

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 novembre 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à renforcer la démocratisation
des déclarations de révision
de la Constitution**

(déposée par M. Kristof Calvo et
Mme Claire Hugon)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 november 2022

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende een zo democratisch mogelijke
voorbereiding van de verklaringen
tot herziening van de Grondwet**

(ingediend door de heer Kristof Calvo en
mevrouw Claire Hugon)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution s'énonce comme suit:

“Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.”

Il en résulte que les trois branches du pouvoir législatif fédéral – la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi, qui constituent le “préconstituant” – sont tenues de déclarer conjointement qu'il y a lieu à la révision de la Constitution.

Chaque branche du pouvoir législatif fédéral est tenue d'adopter une déclaration de révision de la Constitution, et seuls les articles figurant dans les trois déclarations seront effectivement ouverts à révision. En pratique, chaque branche du préconstituant conserve donc un droit de veto.

Il semble toutefois difficilement justifiable que le Roi (donc, le gouvernement fédéral) bloque les listes établies par la Chambre des représentants et le Sénat en adoptant une liste dérogatoire, voire pratiquement vide. Bien que le gouvernement fasse effectivement partie du pouvoir législatif et, partant, du préconstituant, cette mission incombe en premier lieu à la Chambre et au Sénat.

Si Chambre et Sénat estiment qu'il est dûment justifié d'ouvrir à révision certains articles de la Constitution, il convient que le gouvernement respecte cette liste et adopte une liste contenant tous les articles figurant tant dans la déclaration de la Chambre que dans celle du Sénat. C'est logique d'un point de vue démocratique. Une déclaration de révision de la Constitution requiert, à la Chambre comme au Sénat, une majorité des voix, ce qui, au regard de la composition différente de ces deux assemblées, offre des garanties suffisantes en matière d'inclusivité.

La présente proposition de résolution demande au gouvernement fédéral de respecter les déclarations de révision de la Constitution adoptées par la Chambre et le Sénat, et d'adopter une liste de toutes les dispositions figurant à la fois sur la liste de la Chambre et sur la liste du Sénat.

Le fait que le gouvernement ait un rôle à jouer dans cette procédure n'est pas remis en cause. En effet, chaque membre du pouvoir législatif dispose incontestablement

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 195, eerste lid, van de Grondwet bepaalt:

“De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.”

Daaruit volgt dat alle leden van de federale wetgevende macht samen dienen te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van de Grondwet: de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning. Zij vormen de zogenaamde ‘preconstituante’.

Elk lid van de federale wetgevende macht dient een verklaring tot herziening van de Grondwet aan te nemen, en alleen de artikelen die in de drie verklaringen worden opgesomd, kunnen effectief worden herzien. Bijgevolg heeft elk lid van de preconstituante in de praktijk een vetorecht.

Het lijkt echter moeilijk te verantwoorden dat de Koning (dus de federale regering) de lijsten die de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zouden opstellen, zou blokkeren door een afwijkende, of zelfs een bijna lege, lijst aan te nemen. Hoewel de regering inderdaad deel uitmaakt van de wetgevende macht en dus van de preconstituante, komt die rol in de eerste plaats aan de Kamer en de Senaat toe.

Als de Kamer en de Senaat van oordeel zijn dat er afdoende redenen zijn om bepaalde artikelen van de Grondwet te herzien, past het dat de regering die lijst respecteert, en een lijst aanneemt die alle artikelen bevat die zowel op de verklaring van de Kamer als die van de Senaat, voorkomen. Dat is vanuit democratisch oogpunt logisch. Voor een verklaring tot herziening van de Grondwet is zowel in de Kamer als in de Senaat een meerderheid van de stemmen nodig. Gelet op de verschillende samenstelling van de Kamer en de Senaat biedt dat voldoende garanties inzake inclusiviteit.

Dit voorstel van resolutie verzoekt de federale regering de verklaringen tot herziening van de Grondwet die door de Kamer en de Senaat worden aangenomen, te respecteren, en een lijst aan te nemen die alle bepalingen bevat die zowel op de lijst van de Kamer als die van de Senaat, voorkomen.

