

SÉNAT DE BELGIQUE**BELGISCHE SENAAT**

SÉANCE DU 18 JUILLET 1945.

VERGADERING VAN 18 JULI 1945.

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le Projet de Loi tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 82 de la Constitution.

Verslag uit naam van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het Wetsontwerp strekkend tot het voorzien in de uitvoering van artikel 82 van de Grondwet.

(Voir les n^{os} 145, 146 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séance du 17 juillet 1945; le n^o 64 du Sénat).

(Zie de n^{rs} 145, 146 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 17 Juli 1945; n^r 64 van de Senaat).

Présents : MM. ROLIN président-rapporteur; ANDRÉ, COULONVAUX, CROKAERT, DE CLERCQ (J.-J.), DISIÈRE, FLAGEY, GUINOTTE, HANQUET, LABOULLE, LEGRAND, ORBAN, PHOLIEN, ROMBAUT, VAN REMOORTELT, VAN ROOSBROECK, VERMEIRE et VERMEYLEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Votre Commission de la Justice a été unanime à estimer qu'en rédigeant l'article 82 de la Constitution, nos Constituants avaient en vue exclusivement le cas de démence royale dont l'histoire d'Angleterre leur fournissait un récent exemple.

Déjà le Parlement a été amené, en septembre dernier, à faire application des principes inscrits dans l'article 82 à la situation créée par la captivité du Roi.

Votre Commission, dans sa majorité, est d'avis que le Gouvernement est de même bien inspiré en proposant au Parlement un projet de loi d'exécution dégageant des principes de la Constitution les règles à suivre pour mettre un terme à la Régence lorsque celle-ci résulte d'une constatation de l'impos-

Uw Commissie van Justitie was eensgezind om te oordeelen dat bij het opstellen van artikel 82 van de Grondwet, onze Grondwetgevers uitsluitend op het oog hadden het geval van koninklijke zwakzinnigheid, waarvan de geschiedenis van Engeland hun een recent voorbeeld bood.

Reeds werd het Parlement in September jl. er toe gebracht toepassing te maken van de beginselen ingeschreven in artikel 82, op den toestand geschapen door de gevangenschap van den Koning.

Uw Commissie is in haar meerderheid van meening dat de Regeering het eveneens goed voor heeft door aan het Parlement een wetsontwerp voor te leggen ertoe strekkend uit de beginselen van de Grondwet de regelen af te leiden welke dienen gevolgd om een einde te maken aan het Regen-

sibilité de régner, quelle que soit, au surplus, la nature de cette impossibilité.

Aux termes du projet, le Roi, en pareille hypothèse, ne reprend l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels qu'après une délibération des Chambres réunies constatant que l'impossibilité de régner a pris fin.

La majorité de la Commission est d'avis que cette solution se recommande par les considérations suivantes :

1^o Il est, du point de vue juridique, indispensable de fixer avec une entière certitude le moment où les prérogatives royales confiées à un Régent cessent de lui appartenir. Dans le cas où l'instauration de la Régence est déterminée par la minorité du Roi, elle cesse de plein droit au moment de la prestation de serment du Roi consécutive à sa majorité. Dans le cas où elle est déterminée par une autre cause d'impossibilité, dont la cessation comme la constatation est susceptible de prêter à des divergences d'appréciation, il est indispensable que la cessation de la cause d'impossibilité soit constatée par la décision d'une autorité compétente;

2^o Cette autorité compétente ne peut être que le Parlement. Ceux même qui hésitent à reconnaître au Parlement l'exercice de la « fonction souveraine » dont fait mention l'exposé des motifs, ne font pas de difficulté pour reconnaître que le Parlement possède l'ensemble des compétences résiduelles, c'est-à-dire toutes celles que la Constitution n'a pas expressément attribué à d'autres organes, ce qui est le cas dans l'espèce;

3^o Il résulte de l'article 82 de la Constitution que le Parlement, en

schap wanneer dit laatste voortvloeit uit een vaststelling van de onmogelijkheid te regeeren, welke ook de aard van deze onmogelijkheid weze.

Naar luid van het ontwerp hervat in dergelijk geval de Koning de uitoefening van zijn grondwettelijke machten slechts na een beraadslaging van de Vereenigde Kamers vaststellend dat de onmogelijkheid te regeeren een einde heeft genomen.

