot herziening er toe om dezelfde redenen, de herziening toe te laten van de bepaling betreffende de vergoeding der Senatoren (art. 57).

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de la session 1952-1953, le Gouvernement a déposé un projet de déclaration relatif à la revision de plusieurs articles de la Constitution, parmi lesquels figuraient les articles 52 et 57 qui se rapportent à l'indemnité accordée aux membres de la Chambre des Représentants et aux Sénateurs.

Dans le rapport de M. le sénateur Ancot, doc. 168, approuvé à l'unanimité à la réunion du 3 février 1954 de la Commission Spéciale chargée d'examiner les projets et propositions de déclarations relatives à la revision de la Constitution, nous lisons à la page 6, chapitre III, alinéa 2, « Le Gouvernement a proposé d'en ajouter quelques autres... Les articles 52 et 57 enfin ...dans le but de rendre possible une adaptation de l'indemnité parlementaire aux oscillations de la vie économique de manière à éviter, à l'avenir, toute controverse de constitutionnalité à cet égard ».

La proposition de déclaration relative à l'article 52, émanant du Gouvernement, fut adoptée à l'unanimité et sans discussion.

Parallèlement à celle qui propose la possibilité de reviser l'article 52, relatif à l'indemnité des membres de la Chambre des Représentants, une proposition de déclaration de revision émanant du Gouvernement tend, pour les mêmes motifs, à permettre la revision de la disposition qui a trait à l'indemnité des Sénateurs (art. 57).

De Bijzondere Senaatscommissie heeft ook dit voorstel zonder bespreking en eenparig aangenomen.

De Studie- en Documentatiedienst van de Senaat heeft over de senatoriale vergoeding talrijke interessante gegevens verzameld, waarvan wij de voornaamste terugvinden in een zeer gedetailleerd overzicht, nagelaten door onze betreunde collega, wijlen senator Missiaen, die door uw Commissie werd belast met het verslag over de herziening van artikel 57.

Het is ons aangenaam *het werk van de h. Missiaen aan uw goedkeuring te kunnen voorleggen.*

Bij het onderzoek over de wijzigingen aan te brengen in artikel 57 der Grondwet, betrekking hebbend op de aan de senatoren toe te kennen vergoeding, stellen zich eerst en vooral de volgende vragen :

1^o Moet een vergoeding worden toegekend aan de leden van de Senaat ?

2^o Moet deze gebeurlijke vergoeding een ander karakter hebben dan die verleend aan de leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ?

3^o Moeten de leden van de Senaat dezelfde vergoeding en dezelfde fiscale verplichtingen hebben als die van de Kamer ?

Het vaststellen van de gebeurlijke vergoeding hangt af van het antwoord dat op deze vragen gegeven wordt.

Herinneren wij er eerst aan dat de grondwetgever van 1831 geen vergoeding voor de leden van de Senaat voorzien heeft.

De leden van het Nationaal Kongres, die langdurig het vraagstuk van het twee-kamerstelsel onderzocht hadden, besloten uiteindelijk, benevens een Kamer der Volksvertegenwoordigers, ook een Hogere Vergadering, Senaat genaamd, in het leven te roepen.

Deze laatste moest echter van een andere samenstelling zijn dan de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Het Nationaal Kongres wou, met het stichten van een Hoge Vergadering, evenzeer een mogelijke « autocratie » van de Koning als een eventuele « demagogie » van de Kamer der Volksvertegenwoordigers voorkomen. Daar waar de voorwaarden om tot volksvertegenwoordiger verkozen te kunnen worden zeer eenvoudig waren, namelijk : Belg zijn en in België zijn woonplaats hebben, over zijn burgerlijke en politieke rechten beschikken en ten minste 25 jaar oud zijn, werden voor de senatoren veel strengere voorwaarden voorzien die, naar de mening van het Nationaal Kongres, waarborgen moesten bieden van bezadigdheid en onafhankelijkheid die men meende te vinden in een hogere leeftijd, 40 jaar, en het bezit van een persoonlijk fortuin. Ook werden als voorwaarden om tot senator te kunnen gekozen worden bepaald : Belg zijn van geboorte of door grote naturalisatie, in België woonachtig zijn, zijn burgerlijke en politieke rechten bezitten, ten minste 40 jaar oud zijn en ten minste 1.000 gulden rechtstreekse belastingen, met inbegrip van het patentrecht, aan de Belgische Staat betalen.

Dat deze laatste bepaling zeer zwaar was en alleen zeer rijke mensen er voor in aanmerking kwamen, wordt bewezen door het feit dat de vol-

La Commission Spéciale du Sénat l'a également adoptée sans discussion et à l'unanimité.

Le Service d'Etude et de Documentation du Sénat a réuni quantité de données intéressantes sur l'indemnité sénatoriale, dont nous retrouvons l'essentiel dans un aperçu très fouillé que nous a légué notre regretté collègue, feu le sénateur Missiaen, qui avait été chargé par votre Commission de faire rapport sur la revision de l'article 57.

Il nous est agréable de *pouvoir soumettre à votre approbation le travail de M. Missiaen.*

Lorsqu'on examine les modifications à apporter à l'article 57 de la Constitution, relatif à l'indemnité sénatoriale, les questions qui se posent avant toutes les autres sont les suivantes :

1^o Faut-il attribuer une indemnité aux membres du Sénat ?

