

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

19 OKTOBER 2009

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 77 van de Grondwet, om het eerste lid, 3^o, 5^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o, 10^o, en tweede lid, te herzien, alsook om een nieuw lid toe te voegen betreffende de wetten inzake belasting in het geval dat een meerderheid in elke taalgroep vereist is

(Verklaring van de wetgevende macht, zie Belgisch Staatsblad, nr. 131, Ed. 2 van 2 mei 2007)

Voorstel tot herziening van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet om een algemene verwijzing naar de bijzondere wet in te voegen

(Voorstel van de heren Francis Delpérée en Johan Vande Lanotte)

TOELICHTING

Een bijzondere wet is een wetgevend instrument met twee kenmerkende eigenschappen. Zij komt tot stand via een zwaardere procedure dan een gewone wet, en regelt aangelegenheden die de Grondwet onttrekt aan het algemene toepassingsgebied van een gewone wet. Het bijzondere van een bijzondere wet ligt met andere woorden zowel in de vereisten voor de aanneming als in het voorwerp ervan (1).

(1) Zie Fr. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Parijs, LGDJ, 2000, pp. 61-63; A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, pp. 77-78; J. Vande Lanotte, S. Bracke en G. Goedertier, *België voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2008, p. 67.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

19 OCTOBRE 2009

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 77 de la Constitution, en vue de réviser les alinéas 1^{er}, 3^o, 5^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o, 10^o, et 2, ainsi qu'en vue d'y ajouter un alinéa nouveau relatif aux lois en matière d'imposition dans le cas où une majorité au sein de chaque groupe linguistique est requise

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge », n° 131, Éd. 2 du 2 mai 2007)

Proposition de révision de l'article 77, alinéa 2, de la Constitution visant à insérer une référence générale à la loi spéciale

(Proposition de MM. Francis Delpérée et Johan Vande Lanotte)

DÉVELOPPEMENTS

L'on sait que la loi spéciale est un instrument législatif qui présente une double caractéristique. Elle est élaboré selon une procédure plus solennelle que celle requise pour l'adoption d'une loi ordinaire. Elle règle des matières que la Constitution soustrait au domaine général d'intervention de cette même loi ordinaire. En d'autres termes, la loi spéciale l'est à la fois par les conditions requises pour son adoption et par son objet (1).

(1) Voy. Fr. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, pp. 61-63; A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, pp. 77-78; J. Vande Lanotte, S. Bracke et G. Goedertier, *België voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2008, p. 67.

Wat de aannemingsvereisten betreft, moet een dubbel aanwezigheidsquorum bereikt zijn in elk van de Kamers: zoals steeds moet de meerderheid van de leden van elke vergadering aanwezig zijn; bovendien moet in elke vergadering de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig zijn. In elke Kamer moet ook een dubbel quorum van stemmen bereikt zijn: een tweederde meerderheid van de stemmen en een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep.

Deze procedure wordt momenteel beschreven in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet (1), betreffende het wijzigen en corrigeren van de grenzen van de taalgebieden. De term «bijzondere wet» komt er echter niet in voor. In plaats van deze term te gebruiken, verwijzen de andere grondwetsbepalingen die het aannemen van een dergelijke wet vereisen, op omslachtige wijze naar de wet aangenomen «met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid».

Deze oplossing is om twee redenen onbevredigend. Ten eerste is een bepaling betreffende de grenzen van de taalgebieden niet de meest aangewezen plaats om de totstandkoming van een specifiek soort wet te regelen. Vervolgens maakt het systematische gebruik van een lange verwijzing in plaats van de term «bijzondere wet» de Grondwet minder leesbaar.

Niet onbelangrijk is dat wanneer de Raad van State een voorstel of ontwerp van bijzondere wet behandelt, hij systematisch een dergelijke term aanbeveelt voor het opschrift ervan. Dit is een nuttige voorzorgsmaatregel. De toekomstige wetgever wordt immers gewaarschuwd dat hij een bijzondere procedure zal moeten volgen indien hij de betreffende wet wil wijzigen volgens de meerderheidsvereisten die de Grondwet oplegt.

