

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 6e november 1979 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een amendement op een voorstel van de Regering "betreffende de herziening van bepaalde artikelen van de Grondwet", heeft de 14e november 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 6 novembre 1979, d'une demande d'avis sur un amendement à une proposition du Gouvernement "relative à la révision de certains articles de la Constitution", a donné le 14 novembre 1979 l'avis suivant :

Onderwerp van de adviesaanvraag is een amendement op een voorstel tot herziening van grondwetsbepalingen, op het voorstel namelijk dat de Regering op 4 mei 1979 heeft gedaan met betrekking tot artikel 59bis, § 1 (Gedr. St. Senaat, 100, buitengewone zitting 1979, nr. 1).

De Raad van State moet onderzoeken of artikel 2 van de gecoördineerde wetten hem bevoegd maakt om van die aanvraag kennis te nemen.

Dat artikel luidt :

"De afdeling wetgeving dient van beredeneerd advies over de tekst van alle ontwerpen, voorstellen van wet en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de voorzitter van één der Wetgevende Kamers zijn aanhangig gemaakt".

Voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen worden in dat artikel niet vermeld onder de ontwerpen en voorstellen van tekst waarover de voorzitter van een der Wetgevende Kamers aan de Raad van State, afdeling wetgeving, advies kan vragen.

Nagegaan moet echter worden of voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen niet mede tot de in artikel 2 bedoelde ontwerpen en voorstellen van wet behoren.

a) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 heeft de heer LEGROS op 13 december 1945 ter vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers opgemerkt : "L'article 2 ne dit rien des projets et propositions de révision de la Constitution". Dat was naar zijn gevoelen

.../...

een leemte, want het leek hem "souhaitable que le Conseil d'Etat fût appelé, en principe, à donner son avis sur ces réformes importantes". De heren HUYSMANS en DE SCHRIJVER hebben toen hun verzet te kennen gegeven tegen het opdragen van zulk een taak aan de Raad van State (1).

Ter vergadering van 19 december 1945 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer VAN GLABBEKE, zich in zijn antwoord op de bedenkingen van de heer LEGROS duidelijk afgezet tegen diens suggestie om de Raad van State, al was het maar bij wege van een advies "sur la forme" van de voorstellen, te betrekken bij de procedure tot herziening van de Grondwet. De Minister had het daarbij echter altijd over "déclarations de révision". Hij bevestigde met name dat "l'appréciation de l'opportunité de formuler une déclaration de révision est, aux yeux du Gouvernement, une matière purement politique et, par définition, dégagée de tout aspect de légalité". Gelet op de door de Minister gebruikte bewoordingen zou men zich kunnen afvragen of hij met zijn antwoord iedere mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen eensdeels ontwerpen of voorstellen houdende verklaring dat er reden tot herziening is en anderdeels ontwerpen en voorstellen tot herziening van grondwetsbepalingen heeft uitgesloten. Hoe het zij, vastgesteld moet worden dat de heer LEGROS na het negatieve antwoord van de Minister niet heeft vastgehouden aan de door hem gedane suggestie : hij heeft niet voorgesteld artikel 2 zo te amenderen dat daarin uitdrukkelijk de voorstellen tot herziening worden genoemd en hij heeft ook niet de stelling zoeken te doen prevaleren dat de woorden "ont-

.../...

- (1) Parlementaire Handelingen, zitting 1945-1946, blz. 140 "Instelling van een Raad van State, redevoeringen uitgesproken in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (van 9 tot 20 december 1945)". Uittreksel uit de parlementaire handelingen, blz. 107-108; Pasinomie 1946, blz. 1325.

werpen (en) voorstellen van wet" geacht moeten worden de voorstellen tot grondwetsherziening te omvatten (1).

b) In alle staten met een "strakke grondwet" is er naar de juridische aard een onderscheid tussen Grondwet en Wet.

In België echter vertonen grondwetsbepalingen en wetsbepalingen een gelijkenis die dieper gaat dan in andere staten. Luidens artikel 131, eerste lid, immers heeft de "wetgevende macht" het recht om te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst. En na de in artikel 131, tweede en derde lid, voorgeschreven vernieuwing van de Kamers zijn het weer de drie verschillende takken van de wetgevende macht, namelijk de beide Kamers en de Koning, die in onderlinge overeenstemming over de ter herziening staande punten beslissen.