2^o Cette indemnité éventuelle doit-elle avoir un autre caractère que celle dont bénéficient les membres de la Chambre des Représentants ?

3^o Les membres du Sénat doivent-ils avoir la même indemnité et les mêmes obligations fiscales que ceux de la Chambre ?

La détermination de l'indemnité éventuelle dépendra de la réponse qui aura été donnée à ces questions.

Rappelons d'abord que le constituant de 1831 n'a pas prévu d'indemnité en faveur des membres du Sénat.

Après avoir examiné longuement la question du système bicaméral, les membres du Congrès National ont finalement décidé de créer, à côté de la Chambre des Représentants, une Haute Assemblée dénommée Sénat.

Toutefois, la composition de celui-ci devait être différente de celle de la Chambre des Représentants. Le Congrès National voulait par la création d'une Haute Assemblée prévenir autant une « autocratie » possible du Roi qu'une « demagogie » éventuelle de la Chambre des Représentants. Alors que les conditions d'éligibilité à la Chambre des Représentants étaient très simples, à savoir : être Belge et avoir son domicile en Belgique, jouir des droits civils et politiques et être âgé de 25 ans au moins, les conditions requises pour être élu au Sénat étaient beaucoup plus sévères, car, dans la pensée du Congrès National, elles devaient fournir des garanties de pondération et d'indépendance que l'on a cru voir réalisées par un âge plus élevé (40 ans) et par la possession d'une fortune personnelle. C'est ainsi que les conditions d'éligibilité au Sénat ont été fixées comme suit : être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation, être domicilié en Belgique, jouir des droits civils et politiques, être âgé de 40 ans au moins et payer à l'Etat belge au moins 1.000 florins d'impositions directes, patentes comprises.

Cette dernière disposition était fort rigoureuse et seuls les candidats très fortunés entraient en ligne de compte, à preuve le fait qu'on la mitigea

gende mildering in de Grondwet werd geschreven : « In de provinciën waar de lijst der ingezetenen die 1.000 gulden rechtstreekse belastingen betalen niet de verhouding van 1 op 6.000 inwoners bereikt, wordt zij aangevuld door de hoogst aangeslagenen in de provincie, tot de verhouding van 1 op 6.000 bereikt zij ».

Wanneer wij anderzijds rekening houden met het feit dat, te dien tijde, de vergaderingen van de Senaat weinig talrijk waren, niet veel tijd van de senatoren vergden en dat hun opdracht veel meer als een eretitel dan als een verantwoordelijk mandaat werd beschouwd, komt het begrijpelijk voor dat men het niet nodig oordeelde een vergoeding ten bate van de senatoren te voorzien. De parlementaire vergoeding heeft als voornaamste doel de onafhankelijkheid der mandatarissen te verzekeren en hen toe te laten, zonder hinder, hun mandaat te vervullen. De Belgen die destijds aan de voorwaarden van verkiesbaarheid beantwoordden waren geldelijk onafhankelijk en hun persoonlijk fortuin liet hen gemakkelijk toe de aan hun mandaat verbonden lasten en verplichtingen te dragen. Zoals Thonissen het in 1879 in zijn « Constitution annotée » liet opmerken : « de Senaat, samengesteld zijnde uit grote eigenaars, heeft het Nationaal Kongres gemeend aan zijn leden het lichte offer van een verblijf in de hoofdstad te mogen opleggen, in ruil voor de waardigheid waardoor zij door de stemming hunner medeburgers bekleed werden ».

De afdelingen van het Nationaal Kongres oordeelden, op één uitzondering na, dat de Senatoren noch wedde noch vergoeding moesten ontvangen en het was eenparig dat het grondwetgevend lichaam, ter vergadering van 17 December 1830, deze zienswijze bekrachtigde.

In de loop der tijden bleek het echter dat, al bevatte het twee-kamerstelsel veel goeds, de samenstelling van de Hoge Vergadering niet beantwoordde aan de vereisten van een democratisch parlementair regime. Een uitsluitend konservatieve Senaat werd onpopulair en daar er in 1890 slechts 570 verkiesbaren waren in gans België, aanzag men de Hoge Vergadering al minder en minder als de vertegenwoordiging van de Natie. Het bleek nodig de voorwaarden van verkiesbaarheid uit te breiden. Maar steeds bleef de gedachte behouden dat de Senaat niet een dubbelganger van de Kamer mocht zijn. Zo kwam men er in 1893 toe provinciale senatoren te laten verkiezen die ontheven waren van de voorwaarde der belastingen. Maar de provinciale senatoren maakten slechts een kleine minderheid van de Senaat uit. En bovendien, aangezien de senatoren noch wedde noch vergoeding ontvingen en te dien tijde zelfs geen vrij vervoer op de spoorwegen genoten, was het voor niet gefortuneerde burgers bijna onmogelijk een mandaat in de Hoge Vergadering te bekleden.

Ook nog in 1893 weigerde de Constituant een vergoeding aan de senatoren toe te kennen en de democratisering van de Senaat beperkte zich tot de voorwaarden tot verkiesbaarheid der provinciale senatoren.

en inscrivant dans la Constitution la stipulation suivante : « Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1.000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6.000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6.000 ».

