

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

2 JULI 1996

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING VAN DE INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Robert DELATHOUWER**

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel besproken tijdens
haar vergadering van 25 juni 1996.

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : Mevr. de T'Serclaes.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Dupré, Tant,
Van Hecke.
V.L.D. HH. Daems, Dewael, Lano.
P.S. HH. Giet, Meureau, Mou-
reaux.
S.P. HH. Delathouwer, Vanden-
broucke.
P.R.L.- HH. Maingain, Reynders.
F.D.F.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.
Agalev/H. Lozie.
Ecolo
Vl. H. Lowie.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

HH. Brouns, De Crem, Moors, Van
Eetvelt, Van Parys.
HH. Chevalier, De Croo, Versnick,
Verwilghen.
HH. Demotte, Eerdeken, Henry,
Janssens (Ch.).
HH. Vandenbossche, Van der Mae-
len, Vanvelthoven.
HH. Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Gehlen, Viseur (J.-J.).
HH. Decroly, Viseur (J.-P.).
HH. Annemans, Laeremans.

Zie :

- 597 - 95 / 96 :

- N° 1 : Voorstel van de heer Jozef Dupré overgenomen
door de heer Paul Tant.
- N° 2 : Amendementen.
- N° 3 : Kaft.

Zie ook :

- N° 5 : Tekst aangenomen door de commissie.

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

2 JUILLET 1996

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DE LA REFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR
M. **Robert DELATHOUWER**

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition au
cours de sa réunion du 25 juin 1996.

(1) Composition de la commission :

Présidente : Mme de T'Serclaes.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Dupré, Tant,
Van Hecke.
V.L.D. MM. Daems, Dewael, Lano.
P.S. MM. Giet, Meureau, Mou-
reaux.
S.P. MM. Delathouwer, Vanden-
broucke.
P.R.L.- MM. Maingain, Reynders.
F.D.F.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.
Agalev/M. Lozie.
Ecolo
Vl. M. Lowie.
Blok

B. — Suppléants :

MM. Brouns, De Crem, Moors, Van
Eetvelt, Van Parys.
MM. Chevalier, De Croo, Versnick,
Verwilghen.
MM. Demotte, Eerdeken, Henry,
Janssens (Ch.).
MM. Vandenbossche, Van der Mae-
len, Vanvelthoven.
MM. Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Gehlen, Viseur (J.-J.).
MM. Decroly, Viseur (J.-P.).
MM. Annemans, Laeremans.

Voir :

- 597 - 95 / 96 :

- N° 1 : Proposition de M. Jozef Dupré repris par M. Paul
Tant.
- N° 2 : Amendements.
- N° 3 : Farde.

Voir également :

- N° 5 : Texte adopté par la commission.

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

De auteur van het voorstel herinnert eraan dat sinds de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995 alleen de Kamer van volksvertegenwoordigers nog bevoegd is om de begrotingen en de rekeningen van de Staat goed te keuren (artikel 74 van de Grondwet). De enige uitzondering op die regel is artikel 174, eerste lid, tweede zin, van de Grondwet, luidens hetwelk de Senaat bevoegd blijft om zijn eigen dotatie vast te stellen.

De herverdeling van de wetgevende bevoegdheid heeft grote gevolgen voor de begrotingsprocedure. Voortaan hoeft immers wat de timing betreft geen rekening meer te worden gehouden met de Senaat. De Kamer beschikt dan ook over een achttal weken om de begroting te bespreken, tegen slechts twee weken vroeger.

De Kamercommissie voor de Financiën heeft op die nieuwe situatie gereageerd door op 11 juni 1996 een wetsvoorstel « tot wijziging van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 » aan te nemen (Stukken n^{rs} 599/1 tot 4).

Dat voorstel wijzigt ten eerste het tijdschema voor de behandeling van de begroting. Voortaan zullen de ontwerpen van rijksmiddelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting uiterlijk op 31 oktober worden ingediend en op 31 december worden goedgekeurd.

Ten tweede zullen de diverse administratieve begrotingen voortaan worden opgenomen in de algemene uitgavenbegroting. Daardoor beschikt de Kamer vanaf het begin over de administratieve opsplitsing, zodat per administratieve begroting geen conformiteitsmotie meer hoeft te worden aangenomen.

Sinds enkele jaren legt de Eerste Minister in de tweede helft van de maand september een verklaring af (de zogenaamde « *state of the union* »), waarin hij de grote lijnen van zijn beleid uiteenzet.

Tot nog toe viel men tijdens de bespreking van de begroting, die enkele weken na die verklaring plaatsvond, echter vaak in herhaling.

