

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

23 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET**Herziening van artikel 1
van de Grondwet****AMENDEMENTEN****INHOUD**

Nrs.	Bladz.
8° Amendementen van de heer Goovaerts c.s.	2
9° Amendement van de heer De Croo	6

R. A 15510*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****100-31/1°** (B.Z. 1991-1992): Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.**2°** (B.Z. 1991-1992): Verslag.**3° tot 7°** (B.Z. 1991-1992): Amendementen.**SENAT DE BELGIQUE****SESSION DE 1992-1993**

23 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION**Révision de l'article 1^{er}
de la Constitution****AMENDEMENTS****SOMMAIRE**

Nos	Pages
8° Amendements proposés par M. Goovaerts et consorts	2
9° Amendement proposé par M. De Croo	6

R. A 15510*Voir:***Documents du Sénat:****100-31/1°** (S.E. 1991-1992): Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.**2°** (S.E. 1991-1992): Rapport.**3° à 7°** (S.E. 1991-1992): Amendements

8°. — AMENDEMENTEN VAN DE HEER GOOVAERTS c.s.

Enig artikel

Het enige artikel te vervangen door de volgende bepaling:

« Enig artikel. — Artikel 1 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« *Artikel 1.* — België is een federale Staat samengesteld uit Gemeenschappen en Gewesten.

Een wet, aangenomen met de in het laatste lid van dit artikel bepaalde meerderheid, omschrijft de indeling in Gemeenschappen en Gewesten. Deze wet omschrijft eveneens de indeling van de Gewesten in provincies.

Een wet, aangenomen met de in het laatste lid van dit artikel bepaalde meerderheid, kan bepaalde gebieden, waarvan zij de grenzen vaststelt, aan de indeling in provincies onttrekken en ze een eigen statuut toekennen.

Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen tweederde van de uitgebrachte stemmen bereikt. »

Verantwoording

De formulering van het voorgestelde artikel 1 is de negatie zelf van wat normaliter een constitutionele norm of regel zou moeten zijn. Vooreerst is het totaal onduidelijk wat werkelijk wordt beoogd. Dit brengt met zich mede dat zelfs diegene die vertrouwd is met deze materie het noorden begint te verliezen. Dit is totaal onzinnelijk, voorzeker wanneer men weet dat deze regering het contact met de burger wenst te herstellen. Het is allesbehalve op deze wijze dat de burger een heldere kijk zal krijgen op de institutionele werking van ons staatsbestel.

Met zulke teksten wordt de vervreemding en het daarmee gepaard gaand wantrouwen verder in de hand gewerkt. Ten tweede, staat het grootste gedeelte van het artikel op een verkeerde plaats.

Dit amendement strekt er dus toe om niet enkel vanuit legistiek oogpunt de nodige tekstzuiverheid aan te brengen, maar ook om de inhoud naar de burger toe doorzichtiger te maken. Ook is het onlogisch om enkel de Gewesten te omschrijven en dan nog slechts het Vlaamse en het Waalse. Dit creëert de indruk dat de Gewesten hiërarchisch hoger zouden staan dan de Gemeenschappen, want voor deze laatste wordt er geen territoriumomschrijving in het voorgestelde artikel 1 voorzien.

Tevens zorgt het derde lid van dit amendement ervoor dat « Brussel » op een coherente wijze kan worden behandeld. Zodoende kunnen de bepalingen die nodig zijn om deze aangelegenheid te behandelen, verwezen worden naar een bijzondere wet. Het onttrekken van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan enige provinciale indeling wordt dus mogelijk gemaakt door de

8°. — AMENDEMENTS PROPOSES PAR M. GOOVAERTS ET CONSORTS

Article unique

Remplacer l'article unique par la disposition suivante:

« Article unique. — L'article 1^{er} de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

« *Article 1^{er}.* — La Belgique est un Etat fédéral qui se compose de Communautés et de Régions.

Une loi adoptée à la majorité prévue au dernier alinéa règle la division en Communautés et Régions ainsi que la division des Régions en provinces.

Une loi adoptée à la majorité prévue au dernier alinéa peut soustraire certains territoires, dont elle fixe les limites, à la division en provinces et les soumettre à un statut propre.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. »

Justification

Le libellé de l'article 1^{er} proposé est la négation même de ce que devrait normalement être une norme ou règle constitutionnelle. Le véritable objet de cette disposition n'apparaît pas clairement, de sorte que même les initiés y perdent leur latin. Cela est d'autant plus inadmissible que le Gouvernement entend rétablir le contact avec le citoyen. Ce n'est assurément pas de cette manière que le citoyen pourra se faire une idée claire du fonctionnement de nos institutions.