D'autre part, si l'on tient compte du fait qu'à cette époque, les séances du Sénat étaient peu nombreuses et n'accaparaient guère le temps des sénateurs et que leur mandat était considéré plutôt comme un titre honorifique que comme une responsabilité, on comprend aisément qu'il n'ait pas été jugé nécessaire de prévoir une indemnité en leur faveur. Le premier but de l'indemnité parlementaire est de garantir l'indépendance des mandataires et de leur permettre de s'acquitter de leur mandat sans entraves. Les Belges qui remplissaient à l'époque les conditions d'éligibilité étaient financièrement indépendants et leur fortune personnelle leur permettait facilement de supporter les charges et de s'acquitter des obligations de leur mandat. Comme Thonissen l'a fait remarquer en 1879 dans sa « Constitution annotée » : « Le Sénat étant composé de grands propriétaires, le Congrès National a cru pouvoir imposer à ses membres le sacrifice relativement léger d'un séjour dans la capitale, en compensation de la dignité dont ils ont été revêtus par les suffrages de leurs concitoyens ».

A une seule exception près, les sections du Congrès National ont estimé que les Sénateurs ne devaient recevoir ni traitement ni indemnité et c'est à l'unanimité que le corps constituant a confirmé ce point de vue en sa séance du 17 décembre 1830.

Or, au cours des temps, il est apparu que, bien que le système bicaméral offrit de nombreux avantages, la composition de la Haute Assemblée ne répondait pas aux impératifs d'un régime parlementaire démocratique. L'idée d'un Sénat exclusivement conservateur devint impopulaire et comme, en 1890, la Belgique comptait en tout et pour tout 570 éligibles, on vit de moins en moins dans la Haute Assemblée une représentation de la Nation. Il s'avéra nécessaire d'élargir les conditions d'éligibilité. Mais jamais on n'abandonna l'idée que le Sénat ne pouvait être un décalque de la Chambre. C'est ainsi qu'en 1893, on en vint à admettre l'élection de sénateurs provinciaux dispensés de la condition relative aux impôts. Néanmoins, les sénateurs provinciaux ne constituaient qu'une petite minorité au Sénat. Et qui plus est, comme les sénateurs ne recevaient ni traitement ni indemnité et qu'à cette époque, ils ne bénéficiaient même pas de la gratuité du transport par chemin de fer, il était, en fait, presque impossible aux citoyens peu fortunés de remplir un mandat à la Haute Assemblée.

En 1893 encore, la Constituant refusa d'allouer une indemnité aux sénateurs et la démocratisation du Sénat se limita aux conditions d'éligibilité des sénateurs provinciaux.

Na de eerste wereldoorlog bleek het noodzakelijk de parlementaire vertegenwoordiging op veel democratischer wijze in te richten. Niet alleen werd het kiesstelsel grondig gewijzigd door het invoeren van het algemeen stemrecht, maar er was eveneens een sterke stroming ten gunste van een bredere rechtstreekse vertegenwoordiging van de arbeiders, door het toelaten van hun afgevaardigden in de Senaat.

De voorwaarden van verkiesbaarheid in artikel 56*bis* vastgelegd maakten dan ook de aanwezigheid van weinig gefortuneerde senatoren mogelijk.

Van dan af stelde zich het vraagstuk der vergoeding voor de leden van de Senaat op een gans nieuw terrein. Ditmaal moest wel een bepaalde terugbetaling van onvermijdelijke onkosten bij het uitoefenen van het mandaat, zoniet een vergelding voor mogelijk verlies van inkomen voorzien worden. Dit op gevaar af de bepalingen van artikel 56*bis* te ontzenuwen.

Gedurende de Grondwetsherziening van 1920 werd in die zin een voorstel gedaan om aan de leden van de Senaat een zelfde vergoeding toe te kennen als aan de leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers. In de Senaat werd echter geen twee derden meerderheid gevonden om dat voorstel te bekrachtigen. De vier volgende argumenten werden daartegen ingeroepen :

1^o het is door een vergoeding aan de senatoren te weigeren dat men er het best zal in slagen een verschil te behouden in de samenstelling van de Kamer en de Senaat;

2^o de democratische partijen zullen altijd een middel vinden, indien het nodig is, een compensatie aan hun gekozenen te verzekeren;

3^o de bezigheden der senatoren nemen minder tijd in beslag dan zulks voor de Kamerleden het geval is;

4^o het is niet slecht dat degenen die hoge plaatsen bekleden in de hiërarchie der machten het voorbeeld van onbaatzuchtigheid geven.

Er weze hier aan herinnerd dat de samenstelling van de Senaat in 1920 nog dezelfde was die door de Grondwet van 1893 werd vastgesteld. Het is te zeggen dat de overgrote meerderheid der leden ervan verkozen werden dank zij hun persoonlijk fortuin, met daarnaast een kleine minderheid provinciale senatoren die, wegens het feit dat ze voor dit mandaat geen enkele vergoeding genoten, ook over voldoende andere inkomsten moesten beschikken om het mandaat van senator te kunnen aanvaarden.

In de Kamer der Volksvertegenwoordigers verwonderde men zich over voornoemde argumenten. Het verslag van de h. Masson (n^o 94, Kamer der Volksvertegenwoordigers, 2 Februari 1921) drukte deze verwondering als volgt uit : « Zal de onbaatzuchtigheid welke licht valt voor de enen, zwaar voor de anderen en onmogelijk voor derden, geprezen worden als een politieke deugd van de eersten en zal men de anderen mogen verwijten ze te

Après la première guerre mondiale, il apparut nécessaire d'organiser la représentation parlementaire d'une manière beaucoup plus démocratique. Non seulement le système électoral fut profondément modifié par l'instauration du suffrage universel, mais il y eut aussi un puissant courant d'opinion en faveur d'un élargissement de la représentation directe des travailleurs au sein du Sénat en la personne de leurs délégués.

