

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2002-2003

20 MAART 2003

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 195, tweede tot vijfde lid, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Vincent Van Quickenborne)

TOELICHTING

«De Grondwet bepaalt in grote lijnen hoe de Staat bestuurd wordt, met andere woorden hoe de instellingen (het Parlement, de regering, de rechtbanken, ...) georganiseerd zijn en hoe de burgers zich verhouden tot die instellingen.»

Wij zouden kunnen stellen dat zowel de pers, de politiek als de rechtsgeleerden het over deze definitie eens zijn, aangezien ze werd ontleend aan het boek *België voor beginners* geschreven door Johan Vande Lanotte, Siegfried Bracke en Geert Goedertier (blz. 15).

Men kan de Grondwet dan ook omschrijven als het contract tussen de overheid en de burger.

De Grondwet is derhalve de norm die moet gebruikt worden om te onderzoeken of onze samenleving een democratie is.

Het beste moment om over onze democratie na te denken doet zich vandaag voor, bij het begin van het nieuwe millennium: sommige bepalingen van onze Grondwet gaan hun derde eeuw in. Het is geen overbodige luxe om bepalingen die ontstaan zijn in de 19e eeuw aan te passen aan de maatschappij van de 21e eeuw.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

20 MARS 2003

Proposition de déclaration de révision de l'article 195, alinéas 2 à 5, de la Constitution

(Déposée par M. Vincent Van Quickenborne)

DÉVELOPPEMENTS

«La Constitution détermine dans les grandes lignes comment l'État est dirigé, autrement dit, comment les institutions (le Parlement, le gouvernement, les tribunaux, ...) sont organisées et quelle est la position du citoyen vis-à-vis de ces institutions.»

Nous pourrions dire que la presse, la classe politique et les spécialistes du droit sont d'accord sur cette définition, étant donné qu'elle est extraite du livre *«België voor beginners»* qu'ont écrit Johan Vande Lanotte, Siegfried Bracke et Geert Goedertier (p. 15).

On peut dès lors définir la Constitution comme étant le contrat passé entre les pouvoirs publics et les citoyens.

La Constitution est par conséquent la norme à laquelle il faut se référer pour examiner si notre société est une démocratie.

Ce début de nouveau millénaire est le meilleur moment pour réfléchir à notre démocratie: certaines dispositions de notre Constitution existent depuis plus de deux siècles. On ne s'offrirait pas un luxe inutile en adaptant à la société du XXI^e siècle des dispositions qui ont vu le jour au XIX^e.

De beste plaats om over de maatschappij na te denken en het voorbereidend werk uit te voeren, is de Senaat: de reflectiekamer van de wetgevende macht.

Volgens *Van Dale* is democratie «De staatsvorm waarin het volk (door vertegenwoordigers) zichzelf regeert en vrijelijk zijn mening en wensen kan uiten.» (*Van Dale* — «Groot Woordenboek der Nederlandse taal» — dertiende uitgave 1999).

Deze definitie van het woord democratie vinden wij ook terug in artikel 33 van de Grondwet: «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze door de Grondwet bepaald.» Wat de taak van de gekozen vertegenwoordigers betreft is de Grondwet ook duidelijk: «De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen» (artikel 42).

Wij laten ons bij ons voorstel dan ook leiden door het basisbeginsel van de democratie: het volk moet zich duidelijk kunnen uitspreken over een eventuele wijziging van het contract tussen burger en overheid. Dat moet gebeuren in de beste omstandigheden. En in alle duidelijkheid.

De huidige Grondwet houdt (hield) rekening met deze noodzaak. Wanneer de federale wetgevende macht vandaag de Grondwet wil wijzigen, dan moet zij hierover een verklaring afleggen, zodat de burgers duidelijk op de hoogte worden gesteld van de plannen die er bestaan om het contract te wijzigen.

Na het afleggen van die verklaring zijn de wetgevende kamers van rechtswege ontbonden. De kiezer wordt geraadpleegd over deze verklaring en de nieuw verkozen kamers kunnen dan de Grondwet wijzigen, maar kunnen dit slechts doen voor die artikels waarover de kiezer zich heeft uitgesproken.

De kiezer wordt dus geraadpleegd over de wijziging van het contract.

Dit gebeurt door de vertegenwoordigers die de kiezer speciaal met dit doel heeft gekozen.

Als bijkomende waarborg dienen de gekozenen zich uit te spreken met een (dubbele) tweederdemeerderheid. Pas dan is het contract gewijzigd.

Het ziet er dus op het eerste zicht allemaal goed uit.

Toch is de realiteit anders.

Vaak weet de kiezer niet dat er een verklaring van de preconstituante is: noch de pers, noch de verkiezingspropaganda besteden aandacht aan de verklaring. Sinds de Tweede Wereldoorlog kwam het vaak voor dat de verklaring van de preconstituante niet werd nageleefd en dat artikels die niet in aanmerking kwamen voor herziening, toch werden aangepast, of dat de artikels die wel in aanmerking kwamen voor

Le Sénat est le lieu qui se prête le mieux à une réflexion sur la société et aux travaux préparatoires requis, puisqu'il sert de chambre de réflexion au pouvoir législatif.

Selon le dictionnaire «*Van Dale*», la démocratie est la structure étatique dans le cadre de laquelle le peuple se gouverne lui-même (par l'intermédiaire de ses représentants) et peut exprimer librement ses opinions et ses aspirations. (*traduction*) («*Van Dale*» — «*Groot Woordenboek der Nederlandse taal*» — treizième édition 1999).

Nous retrouvons cette définition du mot démocratie à l'article 33 de la Constitution: «Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution». En ce qui concerne la mission des représentants élus, la Constitution est tout aussi claire: «Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus» (article 42).

Nous fondons dès lors notre proposition sur le principe de base de la démocratie: le peuple doit pouvoir s'exprimer clairement sur une modification éventuelle du contrat conclu entre les pouvoirs publics et les citoyens. Il doit pouvoir le faire dans les meilleures conditions, et en toute clarté.

La Constitution actuelle ne tient (tenait) pas compte de cette nécessité. Si le pouvoir législatif fédéral veut aujourd'hui modifier la Constitution, il doit faire à cet égard une déclaration, de manière que les citoyens soient clairement informés des projets qui existent pour modifier le contrat.

Après avoir fait cette déclaration, les Chambres législatives sont dissoutes de plein droit. L'électeur est consulté sur cette déclaration et les Chambres renouvelées peuvent alors modifier la Constitution, mais elles ne peuvent le faire que pour les articles au sujet desquels l'électeur s'est prononcé.

L'électeur est donc consulté à propos de la modification du contrat.

Cette consultation passe par les représentants que l'électeur a choisis spécialement à cet effet.

À titre de garantie complémentaire, les élus doivent se prononcer à une (double) majorité des deux tiers. C'est alors seulement que le contrat est modifié.

À première vue, tout semble donc bien se présenter.

Mais la réalité est tout autre.

Souvent, l'électeur ne sait pas qu'il y a une déclaration du préconstituant: ni la presse, ni la propagande électorale ne s'intéressent à la déclaration. Depuis la Seconde Guerre mondiale, il est souvent arrivé que la déclaration du préconstituant ne soit pas respectée et que des articles qui n'étaient pas soumis à révision soient quand même adaptés ou que le constituant élu adapte d'une manière injustifiée les articles qui étaient

herziening, door de gekozen constituanten op een onverantwoorde manier werden aangepast. De burger die wel een inspanning levert om het politieke leven te volgen, blijft hierdoor machteloos en ontgoocheld achter.

Kortom: artikel 195 dat nochtans een hoeksteen moet zijn voor onze democratie, is op sterven na dood.

Nog erger is dat de grondige wijzigingen die onze instellingen de jongste vijftig jaar kenden, nooit het voorafgaand openbaar debat bij verkiezingen kenden dat noodzakelijk is om dergelijke wijzigingen met instemming van de burger te kunnen doorvoeren.

Het artikel wordt dus niet toegepast zoals het hoort: niet de verklaring tot herziening is aanleiding tot ontbinding van het Parlement, maar het feit dat de zittingsperiode ten einde loopt of door een crisis niet kan worden voltooid. In het eerste geval wordt nog snel een herzieningsverklaring in elkaar gestoken, in het andere geval is men zelfs geneigd om gewoon een vorige verklaring te herhalen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de verkiezingen van 1968, die vervroegd werden gehouden wegens de regeringscrisis over de vervlaamsing van de Universiteit van Leuven.