De meerderheid der Commissie is van oordeel dat deze oplossing geboden is wegens de volgende beschouwingen :

1^o In juridisch opzicht is het onontbeerlijk met volledige zekerheid het oogenblik vast te stellen waarop de koninklijke voorrechten, toevertrouwd aan een Regent, ophouden hem toe te behooren. In het geval dat de invoering van het regentschap wordt bepaald door de minderjarigheid van den Koning, houdt het van rechtswege op op het oogenblik van de eedaflegging van den Koning ingevolge zijn meerderjarigheid. Bijaldien het wordt veroorzaakt door een andere oorzaak van onmogelijkheid waarvan het ophouden evenals de vaststelling kan aanleiding geven tot meningsverschil in de beoordeeling, dan is het onontbeerlijk dat het ophouden van de oorzaak van onmogelijkheid worde vastgesteld door de beslissing van een bevoegde overheid;

2^o Deze bevoegde overheid kan alleen zijn : het Parlement. Diegenen zelfs die aarzelen aan het Parlement de uitoefening toe te kennen van de «sovereine macht», waarvan melding wordt gemaakt in de Memorie van Toelichting, opperen geen bezwaren om te erkennen dat het Parlement de volledige residuale bevoegdheden bezit, namelijk al diegene welke de Grondwet niet uitdrukkelijk aan andere organen heeft toevertrouwd, hetgeen ter deze het geval is.

3^o Uit artikel 82 van de Grondwet blijkt dat in dit geval het Parlement

l'espèce, doit être les Chambres réunies. Contrairement à l'avis exprimé au cours des discussions de la Chambre, cette disposition ne réserve pas au Gouvernement la constatation de l'impossibilité de régner; les Chambres réunies, chargées d'élire le Régent, ont nécessairement le droit et le devoir de vérifier avant tout les éléments d'appréciation que leur communique le Gouvernement quant à l'impossibilité de régner qu'il a fait constater. Il est, dès lors, dans l'esprit de cette disposition que les Chambres réunies se voient également attribuer le droit de décider à quelle date prend fin l'impossibilité de régner qui leur a été signalée.

Votre Commission a, pour ces motifs, décidé par 11 voix contre 7 de vous recommander le vote du projet.

La minorité a exprimé l'intention de consigner, dans une note les motifs de son opposition.

Sous cette réserve, le présent rapport a été adopté à l'unanimité des voix.

Le Président-Rapporteur,
H. ROLIN.

moet bijeenkomen als Vereenigde Kamers. In strijd met de meening uitgedrukt in den loop der besprekingen in de Kamer, behoudt deze bepaling aan de Regeering niet de vaststelling voor van de onmogelijkheid te regeeren; de Vereenigde Kamers belast met de verkiezing van den Regent, hebben noodzakelijk het recht en den plicht vooral de gegevens ter beoordeeling te onderzoeken welke de Regeering hun overmaakt in verband met de onmogelijkheid te regeeren welke zij heeft doen vaststellen. Derhalve ligt het in den geest van deze bepaling dat de Vereenigde Kamers zich insgelijks het recht zien verleen te beslissen op welken datum de onmogelijkheid te regeeren, waarop hun werd gewezen, een einde neemt.

Om deze redenen heeft uw Commissie met 11 tegen 7 stemmen beslist U de goedkeuring van het ontwerp aan te bevelen.

De minderheid heeft doen blijken van haar inzicht de redenen van haar verzet in een nota te boeken.

Onder dit voorbehoud werd dit verslag eenparig aangenomen.

De Voorzitter-Verslaggever,
H. ROLIN.

NOTE DE LA MINORITÉ.

Le projet de loi pose, au point de vue constitutionnel, de multiples problèmes. Il est regrettable que le Gouvernement, une fois de plus, tient à obtenir l'assentiment de la législature avec une précipitation qui ne permet pas pratiquement, ni en commission, ni en séance publique, d'examiner avec la sérénité nécessaire, en une matière aussi grave, ce qui nous est proposé.

Nous nous bornons, dès lors, à présenter quelques observations critiques que semble suggérer la simple lecture du projet.

1^o La base juridique du projet.

Il est dit, dans l'exposé des motifs, que les Chambres disposent du résidu de souveraineté et qu'elles exercent, outre leur fonction législative ou politique, la fonction souveraine en lieu et place de la Nation dont émanent tous les pouvoirs.