En conséquence, les conditions d'éligibilité définies à l'article 56*bis* ont permis l'élection de sénateurs peu fortunés.

Dès ce moment, la question de l'indemnité à attribuer aux membres du Sénat s'est posée sur un plan nouveau. Désormais, il fallait bien envisager le remboursement d'une somme déterminée, vu les frais inévitables qu'entraînait l'exercice du mandat, voire l'indemnisation des pertes éventuelles de revenus, ou sinon risquer d'énervier les dispositions de l'article 56*bis*.

Lors de la revision constitutionnelle de 1920, il fut proposé à cet effet d'attribuer aux membres du Sénat une indemnité identique à celle des membres de la Chambre des Représentants. Cependant, il n'y eut pas au Sénat la majorité des deux tiers requise pour ratifier cette proposition, contre laquelle on fit valoir les quatre arguments suivants :

1^o c'est en refusant une indemnité aux sénateurs que l'on arrivera le mieux à maintenir une différence de composition entre la Chambre et le Sénat;

2^o les partis démocratiques trouveront toujours le moyen d'accorder à leurs élus des compensations, si la chose s'avère nécessaire;

3^o les travaux du Sénat sont moins absorbants que ceux de la Chambre;

4^o il n'est pas mauvais que les exemples de désintéressement soient donnés par ceux qui occupent, dans la hiérarchie des pouvoirs, une haute situation.

Rappelons ici qu'en 1920, la composition du Sénat était encore conforme à ce qui avait été prévu par la Constitution de 1893, c'est-à-dire que la très grande majorité de ses membres avaient été élus grâce à leur fortune personnelle et que, par ailleurs, la petite minorité constituée par les sénateurs provinciaux devait disposer également de revenus suffisants pour pouvoir accepter le mandat de sénateur, étant donné qu'aucune indemnité n'était attachée à l'exercice de ce mandat.

A la Chambre des Représentants, on s'étonna des arguments que nous venons d'évoquer. Dans le rapport de M. Masson (n^o 94, Chambre des Représentants, 2 février 1921), cet étonnement se traduisit en ces termes : « Le désintéressement, commode aux uns, onéreux pour d'autres, impraticable pour des troisièmes, sera-t-il loué à l'égal d'une vertu politique pour les premiers et pourra-t-on reprocher aux autres d'en manquer ? N'est-ce pas rétablir

missen? Elke vergoeding weigeren aan degenen die geen andere bron van inkomsten hebben dan hun arbeid, staat zulks niet gelijk met het opnieuw invoeren, langs een omweg, van het senatoriaal cijnsstelsel? En is het niet opzettelijk afzien van de medewerking der besten onder de mannen van alle sociale klassen op wie anderzijds een beroep werd gedaan?»

Tot tweemaal toe aanvaardde de Kamer der Volksvertegenwoordigers met grote meerderheid het principe der senatoriale vergoeding. Eindelijk aanvaardde de Senaat ook dit principe, maar dan nog in die geest dat het alleen een teruggave moest zijn van de aan het mandaat verbonden onkosten. De vergoeding werd vastgesteld op 4.000 frank per jaar, hetzij een derde van hetgeen aan de Kamerleden werd toegekend. Staande voor de dringende noodzakelijkheid de Grondwetsherziening te beëindigen vóór de op komst zijnde wetgevende verkiezingen, werd deze tekst door de Kamer der Volksvertegenwoordigers zonder meer aangenomen.

Sedertdien is de werkwijze van het Parlement gevoelig veranderd. Er werden aan de Senaat meer rechten en bevoegdheden toegekend en stilaan nam het werk van de senatoren veel meer tijd in beslag dan vroeger, zodat de teruggave voor gedane onkosten, vastgesteld op een derde der vergoeding van de Kamerleden, onvoldoende bleek te zijn.

De verschillende muntontwaardingen die we sinds 1920 hebben gekend noopten het Parlement bij verschillende gelegenheden de parlementaire vergoeding aan te passen. En stilaan benaderde het bedrag der vergoeding aan de senatoren toegekend die der kamerleden. De senatoriale vergoeding werd op 5 April 1927 gebracht op 8.000 frank; op 19 Juli 1927 op 12.000 frank met terugwerkende kracht van 1 Januari 1927 af. Op 30 December 1929 werd ze vastgesteld op 28.000 frank. In 1932 werd dit bedrag verminderd met 10 pct. en van 1 Augustus 1933 af nog met 15 pct., zodat de vergoeding op 23.800 frank werd teruggebracht. Op 17 December 1936 viel de vermindering weg en kwam men terug tot 28.000 frank. Na de tweede wereldoorlog werd ze op 42.000 frank vastgesteld; op 28 Maart 1946 op 80.000 frank, op 13 Augustus 1947 op 144.000 fr. Sedert 1 Januari 1955 bedraagt zij 180.000 frank. Hoewel de levensduurte merklijk gestegen is en alle andere wedden, lonen en vergoedingen aangepast werden, werd dit laatste bedrag sindsdien niet weer gewijzigd ondanks het feit dat verschillende voorstellen bij het Parlement werden ingediend om ook de parlementaire vergoeding aan te passen bij de levensduurte.