Het voorliggende voorstel tot herziening van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet strekt ertoe de datum van de hervatting van de werkzaamheden van de Kamer te doen samenvallen met de algemene verklaring die de Eerste Minister in de tweede helft van september aflegt. De bespreking van de begroting kan dan als het ware naadloos aansluiten op de verklaring van de Eerste Minister, wat de actualiteitswaarde van de begrotingsbesprekingen en het toezicht van de wetgevende macht op de opmaak en de uitvoering van de begroting alleen maar ten goede kan komen.

Het gaat hier dus om een herziening die weinig aanleiding kan geven tot polemieken, wat overigens blijkt uit het feit dat het voorstel door alle fracties is ondertekend.

Een lid merkt op dat de goedkeuring van de begrotingen en de rekeningen voortaan een monocamerale materie is. De voorgestelde herziening van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet slaat echter op

L'auteur de la proposition rappelle que depuis les élections législatives du 21 mai 1995, la Chambre est seule compétente pour l'approbation des budgets et des comptes de l'Etat (article 74 de la Constitution). La seule exception à cette règle est l'article 174, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qui prévoit que le Sénat reste compétent pour la fixation de sa dotation.

La redistribution des compétences législatives a un impact considérable sur la procédure budgétaire. Il ne faut en effet désormais plus tenir compte des travaux du Sénat en ce qui concerne le calendrier. La Chambre dispose dès lors de huit semaines pour examiner le budget, contre deux seulement auparavant.

La commission des Finances de la Chambre a réagi à cette nouvelle situation en adoptant, le 11 juin 1996, la proposition de loi modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (Doc. n^{os} 599/1 à 4).

Cette proposition modifie tout d'abord le calendrier budgétaire. Les projets de budget des voies et moyens et le budget général des dépenses seront désormais déposés au plus tard le 31 octobre et approuvés au plus tard le 31 décembre.

Les divers budgets administratifs seront par ailleurs intégrés au budget général des dépenses. La Chambre disposera ainsi dès le début de la ventilation administrative des crédits, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire d'adopter une motion de conformité pour chaque budget administratif.

Depuis quelques années, le premier ministre fait, au cours de la deuxième quinzaine du mois de septembre, une déclaration (la déclaration sur l'« état de l'union »), dans laquelle il expose les grandes lignes de sa politique.

Jusqu'à présent, l'examen du budget, qui avait lieu quelques semaines plus tard, donnait cependant lieu à de nombreuses redites.

La proposition de révision de l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution à l'examen, vise à faire coïncider la date de la rentrée parlementaire à la Chambre avec la déclaration de politique générale faite par le premier ministre au cours de la deuxième moitié de septembre. La discussion du budget pourrait alors suivre immédiatement la déclaration du premier ministre, ce qui ne peut que renforcer le caractère d'actualité des discussions budgétaires et améliorer le contrôle du pouvoir législatif sur la confection et l'exécution du budget.

Il s'agit donc d'une révision qui ne donnera guère matière à polémique, ainsi qu'il ressort d'ailleurs du fait que la proposition a été signée par tous les groupes.

Un membre fait observer que l'approbation des budgets et des comptes est désormais une matière monocamerale. La révision proposée de l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution concerne toutefois les

beide Kamers, zodat ook de Senaat verplicht zou zijn om van rechtswege bijeen te komen op de laatste dinsdag van september. Nochtans kan het bezwaarlijk de bedoeling van de ondertekenaars zijn dat de Eerste Minister zijn verklaring in de toekomst ook in de Senaat zou afleggen ...

De auteur antwoordt dat het allerm minst de bedoeling is dat de Eerste Minister zijn verklaring ook in de Senaat zou afleggen. Hij acht het echter niet raadzaam om voor de Senaat een andere datum vast te stellen waarop deze vergadering van rechtswege moet bijeenkomen.

De voorzitter heeft geen bezwaar tegen het principe van de voorgestelde herziening maar wel tegen de wijze waarop ze is geformuleerd.

De auteur van het voorstel stelt immers voor om heel het eerste lid van artikel 44 van de Grondwet te vervangen, hoewel hij in werkelijkheid slechts enkele woorden wil wijzigen (« de tweede dinsdag van oktober » wordt « de laatste dinsdag van september »).

Uit een wetgevingstechnisch oogpunt verdient het nochtans de voorkeur dat een amendement of een wijzigingsartikel beperkt blijft tot het aanwijzen van de voorgestelde wijzigingen, zonder dat de niet te wijzigen bepalingen worden herhaald. Zo kan men onder meer vermijden dat in de herhaalde passages fouten sluipen. Dat principe is — wat de amendementen betreft — trouwens uitdrukkelijk ingeschreven in artikel 69, n° 1, tweede lid, van het Kammerreglement.