Pareils textes accroissent au contraire son incompréhension et sa méfiance. Par ailleurs, la majeure partie de l'article n'est pas à sa place.

Ce présent amendement vise donc non seulement à toiletter le texte sur le plan légistique mais aussi à en éclaircir le contenu pour le citoyen. Il est aussi illogique de ne définir que les Régions, et encore, uniquement les Régions flamande et wallonne. Cela donne l'impression que les Régions priment les Communautés, car l'article 1^{er} proposé ne définit pas leurs territoires.

Le troisième alinéa du présent amendement vise à ce que Bruxelles soit traitée de manière cohérente. C'est ainsi que les dispositions requises pour traiter cette matière devront faire l'objet d'une loi spéciale. La suppression du membre de phrase « les faire relever directement du pouvoir exécutif », qui figure à l'actuel quatrième alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, per-

zinsnede « ze onder het rechtstreeks gezag plaatsen van de uitvoerende macht » in het bestaande vierde lid van artikel 1 van de Grondwet te schrappen. Toch dient er opgemerkt te worden dat er zich in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een ware machtsconcentratie voordoet.

In die optiek brengt dit amendement in plaats van de voorgestelde ingewikkelde constructie, een klare omschrijving met zich mede.

Subsidiair:

1) Dit artikel te vervangen door de volgende bepaling:

« Enig artikel. — Artikel 1 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« *Artikel 1.* — België is een federale Staat samengesteld uit Gemeenschappen en Gewesten.

Het Vlaamse Gewest is ingedeeld in de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen. Het Waalse Gewest is ingedeeld in de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant.

Het territorium van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is samengesteld uit het grondgebied dat behoort noch tot dat van het Vlaamse Gewest, noch tot dat van het Waalse Gewest.

Een wet, aangenomen met de in het laatste lid van dit artikel bepaalde meerderheid, stelt de nadere regelen vast inzake de uitoefening van provinciale bevoegdheden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Deze wet moet worden aangenomen met een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen tweederde van de uitgebrachte stemmen bereikt. »

Verantwoording

De formulering van het voorgestelde artikel 1 is de negatie zelve van wat normaliter een constitutionele norm of regel zou moeten zijn. Vooreerst is het totaal onduidelijk van wat werkelijk wordt beoogd en ten tweede, staat het grootste gedeelte van het artikel op een verkeerde plaats.

Dit amendement strekt ertoe om vanuit legistiek oogpunt de nodige tekstzuiverheid aan te brengen.

Tevens zorgt het derde lid van dit amendement ervoor dat « Brussel » op een coherente wijze kan worden behandeld. Zodoende kunnen de bepalingen die nodig zijn om deze aangelegenheid te behandelen, worden verwezen naar een bijzondere wet.

2) In § 2, in het voorgestelde tweede lid, tussen de woorden « West-Vlaanderen » en de woorden « Het

mettra de soustraire la Région de Bruxelles-Capitale à toute division en provinces. Il convient toutefois d'observer que les pouvoirs s'y concentrent manifestement.

Dans cette optique, le présent amendement vise à éclaircir les choses au lieu de les compliquer.

Subsidiairement:

1) Remplacer cet article par la disposition suivante:

« Article unique. — L'article 1^{er} de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

« *Article 1^{er}.* — La Belgique est un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions.

La Région flamande comprend les provinces d'Anvers, du Limbourg, de Flandre orientale, du Brabant flamand et de Flandre occidentale. La Région wallonne comprend les provinces de Hainaut, de Liège, du Luxembourg, de Namur et du Brabant wallon.

Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est constitué du territoire qui ne fait partie ni de la Région flamande, ni de la Région wallonne.

Une loi, adoptée à la majorité prévue au dernier alinéa du présent article, règle les modalités de l'exercice des compétences provinciales dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers de suffrages exprimés. »

Justification

Le libellé de l'article 1^{er} proposé est la négation même de ce que devrait normalement être une norme ou une règle constitutionnelle. Premièrement, l'objectif réellement recherché n'apparaît pas du tout clairement; ensuite, la plus grande partie du texte de l'article figure au mauvais endroit.