We menen dit betoog te mogen besluiten met de bemerking dat het principe der vergoeding aan de senatoren thans niet meer betwist wordt.

Er blijft thans te onderzoeken of deze een bijzonder karakter moet blijven behouden of integendeel aan de senatoren een zelfde vergoedingssysteem moet worden toegekend als aan de leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Uit een onderzoek van de wetgeving der verschillende lan-

par une voie détournée le cens sénatorial, que de refuser toute indemnité à ceux qui n'ont d'autres ressources que leur travail, et n'est-ce pas se priver de propos délibéré du concours des hommes d'élite de toutes les classes sociales auxquels on a fait appel d'autre part?»

Par deux fois, la Chambre des Représentants a approuvé à une grande majorité le principe de l'indemnité sénatoriale. Quant au Sénat lui-même, il a fini par l'admettre également, encore qu'il ne la conçût que comme un remboursement des frais inhérents à l'exercice du mandat. L'indemnité fut fixée à 4.000 francs l'an, c'est-à-dire au tiers de celle dont jouissaient les membres de la Chambre. Vu l'urgente nécessité de terminer la revision constitutionnelle avant les élections législatives, qui étaient imminentes, la Chambre des Représentants adopta ce texte sans y apporter aucune modification.

Depuis lors, les méthodes du travail parlementaire ont subi des changements profonds. Le Sénat s'est vu attribuer un plus grand nombre de droits et une compétence plus étendue et, peu à peu, les travaux des sénateurs ont pris beaucoup plus de temps que précédemment, de sorte que le remboursement de frais encourus, qui avait été fixé à un tiers de l'indemnité des Représentants, s'est révélé insuffisant.

Les diverses dévaluations que nous avons connues depuis 1920 ont obligé le Parlement à adapter à plusieurs reprises l'indemnité parlementaire. C'est ainsi que le montant de l'indemnité sénatoriale s'est rapproché progressivement de celui de l'indemnité allouée aux membres de la Chambre. Le 5 avril 1927, l'indemnité sénatoriale fut portée à 8.000 francs; le 19 juillet 1927, à 12.000 francs, avec rétroactivité au 1^{er} janvier 1927. Le 30 décembre 1929, elle fut fixée à 28.000 francs. En 1932, ce montant fut réduit de 10 p. c. et, à partir du 1^{er} août 1933, de 15 p. c., de sorte que l'indemnité se trouva ramenée à 23.800 francs. Le 17 décembre 1936, la réduction fut supprimée et on en revint à 28.000 francs. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'indemnité fut portée à 42.000 francs; le 28 mars 1946, à 80.000 francs, le 13 août 1947, à 144.000 francs et depuis le 1^{er} janvier 1955, elle est de 180.000 francs. Depuis lors, malgré l'augmentation considérable du coût de la vie et bien que les autres traitements, salaires et indemnités aient été réadaptés, celle-ci n'a plus été modifiée, encore que diverses propositions aient été déposées au Parlement en vue de réadapter l'indemnité parlementaire au coût de la vie.

Nous croyons pouvoir conclure cet exposé en faisant observer que le principe de l'indemnité sénatoriale n'est plus contesté par personne.

A présent, il nous reste à voir si elle doit garder son caractère particulier ou si, au contraire, il convient d'appliquer aux sénateurs un régime identique à celui qui est en vigueur à la Chambre des Représentants. Si l'on examine la législation des divers pays où existe un système bicaméral, on

den waar het twee-kamersstelsel bestaat, blijkt dat meestal geen onderscheid wordt gemaakt tussen de leden der beide wetgevende lichamen; de vergoeding aan de leden van de twee kamers is dezelfde in Argentinië, West-Duitsland, de Verenigde Staten van Amerika, Frankrijk, Ierland, Japan, Zuid-Afrika, Chili, Irak, enz.

Aan dit duidelijk en overtuigend overzicht heb ik nog slechts enkele korte beschouwingen toe te voegen.

Het schijnt vast te staan dat onze Grondwetgevers van 1831 het Britse Hogerhuis tot voorbeeld genomen hebben voor de oprichting van onze Senaat.

Aangezien de Britse Lords vermogend waren, voor het leven benoemd en vrij om al dan niet zitting te gaan nemen, is het begrijpelijk dat zij geen parlementaire vergoeding ontvingen. Om in België tot senator verkozen te worden en om het te blijven moest men reeds in 1831 ten minste 1.000 gulden aan directe belastingen, met inbegrip van het patentrecht, betalen. Men moest dus werkelijk vermogend zijn, aangezien ons land in 1890 slechts 570 personen telde die deze voorwaarden vervulden.

Begrijpelijkerwijze was het Nationaal Congres dus van oordeel dat de senatoren als grootgrondbezitters, noch wedde noch vergoeding zouden ontvangen. Een van de secties van de Grondwetgevende Vergadering was evenwel van mening dat men ook aan de senatoren een vergoeding moest toekennen.

Gedurende meer dan een halve eeuw was onze Senaat samengesteld uit grootgrondbezitters, zodat hij te conservatief was, hoewel hij nochtans nooit behoefte te reageren tegen een vermoede « demagogie » van de Kamer.