Men vond er toen niets beter op dan de verklaring die verschenen was in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1965 te herhalen, uiteraard met weglating van de reeds gerealiseerde punten. De nieuwe ontwikkelingen kwamen daardoor in de verklaring niet aan bod met als gevolg dat de Grondwet bij de herziening werd geschonden.

Vandaag komt daar een nieuw element bij: sinds op 5 mei 1993 de legislatuurregering werd ingeschreven in artikel 96 van de Grondwet is het voor de regering niet langer mogelijk om de verkiezingen te vervroegen. Om de verkiezingen toch te vervroegen, beslist de regering nu wanneer de herzieningsverklaring door het Parlement zal worden gestemd om op die wijze de verkiezingsdatum te kunnen aanpassen. Deze techniek doorstaat de toets van de democratie niet. Niet de regering maar het Parlement vertegenwoordigt immers de burgers. Het is dan ook aan het Parlement om in volle onafhankelijkheid te beslissen of én wanneer de herzieningsverklaring wordt opgesteld.

Wij kunnen dus vaststellen dat, alleen al om de burger nauwer te betrekken bij het politieke gebeuren, een herziening van artikel 195 noodzakelijk is, vooral omdat het huidige artikel 195 niet langer zijn doel bereikt.

Een kort en onvolledig overzicht zal dit duidelijk maken:

bel et bien soumis à révision. Le citoyen qui fait un effort pour suivre la vie politique est impuissant et déçu face à cela.

En un mot: l'article 195, qui devrait pourtant être une pièce angulaire de notre démocratie, est moribond.

Plus grave encore: les profondes modifications que nos institutions ont connues ces cinquante dernières années n'ont jamais été précédées, lors des élections, du débat public qui est nécessaire pour que l'on puisse procéder à de telles modifications avec l'assentiment du citoyen.

L'article n'est donc pas appliqué comme il devrait l'être: ce n'est pas la déclaration de révision qui donne lieu à la dissolution du Parlement, mais le fait que la législature se termine ou qu'elle ne peut pas aller à son terme en raison d'une crise. Dans le cas d'une législature qui se termine, on expédie encore en toute hâte une déclaration de révision, et, en cas de crise, on est même enclin à se contenter de répéter une déclaration passée. Ce fut par exemple le cas lors des élections anticipées qui furent organisées en 1968, en raison de la crise gouvernementale relative à la flamandisation de l'Université de Louvain.

À l'époque, on n'a rien trouvé de mieux que de répéter la déclaration qui était parue au *Moniteur belge* du 17 avril 1965, à l'exception, bien entendu, des points déjà réalisés. De ce fait, les nouveaux développements ne furent pas évoqués dans la déclaration, ce qui se solda par une violation de la Constitution lors de sa révision.

Aujourd'hui, un élément nouveau s'ajoute: depuis que la notion de gouvernement de législature a été inscrit à l'article 96 de la Constitution, le 5 mai 1993, il n'est plus possible, pour le gouvernement, d'anticiper les élections. Pour quand même pouvoir le faire, le gouvernement fixe désormais le moment où la déclaration de révision sera votée par le Parlement, ce qui lui permet de choisir une date appropriée pour les élections. Cette technique ne résiste pas à l'épreuve de la démocratie. En effet, c'est non pas le gouvernement, mais le Parlement qui représente les citoyens. Il appartient donc au Parlement de déterminer, en toute indépendance, s'il y a lieu de rédiger une déclaration de révision et, si oui, quand il le fera.

Nous pouvons donc constater qu'une révision de l'article 195 s'impose, ne fût-ce que pour associer plus étroitement le citoyen à la vie politique, surtout parce que cet article n'atteint plus son objectif.

Illustrons cela par un bref aperçu, certes incomplet.

1. De huidige herzieningsprocedure voldoet niet meer aan de bedoeling van de grondwetgever bij het ontstaan van artikel 195

« In het door de grondwetgever uitgewerkt systeem wordt de herziening van een constitutionele bepaling van zodanig belang geacht dat de wijziging van de fundamentele wet dan eerst mogelijk is wanneer de soevereine Natie (die in het kiezerskorps is belichaamd) ingevolge de ontbinding in de mogelijkheid is gesteld zich voor of tegen de ontworpen wijziging uit te spreken. Vandaar de splitsing van de herzieningsprocedure in twee delen: die van de preconstituante en die van de eigenlijke grondwetgevende vergadering» (Professor André Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht — Story-Scientia — 1975 — blz. 379*).

Bij de eerste verkiezingen in 1831 waren slechts 55 000 kiezers stemgerechtigd op de 3 786 000 Belgen of niet eens 1,50% van de bevolking. Alleen wie voldoende cijns betaalde, kon zijn stem uitbrengen: de kiezer was in regel begoed en kon alle tijd vrijmaken om het politieke leven te volgen. De eerste grondwetsherziening kwam tot stand na de verkiezingen van 1892 op basis van de verklaring van de preconstituante waarvan de herzieningsverklaring werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 23 en 24 mei 1892. Op een bevolking van 6 195 355 zielen namen 136 775 kiezers deel aan de kiesverrichtingen of 2,2% van de bevolking. Het ligt voor de hand dat de meesten onder hen, gezien hun maatschappelijke positie, de inhoud kenden van de herzieningsverklaring en zich bij het uitbrengen van hun stem daadwerkelijk hebben uitgesproken over de verklaring.

Vandaag is de situatie van de kiezer gelukkig veranderd: iedere Belg die aan de leeftijdsvoorwaarde voldoet, is thans kiesgerechtigd. Maar dat betekent niet dat het democratisch gehalte van onze samenleving dezelfde evolutie heeft doorgemaakt. Waar vandaag bijna iedereen toegang heeft tot de geschreven pers, zich bovendien via radio, TV of internet, en dit bijna in *real time*, kan informeren, is de berichtgeving over wat er gebeurt binnen de wetgevende macht ondermaats in vergelijking met die in het begin van de vorige eeuw.

Wij moeten dus een methode zoeken die een wijziging van het contract tussen burger en overheid in alle duidelijkheid laat geschieden.

Wij hebben de plicht ervoor te zorgen dat de Grondwet alleen kan gewijzigd worden met duidelijke instemming van de kiezer zoals de oorspronkelijke grondwetgever het heeft gewild.

2. De huidige herzieningsprocedure vormt geen waarborg voor het naleven van de grondwettelijke bepalingen

Een senator of volksvertegenwoordiger geniet een inkomen, géén wedde, waarvan de basisregeling is

1. La procédure de révision actuelle ne répond plus à l'intention qui était celle du constituant à l'origine de l'article 195

« In het door de grondwetgever uitgewerkt systeem wordt de herziening van een constitutionele bepaling van zodanig belang geacht dat de wijziging van de fundamentele wet dan eerst mogelijk is wanneer de soevereine Natie (die in het kiezerskorps is belichaamd) ingevolge de ontbinding in de mogelijkheid is gesteld zich voor of tegen de ontworpen wijziging uit te spreken. Vandaar de splitsing van de herzieningsprocedure in twee delen: die van de preconstituante en die van de eigenlijke grondwetgevende vergadering» (Professeur André Mast, « *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht* » — Story-Scientia — 1975 — p. 379).

Lors des premières élections, en 1831, 55 000 électeurs seulement sur un total de 3 786 000 Belges — soit à peine 1,50% de la population — avaient le droit de vote. Seuls ceux qui payaient le cens pouvaient émettre leur voix: d'une manière générale, l'électeur était un nanti et avait largement le temps de suivre la vie politique. La première révision de la Constitution intervint après les élections de 1892, sur la base de la déclaration de révision du préconstituant qui fut publiée au *Moniteur belge* des 23 et 24 mai 1892. Sur un total de 6 195 355 habitants, 136 775 électeurs, soit 2,2% de la population, prirent part aux opérations électorales. Il est évident que, vu leur position sociale, la plupart d'entre eux connaissaient le contenu de la déclaration de révision et se sont prononcés effectivement sur la déclaration, au moment d'émettre leur voix.