On ajoute que ce serait là un principe fondamental de notre Droit public.

Pareilles affirmations sont pour le moins hasardées. Elles sont en opposition avec la meilleure doctrine. Elles confondent apparemment la notion de pouvoirs résiduels et celle de souveraineté.

Il est exact, croyons-nous, de dire que le pouvoir législatif exerce tous les pouvoirs que la Constitution n'a pas attribués ni au pouvoir exécutif ni au pouvoir judiciaire.

C'est là ce qu'on est convenu d'appeler les pouvoirs résiduels. (Voir GIRON, « Dictionnaire » v^o Souveraineté, n^o 14. — « Les Nouvelles » : La Constitution, n^o 400. — ORBAN, t. II, n^o 182.)

NOTA VAN DE MINDERHEID.

Het wetsontwerp doet in grondwettelijk opzicht veelvuldige vraagstukken rijzen. Het is betreurenswaardig dat de Regeering er eens te meer aan hecht de instemming van de wetgevende macht te verkrijgen met een haast die practisch noch in Commissie noch in openbare vergadering toelaat met de noodige kalmte in een zoo ernstige aangelegenheid te onderzoeken hetgeen ons wordt voorgesteld.

Wij beperken er ons derhalve toe enkele critische opmerkingen naar voren te brengen die de eenvoudige lezing van het ontwerp blijkt in te geven.

1^o De juridische grondslag van het ontwerp.

In de Memorie van Toelichting wordt er gezegd dat de Kamers beschikken over het residu van oppermacht en dat zij benevens hun wetgevende of eigenlijke politieke functie de soevereine functie uitoefenen in de plaats van de Natie, waar alle macht van uitgaat.

Men voegt er bij dat dit een fundamenteel beginsel van ons openbaar recht zou zijn.

Dergelijke beweringen zijn op zijn minst gewaagd. Zij zijn in strijd met de beste rechtsleer. Zij verwarren schijnbaar het begrip van residuaire rechten en het begrip van soevereiniteit.

Het is juist, naar wij meenen, te verklaren dat de wetgevende macht al de functies uitoefent welke de Grondwet noch aan de uitvoerende macht noch aan de wetgevende macht heeft toegekend.

Dit is wat men overeengekomen is te noemen de residuaire machten. (Zie GIRON, « Dictionnaire » V^o Souveraineté, n^o 14. — « Les Nouvelles » : La Constitution, n^o 400. — ORBAN, d. II, n^r 182.)

Mais nous estimons qu'il n'est pas conforme à nos principes de Droit public de prétendre que les Chambres « exercent la fonction souveraine ». (Voir « Nouvelles », n° 380.)

Ou bien : La souveraineté nationale appartient à la Nation personnifiée dans l'Etat dès que celui-ci est constitué.

C'était la théorie dominante à l'époque du Congrès. (V^o BELTJENS, art. 25, n° 1 — Comp. DUGUIT : « Traité de Droit public », t. I, p. 607.)

Ou bien elle appartient à ceux — individus ou organes de Droit public — qui en fait, à un moment déterminé, exercent ou détiennent le pouvoir. (ORBAN, t. II, n° 269. — DUGUIT, t. I, p. 670.)

On peut dire que, dans cette conception, la notion de service public a remplacé le concept de la souveraineté. (DUGUIT : « Les Transformations du Droit public », p. 52.)

Ces réserves étant faites au sujet des principes juridiques sur lesquels le Gouvernement prétend baser le projet, il est indispensable d'en préciser le caractère.

* * *

Est-ce une loi simplement interprétative de l'article 82 de la Constitution ?

Dans cette hypothèse, il y aurait lieu de faire remarquer que l'initiative gouvernementale est insolite et qu'il est pour le moins douteux qu'il appartienne au législateur de se faire l'interprète de textes constitutionnels.

C'est, en effet, un principe universellement admis que celui qui fait la loi a seul qualité pour l'interpréter par voie d'autorité : *Ejus est legem interpretari cujus est condere*.

L'article 28 de la Constitution n'a prévu l'interprétation par voie d'auto-

Maar wij oordeelen dat het niet strookt met onze beginselen van openbaar recht te beweren dat de Kamers « de soevereine functie uitoefenen ». (Zie « Nouvelles », n° 380.)