Dit neemt niet weg dat het onderscheid tussen Grondwet en Wet moet worden erkend. Grondwetsbepalingen kunnen, zoals bekend, niet worden aangenomen dan volgens een bijzondere, door de gezamenlijke bepalingen van artikel 131 geregelde procedure, die hier in haar verschillende onderdelen zeker niet hoeft te worden gememoreerd. Grondwetsbepalingen hebben bovendien, zoals vanzelf spreekt, van nature een grotere rechtskracht dan wetten.

Het onderscheid brengt mee dat grondwetsbepalingen en wetsbepalingen in positiefrechtelijke teksten met een verschillende benaming plegen te worden aangeduid. Dat is met name het geval in de Grondwet zelf. In heel wat artikelen spreekt de grondwetgever over de "Wet"; in een aantal andere heeft hij het over de "Grondwet" (bij voorbeeld de artikelen 4, 25, 29, 31, 32bis, 59bis, 78, 80, 84, 130, 131 en 131bis).

.../...

(1) Parlementaire handelingen, Kamer 1945-1946, blz. 167;
op. cit. "Instelling van een Raad van State", blz. 145-146;
Pasinomie 1946, blz. 1330.

c) Al bij de eerste herziening is een praktijk tot stand gekomen waarin het verschil tussen de procedure voor het aannemen van een wet en de procedure voor het aannemen van een nieuwe grondwetsbepaling nog scherper werd gesteld.

Als de Regering gebruik maakt van het aan de Koning terzake van wetgeving verleende recht van initiatief, legt zij aan een van beide Kamers een "wetsontwerp" voor; die handeling draagt de handtekening van de Koning en is medeondertekend door de bevoegde minister.

Als de Regering de Grondwetgevende Kamers voorstelt een grondwetsbepaling aan te nemen, doet zij dat volgens de gevestigde praktijk daarentegen door middel van een stuk dat alleen door de bevoegde minister is ondertekend. Een herzieningsvoorstel van de Regering is dus niet op dezelfde manier opgevat als een "wetsontwerp".

d) Indien aangenomen werd dat voorstellen tot grondwetsherziening die voorgelegd worden door de Regering of door leden van de Wetgevende Kamers, tot de in artikel 2 van de gecoördineerde wetten bedoelde ontwerpen en voorstellen van wet moeten worden gerekend, zou er geen voldoende reden aanwezig zijn om herzieningsvoorstellen van de Regering niet mede onder de in artikel 3 bedoelde voorontwerpen van wet te begrijpen.

Het gevolg zou zijn dat regeringsvoorstellen tot herziening van de Grondwet niet slechts kunnen maar zelfs moeten onderworpen worden aan het advies van de Raad van State. In die interpretatie zou de Regering verplicht zijn de Raad daarover te raadplegen.

.../...

e) Op 3 juni 1971 heeft de wetgever in de organieke bepalingen op de Raad van State een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht. De bepalingen die nu de artikelen 2 en 3 van de gecoördineerde wetten vormen heeft hij echter niet gewijzigd en de voorstellen tot grondwetsherziening worden er nog steeds niet in vermeld.

Uit het vorenstaande moet worden besloten dat voorstellen tot herziening niet tot de in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde "ontwerpen (en) voorstellen van wet" behoren en dan ook buiten 's Raads bevoegdheid vallen.

Deze conclusie betekent niet dat voorstellen tot herziening vanwege hun aard zelf geen onderwerp zouden kunnen zijn van adviesgeving door de, binnen de grenzen van haar gewone bevoegdheid optredende afdeling wetgeving van de Raad van State. Een voorstel tot herziening kan immers bepaalde rechtsvragen doen rijzen. De tekst waarover advies gevraagd wordt kan zelfs problemen aan de orde brengen die te maken hebben met de naleving, door de grondwetgevende macht, van normen welke voor die macht bindend zijn. In casu is dat een vraag die de eerbiediging van artikel 131 van de Grondwet betreft, een artikel over welks reikwijdte een moeilijkheid is ontstaan. Ook kunnen zich vragen opdoen in verband met de overeenstemming van een herzieningsvoorstel met België's internationale verplichtingen, met de verplichtingen bij voorbeeld die volgen uit het Europese Verdrag betreffende de rechten van de mens. De Raad van State, afdeling wetgeving, zou evenzo binnen de grenzen van zijn opdracht blijven als hij na zou gaan of bepaalde voorstellen tot herziening de bedoeling van de indieners op passende wijze verwoorden of als hij zou onderzoeken of een reeks voorstellen een

.../...

sluitend geheel vormen. Maar de hier gegeven verduidelijking
vermag niet te verantwoorden dat de Raad zich uitspreekt over
een adviesaanvraag die zijn bevoegdheid, zoals die thans is
bepaald in artikel 2 van de gecoördineerde wetten, te buiten
gaat.