Er wordt voorgesteld een algemene verwijzing naar de bijzondere wet op te nemen in artikel 77 van de Grondwet, door in het tweede lid de voorwaarden voor de totstandkoming van een bijzondere wet, zoals zij vandaag bepaald zijn in artikel 4, laatste lid, ongewijzigd over te nemen. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste zou de definitie van bijzondere wet verschijnen in het hoofdstuk van de Grondwet betreffende de federale wetgevende macht. Ten tweede zouden de talrijke omslachtige verwijzingen naar «de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid», kunnen worden vervangen door een eenvoudigere verwijzing naar de «bijzondere wet», waarvan de definitie is opgenomen in artikel 77, en die voor de hele Grondwet geldt.

(1) Met uitzondering van de vereiste van het eerste aanwezigheidsquorum — de meerderheid van de leden van de Vergadering —, die opgenomen is in artikel 53, derde lid, en die zowel op de bijzondere wet als op de gewone wet van toepassing is.

S'agissant des conditions d'adoption, un double quorum de présences doit être réuni dans chacune des Chambres: la majorité des membres de chaque assemblée doit, comme il est de règle, être réunie; de surcroît, la majorité des membres de chaque groupe linguistique doit être recueillie dans chaque assemblée. Un double quorum de votes doit également être obtenu dans chacune des Chambres: les deux tiers des suffrages doivent être atteints; la majorité des suffrages doit être recueillie dans chaque groupe linguistique.

Cette procédure solennelle est actuellement détaillée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution (1), relatif au changement et à la rectification des limites des régions linguistiques. L'expression «loi spéciale» n'y est toutefois pas employée. Afin de désigner la loi spéciale, les autres dispositions constitutionnelles requérant l'adoption d'une telle loi renvoient, de manière lourde et inélégante, à la loi adoptée à «la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa».

Une telle solution ne paraît pas satisfaisante, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, une disposition portant sur les limites des régions linguistiques ne constitue pas l'endroit le plus approprié pour régler une question intéressant la confection d'un ensemble de lois. Ensuite, l'utilisation systématique d'une périphrase en lieu et place des termes «loi spéciale» entraîne un réel problème de lisibilité du texte constitutionnel.

Il n'est pas sans intérêt de relever que, lorsqu'il est saisi d'un projet ou d'une proposition de loi spéciale, le Conseil d'État recommande systématiquement d'utiliser une telle appellation dans l'intitulé de l'instrument législatif. Il s'agit d'une précaution utile. Elle avertit un futur législateur qu'il devra recourir à une procédure particulière s'il entend réviser, dans les conditions de majorité prévues par la Constitution, la loi spéciale en question.

Il est proposé d'inscrire une référence générale à la loi spéciale dans l'article 77 de la Constitution, en reprenant, dans l'alinéa 2, et sans les modifier, les modalités d'élaboration de la loi spéciale telles qu'elles sont aujourd'hui prévues à l'article 4, dernier alinéa. Ce procédé aurait un double avantage. En premier lieu, la loi spéciale se trouverait définie au sein du chapitre de la Constitution consacré au pouvoir législatif fédéral. En second lieu, les nombreux renvois à «la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa» pourraient être remplacés par une référence plus simple à «la loi spéciale», l'expression étant définie en tant que telle à l'article 77 et cette définition valant pour l'ensemble de la Constitution.

(1) À l'exception de l'exigence du premier quorum de présence — la majorité des membres de l'assemblée —, laquelle est formulée à l'article 53, alinéa 3, et s'applique à la loi spéciale comme à la loi ordinaire.

De procedure hiervoor verloopt in twee stappen.

Eerst moet op grond van artikel 195 gebruik worden gemaakt van de verklaring van de wetgevende macht van 2 mei 2007, en moet het tweede lid van artikel 77 worden herzien teneinde er een definitie van de bijzondere wet in op te nemen. Dat is het voorwerp van het voorliggende voorstel.