Reeds tijdens de eerste jaren van België's onafhankelijkheid ontstond er een strekking om de Hoge Vergadering te democratiseren. Van de provinciale senatoren werd niettemin verder geëist dat zij wetenschapsmensen of personen met talent zouden zijn.

Het is in die geest dat de Senaat bij de eerste herziening van onze Grondwet in 1893, opengesteld werd voor een klein aantal provinciale senatoren, die vrijgesteld waren van de cijnsvoorwaarde (nieuw artikel 56bis).

Sedert 1893 werd dus aan niet-vermogenende personen de mogelijkheid geboden senator te worden.

Doch artikel 57 werd destijds niet herzien en tot in 1921 zou de tekst blijven luiden: « De senatoren ontvangen noch jaarwedde noch vergoeding ».

Pas bij de tweede herziening van de Grondwet, samen met de invoering van het algemeen stemrecht, werd de verkiesbaarheid als senator verleend aan 21 categoriën van personen, waaronder eenvoudige arbeiders konden voorkomen. Jammer genoeg werd in de Senaat de vereiste twee-derden-meerderheid niet gevonden om aan de arbeiders-senatoren de nodige compensatie toe te kennen die hen zou toelaten op behoorlijke wijze hun mandaat uit te oefenen. Wel werd door de leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers voorgesteld aan de sena-

constatera que, dans la plupart de ces pays, il n'est fait aucune différence entre les membres des deux Assemblées législatives; l'indemnité est la même pour les membres des deux Chambres en Argentine, en Allemagne Occidentale, aux Etats-Unis d'Amérique, en France, en Irlande, au Japon, en Afrique du Sud, au Chili, en Irak, etc.

Après cet aperçu clair et convaincant, il ne me reste plus qu'à ajouter quelques brèves considérations.

Il semble établi que nos constituants de 1831 ont pris la Chambre des Lords britannique comme modèle pour la création de notre Sénat.

Comme les Lords britanniques étaient fortunés, nommés à vie et libres d'aller siéger ou non, il est compréhensible qu'ils ne touchaient pas d'indemnité parlementaire. Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il fallait déjà en 1831 payer en Belgique au moins 1.000 florins d'impositions directes, patentes comprises. Il fallait donc être fortuné au point que, en 1890, on ne comptait dans le Royaume que 570 personnes qui remplissaient ces conditions.

On comprend dès lors que le Congrès National estima que ces sénateurs — grands propriétaires — ne devaient recevoir ni traitement ni indemnité. Une des sections de l'Assemblée constituante fut toutefois d'avis qu'il fallait également accorder une indemnité aux sénateurs.

Durant plus d'un demi-siècle, notre Sénat était composé de grands propriétaires, ce qui le rendait trop conservateur sans qu'il eût jamais à réagir contre une « demagogie » présumée de la Chambre.

Dès les premières années de la Belgique indépendante, il se manifesta une tendance à démocratiser la Haute Assemblée. Toutefois, on maintenait l'exigence que les sénateurs provinciaux fussent des hommes de science ou de talent.

C'est dans cet ordre d'idées que la première revision de notre Charte fondamentale de 1893 ouvrit la porte du Sénat à un petit nombre de sénateurs provinciaux, dispensés de toute condition de cens (nouvel article 56bis).

Depuis 1893 donc, la possibilité fut donnée à des hommes non fortunés de devenir sénateur.

Or, l'article 57 ne fut pas révisé en même temps et le même libellé: « Les sénateurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité » allait être maintenu jusqu'en 1921.

Ce n'est que lors de la deuxième revision de la Constitution et de l'introduction du suffrage universel, que l'éligibilité comme sénateur fut accordée à 21 catégories différentes de personnes, parmi lesquelles pouvaient se trouver de simples ouvriers. Malheureusement, on ne parvint pas à trouver au Sénat la majorité des deux tiers requise pour adopter la compensation nécessaire qui devait permettre aux ouvriers-sénateurs d'exercer convenablement leur mandat. L'octroi aux sénateurs d'une indemnité annuelle égale à la leur fut

toren een jaarlijkse vergoeding toe te kennen van hetzelfde bedrag als de hunne. Het verzet van « één derde plus één » van de leden van de Senaat volstond echter om het voorstel van de Kamer te doen verwerpen.

Tenslotte namen de Grondwetgevers van 1921 een geamendeerde tekst aan, namelijk het huidig artikel 57 dat luidt als volgt : « De senatoren genieten geen jaarwedde. Zij hebben echter recht op schadeloosstelling voor hun onkosten. Deze schadeloosstelling bedraagt 4.000 frank per jaar ». Dit is een derde van de vergoeding der Kamerleden.

Als voorwendsels worden o.m. aangevoerd door degenen die een vergoeding aan de senatoren weigeren:

- aldus zal het verschil in samenstelling tussen de Senaat en de Kamer behouden blijven;
- de bezigheden van de senatoren zijn minder omvangrijk dan die van de volksvertegenwoordigers;
- degenen die hoge functies bekleden, moeten het voorbeeld van onbaatzuchtigheid geven.

De opwerpingen die in 1920 tegen de vergoeding van de Senatoren aangevoerd werden, zijn gemakkelijk te weerleggen (zie blz. 3).

— De in artikel 56bis opgesomde 21 categorieën van personen die tot senator kunnen verkozen worden, zijn evenveel waarborgen voor een verschillende samenstelling van de twee Vergaderingen.