Le présent amendement vise à apporter les corrections légistiques nécessaires à la clarté du texte.

Le troisième alinéa du présent amendement vise à traiter la question de « Bruxelles » de manière cohérente. Les dispositions nécessaires au règlement de cette matière pourront ainsi faire l'objet d'une loi spéciale.

2) Au § 2, deuxième alinéa proposé, entre les mots « la Flandre occidentale » et les mots « la Flandre

Waalse Gewest » de woorden « deze laatste met inbegrip van de territoriale wateren en het aan België toebehorend deel van het continentaal plat. » in te vegen.

Verantwoording

De huidige afbakening van de provincies dateert uit het Franse tijdperk toen door haar territoriale samenstelling de provincie het verlengstuk was van het Franse departement. De staatsstructuren hebben sedertdien een grondige evolutie ondergaan.

In dit verband is het dan ook logisch dat men de territoriale wateren en het continentaal plat aan de provincie West-Vlaanderen, die deel uitmaakt van het Vlaamse Gewest, toewijst.

Komt daarbij nog dat het internationaal recht zich tegen dergelijke interne machtsverdeling niet verzet. Dit blijkt onder meer uit het arrest van de Raad van State, nr. 17.569, van 27 april 1976, inzake de V.Z.W. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond », waar wordt gesteld dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee gezag uitoefent, niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn grondgebied. Aangezien de internationale betrekkingen uitsluitend zaak zijn van de centrale gezagsorganen, zijn de voorschriften die gelden voor het eigenlijke grondgebied niet van rechtswege toepasselijk op de territoriale zee en hebben de Gewesten of de gedecentraliseerde bestuursorganen van een kuststaat geen deel in de soevereiniteit over de territoriale zee, « behoudens uitdrukkelijk afwijkende wetsbepalingen ». Nochtans, indien zodanige machtsverdeling plaatsheeft, blijft uitsluitend de Staat tegenover de andere Staten verantwoordelijk voor de handelingen gesteld door gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen. Deze verantwoordelijkheid brengt mee dat, wat deze aangelegenheid betreft, een zeker toezicht op deze handelingen van gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen zal moeten worden ingericht. Dit laatste dient te geschieden door middel van samenwerkingsakkoorden.

3) In § 2, het voorgestelde tweede lid aan te vullen als volgt:

« Het territorium van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is samengesteld uit het grondgebied dat behoort noch tot dat van het Vlaamse Gewest, noch tot dat van het Waalse Gewest. »

Verantwoording

De voorkomende formulering getuigt van geen enkele coherentie. In § 3 van de tekst is er sprake van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zonder dat in § 2 daar enige melding wordt van gemaakt. Het is volstrekt onlogisch om in een constitutionele tekst meerdere malen te spreken over een bepaald territorium waarvan de aanhef het verzuimt om dit grondgebied te definiëren.

4) 1) § 3 te doen vervallen.

2) In § 4, in de voorgestelde tekst het derde en het vierde lid te doen vervallen.

Verantwoording

Deze bepalingen dienen niet in de Grondwet, maar wel in een wet aangenomen te worden met een meerderheid bepaald in het laatste lid van artikel 1 van de Grondwet.

5) In § 4, in het voorgestelde eerste lid, de woorden « Voor zover de in het voorlaatste lid van deze over-

orientale », insérer les mots « celle-ci comprenant les eaux territoriales et la partie du plateau continental appartenant à la Belgique ».

Justification

Les limites actuelles des provinces datent de l'époque française, lorsque, de par sa composition territoriale, la province était le prolongement du département français. Les structures de l'Etat ont, depuis lors, fortement évolué.

Il serait dès lors logique que l'on attribue les eaux territoriales et le plateau continental à la province de Flandre occidentale, qui fait partie de la Région flamande.

Qui plus est, le droit international ne s'oppose pas à une telle répartition interne du pouvoir, ainsi qu'il ressort notamment de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 17.569 du 27 avril 1976, en cause de l'A.S.B.L. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond », qui souligne qu'un Etat côtier exerce son autorité sur la mer territoriale jouxtant son territoire, autorité qui ne peut être assimilée à la souveraineté sur son territoire. Etant donné que les relations internationales relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central, les règles applicables au territoire proprement dit ne s'appliquent pas d'office à la mer territoriale et la souveraineté sur la mer territoriale échappe totalement aux Régions ou aux organes décentralisés d'un Etat côtier, « sauf dérogations expresses prévues par la loi ». Or s'il est procédé à une telle répartition du pouvoir, l'Etat assume seul, à l'égard des autres Etats, la responsabilité des actes accomplis par les organes régionaux ou décentralisés. Cette responsabilité implique qu'en ce qui concerne cette matière, il faudra organiser un certain contrôle de ces actes des organes régionaux ou décentralisés, ce qui devra se faire par le biais d'accords de coopération.