Dat de regering een rol te spelen heeft in de procedure, staat daarbij niet ter discussie. Elk lid van de wetgevende macht heeft immers ontegensprekelijk het initiatiefrecht.

du droit d'initiative. Par exemple, le gouvernement peut déposer à la Chambre un projet de déclaration de révision de la Constitution qui peut ensuite être amendé par la Chambre. Il s'agit d'une procédure proche de la procédure législative ordinaire qui se justifie du point de vue démocratique mais qui ne confère pas de droit de veto au gouvernement.

Le gouvernement joue alors un rôle plutôt consultatif et il peut même initier la procédure sur la base de ce rôle consultatif et de son droit d'initiative. Par exemple, le gouvernement a déposé, au cours des législatures 2007-2010 et 2010-2014, un projet de déclaration de révision de la Constitution qui a ensuite été examiné par la Chambre et qui a donc pu être amendé. Dans la mesure où la déclaration ensuite adoptée par le gouvernement respectait la liste approuvée par la Chambre et le Sénat, le processus démocratique a été respecté.

Mais il a été dérogé à cette procédure en 2019, lorsque le gouvernement minoritaire en affaires courantes n'a pas pris d'initiative et n'a pas déposé de projet de déclaration devant les assemblées, laissant ainsi à la Chambre et au Sénat le soin d'établir leurs listes. Ensuite, le gouvernement en affaires courantes a adopté sa propre liste, qui a considérablement limité celles de la Chambre et du Sénat:

“La période d'affaires courantes a été invoquée pour justifier le caractère limité de cette déclaration, le gouvernement estimant que cette dernière devait uniquement porter sur les articles ouverts à révision sous la législature précédente (à l'exclusion des articles révisés sous la législature en cours). Le gouvernement a également estimé qu'il pouvait encore limiter davantage cette liste. Toutefois, cette interprétation des affaires courantes est controversée¹.”

Le service juridique de la Chambre a estimé à l'époque que le gouvernement n'était pas légalement tenu de reprendre la déclaration adoptée par le Parlement, mais cela ne n'enlève rien au fait que ce choix est difficilement justifiable d'un point de vue démocratique. M. Toon Moonen, professeur de droit constitutionnel à l'*Université Gent*, conclut en effet comme suit une contribution à ce sujet:

“La préoccupation concernant la légitimité politique d'un gouvernement refusant, *a fortiori* en affaires courantes, de s'approprier une déclaration de révision de la Constitution des Chambres, est évidemment fondée. Plusieurs arguments valables justifient une révision

¹ BOUHON, Frédéric; EL BERHOUMI, Mathias; MOONEN, Toon; ROMAINVILLE, Céline et SINARDET, Dave. 2019. “Welke hervormingen voor de Belgische Grondwet? Verslag van een collectieve reflectie”. CDPK. pp. 212-232.

Zo kan de regering in de Kamer een ontwerp tot verklaring van herziening van de Grondwet neerleggen, dat vervolgens door de Kamer kan worden geamendeerd. Een dergelijke procedure, die nauw aanleunt bij de gewone wetgevende procedure, is democratisch gerechtvaardigd, maar verleent aan de regering geen vetorecht.

De regering heeft dan een eerder adviserende rol, en kan de procedure op basis van haar advies en initiatief, zelfs initiëren. Zo bijvoorbeeld diende de regering in de legislatures 2007-2010 en 2010-2014 een ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet in, dat door de Kamer werd besproken, en waarop dus amenderingen mogelijk waren. In zoverre de verklaring die de regering daarna zelf aannam, de door de Kamer en de Senaat goedgekeurde lijst respecteerde, werd de democratische procedure gerespecteerd.

In 2019 werd van deze procedure afgeweken. Niet alleen nam de regering toen geen initiatief, en diende ze geen ontwerp van verklaring in de Kamers in, waardoor de Kamer en de Senaat zelf aan de slag gingen; de minderheidsregering in lopende zaken nam nadien zelf een lijst aan, die de door de Kamer en de Senaat aangenomen lijsten in grote mate beperkte:

“Het beperkte karakter van deze verklaring werd verantwoord door de periode van lopende zaken, waarbij de regering ervan uitging dat de verklaring zich moest beperken tot de artikelen die tijdens de voorgaande legislatuur voor herziening vatbaar waren (met uitsluiting van de artikelen die tijdens die legislatuur herzien werden). De regering ging er ook vanuit dat ze de lijst wél verder kon beperken. Over die interpretatie van de lopende zaken bestaat nochtans controverse.”¹