Vervolgens moet op grond van artikel 198 de tekst van de Grondwet in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe terminologie van het tweede lid van artikel 77. Dat is het voorwerp van het voorstel tot wijziging van de terminologie van de Grondwet.

Dat voorstel wordt samen met het voorliggende voorstel ingediend, en moet in samenhang ermee worden gelezen. Ook dit tweede voorstel vereist een tweederde meerderheid van de stemmen (stuk nr. 4-1464/1 - 2009/2010). Professor H. Simonart, die hierover werd geraadpleegd, heeft verklaard dat een dergelijke procedure, waarbij artikel 195 wordt uitgevoerd en er een beroep wordt gedaan op artikel 198, binnen het toepassingsgebied van deze bepalingen valt (1).

*
* *

(1) Van dezelfde auteur, zie «La coordination de la Constitution belge», *R.B.D.C.*, 1995, pp. 133 e.v. Over hetzelfde thema, zie M. Van der Hulst, «De nieuwe wetgevingsprocedures in de praktijk over mengen en splitsen», *T.B.P.*, 1987, pp. 589 e.v.; F. Delpérée, «Constitution et codification», in *L'État de droit. Mélanges offerts à Guy Braibant*, Parijs, Dalloz, 1996, pp. 135 e.v.; J. Van Nieuwenhove, «De herziening en de coördinatie van de Grondwet», in M. Van der Hulst en L. Veny (dir.), *Parlementaire Recht — Commentaar & Teksten*, Nys & Breesch, 1998, nr. A.2.5.1.1.

Sur le plan de la procédure, l'opération comporte deux facettes.

D'une part, il y a lieu, sur la base de l'article 195, de tirer parti de la déclaration du pouvoir législatif du 2 mai 2007 et de réviser l'alinéa 2 de l'article 77 en vue d'y insérer une définition de la loi spéciale. Tel est l'objet de la présente proposition.

D'autre part, il convient, sur pied de l'article 198, de mettre le texte de la Constitution en concordance avec la nouvelle terminologie de l'alinéa 2 de l'article 77. Tel est l'objet de la proposition de modification de la terminologie de la Constitution.

Cette proposition est déposée parallèlement à la présente, et doit être lue en combinaison avec celle-ci; elle requiert, à son tour, une majorité de deux tiers des suffrages (doc. n° 4-1464/1 - 2009-2010). Consulté sur ce point, le professeur H. Simonart a estimé qu'une telle procédure, alliant mise en œuvre de l'article 195 et recours à l'article 198, entrait dans les prévisions de ces dispositions (1).

Francis DELPÉRÉE.
Johan VANDE LANOTTE.

*
* *

(1) De cet auteur, voy. «La coordination de la Constitution belge», *R.B.D.C.*, 1995, pp. 133 et s. Sur ce même thème, voy. gén. M. Van der Hulst, «De nieuwe wetgevingsprocedures in de praktijk over mengen en splitsen», *T.B.P.*, 1987, pp. 589 et s.; F. Delpérée, «Constitution et codification», in *L'État de droit. Mélanges offerts à Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 135 et s.; J. Van Nieuwenhove, «De herziening en de coördinatie van de Grondwet», in M. Van der Hulst et L. Veny (dir.), *Parlementaire Recht — Commentaar & Teksten*, Nys & Breesch, 1998, n° A.2.5.1.1.

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 77, tweede lid, van de Grondwet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden « wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, » worden vervangen door de woorden « bijzondere wet »;

2° het lid wordt aangevuld als volgt :

« Elke bijzondere wet wordt 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 twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt. »

1 oktober 2009.

PROPOSITION

Article unique

À l'article 77, alinéa 2, de la Constitution, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots « adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, » sont remplacés par le mot « spéciale »;

2° l'alinéa est complété par la phrase suivante :

« Toute loi spéciale est 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. »

1^{er} octobre 2009.

Francis DELPÉRÉE.
Johan VANDE LANOTTE.