3) Au § 2, compléter le deuxième alinéa proposé par ce qui suit:

« Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale se compose du territoire qui ne fait partie ni de celui de la Région wallonne, ni de celui de la Région flamande. »

Justification

La formulation actuelle est tout à fait incohérente. Au § 3 du texte, il est fait mention de la Région de Bruxelles-Capitale sans qu'il en ait été fait état au § 2. Il est tout à fait illogique de mentionner plusieurs fois, dans un texte constitutionnel, un territoire déterminé sans l'avoir défini préalablement.

4) 1) Supprimer le § 3.

2) Au § 4 du texte proposé, supprimer les troisième et quatrième alinéas.

Justification

Ces dispositions n'ont pas leur place dans la Constitution mais dans une loi adoptée à la majorité prévue au dernier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution.

5) Au § 4, premier alinéa, du texte proposé, supprimer les mots « Pour autant que la loi visée à l'avant-

gangsbeplating bedoelde wet in werking is getreden worden de kiezers van de verkiezing van de provincieraden van Vlaams-Brabant en Waals-Brabant diezelfde zondag opgeroepen.» te doen vervallen.»

Verantwoording

Dergelijke formulering in een Grondwet getuigt van een weinig orthodoxe aanpak en dient derhalve uit de Grondwet te worden geweerd.

Overigens creëert deze formulering enige twijfel. Men is blijkbaar niet zeker dat de in het voorlaatste lid van de overgangsbepaling bedoelde wet wel effectief in werking zal zijn getreden. Deze twijfel constitutionaliseren is verre van zindelijk.

6) Dit artikel aan te vullen met een § 5, luidend als volgt:

«§ 5. Artikel 1, vierde lid, van de Grondwet wordt opgeheven.»

Verantwoording

Gelet op de nieuwe institutionele structuur is dit lid zonder voorwerp geworden.

Nadat Belgisch Congo (het huidige Zaïre) in 1960 onafhankelijk was geworden, had de volgende bepaling geen zin meer: «Voor de koloniën, overzeese bezittingen of protectoraten, die België kan verkrijgen, gelden bijzondere wetten. De Belgische troepen voor hun verdediging bestemd, mogen alleen bij vrijwillige dienstneming worden aangeworven.» De opheffing van dit vierde lid was dus gewoon een aanpassing aan de realiteit.

Die opheffing ging echter gepaard met de goedkeuring van een nieuw vierde lid, dat een heel andere strekking had, namelijk de toestand te regelen van de zes zogenaamde Voergemeenten, die gelegen zijn in het oosten van het land, tussen de Nederlandse en de Duitse grens.

Die gemeenten hadden tot in 1963 deel uitgemaakt van de provincie Luik. Bij de wet van 8 november 1962 zijn zij, naar aanleiding van het vastleggen van de taalgrens, van de provincie Luik losgemaakt en bij de provincie Limburg gevoegd. Van toen af kregen zij een Nederlands taalstatuut met tegemoetkomingen voor de Franstaligen op administratief gebied en inzake onderwijs.

Sedertdien waren betwistingen gerezen over de vraag tot welke provincie die gemeenten dienden te behoren. Op 25 juni 1968 stelde de regering voor de zes Voergemeenten te verenigen in een autonoom kanton, dat onder het rechtstreeks gezag zou staan van de Minister van Binnenlandse Zaken, en er een administratieve en schoolregeling in te voeren die de vrije keuze van de inwoners inzake het gebruik van de talen werkelijk zou waarborgen.

Daar de Minister van Binnenlandse Zaken niet alleen bevoegd was in die aangelegenheden, besloten de grondwetgevende Kamers een zeer algemene tekst op te stellen, die zegt dat een wet bepaalde gebieden waarvan zij de grenzen vaststelt, aan de indeling in provincies kan onttrekken om ze onder het rechtstreeks gezag van de uitvoerende macht te plaatsen en ze een eigen statuut toe te kennen.