Destijds oordeelde de juridische dienst van de Kamer dat er geen juridische verplichting op de regering rust om de door het Parlement aangenomen verklaring te hernemen, maar dat neemt geenszins weg dat het vanuit democratisch oogpunt moeilijk te verantwoorden is. Toon Moonen, professor Grondwettelijk Recht aan de Universiteit Gent, concludeert in een bijdrage inderdaad:

“De bezorgdheid over de politieke legitimiteit van een regering die, *a fortiori* in lopende zaken, weigert om zich een verklaring tot herziening van de Grondwet van de Kamers eigen te maken is natuurlijk terecht. Voor een grondwetsherziening in de zin dat de regering (die zelf

¹ BOUHON, Frédéric; EL BERHOUMI, Mathias; MOONEN, Toon; ROMAINVILLE, Céline en SINARDET, Dave. 2019. “Welke hervormingen voor de Belgische Grondwet? Verslag van een collectieve reflectie”. CDPK. p. 212-232.

constitutionnelle qui prévoira que le gouvernement (qui tient son pouvoir du Parlement) ne pourra plus s'opposer à la volonté constituante des Chambres. Il est toutefois difficile de soutenir que ce principe a déjà valeur de norme juridique aujourd'hui²."

D'un point de vue démocratique, il est donc souhaitable que le gouvernement adopte une déclaration de révision de la Constitution de cette nature, non seulement pour les périodes d'affaires courantes, mais aussi pour les périodes où le gouvernement jouit de la confiance.

M. Mathias El Berhoumi et Mme Céline Romainville présentent des arguments similaires à propos des périodes qui ne relèvent pas des affaires courantes:

"La procédure préconstituante et la procédure législative sont traversées par la même question essentielle que soulève l'intervention des trois branches du pouvoir législatif fédéral: la troisième, le Roi, peut-elle s'opposer aux deux autres, le Parlement? Si l'on s'en tient à une interprétation littérale de la Constitution, on doit répondre par l'affirmative. L'article 109 de la Constitution ouvre textuellement un pouvoir discrétionnaire qui reflète la volonté du Congrès national de permettre au Roi d'opposer son veto. Mais on sait que cette interprétation est dépassée. Il est devenu inconcevable que le Roi, organe non élu et politiquement irresponsable, exerce un tel pouvoir.³"

Il conviendra cependant modifier la Constitution pour trancher définitivement cette controverse. Tel n'est pas l'objectif de la présente proposition de résolution. Son objectif est plutôt de faire en sorte qu'en principe le gouvernement fédéral respecte les listes adoptées par les Chambres. La seule hypothèse où le gouvernement devrait être admis à limiter la liste des articles ouverts à révision est celle d'une opposition frontale entre les groupes linguistiques.

La présente proposition de résolution s'inscrit donc dans le droit fil de l'approche du gouvernement fédéral en matière de réformes institutionnelles et de renouveau démocratique, une liste provisoire de quelques articles ayant déjà été publiée dans ce cadre.

La prochaine étape logique de cette approche sera celle de travaux parlementaires larges et transparents consacrés à la déclaration de révision, étant entendu

haar macht krijgt van het Parlement) zich niet langer zou mogen verzetten tegen de grondwetgevende wil van de Kamers bestaan goede argumenten. Argumenteren dat dit principe vandaag ook reeds als rechtsnorm geldt, is echter moeilijk.²"

Vanuit democratisch oogpunt is het aldus wenselijk dat de regering een gelijklopende verklaring tot herziening van de Grondwet aanneemt. Dat geldt in een periode van lopende zaken, maar evenzeer wanneer de regering wel het vertrouwen geniet.

In gelijkaardige zin argumenteren Mathias El Berhoumi en Céline Romainville, over de periodes buiten lopende zaken:

"La procédure préconstituante et la procédure législative sont traversées par la même question essentielle que soulève l'intervention des trois branches du pouvoir législatif fédéral: la troisième, le Roi, peut-elle s'opposer aux deux autres, le Parlement? Si l'on s'en tient à une interprétation littérale de la Constitution, on doit répondre par l'affirmative. L'article 109 de la Constitution ouvre textuellement un pouvoir discrétionnaire qui reflète la volonté du Congrès national de permettre au Roi d'opposer son veto. Mais on sait que cette interprétation est dépassée. Il est devenu inconcevable que le Roi, organe non élu et politiquement irresponsable, exerce un tel pouvoir.³"

Om deze controverse definitief te beslechten, is een grondwetswijziging nodig. Dat is niet de doelstelling van dit voorstel van resolutie. Wat het voorstel van resolutie wel wil bewerkstelligen, is dat de federale regering in principe de door de Kamers aangenomen lijsten, respecteert. De regering zou de lijst met de voor herziening verklaarde artikelen enkel mogen beperken indien er een frontale tegenstelling tussen de taalgroepen bestaat.