Aujourd'hui, la situation de l'électeur est heureusement différente: tout Belge qui satisfait à la condition d'âge a la qualité d'électeur. Mais cela ne signifie pas que le caractère démocratique de notre société ait connu la même évolution. Alors que tout le monde, ou presque, a aujourd'hui accès à la presse écrite et peut en outre s'informer, pratiquement en temps réel, par la radio, la télévision ou l'internet, l'information sur ce qui se passe au sein du pouvoir législatif est nettement insuffisante par rapport à ce qu'elle était au début du siècle dernier.

Il nous faut donc rechercher une méthode qui permette de faire modifier en toute clarté le contrat qui lie le citoyen et l'État.

Nous avons le devoir de veiller à ce que la Constitution ne puisse être modifiée qu'avec le consentement explicite de l'électeur, ainsi que le constituant l'a voulu au départ.

2. La procédure de révision actuelle ne garantit nullement le respect des dispositions constitutionnelles

Un sénateur ou un député bénéficie d'un revenu — et non d'un traitement — dont le régime de base est

vastgelegd in de Grondwet (artikel 71). De senatoren hebben recht op een vergoeding van hun onkosten, vastgesteld op vierduizend frank per jaar of omgerekend een kleine honderd euro. Bovendien hebben ze vrij verkeer op alle verkeerswegen van de openbare overheid.

Laten wij nu eens nagaan hoe wij en onze voorgangers de kiezer hebben behandeld met dit artikel. Het artikel 71 (vroeger artikel 57) was in 1831 zeer kort: «*Les sénateurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.*»

Bij de wet van 15 oktober 1921 werd het artikel voor het eerst gewijzigd. De senatoren kregen nog altijd geen wedde, maar ontvingen voortaan een onkostenvergoeding van vierduizend frank per jaar en vrij verkeer op de door de Staat geëxploiteerde of in concessie gegeven verkeerswegen. De wet kon ook bepalen welke andere vervoermiddelen kosteloos mochten gebruikt worden.

Hierbij kan opgemerkt worden dat de vierduizend frank juist één derde bedraagt van de wedde die de Kamerleden in het vroegere artikel 52 kregen bij de wet van 15 november 1920.

Wat is er gebeurd sinds 1920/1921? Bij de herzieningsverklaringen die verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van respectievelijk 14 maart 1954, 30 april 1958, 17 april 1965, 2 maart 1968, 15 november 1978, 6 oktober 1981, 9 november 1987 en 18 oktober 1991 werden de artikelen 52 en 57 telkens voor herziening vatbaar gesteld, maar er gebeurde niets, tenzij dat het werkelijk inkomen van kamerleden en senatoren verder weggroeide van het bedrag dat in 1921 in de Grondwet werd ingeschreven en dit zonder herziening.

Op 12 april 1995 verscheen opnieuw een herzieningsverklaring in het *Belgisch Staatsblad*: artikel 66 (het vroegere 52) en artikel 71 (het vroegere 57) werden voor herziening vatbaar verklaard.

Bij de wet van 25 maart 1996 werden ze ook effectief herzien. Onze voorgangers besloten echter het bedrag van 4 000 frank (voor de Kamer 12 000 frank) niet aan te passen en beperkten zich ertoe alleen het woord «Staat» te vervangen door «overheid» in de passus die betrekking had op de exploitatie of het in concessie geven van verkeerswegen. Verbazingwekkend is dat ook volgende tekst werd geschrapt: «De wet bepaalt van welke vervoermiddelen, buiten de hierboven vermelde wegen, zij kosteloos gebruik mogen maken.»

Hiermee werd, zowel voor Kamer als voor Senaat, de wettelijke basis voor de vergoeding van de wagen geschrapt.

In de verklaring verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999 werd in de mogelijkheid tot herziening van artikel 66 en 71 niet voorzien.

fixé par la Constitution (article 71). Les sénateurs ont droit à une indemnité pour leurs débours, fixée à quatre mille francs par an, soit un peu moins de cent euros. En outre, ils ont droit au libre parcours sur toutes les voies de communication des pouvoirs publics.

Voyons à présent ce que nous et nos prédécesseurs avons fait de cet article, face à l'électeur. En 1831, l'article 71 (anciennement l'article 57) était très bref: «*Les sénateurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.*»

Cet article fut modifié pour la première fois par la loi du 15 octobre 1921. Les sénateurs ne percevaient toujours pas un traitement, mais bénéficiaient désormais d'une indemnité de débours de quatre mille francs par an et du libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par l'État. La loi pouvait également spécifier les autres moyens de transport qui pouvaient être utilisés gratuitement.

Il est à remarquer que ces quatre mille francs représentent précisément le tiers des émoluments attribués aux députés par l'article 52 tel que modifié par la loi du 15 novembre 1920.

Que s'est-il passé depuis 1920/1921? Bien que les déclarations de révision de la Constitution qui ont été publiées au *Moniteur belge* les 14 mars 1954, 30 avril 1958, 17 avril 1965, 2 mars 1968, 15 novembre 1978, 6 octobre 1981, 9 novembre 1987 et 18 octobre 1991, aient chaque fois déclaré les articles 52 et 57 ouverts à révision, il ne s'est rien passé, sinon que le revenu réel des députés et des sénateurs a continué à s'écarter du montant inscrit dans la Constitution en 1921 et ce, sans révision de cette dernière.

Au *Moniteur belge* du 12 avril 1995 a été publiée une nouvelle déclaration de révision de la Constitution soumettant à révision les articles 66 (anciennement 52) et 71 (anciennement 57).

La loi du 25 mars 1996 les a effectivement modifiés. Nos prédécesseurs ont cependant décidé de ne pas adapter le montant de 4 000 francs (12 000 francs pour la Chambre) et se sont bornés à remplacer les mots «l'État» par les mots «les pouvoirs publics» dans le passage relatif à l'exploitation ou à la concession des voies de communication. De manière étonnante, le passage suivant a aussi été supprimé: «La loi détermine les moyens de transport qu'ils peuvent utiliser gratuitement en dehors des voies ci-dessus prévues.»

L'on a ainsi supprimé, pour la Chambre et pour le Sénat, la base légale de l'indemnisation des frais liés à l'utilisation du véhicule personnel.

La déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 5 mai 1999 ne prévoit pas la possibilité de revoir les articles 66 et 71.

Reeds meer dan 20 jaar geleden werd deze situatie aangeklaagd door professor André Mast in zijn *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, zesde uitgave 1981, Story-Gent, op blz. 181: «Het behoud van de bij artikel 52 van de Grondwet bepaalde bedrag zou van het parlementair ambt een niet-bezoldigde functie hebben gemaakt, hetgeen natuurlijk strijdig zou zijn geweest met de bedoelingen van de grondwetgever van 1921. De noodzakelijke aanpassing had echter moeten geschieden ofwel door een herziening van de Grondwet, ofwel op zijn minst door een interpretatieve wet. Het juiste bedrag van de parlementaire vergoeding wordt thans zelfs niet meer bekendgemaakt, ...»

Maar zelfs een interpretatieve wet kan niets veranderen aan het feit dat de vergoeding voor senatoren slechts één derde bedraagt van de wedde van de volksvertegenwoordigers.

Toch verdienen senatoren vandaag evenveel als hun collega's van de Kamer.

Wij zijn de enigen in België die pensioenrechten opbouwen op een kostenvergoeding en die geen sociaal statuut hebben: «De senatoriale vergoeding is geen beroepsinkomen. Het is een vergoeding voor de onkosten gemaakt naar aanleiding van de uitoefening van een onbezoldigd mandaat. Een senator die alleen maar senator is — een vrij zeldzaam gekleurde vogel — blijkt loontrekkende noch zelfstandige te zijn in het licht van de wetgeving op de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering» (Professor A. Van Mensel, *De Belgische Federatie, Het labyrint van Daedalus* — Mys en Breesch — Gent 1996 — blz. 206.

Eigenlijk mogen wij blij zijn dat de burger ons nog ernstig neemt.

Wij hebben de plicht om ervoor te zorgen dat de gekozen vertegenwoordigers tegen zichzelf beschermd worden. En dat kan: wie zou het immers aandurven de tekst van artikel 71, zoals die bij de wet van 25 maart 1996 tot stand kwam, aan de kiezer voor te leggen?