Het onttrekken van gebieden aan de provincies zal dus, in het geval van de Voergemeenten en in ieder soortgelijk geval dat zich in de toekomst mocht voordoen, een compromisoplossing zijn tussen de twee grote gemeenschappen, de Franse en de Vlaamse. Een wet in die zaken zal in elke taalgroep van beide Kamers de

dernier alinéa de la présente disposition transitoire soit entrée en vigueur, les électeurs seront convoqués ce même dimanche pour l'élection des conseils provinciaux du Brabant wallon et du Brabant flamand.»

Justification

L'insertion d'une telle disposition dans la Constitution témoigne d'une approche peu orthodoxe et doit par conséquent être proscrite.

Cette disposition suscite en outre certains doutes puisqu'il n'est apparemment pas certain que la loi visée à l'avant-dernier alinéa de la disposition transitoire sera effectivement entrée en vigueur. Il serait malsain de constitutionnaliser une telle incertitude.

6) Compléter cet article par un § 5, libellé comme suit:

«§ 5. L'article 1^{er}, quatrième alinéa, de la Constitution est abrogé.»

Justification

Cet alinéa est devenu sans objet, compte tenu de la nouvelle structure institutionnelle.

Après l'indépendance du Congo belge (le Zaïre actuel) en 1960, la disposition suivante n'avait plus de sens: «Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires.» L'abrogation de ce quatrième alinéa constituait donc une simple adaptation à la réalité.

Cette abrogation a toutefois coïncidé avec l'adoption d'un quatrième alinéa (nouveau), qui avait un objet tout différent, puisqu'il tendait à régler le statut des six communes fouronnaises, situées dans l'est du pays, entre les frontières néerlandaise et allemande.

Jusqu'en 1963, ces communes avaient fait partie de la province de Liège. Elles ont été détachées de la province de Liège par la loi du 8 novembre 1962, lors de la fixation de la frontière linguistique, et rattachées à la province de Limbourg. Depuis lors, elles ont un statut linguistique néerlandais et des facilités ont été accordées aux francophones en matière administrative et d'enseignement.

Depuis lors, la question de savoir à quelle province ces communes devaient appartenir a donné lieu à des controverses. Le 25 juin 1968, le gouvernement a proposé de réunir les six communes fouronnaises en un canton autonome, qui serait placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, et d'instaurer en matière administrative et d'enseignement une réglementation qui garantirait réellement le libre choix des habitants en ce qui concerne l'usage des langues.

Etant donné que ces matières ne relèvent pas de la compétence exclusive du ministre de l'Intérieur, les Chambres constituantes ont décidé de rédiger un texte d'une portée très générale qui prévoit qu'une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif et les soumettre à un statut propre.

Dans le cas de la commune de Fouron et dans tout autre cas analogue qui pourrait se présenter à l'avenir, la soustraction de territoires à la division en provinces devra faire l'objet d'un compromis entre les deux grandes Communautés nationales, la française et la flamande. Ces matières devront être réglées par une loi

meerderheid van de stemmen moeten behalen, op voorwaarde dat de meerderheid der leden van elke taalgroep aanwezig is. Bovendien moet het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen tweederde van de uitgebrachte stemmen bereiken.

Het is dus vanuit historisch-juridisch perspectief logisch dat een oplossing die voor één bepaalde aangelegenheid werd bedongen en die heden via bijzondere en andere wetten werd geconsolideerd en bovendien een archaisch karakter vertoont, dient te worden geschrapt.

Leo GOOVAERTS.
Herman VAN THILLO.
Ignace VAN BELLE.
Herman DE CROO.
Jean PEDE.

*
* *

9°. — AMENDEMENT VAN DE HEER DE CROO

Enig artikel

In de Franse tekst van het voorgestelde tweede lid van artikel 1 van de Grondwet, het woord « comprend » telkens te vervangen door de woorden « est divisé en ».

Herman DE CROO.

adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

D'un point de vue historico-juridique, il est dès lors logique de supprimer une disposition destinée uniquement à apporter (à un problème bien déterminé) une solution, qui est à présent consolidée par des lois spéciales et autres et qui présente en outre un caractère archaïque.

*
* *

9°. — AMENDEMENT PROPOSE PAR M. DE CROO

Article unique

A l'article 1^{er}, deuxième alinéa, proposé de la Constitution, remplacer chaque fois le mot « comprend » par les mots « est divisé en ».