Of wel : De nationale soevereiniteit behoort aan de Natie, verpersoonlijkt in den Staat, zoodra deze is opgericht.

Dit was de theorie die heerschte ten tijde van het Congres. (V^o BELTJENS, art. 25, n° 1. — Comp. DUGUIT, « Traité de Droit Public », d. I, blz. 607.)

Of wel behoort zij toe aan diegenen — personen of organen van openbaar recht — die in feite op een gegeven oogenblik de macht uitoefenen of in handen hebben. (ORBAN, d. II, n° 269. — DUGUIT, d. I, blz. 670.)

Men mag zeggen dat in deze opvatting het begrip van openbaren dienst het begrip van de soevereiniteit heeft vervangen. (DUGUIT, « Les Transformations du Droit Public », blz. 52.)

Eens dit voorbehoud gemaakt omtrent de juridische beginselen waarop de Regeering beweert het ontwerp te grondvesten, is het onontbeerlijk er den aard nader van te bepalen.

* * *

Is het een eenvoudige interpretatieve wet van artikel 82 van de Grondwet ?

In deze veronderstelling, zou er dienen opgemerkt dat het regeerings-initiatief ongewoon is en dat het op zijn minst twijfelachtig voorkomt of het aan den wetgever behoort grondwettelijke teksten te verklaren.

Het is immers een algemeen aangenomen beginsel dat hij die de wet maakt alleen bevoegd is om ze van overheidswege te verklaren : *Ejus est legem interpretari cujus est condere*.

Artikel 28 van de Grondwet heeft de verklaring van overheidswege alleen

rité que vis-à-vis des *lois* et non à l'égard des articles de la Constitution.

Mais nous ne croyons pas que, dans la pensée du Gouvernement, le texte présenté ait un caractère purement interprétatif. Il s'agit, à toute évidence, d'une disposition législative nouvelle et indépendante, qui tend à régler une matière de droit public.

La question est de savoir si une telle disposition est constitutionnelle.

Elle ne le sera pas si, d'une part, elle modifie de quelque façon que ce soit la disposition de l'article 82 de la Constitution ou si, d'autre part, elle est exorbitante des « matières législatives » que le pouvoir résiduaire permet aux deux Chambres de régler.

Il n'est pas contestable qu'en fait la disposition de l'article 82 de la Constitution est complétée. Or, ajouter à la Constitution, c'est la modifier.

Si le législateur constituant avait entendu soumettre à la constatation des deux Assemblées délibérantes la manière dont l'impossibilité de régner prend fin, il lui appartenait de le dire.

S'il ne l'a pas dit, c'est qu'il n'a pas voulu que la reprise de l'activité souveraine du Roi puisse dépendre de la volonté des deux Chambres et il va de soi, dès lors, qu'en l'absence de toute procédure prévue aux textes, la reprise de l'activité royale se conditionne par le simple bon sens et peut dépendre uniquement de la réalisation de certaines circonstances de fait qui ont mis fin à l'impossibilité de régner qui est à l'origine de la Régence.

Il en sera ainsi surtout lorsque cette impossibilité est le résultat d'une circonstance matérielle, comme l'éloignement du Roi, dû à une cause de force majeure.

Il ne pouvait appartenir au législateur de décider que, dans pareille

voir, pour de *wetten* et niet voor de artikelen van de Grondwet.

Maar wij meenen niet dat, in den geest van de Regeering, de voorgestelde tekst van louter verklarenden aard is. Het geldt klaarblijkend een nieuwe en onafhankelijke wetsbepaling, die er toe strekt een aangelegenheid van openbaar recht te regelen.

De vraag is te weten of een dergelijke bepaling grondwettelijk is.

Zij zal het niet zijn indien zij eensdeels op eenige wijze de bepaling van artikel 82 van de Grondwet wijzigt of anderdeels verder gaat dan de « wetgevende aangelegenheden » die de residuaire macht aan beide Kamers toelaat te regelen.

Het staat buiten kijf dat in feite de bepaling van artikel 82 van de Grondwet wordt aangevuld. Welnu, aan de Grondwet toevoegen is ze wijzigen.

Indien de Grondwetgever aan de vaststelling van de twee beraadslagende vergaderingen de wijze had willen onderwerpen waarop de onmogelijkheid te regeeren een einde neemt, dan hoefde hij het te zeggen.