3. *Hethuidigartikel 195 belet niet dat grondige institutionele wijzigingen doorgaan zonder tussenkomst van de kiezer en dus met schending van artikel 195*

De Grondwetsherziening van 1968-1971 bewijst dat artikel 195 geen enkele belemmering gevormd heeft om de Grondwet op essentiële punten te herzien, zonder enige tussenkomst van de kiezer. De verkiezingen van 1968 kwamen er nadat de regering was gevallen over de kwestie Leuven. Men kon dus verwachten dat de communautaire tegenstellingen in een eventuele verklaring tot herziening een zeer belangrijke rol zouden spelen. In het *Belgisch Staatsblad* van 2 maart 1968 verscheen echter een herzie-

Cette situation a été dénoncée voilà déjà plus de 20 ans par le professeur André Mast dans son «*Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*», sixième édition, 1981, Story-Gent, p. 181 où l'on peut lire: «*Het behoud van de bij artikel 52 van de Grondwet bepaalde bedrag zou van het parlementair ambt een niet-bezoldigde functie hebben gemaakt, hetgeen natuurlijk strijdig zou zijn geweest met de bedoelingen van de grondwetgever van 1921. De noodzakelijke aanpassing had echter moeten geschieden ofwel door een herziening van de Grondwet, ofwel op zijn minst door een interpretatieve wet. Het juiste bedrag van de parlementaire vergoeding wordt thans zelfs niet meer bekendgemaakt*»

Même une loi interprétative ne peut rien changer au fait que l'indemnité allouée aux sénateurs se chiffre à un tiers seulement de celle allouée aux députés.

Pourtant, les sénateurs gagnent aujourd'hui autant que leurs collègues de la Chambre.

Nous sommes les seuls en Belgique à constituer des droits à la pension sur la base d'un remboursement de frais et à ne pas avoir de statut social: «*De senatoriale vergoeding is geen beroepsinkomen. Het is een vergoeding voor de onkosten gemaakt naar aanleiding van de uitoefening van een onbezoldigd mandaat. Een senator die alleen maar senator is — een vrij zeldzaam gekleurde vogel — blijkt loontrekkende noch zelfstandige te zijn in het licht van de wetgeving op de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.*» (Professeur A. Van Mensel, «*De Belgische Federatie, Het labyrint van Daedalus*» — Mys en Breesch — Gand 1996 — p. 206).

En fait, nous pouvons être bien contents que le citoyen nous prend encore au sérieux.

Nous avons le devoir de faire en sorte de protéger les représentants élus contre eux-mêmes. Et nous pouvons le faire: qui oserait en effet se présenter face à l'électeur avec le texte de l'article 71 tel qu'il découle de la loi du 25 mars 1996?

3. *L'article 195 actuel n'empêche pas que l'on procède à des changements institutionnels fondamentaux sans l'intervention de l'électeur et donc en violation de l'article 195*

La révision de la Constitution de 1968-1971 prouve que l'article 195 n'a aucunement fait obstacle à ce que l'on modifie la Constitution sur des points essentiels, sans la moindre intervention de l'électeur. Lorsque l'électeur a été appelé aux urnes en 1968, c'était après la chute du gouvernement sur la question de Louvain. L'on pouvait donc s'attendre à ce que les oppositions d'ordre communautaire jouent un rôle capital dans une éventuelle déclaration de révision. Or, la déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 2 mars

ningsverklaring die identiek was aan deze die verscheen in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1965, op 3 artikelen na die in de vorige zittingsperiode gewijzigd waren. Deze verklaring was dus helemaal niet aangepast aan de nieuwe toestand.

Destituante die na de verkiezingen van 1968 tot stand kwam, heeft zich daar niet aan gestoord en de gemeenschaps- en gewestvorming — later uitgegroeid tot een federalisering van het land — werd gerealiseerd zonder dat de kiezer daarover werd geraadpleegd. Professor Mast had in zijn *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht* — Uitgave Story 1975, volgende commentaar op de grondwetswijziging van 1968-1971: «Bezwaarlijk kan worden betwist dat de grondwetgever van 1970 meer dan eens buiten het raam van het hem door de prestituante voorgelegd herzieningsprogramma is getreden. De herziening van artikel 1 werd door de prestituante enkel voorgesteld om het vierde lid van het artikel, dat betrekking had op het rechtsregime van de koloniën en overzeese bezittingen, uit de Grondwet te lichten en niet om een oplossing te geven aan het probleem van de Voerstreek.

Wat artikel 59bis betreft, gewaagden de op 2 maart 1968 bekendgemaakte verklaringen tot herziening noch van de culturele autonomie, noch van de bevoegdheid om wetskrachtige bepalingen te nemen en artikel 26 van de Grondwet werd niet voor herziening vatbaar verklaard. Omdat de wetgevende kamers in 1968 oordeelden dat de economische decentralisatie door de gewone wetgever kon worden verwezenlijkt, werd de oprichting van gewestelijke organen als bedoeld in artikel 107quater niet in overweging genomen.»

Twee getuigenissen onderstrepen deze ongrondwettelijke werkwijze. In «*La Révision de la Constitution belge 1968-1971*» — Uitgave Larcier 1972, beschrijft de toenmalige senator Paul de Stexhe hoe de gewestvorming, niet via de herzieningsverklaring, maar in een werkgroep voor het eerst ter sprake kwam: «*L'idée d'une disposition constitutionnelle relative à l'octroi de certains pouvoirs à des institutions régionales fut émise par M. Perin, au groupe des 28, en octobre 1969. Elle fut reprise par les uns et les autres, selon des inspirations et avec des nuances diverses*» (nr. 228 op blz. 173).

Het idee had moeten ontstaan bij de prestituante en niet bij destituante. Een constitutionalist had daar zeker van op de hoogte moeten zijn.

Een tweede getuigenis over deze periode is van recente datum. In zijn *Memoires* (uitgave Lannoo — 2002) schrijft Leo Tindemans (blz. 124): «Met de bedoeling enerzijds de regeringsvoorstellen om te zetten in teksten van wet en grondwet en anderzijds de Grondwet zo logisch en rationeel mogelijk gestalte te geven, kwam men ertoe op enigszins verdoken

1968 était identique à celle publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 1965, à l'exception de trois articles qui avaient été modifiés au cours de la législature écoulée. Cette déclaration n'était donc pas du tout adaptée à la situation.

La constituante issue des élections de 1968 ne s'est pas laissée incommoder par cela et la communautarisation et régionalisation — qui a débouché sur la fédéralisation du pays — a été réalisée sans que l'électeur ait été consulté à ce sujet. Dans son «*Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*» — Uitgave Story, 1975, le professeur Mast avait fait le commentaire suivant au sujet de la révision de la Constitution de 1968-1971: «*Bezwaarlijk kan worden betwist dat de grondwetgever van 1970 meer dan eens buiten het raam van het hem door de prestituante voorgelegd herzieningsprogramma is getreden. De herziening van artikel 1 werd door de prestituante enkel voorgesteld om het vierde lid van het artikel, dat betrekking had op het rechtsregime van de koloniën en overzeese bezittingen, uit de Grondwet te lichten en niet om een oplossing te geven aan het probleem van de Voerstreek.*

Wat artikel 59bis betreft, gewaagden de op 2 maart 1968 bekendgemaakte verklaringen tot herziening noch van de culturele autonomie, noch van de bevoegdheid om wetskrachtige bepalingen te nemen en artikel 26 van de Grondwet werd niet voor herziening vatbaar verklaard. Omdat de wetgevende kamers in 1968 oordeelden dat de economische decentralisatie door de gewone wetgever kon worden verwezenlijkt, werd de oprichting van gewestelijke organen als bedoeld in artikel 107quater niet in overweging genomen.»

Deux témoignages soulignent l'inconstitutionnalité de la méthode. Dans *La Révision de la Constitution belge 1968-1971* — Éditions Larcier 1972, M. Paul de Stexhe, qui était à l'époque sénateur, explique que la régionalisation a été évoquée pour la première fois non pas dans le cadre d'une déclaration de révision mais dans un groupe de travail: «*L'idée d'une disposition constitutionnelle relative à l'octroi de certains pouvoirs à des institutions régionales fut émise par M. Perin, au groupe des 28, en octobre 1969. Elle fut reprise par les uns et les autres, selon des inspirations et avec des nuances diverses*» (n° 228, p. 173).

L'idée avait dû naître au niveau de la prestituante et pas au niveau de la constituante. Un constitutionnaliste aurait certainement dû le savoir.