Dit voorstel van resolutie sluit daarmee inhoudelijk aan bij de benadering van de federale regering inzake institutionele hervormingen en democratische vernieuwing, waarbij ondertussen al een voorlopige lijst met enkele artikels is bekendgemaakt.

Een volgende logische stap in deze benadering is een ruime en transparante parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening, waarbij de uitkomst

² MOONEN, Toon. 2020. "Het Migratiepact: kroniek van een crisis." In *Migratie- en migrantenrecht* p. 119-138.

³ EL BERHOUMI, Mathias en ROMAINVILLE, Céline. *La déclaration de révision de 2019: une occasion manquée*. In: *Chroniques de Droit Public*, Vol. 2019, p. 233-245.

² MOONEN, Toon. 2020. "Het Migratiepact: kroniek van een crisis." In *Migratie- en migrantenrecht* p.119-138.

³ EL BERHOUMI, Mathias en ROMAINVILLE, Céline. *La déclaration de révision de 2019: une occasion manquée*. In: *Chroniques de Droit Public*, Vol. 2019, p. 233-245.

que les résultats de ce processus parlementaire devront aussi être intégralement respectés.

van dat parlementair proces ook wordt gerespecteerd in zijn volledigheid.

Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

Claire HUGON (Ecolo-Groen)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu l'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui prévoit que: "Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne";

B. considérant qu'il ressort de cet article que la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi doivent adopter chacun une déclaration de révision de la Constitution;

C. considérant que le processus décisionnel démocratique s'effectue avant tout à la Chambre des représentants et au Sénat, dès lors qu'une majorité respectivement de députés et de sénateurs est nécessaire pour qu'une déclaration de révision de la Constitution soit adoptée;

D. considérant qu'il n'est pas souhaitable d'un point de vue démocratique que le gouvernement fédéral utilise un droit de veto contre les déclarations de révision de la Constitution adoptées démocratiquement par la Chambre des représentants et le Sénat;

E. considérant qu'il n'est pas contesté que le gouvernement peut continuer à prendre l'initiative en déposant un projet de révision de la Constitution sur le bureau des chambres législatives;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

sauf opposition manifeste entre les groupes linguistiques, de respecter les déclarations de révision de la Constitution adoptées par la Chambre des représentants et le Sénat et d'adopter lui-même une déclaration de révision contenant tous les articles qui figurent tant dans la déclaration de la Chambre des représentants que dans celle du Sénat.

21 juin 2022

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op artikel 195 van de Grondwet, dat bepaalt: "De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst";

B. gelet op de uit dit artikel voortvloeiende vereiste dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning elk een verklaring tot herziening van de Grondwet aannemen;

C. overwegende dat de democratische besluitvorming in de eerste plaats door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gebeurt, gezien een meerderheid van respectievelijk de Kamerleden en de Senatoren noodzakelijk is voor het aannemen van een verklaring tot herziening van de Grondwet;

D. overwegende dat het democratisch niet wenselijk is dat de federale regering een vetorecht gebruikt tegen de door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat democratisch aangenomen verklaringen tot herziening van de Grondwet;

E. overwegende dat het niet ter discussie staat dat de regering het initiatief kan blijven nemen, door het neerleggen van een ontwerp tot verklaring van herziening van de Grondwet in de Kamers;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

tenzij er een duidelijke tegenstelling tussen de taalgroepen bestaat, de verklaringen tot herziening van de Grondwet die door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat worden aangenomen, te respecteren, en zelf een verklaring tot herziening aan te nemen die alle artikelen bevat die zowel in de verklaring van de Kamer van volksvertegenwoordigers als die van de Senaat, voorkomen.

21 juni 2022

Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
Claire HUGON (Ecolo-Groen)