Zoo hij het niet heeft gezegd, dan is het omdat hij niet heeft gewild dat de hervatting van de soevereine activiteit van den Koning kunne afhangen van den wil van beide Kamers en het spreekt derhalve van zelf dat bij gemis van alle in de teksten voorziene procedure, de hervatting van de koninklijke activiteit wordt geregeld door het eenvoudig gezond verstand en uitsluitend kan afhangen van de verwezenlijking van sommige feitelijke omstandigheden die een einde hebben gemaakt aan de onmogelijkheid te regeeren welke aan het regentschap ten grondslag ligt.

Dit zal vooral het geval zijn wanneer deze onmogelijkheid het gevolg is van een stoffelijke omstandigheid, zooals de verwijdering van den Koning, wegens een geval van overmacht.

Het kon aan den wetgever niet behooren te beslissen dat, in dergelijk

hypothèse, le chef d'Etat eût besoin pour réoccuper le trône d'une habilitation quelconque, qu'une majorité politique de nature temporaire pouvait toujours arbitrairement lui refuser.

Vue sous cet aspect, la disposition que l'on soumet à nos délibérations renverse les principes essentiels de notre Droit public et attente à l'indépendance que la Constitution garantit au chef de la monarchie.

Au surplus, il faut souligner que si le Constituant a réglé lui-même tout ce qui touche à la dévolution de la fonction royale : hérédité, vacance du trône, minorité, régence, c'est qu'il s'agissait dans sa pensée de dispositions tellement importantes et fondamentales qu'elles échappent nécessairement à la compétence du pouvoir législatif ordinaire, ce qui équivaut à dire que, constitutionnellement, pareille matière relève du pouvoir constituant seulement.

Si, en vertu des pouvoirs résiduaire, le pouvoir législatif peut disposer de toute matière autre que celle que la Constitution a réglée elle-même, ne faut-il pas en conclure que les Chambres ne peuvent, en ces matières, ajouter au texte formulé dans notre loi fondamentale ?

Enfin — et laissant de côté toute considération d'ordre juridique — il apparaît clairement que le projet aurait pour effet — pour ne pas dire qu'il n'a d'autre but — devinculer la liberté du Souverain et empêcher son retour au pays. Le pays ne peut manquer de juger sévèrement ceux qui, dans les circonstances douloureuses que traverse le pays, ont pris une initiative qui a toutes les apparences d'un coup de force.

M. ORBAN.

geval, het hoofd van den Staat, om opnieuw den troon te bekleeden, eenigerlei bevoegdverklaring noodig heeft, welke een politieke meerderheid van tijdelijken aard hem steeds willekeurig kon weigeren.

Gezien van uit dezen gezichtshoek, keert de bepaling die men ons voorlegt de essentiële beginselen van ons openbaar recht om en maakt inbreuk op de onafhankelijkheid die de Grondwet aan het hoofd van de monarchie waarborgt.

Trouwens er dient nadruk op gelegd dat, zoo de Grondwetgever zelf alles heeft geregeld wat raakt aan de toewijzing van het koninklijk ambt : erfelijkheid, niet-bezetting van den troon, minderjarigheid, regentschap, het er in zijn geest ging om bepalingen die zoo belangrijk en zoo fundamenteel zijn dat zij noodzakelijk ontsnappen aan de bevoegdheid van de gewone wetgevende macht, hetgeen er op neerkomt te verklaren dat grondwettelijk dergelijke aangelegenheid afhangt van de grondwetgevende macht alleen.

Indien, krachtens de residuaire machten, de wetgevende macht mag beschikken over alle andere aangelegenheden dan deze welke de Grondwet zelf heeft geregeld, moet men dan daaruit niet besluiten dat de Kamers in deze aangelegenheden niets mogen toevoegen aan den tekst geformuleerd in onze Grondwet ?

Ten slotte — en alle beschouwing van juridischen aard ter zijde gelaten — blijkt het duidelijk dat het ontwerp voor gevolg zou hebben — om niet te zeggen dat het geen ander doel heeft — de vrijheid van den Vorst aan banden te leggen en zijn terugkeer in het land te beletten. Het land kan niet nalaten diegenen streng te beoordeelen die in de pijnlijke omstandigheden welke het land doormaakt, een initiatief hebben genomen dat al den schijn heeft van een machtsgreep.