Il existe un deuxième témoignage plus récent sur cette période. Dans ses «*Mémoires*» (éditions Lannoo — 2002), Leo Tindemans écrit (p. 124): «*Met de bedoeling enerzijds de regeringsvoorstellen om te zetten in teksten van wet en grondwet en anderzijds de Grondwet zo logisch en rationeel mogelijk gestalte te geven, kwam men ertoe op enigszins verdo-*

wijze de herziening van artikels te aanvaarden die niet voor herziening vatbaar waren verklaard.»

Leo Tindemans was tijdens de Grondwetsherziening van 1968-1971 minister van Communautaire Betrekkingen.

Uit dit alles valt duidelijk af te leiden dat de herziening van 1968-1971 waarbij onze instellingen grondig werden gewijzigd, tot stand kwam met schending van het huidige artikel 195 van de Grondwet.

Deze werkwijze is ondemocratisch en zelfs een belediging voor de kiezer.

Het is onze plicht om ervoor te zorgen dat dit niet herhaald kan worden. En dus moeten wij artikel 195 herzien.

4. Artikel 195 van de Grondwet belet niet dat een nieuwe staatsstructuur op een onopvallende manier in de Grondwet wordt ingevoegd

Men kan de instellingen ook wijzigen via de stille evolutie, zonder dat men de mening vraagt aan de kiezer. Toch kan men de kiezer hiermee ten onrechte voor een voldongen feit stellen door een nieuwe tendens in de evolutie der instellingen buiten elk debat om te institutionaliseren.

Wij verwijzen in dit verband naar de bijzondere meerderheid die in artikel 4 van de Grondwet is opgenomen en oorspronkelijk slechts tot doel had om de wijzigingen van de provincies (oud artikel 1), de taalgebieden (oud artikel 3*bis*), de uitvoering van de gewestvorming (oud 107*quater*) en de bevoegdheid van de cultuurraden (oud 59*bis*) op een beperkende wijze te regelen. Het werd door dezelfde constituante ingeschreven in de Grondwet bij de herziening van 1968-1971.

Deze bijzondere meerderheid wordt thans gehanteerd in 27 artikels van de huidige Grondwet. Waar de bijzondere meerderheid vroeger alleen ter sprake kwam in aangelegenheden inzake de staatsvorming, werd de techniek de jongste jaren uitgebreid. «Steeds meer wordt echter op de techniek een beroep gedaan voor aangelegenheden die niet rechtstreeks samenhangen met de verhouding tussen de twee taalgemeenschappen (zie bijvoorbeeld artikel 41, 77, 142 en 151 van de Grondwet). Volgens Alen (*Handboek*, 78; *Compendium*, 202) gebeurt dit om te ontsnappen aan de strakke procedure van de Grondwetsherziening met haar automatische parlamentsontbinding (deconstitutionalisering). Men kan deze evolutie ook zien als de bevestiging van het paritaire, bipolaire en eigenlijk confederale karakter van de federale overheid.» (uit *Grondwet* — Die Keure, 2002 onder redactie van Wouter Pas, Bruno Seutin, Jan Theunis, Geert van Haegendoren, Jeroen Van Nieuwenhove en Luc Vermeire, blz. 6).

ken wijze de herziening van artikels te aanvaarden die niet voor herziening vatbaar waren verklaard.»

Lors de la révision de la Constitution de 1968-1971, Leo Tindemans était ministre des Relations communautaires.

Il ressort clairement de tout cela que la réforme de 1968-1971, qui a bouleversé nos institutions, a été opérée en violation de l'actuel article 195 de la Constitution.

Le législateur a donc utilisé une procédure antidémocratique et, ce faisant, il a même infligé un camouflet à l'électeur.

Nous avons le devoir de veiller à ce que cela n'arrive plus et nous devons dès lors soumettre l'article 195 à révision.

4. L'article 195 de la Constitution n'empêche pas l'introduction discrète d'une nouvelle structure étatique dans la Constitution

On peut aussi modifier les institutions par le jeu de l'évolution furtive, sans demander l'avis de l'électeur. En agissant de la sorte, on risque néanmoins de mettre indûment l'électeur devant un fait accompli en institutionnalisant une nouvelle tendance dans l'évolution des institutions, sans y consacrer aucun débat.

Nous renvoyons, à cet égard, à l'article 4 de la Constitution qui prévoit la nécessité d'une majorité spéciale, grâce à laquelle on avait initialement voulu régler de manière limitative les modifications des provinces (ancien article 1^{er}), la division en régions linguistiques (ancien article 3*bis*), la régionalisation (ancien article 107*quater*) et la compétence des conseils culturels (ancien article 59*bis*). Cet article 4 a été inséré dans la Constitution par la même constituante, lors de la révision de 1968-1971.

Cette majorité spéciale est utilisée dans 27 articles de la Constitution actuelle. Alors que par le passé, il n'était question de majorité spéciale que dans les matières relatives à la réforme de l'État, ces dernières années, on a élargi la technique à d'autres domaines. «Toutefois, on fait de plus en plus appel à la technique pour les matières qui ne concernent pas directement les rapports entre les deux communautés linguistiques (voir, par exemple, les articles 41, 77, 142 et 151 de la Constitution). Selon Alen («*Handboek*», 78; «*Compendium*», 202), cela doit permettre d'échapper à la procédure rigide de révision de la Constitution, qui entraîne la dissolution automatique du Parlement (déconstitutionalisation). On peut également voir dans cette évolution une confirmation du caractère paritaire, bipolaire et, en réalité, confédéral du pouvoir fédéral» (*traduction*) (extrait de: «*Grondwet*» — Die Keure, 2002, rédaction de Wouter Pas, Bruno Seutin, Jan Theunis, Geert van Haegendoren, Jeroen Van Nieuwenhove et Luc Vermeire, p. 6).

Het heeft mij dan ook verwonderd dat sommigen die meegeholpen hebben de weg naar het confederalisme te plaveien, in opstand komen als men de aangelegde weg wil bewandelen. Het is onze plicht ervoor te zorgen dat een dergelijke belangrijke evolutie niet via de deconstitutionalisering verloopt maar in een openbaar debat. Om die reden dienen wij artikel 195 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren.

5. Artikel 195 van de Grondwet belet niet dat in de Grondwet principes worden ingeschreven waarvoor zelfs geen meerderheid kan gevonden worden in het Parlement

Toen de Grondwet tijdens de vorige zittingsperiode werd gewijzigd om te voldoen aan de verplichtingen van ons land tegenover de Europese Unie, heeft men artikel 8 aangepast. Een derde en een vierde lid werden toegevoegd, maar ook een overgangsbepaling. In het derde lid werd voldaan aan de verplichtingen tegenover de in België wonende EU-burgers. Voor het vierde lid, dat de mogelijkheid biedt om het zogenaamde «migrantenstemrecht» in te voeren, was er geen consensus. Daarom werd een overgangsbepaling ingevoerd «De wet bedoeld in het vierde lid kan niet worden aangenomen voor 1 januari 2001.» Men was het er dus wel over eens dat het migrantenstemrecht er niet kon komen voor de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen, niet wanneer het er dan wel kon komen. Zonder dat de vertegenwoordigers van de burgers het er zelf over eens waren, hebben wij het contract tussen burger en overheid gewijzigd. Men kan begrijpen dat de burger zich machteloos voelt.

Wij hebben de plicht ervoor te zorgen dat dergelijke scenario's zich niet kunnen herhalen.

6. Artikel 195 van de Grondwet geeft een vals gevoel van bescherming tegen misbruik

Men kan het gevoel hebben dat artikel 195 zoals het er thans uitziet, de burger beschermt tegen misbruiken van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Men moet inderdaad de burger raadplegen vooraleer men het contract tussen burger en overheid kan aanpassen. Maar dat wil niet zeggen dat men dat contract ook naleeft. De hoofdreden is dat de burger als gevolg van de huidige herzieningsprocedure de Grondwet niet kent. In een verklaring tot herziening wordt hij hooguit geconfronteerd met het nummer van een artikel, nooit met de tekst. In ons voorstel zal hij zich echter moeten uitspreken over de ganse tekst en bij elke herziening zal de burger de Grondwet iets beter kennen. Dat is nodig om misbruik te voorkomen.

J'ai dès lors été étonné de constater que certains, qui ont contribué à ouvrir la voie vers le confédéralisme, protestaient à l'idée de s'y s'engager. Il est de notre devoir de faire en sorte que pareille évolution ait lieu non pas par le biais d'une déconstitutionalisation, mais bien par celui d'un débat public. C'est pourquoi nous proposons de déclarer l'article 195 de la Constitution soumis à révision.