La demande a pour objet un amendement à une proposition de révision de dispositions constitutionnelles; plus précisément il s'agit d'un amendement à la proposition de révision faite le 4 mai 1979 par le Gouvernement pour l'article 59bis, § 1er (Doc. parl. Sénat, 100, sess. extr. 1979, n° 1).

Le Conseil d'Etat doit vérifier si l'article 2 des lois coordonnées lui attribue compétence pour connaître de la demande.

Aux termes de cet article :

"La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de lois et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le président de l'une des deux Chambres législatives".

L'article ne mentionne pas les propositions de révision de dispositions constitutionnelles parmi les projets et propositions de textes qui peuvent être soumis par le président de l'une des deux Chambres législatives à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

Il y a toutefois lieu d'examiner si les propositions de révision de dispositions constitutionnelles ne sont pas comprises dans les projets et propositions de loi que vise l'article 2.

.../...

a) Lors des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946, à la séance tenue par la Chambre des Représentants le 13 décembre 1945, M. LEGROS a observé que "L'article 2 ne dit rien des projets et propositions de révision de la Constitution". Il a déclaré qu'à son sens, c'était une lacune, parce qu'il était "souhaitable que le Conseil d'Etat fût appelé, en principe, à donner son avis sur ces réformes importantes". MM. HUYSMANS et DE SCHRIJVER ont exprimé leur opposition à l'attribution au Conseil d'Etat d'une telle mission (1).

C'est à la séance du 19 décembre 1945 que le Ministre de l'Intérieur, M. VAN GLABBEKE, a répondu aux considérations émises par M. LEGROS. Le Ministre s'est déclaré nettement hostile à la suggestion faite par celui-ci d'appeler le Conseil d'Etat à intervenir - fût-ce simplement par la voie d'avis "sur la forme" des propositions - dans une procédure de révision constitutionnelle. Mais le Ministre de l'Intérieur a constamment employé l'expression "déclarations de révision". Il a notamment affirmé que "l'appréciation de l'opportunité de formuler une déclaration de révision est, aux yeux du Gouvernement, une matière purement politique et, par définition dégagée de tout aspect de légalité". Compte tenu des termes dans lesquels le

.../...

(1) Ann. parl. Ch. sess. 1945-1946, p. 140.
"Création d'un Conseil d'Etat, Discours prononcés à la Chambre des Représentants (du 9 au 20 décembre 1945)". Extrait des annales parlementaires, pp. 107-108; Pasinomie 1946, p. 1325.

Ministre de l'Intérieur s'est exprimé, on pourrait se demander si sa réponse excluait toute possibilité de distinction entre, d'une part, les projets ou propositions de déclaration de révision, et, d'autre part, les projets ou propositions de révision de dispositions constitutionnelles. En tout cas, il faut constater qu'à la suite de la réponse négative du Ministre de l'Intérieur, M. LEGROS n'a pas maintenu sa suggestion : il n'a ni proposé d'amender l'article 2 pour que cet article vise expressément les propositions de révision ni prétendu faire admettre la thèse selon laquelle l'expression "projets et propositions de loi" devait être interprétée en ce sens qu'elle comprenait ces propositions de révision constitutionnelle (1).

b) Dans tous les Etats à "constitution rigide", il y a une distinction de caractère juridique entre la Constitution et la loi.

Toutefois en Belgique, il y a entre les dispositions constitutionnelles et les dispositions législatives une similitude plus profonde que celle qui existe dans d'autres Etats entre ces deux espèces de dispositions. En effet, aux termes de l'article 131, alinéa 1er, c'est le "pouvoir législatif" qui a le droit de déclarer qu'il y a lieu à révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Et, après le renouvellement des Chambres prévu par l'article 131,

.../...

(1) Ann. parl. Ch. 1945-1946, p. 167; Op. cit. "Création d'un Conseil d'Etat" pp. 145-146; Pasinomie 1946, p. 1330.

alinéas 2 et 3, ce sont les trois branches du pouvoir législatif qui statuent de commun accord sur les points soumis à révision : à savoir les deux Chambres et le Roi.

Ces considérations n'empêchent pas qu'on doive reconnaître la distinction entre la Constitution et la loi. Comme on le sait, les dispositions constitutionnelles ne peuvent être adoptées que selon une procédure particulière, qui est réglée par l'ensemble des dispositions de l'article 131 et dont il est inutile de rappeler ici les diverses modalités. Au surplus, par leur nature même, les dispositions constitutionnelles ont évidemment une autorité juridique supérieure à celle des lois.