Sedert de opheffing, in 1921, van het 2^e lid van artikel 27 van de Grondwet dat luidde als volgt : « *Echter moet elke wet betreffende de ontvangsten of de uitgaven van de Staat of betreffende het legercontingent eerst door de Kamer der Volksvertegenwoordigers worden aangenomen* », blijft er nog alleen het eerste lid :

« De voordracht behoort aan elk van de drie takken der Wetgevende macht » en er bestaat geen enkel verschil meer tussen de wetgevende werkzaamheden van de Senaat en die van de Kamer.

Daar er meer Kamerleden (212) dan Senatoren (175) zijn, kunnen eerstgenoemden gemakkelijker de parlementaire verplichtingen onder elkaar verdelen, hetzij in de Commissie als eenvoudig lid of als verslaggever, hetzij in openbare vergadering; de taak van elk lid van de Hoge Vergadering zal dus ten minste even omvangrijk zijn als die van zijn collega van de Kamer.

Er is dan ook geen enkele reden meer om de vergoeding van de senatoren lager te stellen dan die van de Kamerleden.

Daarenboven ware het logisch op de vergoedingen voor beide Kamers dezelfde belastingen en dezelfde inhoudingen voor de lijfrente- of pensioenkasen toe te passen.

Naar het voorbeeld van hetgeen reeds voorkomt in het huidige art. 52 betreffende de vergoeding die toegekend kan worden aan de voorzitter van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, dient ten slotte in artikel 57 een gelijkaardige formule te worden opgenomen op grond waarvan een vergoeding aan de voorzitter van de Senaat verleend kan worden.

cependant proposé par les membres de la Chambre des Représentants. L'opposition « d'un tiers plus un » des membres du Sénat suffit cependant pour faire rejeter le projet de la Chambre.

Finalement, les constituants de 1921 adoptèrent un texte amendé qui devint l'actuel article 57 ainsi conçu : « Les sénateurs ne reçoivent pas de traitement. Ils ont droit toutefois à être indemnisés de leurs débours; cette indemnité est fixée à 4.000 fr. par an », soit le tiers de celle des membres de la Chambre des Représentants.

Parmi les prétextes allégués par les opposants pour refuser une indemnité aux sénateurs, il y a lieu de citer :

- de cette façon, on maintiendra une différence de composition entre le Sénat et la Chambre;
- les occupations des sénateurs sont moins importantes que celles des députés;
- ceux qui occupent de hautes fonctions doivent donner l'exemple du désintéressement.

Il est facile de réfuter les raisons invoquées en 1920 contre l'indemnité sénatoriale (voir p. 3).

— Les 21 catégories d'éligibles au Sénat, énumérées à l'article 56bis, sont autant de garanties de différence dans la composition des deux Assemblées.

Depuis la suppression en 1921 de l'alinéa 2 de l'article 27 de la Constitution, libellé comme suit : « *Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des Représentants* », il ne reste plus que l'alinéa premier :

« L'initiative appartient à chacune des trois branches du Pouvoir législatif » et il ne subsiste plus aucune différence entre le travail législatif du Sénat et celui de la Chambre.

Comme les membres de la Chambre des Représentants sont plus nombreux (212) que ceux du Sénat (175), les premiers sont également plus nombreux pour se partager les obligations parlementaires, soit en commission comme simple membre ou comme rapporteur, soit en séance publique, et la tâche de chaque membre de la Haute Assemblée sera au moins aussi importante que celle de son collègue de la Chambre.

Il n'y a dès lors plus aucune raison pour accorder aux sénateurs une indemnité inférieure à celle dont jouissent les membres de la Chambre.

En outre, il serait logique d'appliquer aux indemnités des deux Chambres les mêmes impôts et les mêmes retenues pour les caisses de retraite ou de pension.

A l'instar du texte qui figure déjà dans l'actuel article 52, concernant l'indemnité qui peut être attribuée au Président de la Chambre des Représentants, il y a lieu enfin d'insérer dans l'article 57, une formule analogue permettant d'accorder une indemnité au Président du Sénat.

Artikel 57 zou dus gewijzigd worden als volgt :

Het vroegere eerste lid, dat nutteloos is, zou eenvoudig vervallen.

Het vroegere 2^e lid zou het eerste lid worden en na aanpassing aan het eerste lid van het huidige art. 52, zou het luiden als volgt :

1^o « Iedere senator geniet een jaarlijkse vergoeding van... » (zelfde cijfer als voor de Kamer der Volksvertegenwoordigers).

Ten einde « de aanpassing aan de schommelingen van de economie » automatisch te maken, zou er een 2^e volzin worden ingelast, luidende :

« Wanneer deze vergoeding aanmerkelijk afwijkt van het indexcijfer van de prijzen of van de levensstandaard, wordt zij door de wet aan de nieuwe omstandigheden aangepast »;

2^o Het vroegere 3^e lid zou luiden als volgt :

« Bovendien heeft hij recht op vrij verkeer op alle verkeerswegen door de Staat geëxploiteerd of in concessie gegeven. »

Het huidige 4^e lid zou na wijziging en aanvulling worden ondergebracht in een 2^e volzin :

« De wet bepaalt in welke omstandigheden de senatoren kosteloos van andere vervoermiddelen gebruik mogen maken, hetzij in het moederland hetzij in de Belgische overzeese gebieden, of bij hun verplaatsingen tussen beide. »