5. L'article 195 de la Constitution n'empêche pas que l'on puisse inscrire dans la Constitution des principes qui ne bénéficient même pas d'une majorité au Parlement

Quand, sous la législature précédente, on a révisé la Constitution pour satisfaire aux obligations de notre pays vis-à-vis de l'Union européenne, on a adapté l'article 8. On y a ajouté un alinéa 3 et un alinéa 4, mais aussi une disposition transitoire. L'alinéa 3 permettait de satisfaire aux obligations vis-à-vis des citoyens de l'Union européenne résidant en Belgique. L'alinéa 4, qui permet d'introduire le fameux «droit de vote des étrangers» ne bénéficiait pas d'un consensus. C'est pourquoi on a inséré une disposition transitoire, rédigée comme suit: «La loi visée à l'alinéa 4 ne peut pas être adoptée avant le 1^{er} janvier 2001.» On s'accordait donc à dire que le droit de vote des étrangers ne pourrait pas être instauré avant les prochaines élections communales, mais non sur la question de savoir quand il pourrait l'être. On a donc modifié le contrat entre le citoyen et le pouvoir sans même que les représentants des citoyens eussent marqué leur accord. On peut comprendre que le citoyen se sente impuissant.

Nous avons le devoir de faire en sorte que pareils scénarios ne puissent pas se reproduire.

6. L'article 195 de la Constitution prouve un faux sentiment de protection contre les abus

On peut avoir l'impression que dans sa forme actuelle, l'article 195 protège le citoyen contre les abus qui pourraient être commis par le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Il faut effectivement consulter le citoyen avant de pouvoir adapter le contrat qui le lie aux pouvoirs publics. Mais cela ne veut pas dire pour autant que l'on respecte ce contrat. La raison principale en est que, la procédure de révision actuelle étant ce qu'elle est, le citoyen ne connaît pas la Constitution. Dans une déclaration de révision, il voit tout au plus le numéro d'un article, mais jamais son texte. Du fait de notre proposition, en revanche, il devra se prononcer sur l'ensemble du texte et à chaque révision, le citoyen connaîtra mieux la Constitution. Cette mesure est nécessaire pour éviter les abus.

Niet alleen bij de herziening kan er immers misbruik gemaakt worden, ook bij de toepassing van Grondwetsartikels. In het laatste decennium is op een dramatische manier gebleken dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Wij nemen het voorbeeld van artikel 147 en halen de tekst aan die in 1996 van toepassing was:

«Er bestaat voor geheel België een Hof van Cassatie. Dit Hof treedt niet in de beoordeling van de zaken zelf, behalve bij het berechten van ministers en de leden van de gemeenschaps- en gewestregeringen.» Het laatste lid dat in een uitzondering voorzag op de regel dat Cassatie niet als eerste rechter optreedt, werd intussen opgeheven bij de herziening van 16 mei 2000. Met het «spaghetti-arrest» van 14 oktober 1996 heeft het Hof van Cassatie deze regel naast zich neergelegd. Het is als feitenrechter opgetreden en als enige rechter.

Wij verwijzen in dit verband naar het standpunt dat professor Alen innam in zijn *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, uitgave Kluwer, stof bijgehouden tot en met 21 mei 1995 en dus geschreven *in tempore non suspecto*. De tekst maakt deel uit van het vierde deel *Burger en rechtsbescherming* en behandelt de rechterlijke onpartijdigheid in het kader van én de Grondwet én het Europees Verdrag van de rechten van de mens. Hij maakt een onderscheid tussen de subjectieve of persoonlijke onpartijdigheid en de objectieve of structurele onpartijdigheid. In dit laatste geval gaat het om een rechter die tijdens eenzelfde zaak, twee petjes opzet (bijvoorbeeld een onderzoeksrechter die later als vonnisrechter zetelt). In het «spaghetti-arrest» ging het duidelijk om het inroepen van de persoonlijke of subjectieve partijdigheid.

«De subjectieve of persoonlijke onpartijdigheid houdt in dat de rechter geen op voorhand vaststaande overtuiging of gezindheid ten aanzien van een procespartij mag koesteren. Zo is de rechter die zich vóór de opening van de debatten heeft uitgesproken over de oplossing van het geschil, niet meer gerechtigd om de zaak te beslechten. Ook mag een rechter op de terechtzitting geen bewoordingen gebruiken of houding aannemen die van een mogelijk vooroordeel ter aanleiding van een procespartij blijk geeft. De persoonlijke onpartijdigheid van de rechter wordt vermoed tot bewijs van het tegendeel. Zij kan slechts ter discussie worden gesteld op grond van bepaalde redenen, die door de belanghebbende partij te bewaamer tijd voor de feitenrechter worden aangevoerd en die derhalve niet voor het eerst in cassatie kunnen worden opgeworpen» (blz. 567).

Om alle misverstanden te voorkomen: dit betekent niet dat een andere rechtbank niet tot dezelfde conclusie kon komen als Cassatie; het houdt wel in dat Cassatie zijn bevoegdheid te buiten is gegaan en dit voor de getroffen ouders op een pijnlijke en onver-

En effet, des abus peuvent se produire non seulement lors de la révision, mais aussi dans le cadre de l'application d'articles de la Constitution. Durant la dernière décennie, il est apparu de manière dramatique qu'il en était réellement ainsi.

Prenons l'exemple de l'article 147 et citons le texte qui était applicable en 1996:

«Il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation. Cette Cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres et des membres des gouvernements de communauté et de région.» Le dernier alinéa, qui prévoyait une exception à la règle selon laquelle la Cassation n'intervient pas en tant que premier juge, a entre-temps été abrogé par la révision du 16 mai 2000. Dans l'arrêt «spaghetti» du 14 octobre 1996, la Cour de cassation n'a pas tenu compte de cette règle. Elle est intervenue comme juge du fond et comme juge unique.

Nous renvoyons à cet égard au point de vue adopté par le professeur Alen dans son «*Handboek van het Belgisch Staatsrecht*», édition Kluwer, mis à jour au 21 mai 1995 et donc écrit *in tempore non suspecto*. Le texte fait partie de la quatrième partie intitulée «*Burger en rechtsbescherming*» et il traite de l'impartialité du juge dans le cadre à la fois de la protection juridique et de la Convention européenne des droits de l'homme. Il fait une distinction entre l'impartialité subjective ou personnelle et l'impartialité objective ou structurelle. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un juge qui, au cours d'une même affaire, revêt deux casquettes (par exemple un juge d'instruction qui, plus tard, siège comme juge du fond). Dans l'arrêt «spaghetti», il s'agissait manifestement d'invoquer la partialité personnelle ou subjective.

«*De subjectieve of persoonlijke onpartijdigheid houdt in dat de rechter geen op voorhand vaststaande overtuiging of gezindheid ten aanzien van een procespartij mag koesteren. Zo is de rechter die zich vóór de opening van de debatten heeft uitgesproken over de oplossing van het geschil, niet meer gerechtigd om de zaak te beslechten. Ook mag een rechter op de terechtzitting geen bewoordingen gebruiken of houding aannemen die van een mogelijk vooroordeel ter aanleiding van een procespartij blijk geeft. De persoonlijke onpartijdigheid van de rechter wordt vermoed tot bewijs van het tegendeel. Zij kan slechts ter discussie worden gesteld op grond van bepaalde redenen, die door de belanghebbende partij te bewaamer tijd voor de feitenrechter worden aangevoerd en die derhalve niet voor het eerst in cassatie kunnen worden opgeworpen*» (p. 567).

Pour éviter tout malentendu, précisons que cela ne signifie pas qu'un autre tribunal ne pouvait pas arriver à la même conclusion que la Cour de cassation, mais bien que celle-ci a outrepassé sa compétence, d'une manière regrettable et impardonnable pour les

geeflijke manier. De ouders waren zelfs geen partij in het geding. De aangeklaagde rechter moest het stellen zonder de bescherming van een basisprincipe: het recht op verdediging. Overigens is hier wel gebleken dat rechtspraak met supersonische snelheid in dit land mogelijk is: de feiten hadden plaats op 21 september 1996, de memorie van toelichting werd neergelegd op de griffie van Cassatie op 26 september en 3 oktober, de uitspraak had reeds plaats op 14 oktober 1996.