La distinction dont il s'agit a pour conséquence que, d'une manière générale, les textes de droit positif désignent par des dénominations différentes les dispositions constitutionnelles et les dispositions législatives. Il en est tout d'abord ainsi dans la Constitution elle-même. Dans de nombreux articles, le Constituant désigne la "loi"; dans un certain nombre d'autres articles, le Constituant désigne la "Constitution" (par exemple, articles 4, 25, 29, 31, 32bis, 59bis, 78, 80, 84, 130, 131 et 131bis).

.../...

c) Dès la première révision, il s'est instauré une pratique qui a pour conséquence d'accroître la différence entre la procédure d'adoption de la loi et la procédure d'adoption d'une disposition constitutionnelle nouvelle.

Lorsque le Gouvernement met en oeuvre le pouvoir d'initiative conféré au Roi en matière législative, il saisit l'une des deux Chambres d'un "projet de loi"; cet acte porte la signature du Roi et le contreseing du ministre compétent.

Au contraire, selon la pratique qui s'est établie lorsque le Gouvernement propose aux Chambres constituantes l'adoption d'une disposition constitutionnelle, il le fait par un document qui porte exclusivement la signature du ministre compétent. Une proposition de révision émanant du Gouvernement n'est donc pas conçue de la même manière qu'un "projet de loi".

d) Si l'on estimait devoir inclure parmi les projets et propositions de loi visés à l'article 2 des lois coordonnées les propositions de révision constitutionnelles présentées soit par le Gouvernement, soit par des membres des Chambres législatives, il n'y aurait pas de raisons suffisantes pour ne pas comprendre les propositions de révision émanant du Gouvernement parmi les avant-projets de loi visés à l'article 3.

Il en résulterait non simplement que les propositions de révision constitutionnelle faites par le Gouvernement pourraient être soumises à l'avis du Conseil d'Etat mais qu'elles devraient l'être. Selon l'interprétation indiquée, le Gouvernement aurait l'obligation de consulter le Conseil d'Etat à leur sujet.

e) Le 3 juin 1971, le législateur a apporté plusieurs changements importants aux dispositions organiques relatives au Conseil d'Etat. Il n'a cependant pas modifié les dispositions actuellement reprises aux articles 2 et 3 des lois coordonnées, pour y mentionner les propositions de révision de la Constitution.

Des considérations qui précèdent, il faut conclure que les "projets (et) propositions de loi" visés par l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne comprennent pas les propositions de révision et que la compétence du Conseil d'Etat ne s'étend pas à ces propositions.

Cette conclusion n'implique pas qu'en raison de leur nature même, les propositions de révision ne seraient pas susceptibles de faire l'objet d'un avis du Conseil d'Etat, section de législation, se prononçant dans les limites de sa mission ordinaire. En effet, une proposition de révision peut soulever des problèmes d'ordre juridique. Le texte soumis pour avis peut même susciter des questions relatives au respect, par le pouvoir constituant, de normes qui lient celui-ci. En l'espèce, la question concerne le respect de l'article 131 de la Constitution, article dont la portée a fait surgir une difficulté. Il pourrait se présenter des questions ayant trait à la conformité d'une proposition de révision à des obligations internationales de la Belgique, par exemple celles qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat, section de législation, resterait également dans les limites de sa mission en examinant si des propositions de révision expriment adéquatement la volonté de leurs auteurs ou en vérifiant si un ensemble de propositions forme un tout cohérent. Toutefois cette mise au point ne peut pas justifier que le Conseil d'Etat se prononce sur une demande d'avis qui sort des limites de sa compétence, telle qu'elle est actuellement déterminée par l'article 2 des lois coordonnées.

De kamer was samengesteld uit	La chambre était composée de
de Heren : A. MAST,	eerste voorzitter,
Messieurs :	premier président,
P. TAPIE,	kamervoorzitter,
	président de chambre,
H. ROUSSEAU,	
H. COREMANS,	staatsraden,
A. VANDER STICHELE,	conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT,	
G. VAN HECKE,	bijzitters van de
J. DE MEYER,	afdeling wetgeving,
R. PIRSON,	assesseurs de la
F. RIGAUX,	section de législation,
Mevrouwen : J. TRUYENS,	griffiers.
Mesdames : M. BENARD,	greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditor-generaal, en door de H. G. BOLAND, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous la contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et par M. G. BOLAND, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

A. MAST.