» De wet bepaalt eveneens welk gedeelte van de vergoeding als netto-inkomen dient te worden beschouwd en als zodanig belastbaar zal zijn »;

3^o In een 3^{de} lid, gelijklopend met het 4^{de} lid van het huidige art. 52, in verband met de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zou bepaald worden wat volgt :

« Aan de voorzitter van de Senaat kan een jaarlijkse vergoeding worden toegekend, aan te rekenen op de dotatie bestemd voor de dekking der uitgaven van de Senaat. »

4^o De inhoudingen voor het pensioen zouden geregeld worden zoals in het laatste lid van het huidige artikel 52, betreffende de Kamer :

« De Senaat bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- of pensioenkassen, waarvan hij de oprichting wenselijk acht. »

De nieuwe tekst zou er dus in zijn geheel uitzien als volgt :

« Iedere senator geniet een jaarlijkse vergoeding van..... Wanneer deze vergoeding aanmerkelijk afwijkt van het indexcijfer van de prijzen of van de levensstandaard, wordt zij door de wet aan de nieuwe omstandigheden aangepast. »

Bovendien heeft hij recht op vrij verkeer op alle verkeerswegen door de Staat geëxploiteerd of in concessie gegeven.

L'article 57 serait donc modifié comme suit :

L'ancien alinéa premier, étant superflu, serait tout simplement supprimé.

L'ancien alinéa 2 deviendrait l'alinéa premier et serait adapté à l'alinéa premier de l'actuel article 52, et libellé comme suit :

1^o « Chaque sénateur jouit d'une indemnité annuelle de ... (même chiffre que pour la Chambre des Représentants). »

Afin de rendre automatique « l'adaptation aux fluctuations de l'économie », il y aurait une deuxième phrase ainsi conçue :

« Lorsque cette indemnité s'écarte sensiblement de l'indice des prix ou du niveau de vie, la loi l'adapte aux circonstances nouvelles »;

2^o L'ancien alinéa 3 serait rédigé comme suit :

« Il a droit en outre au libre transport sur tous les moyens de communication exploités ou concédés par l'État. »

Dans une deuxième phrase, on ajouterait l'actuel alinéa 4, modifié et complété :

« La loi détermine dans quelles circonstances les sénateurs peuvent faire usage gratuitement d'autres moyens de communication, soit dans la métropole, soit dans les territoires belges d'outre-mer, ou encore dans leurs déplacements entre les deux territoires. »

» Elle fixe également la quotité de l'indemnité qu'il convient de considérer comme revenu net et qui sera, comme tel, imposable »;

3^o Un alinéa 3 analogue à l'alinéa 4 de l'actuel article 52, se rapportant à la Chambre des Représentants, stipulerait :

« Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses du Sénat, peut être attribuée à son Président »;

4^o La question des retenues pour la pension serait adaptée au dernier alinéa de l'actuel article 52, ayant trait à la Chambre :

« Le Sénat détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité de ses membres, à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'il juge à propos d'instituer. »

Le nouveau texte dans son ensemble se présenterait comme suit :

« Chaque sénateur jouit d'une indemnité annuelle de ... Lorsque cette indemnité s'écarte sensiblement de l'indice des prix ou du niveau de vie, la loi l'adapte aux circonstances nouvelles. »

Il a droit en outre au libre transport par tous les moyens de communication exploités ou concédés par l'État.

De wet bepaalt in welke omstandigheden de senatoren kosteloos van andere vervoermiddelen gebruik mogen maken, hetzij in het moederland hetzij in de Belgische overzeese gebieden, of bij hun verplaatsingen tussen beide.

De wet bepaalt eveneens welk gedeelte van de vergoeding als netto-inkomen dient te worden beschouwd en als zodanig belastbaar zal zijn.

Aan de Voorzitter van de Senaat kan een jaarlijkse vergoeding worden toegekend, aan te rekenen op de dotatie bestemd voor de dekking der uitgaven van de Senaat.

De Senaat bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- of pensioenkassen, waarvan hij de oprichting wenselijk acht.»

* * *

Uw Commissie spreekt de wens uit dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers haar goedkeuring moge verlenen aan de aanpassing van de artikelen 52 en 57 betreffende de vergoeding van de leden van beide Kamers, en zij hoopt dat de Hoge Vergadering de nieuwe teksten eenparig zal aannemen.

Dit verslag is door de aanwezige leden eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
F. HENSKENS.

De Voorzitter,
R. GILLON.

La loi détermine dans quelles circonstances les sénateurs peuvent faire usage gratuitement d'autres moyens de communication, soit dans la métropole, soit dans les territoires belges d'outre-mer, ou encore dans leurs déplacements entre les deux territoires.

Elle fixe également la quotité de l'indemnité qu'il convient de considérer comme revenu net et qui sera, comme tel, imposable.

Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses du Sénat, peut être attribuée à son Président.

Le Sénat détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité de ses membres, à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'il juge à propos d'instituer.»

* * *

Votre Commission exprime le vœu que la Chambre des Représentants veuille bien accorder son approbation à l'alignement des articles 52 et 57 ayant trait à l'indemnité des membres des deux Chambres et elle espère que la Haute Assemblée adoptera les nouveaux textes à l'unanimité.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur,
F. HENSKENS.

Le Président,
R. GILLON.