Een tweede voorbeeld maakt duidelijk dat men ook op een minder dramatische manier de Grondwet via de wet kan schenden. Niemand betwist dat de Grondwet een hogere norm is dan de wet. Dat de wet dus dient aangepast te worden aan de Grondwet. Voor alle duidelijkheid verwijzen wij naar de stemplicht zoals die vandaag in België is geregeld. Voor Kamer en Senaat is de stemming verplicht, want de stemplicht wordt uitdrukkelijk in de Grondwet vermeld (artikel 62 voor de Kamer en 68, § 2, voor de Senaat). Voor gemeente en provincie, voor gewest en gemeenschap liggen de zaken anders.

De Grondwet legt de stemplicht niet op, maar vertrouwt de materie toe aan de gewone wetgever in artikel 162, 1^o, voor provincie en gemeente, in artikel 118 voor gemeenschappen en gewesten. Voor het Europees Parlement wordt, behoudens de datum der verkiezingen, in niets voorzien.

Wanneer de Grondwetgever artikel 8 wijzigt en voor het eerst het begrip stemrecht invoert in plaats van stemplicht, kan men dan ook verwachten dat de wetgever zich aanpast. *Quod non*: EU-burgers hebben immers geen stemplicht, maar stemrecht. Om dit uit te oefenen moeten ze zich inschrijven. Door de stemplicht niet af te schaffen bij gemeenteraadsverkiezingen overtreedt ons land artikel 6 van het EU-verdrag dat een discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit verbiedt.

Een derde geval bestaat al langer dan een decennium. Het is uitzonderlijk dat de wetgever in strafbepalingen heeft voorzien voor schendingen van de Grondwet. Hij heeft dat in 1921 wel gedaan voor een van de basisrechten van de burger: het recht op vereniging dat wordt gewaarborgd door artikel 27 van de Grondwet. Dit recht werd verder uitgewerkt bij de wet van 24 mei 1921 «tot waarborging der vrijheid van vereniging». Wanneer men iemand dwingt geen deel uit te maken van een vereniging kan men gestraft worden met een gevangenisstraf van 1 tot 8 dagen en een boete van 50 tot 500 frank (artikel 3).

Vaak wordt de wet ondergebracht bij het sociaal recht omdat het eigenlijke doel was: de syndicale vrijheid beschermen.

parents touchés. Ceux-ci n'étaient même pas partie au litige. Le juge incriminé a dû se passer d'un principe fondamental: le droit à la défense. Il est par contre apparu en l'espèce que l'on pouvait statuer dans ce pays à une vitesse supersonique: les faits datent du 21 septembre 1996, le mémoire ampliatif a été déposé le 26 septembre et le 3 octobre et le prononcé a eu lieu dès le 14 octobre 1996.

Un deuxième exemple illustre clairement que la loi peut également violer la Constitution d'une manière moins dramatique. Nul ne conteste que la Constitution est une norme supérieure à la loi et que la loi doit donc être adaptée à la Constitution. Pour que les choses soient bien claires, rappelons comment le vote obligatoire est réglé actuellement en Belgique. Pour la Chambre et le Sénat, le vote est obligatoire, car la Constitution le prévoit explicitement (articles 62 pour la Chambre et 68, § 2, pour le Sénat). Il en va autrement pour les communes et les provinces, pour les régions et les communautés.

La Constitution ne prévoit pas l'obligation de vote, mais elle confie cette matière au législateur ordinaire (voir l'article 162, 1^o, pour les élections provinciales et communales, et l'article 118 pour les élections des Conseils de communauté et de région). Rien n'est prévu pour l'élection du Parlement européen, si ce n'est la date du scrutin.

Si le constituant modifie l'article 8 et instaure pour la première fois la notion de droit de vote au lieu de celle d'obligation de vote, on peut attendre du législateur qu'il s'adapte. Or il n'en est rien. Les citoyens de l'Union européenne ne sont pas soumis à une obligation de vote. Ils jouissent du droit de vote. Pour pouvoir exercer ce droit, ils doivent s'inscrire comme électeur. En ne supprimant pas l'obligation de vote aux élections communales, notre pays enfreint l'article 6 du traité sur l'Union européenne qui interdit toute discrimination entre des citoyens de l'Union sur la base de la nationalité.

Il existe un troisième cas depuis déjà plus d'une décennie. Le fait que le législateur ait prévu des dispositions pénales pour sanctionner les violations de la Constitution est exceptionnel. Or, il l'a fait en 1921 pour protéger un des droits fondamentaux du citoyen: le droit l'association, qui est garanti par l'article 27 de la Constitution. Ce droit a été affiné par la loi du 24 mai 1921 «garantissant la liberté l'association». Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs, celui qui contraint une personne déterminée à ne pas faire partie d'une association (article 3).

On classe souvent cette loi dans le droit social, parce qu'elle a en fait pour objet de protéger la liberté syndicale.

In naam van de democratie worden vandaag burgers belet om van een vereniging (*in casu* syndicaat) deel uit te maken, omdat ze zich kandidaat stellen voor een mandaat op de lijst van één welbepaalde partij. Deze uitsluiting heeft niets met democratie te maken maar alles met bescherming van eigenbelang. Deze uitsluiting schendt de Grondwet.

Uit dit alles blijkt dat wij er door de strenge bepalingen van artikel 195 vanuit gaan dat het contract tussen burger en overheid een bescherming geniet. De bescherming moet echter verder gaan dan de Grondwet zelf en moet in alle wetgevingen worden doorgetrokken. Daarom is het noodzakelijk dat er een openbaar debat wordt gevoerd en dit in het belang van de democratie en van de kennis van de basiswet bij de burgers. De huidige toepassing van artikel 195 is hierbij eerder een hinderpaal dan een hulp.

Wij moeten de burger zijn rechten teruggeven.

Uit dit overzicht blijkt dat de democratie in ons land op een uiterst kritiek punt, het contract tussen burger en overheid, duidelijk faalt.

Wij pleiten dus voor een verklaring die uitmondt in een wijziging van artikel 195.

Maar wij weten dat dit, juist voor de democratie, een delicate aangelegenheid is.

Vandaar dat wij niet het artikel zelf voor herziening vatbaar verklaren, maar een wijziging van een deel van de tekst voorstellen, zodat de gekozen constituanten beperkt wordt in haar mogelijkheden en haar bevoegdheid niet kan misbruiken. Wij citeren in dit verband professor Alen, *op. cit.*, blz. 69: «Tenslotte moet de constituanten zich houden aan het voorwerp van een door de preconstituante voorgestelde toevoeging en kan zij alleen overgaan tot de opheffing of het behoud van een door de preconstituante voorgestelde oplossing.»

Wij willen, met andere woorden, de beveiliging van artikel 195 behouden, maar ze tegelijk moderniseren.

Ons voorstel houdt in dat de representativiteit wordt behouden: niet de burger neemt het initiatief maar de verkozen vertegenwoordigers van de burger: de wetgevende macht.

Het eerste lid van artikel 195 blijft dus behouden. Het tweede en het derde lid worden geschrapt, het eerste woord van het vierde lid wordt vervangen door «De» (in plaats van «Deze») en het volgende lid wordt ingevoegd op het einde van het artikel: «Indien minstens 10% van de kiesgerechtigden het initiatief hiertoe neemt, wordt de Grondwet slechts gewijzigd

Au nom de la démocratie, l'on empêche aujourd'hui des citoyens de faire partie d'une association (en l'espèce d'un syndicat), parce qu'ils figurent sur la liste de candidats d'un parti déterminé. Leur exclusion n'a rien à voir avec la démocratie, mais elle est inspirée par le souci de protéger des intérêts personnels. Elle constitue une violation de la Constitution.

Il ressort de tout cela que nous considérons, sur la base des dispositions strictes de l'article 195, que le contrat entre le citoyen et les pouvoirs publics bénéficie d'une certaine protection. Cette protection ne doit toutefois pas être inscrite seulement dans la Constitution. Elle doit l'être dans l'ensemble de la législation. Il y a lieu dès lors de mener un débat public dans l'intérêt de la démocratie et pour que le citoyen connaisse vraiment la loi fondamentale. À cet égard, l'actuel article 195 constitue plutôt une entrave qu'un instrument utile.

Nous devons rendre au citoyen les droits qui sont les siens.

Il ressort de cet aperçu que, dans notre pays, la démocratie échoue sur un point très critique, à savoir la question du contrat entre le citoyen et les pouvoirs publics.