Voor grondwetswijzigingen moet nog een ander argument in aanmerking worden genomen, aangezien de bevoegdheid van de grondwetgever wordt beperkt door de herzieningsverklaring. Zo is artikel 44, eerste lid, van de Grondwet in de herzieningsverklaring van 1995 (*Belgisch Staatsblad* van 12 april 1995) vatbaar verklaard voor herziening « (...) wat betreft de woorden « de tweede dinsdag van oktober » (...) ». Hoewel het voorliggende voorstel uit een inhoudelijk oogpunt binnen de perken van de herzieningsverklaring blijft, kan men zich afvragen of het de bevoegdheid van de grondwetgever uit een formeel oogpunt niet overschrijdt.

Aangezien men nooit weet welke conclusies later uit een dergelijk precedent worden geput inzake de draagwijdte van de uitdrukking « wat betreft de woorden ... » in een herzieningsverklaring, vraagt de voorzitter zich af of er geen andere formulering mogelijk is.

De indiener van het voorstel heeft begrip voor de opmerking van de voorzitter. Hij stelt dan ook een amendement voor (n° 1, Stuk Kamer n° 597/2), dat ertoe strekt het voorgestelde enige artikel te vervangen door een nieuw enig artikel, luidend als volgt :

« In artikel 44, eerste lid, van de Grondwet worden de woorden « de tweede dinsdag van oktober » vervangen door de woorden « de laatste dinsdag van september ».

deux assemblées, de sorte que le Sénat serait également obligé de se réunir de plein droit le dernier mardi de septembre. Or, l'intention des signataires n'est certainement pas de faire en sorte que le premier ministre fasse désormais également sa déclaration au Sénat ...

L'auteur souligne qu'il ne s'agit nullement de faire en sorte que le premier ministre fasse également sa déclaration au Sénat. Il estime toutefois qu'il serait inopportun de fixer une autre date de réunion de plein droit pour le Sénat.

La présidente ne voit aucune objection au principe de la révision proposée, mais ne peut se rallier à la manière dont elle est formulée.

L'auteur de la proposition suggère en effet de remplacer tout l'alinéa 1^{er} de l'article 44 de la Constitution, alors qu'il ne souhaite modifier que quelques mots (« le deuxième mardi d'octobre » devenant « le dernier mardi de septembre »).

Il est préférable, du point de vue légistique, qu'un amendement ou un article modificatif se limite à indiquer les modifications proposées, sans répéter les dispositions qui ne sont pas modifiées. Cette manière de procéder permet d'éviter notamment que des erreurs se glissent dans les passages qui sont maintenus. Ce principe est du reste énoncé explicitement, en ce qui concerne les amendements, à l'article 69, n° 1, alinéa 2, du Règlement de la Chambre.

En ce qui concerne les révisions de la Constitution, il faut encore tenir compte d'un autre argument, étant donné que la compétence du constituant est limitée par la déclaration de révision de la Constitution. C'est ainsi que l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution est déclaré soumis à révision dans la déclaration de révision de la Constitution de 1995 (*Moniteur belge* du 12 avril 1995) « (...) en ce qui concerne les mots « le deuxième mardi d'octobre » (...) ». Bien que, quant au contenu, la proposition à l'examen reste dans les limites de la déclaration de révision de la Constitution, on peut se demander si, au niveau de la forme, elle n'empiète pas sur la compétence du constituant.

Etant donné que l'on ne sait jamais quelles conclusions seront ultérieurement tirées d'un tel précédent, quant à la portée des termes « en ce qui concerne les mots ... » dans une déclaration de révision de la Constitution, la présidente se demande s'il ne serait pas possible de recourir à une autre formulation.

L'auteur de la proposition comprend l'observation de la présidente. Il présente dès lors un amendement (n° 1, Doc. n° 597/2) tendant à remplacer l'article unique proposé par un nouvel article unique, libellé comme suit :

« A l'article 44, alinéa 1^{er}, de la Constitution les mots « le deuxième mardi d'octobre » sont remplacés par les mots « le dernier mardi de septembre ».

Het voorgestelde amendement n° 1 van de heer Dupré wordt eenparig aangenomen. Dientengevolge hoeft niet meer over het oorspronkelijk voorgestelde artikel te worden gestemd.

De rapporteur,

De voorzitter,

R. DELATHOUWER

N. DE T'SERCLAES

L'amendement n° 1 de M. Dupré est adopté à l'unanimité. Il n'y a dès lors plus lieu de voter sur l'article proposé initialement.

Le rapporteur,

La présidente,

R. DELATHOUWER

N. DE T'SERCLAES