Nous plaçons dès lors en faveur d'une déclaration qui débouche sur une modification de l'article 195.

Nous savons toutefois que ce sujet est délicat, précisément pour la démocratie.

C'est pourquoi nous proposons non pas de soumettre à révision l'article même, mais seulement une partie de son texte, de manière que la constituante qui sera issue des élections soit limitée dans ses possibilités et ne puisse pas abuser de son pouvoir. Nous citons à cet égard le professeur Alen, *op. cit.*, p. 69: «Tenslotte moet de Constituanten zich houden aan het voorwerp van een door de preconstituante voorgestelde toevoeging en kan zij alleen overgaan tot de opheffing of het behoud van een door de preconstituante voorgestelde oplossing.»

En d'autres termes, nous voulons maintenir le système de protection de l'article 195, mais aussi le moderniser.

Notre proposition implique la conservation du principe de la représentativité: l'initiative appartient non pas au citoyen, mais aux représentants qu'il a élus, c'est-à-dire au pouvoir législatif.

L'alinéa 1^{er} de l'article 195 est donc maintenu tel quel. Les alinéas 2 et 3 sont supprimés. À l'alinéa 4, le premier mot «Ces» est remplacé par le mot «Les» et l'article est complété par la disposition suivante: «Si au moins 10% des électeurs prennent une initiative en vue de modifier la Constitution, celle-ci n'est modifiée qu'après que le texte adopté par les deux cham-

nadat de tekst die door beide Kamers werd aangenomen, bij geheime stemming in een referendum wordt aanvaard.»

In ons voorstel wordt de essentie van de bescherming van artikel 195 bewaard: de burger moet zich — indien hij/zij het initiatief daartoe neemt — uitspreken over elke wijziging van het contract tussen overheid en burger.

Hij zal dit kunnen doen met kennis van zaken, vermits hem een duidelijke vraag wordt voorgelegd, met name: gaat u akkoord met de wijziging van het contract dat de door u verkozen vertegenwoordigers hebben uitgewerkt?

Anderzijds krijgen Kamer en Senaat alle mogelijkheden om grondig en degelijk werk te leveren. De lopende zittingsperiode vormt niet langer een beperking van de discussiemogelijkheden en wat nog belangrijker is: de noodzaak ontstaat om een open communicatie te voeren tussen gekozen vertegenwoordiger en burger.

Ons voorstel is minder ingrijpend dan het op het eerste zicht lijkt: de essentie van het huidig artikel 195 wordt behouden, alleen de verplichte consultatie van de kiezer wordt naar een ander ogenblik in de besluitvorming van de Grondwetwijziging verschoven, namelijk naar het einde van de werkzaamheden. Het past artikel 195 aan op een wijze die de Grondwetgever, bij een vorige wijziging gewild heeft: de legislatuurregering krijgt pas door de wijziging die wij voorstellen zijn volle betekenis, gesloten akkoorden die juist ingevolge de uitslag van de verkiezingen tot stand kwamen, kunnen binnen de zittingsperiode volledig worden uitgewerkt, zonder dat de wil van de Natie wordt genegeerd.

Het referendum zelf kan bij gewone meerderheid worden goedgekeurd, aangezien alle beschermingsmechanismen die in de Grondwet zijn ingebouwd voor de minderheden, onverkort gewaarborgd blijven tijdens het deel van de herziening dat door de volksvertegenwoordiging, in alle onafhankelijkheid, tot stand wordt gebracht.

Niets belet de herziening van verscheidene artikels in eenzelfde referendum: de burger zal zich immers artikelsgewijze moeten uitspreken. Wordt een wijziging geweigerd, dan is dat geen nederlaag voor de democratie, integendeel, want het is een uitspraak van de soevereine Natie. Wordt een wijziging toegestaan, dan is alle twijfel over de legitimiteit van een herziening meteen verdwenen.

Wij stellen geen andere wijzigingen van de Grondwet voor en dat is ook niet nodig. Als ons voorstel wordt weerhouden én bij het begin van de volgende zittingsperiode wordt aanvaard, vervalt de noodzaak om andere artikels voor herziening vatbaar te stellen.

bres a été approuvé par la voie d'un référendum à scrutin secret.»

Notre proposition préserve l'essence même de la protection de l'article 195: le citoyen — pour peu qu'il en prenne l'initiative — doit se prononcer sur chaque modification du contrat entre les pouvoirs publics et le citoyen.

Il pourra le faire en connaissance de cause, dans la mesure où une question claire lui aura été posée, à savoir: approuvez-vous la modification du contrat telle qu'elle est prévue par les représentants que vous avez élus?

Par ailleurs, on donne à la Chambre et au Sénat tous les moyens dont ils ont besoin pour pouvoir fournir un travail approfondi et de qualité. La législature en cours ne limite plus la possibilités de discuter et, qui plus est, la nécessité d'une communication ouverte entre le représentant élu et le citoyen se fait sentir.

Notre proposition est moins radicale qu'il n'y paraît de prime abord: elle ne touche pas à l'essence même de l'actuel article 195, seule la question de la consultation obligatoire de l'électeur est reportée à un stade ultérieur du processus décisionnel de révision de la Constitution, plus précisément à la fin des travaux. Elle adapte l'article 195 dans le sens que le constituant avait souhaité lors d'une précédente révision: la notion de gouvernement de législature ne prend tout son sens que grâce à la modification que nous proposons; des accords conclus précisément sur la base des résultats des élections pourront être finalisés en cours de législature, sans que la volonté de la Nation ne soit ignorée.

Le principe du référendum peut être adopté à la majorité ordinaire, puisque l'application de tous les mécanismes de protection des minorités qui sont prévus par la Constitution reste garantie sans restriction tout au long de la phase de révision que les représentants de la Nation conduisent en toute indépendance.

Rien n'empêche d'envisager dans le cadre du référendum la révision de plusieurs articles: le citoyen devra en effet se prononcer article par article. Le rejet d'une modification n'est pas une défaite pour la démocratie, au contraire, car il résulte d'une décision de la Nation souveraine. L'acceptation d'une modification lèverait d'emblée toute ambiguïté sur la légitimité d'une révision.

Nous ne proposons aucune autre modification de la Constitution, car aucune autre n'est nécessaire. Il devient superflu de soumettre d'autres articles à révision si l'on envisage l'hypothèse où notre proposition serait retenue et serait adoptée au début de la prochaine législature.

De nieuwe procedure kan dan immers onmiddellijk worden toegepast. Dan kan elk artikel op een veilige manier worden herzien. Dan wordt artikel 195 het laatste artikel dat wordt herzien zonder referendum.

Ons voorstel brengt de burger en zijn vertegenwoordiger in het Parlement nader tot elkaar.

En zo hoort het in een democratie.

De door de volgende grondwetgevende vergaderingen te realiseren wijzigingen kunnen als volgt worden samengevat:

In artikel 195 van de Grondwet wordt het tweede en het derde lid opgeheven.

Het eerste woord van het vierde lid «Deze» verandert in «De».

Na het vijfde lid wordt de volgende tekst toegevoegd: «Indien minstens 10% van de kiesgerechtigden het initiatief hiertoe neemt, wordt de Grondwet slechts gewijzigd nadat de tekst die door beide Kamers werd aangenomen, bij geheime stemming in een referendum wordt aanvaard.»

Vincent VAN QUICKENBORNE.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 195, tweede tot vijfde lid, van de Grondwet.

3 maart 2003.

Vincent VAN QUICKENBORNE.

La nouvelle procédure serait en effet immédiatement applicable. On pourrait alors réviser chaque article sans aucun risque et l'article 195 serait le dernier à être révisé sans référendum.

Notre proposition resserre les liens entre le citoyen et son représentant au Parlement.

Il ne peut en être autrement en démocratie.

On peut résumer comme suit les modifications qui devront être réalisées par les prochaines assemblées législatives:

À l'article 195 de la Constitution, elles devront abroger les alinéas 2 et 3.

Elle devront remplacer, à l'alinéa 4, le premier mot «Ces» par le mot «Les».

Elles devront insérer le texte suivant après l'alinéa 5: «À l'initiative d'au moins 10% des électeurs, la Constitution n'est modifiée qu'après que le texte adopté par les deux Chambres a été approuvé au scrutin secret par la voie d'un référendum.»

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 195, alinéas 2 à 5, de la Constitution.

3 mars 2003.