

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1946-1947.

VERGADERING VAN 4 JUNI 1947.

Verslag uit naam van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende bekrachtiging van de Koninklijke besluiten getroffen krachtens de wet van 1 Mei 1939 en krachtens de wet van 10 Juni 1937.

(Zie de n^{rs} 58 (zitting 1939-1940), 74 (zitting 1944-1945) en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 25 April en 2 Mei 1945); n^r 43 (zitting 1944-1945) van de Senaat.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1946-1947.

SÉANCE DU 4 JUIN 1947.

Rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 1^{er} mai 1939 et en vertu de la loi du 10 juin 1937.

(Voir les nos 58 (session de 1939-1940), 74 (session de 1944-1945) et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 25 avril et 2 mai 1945); le n^o 43 (session de 1944-1945) du Sénat.)

Aanwezig : de hh. GILLON, voorzitter, ANCOT, DIERCK, DOUTREPONT, JAUNIAUX, MOREAU DE MELEN, MULLIE, PHOLIEN, SIRONVAL, TAILLARD, VAN REMOORTEL, VAN ROOSBROEK en RONSE, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De wet van 1 Mei 1939, waarbij aan de Koning bepaalde machten werden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden, bepaalde dat de machten aan de Koning toegekend zouden eindigen op 1 December 1939 en dat vóór 15 December 1939, verslag zou uitgebracht worden bij de Kamers over de bij toepassing van de wet getroffen maatregelen.

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 1^{er} mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes, prévoyait que les pouvoirs accordés au Roi prendraient fin au 1^{er} décembre 1939 et qu'il serait fait rapport aux Chambres avant le 15 décembre 1939 sur les mesures prises en application de la loi.

De wet bepaalde eveneens dat de Regering een wetsontwerp tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten, getroffen ter uitvoering van de wet van 1 Mei 1939, bij de Kamers zou ahangig maken.

Die wet bepaalde bij littera *h* van § 1 van het eerste artikel, dat de koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 10 Juni 1937, binnen het bestek van die wet, kon wijzigen, aanvullen of intrekken. De wet van 1 Mei heeft dan ook bepaald dat die besluiten eveneens dienden bekrachtigd te worden en dat die bekrachtiging diegene zou vervangen voorzien bij artikel 3 van de wet van 10 Juni 1937.

De Regering heeft het wetsontwerp houdende bekrachtiging van de koninklijke besluiten, te gepaster tijd ingediend (zie n^o 58, zitting 1939-1940, Kamer der Volksvertegenwoordigers). Het is dit ontwerp dat thans aan onze beraadslagingen wordt voorgelegd en waarover bij de Kamer een verslag werd opgemaakt dat op 21 Maart 1945 bij haar Bureau werd ingediend. Dit verslag, uitstekend werk van de hh. volksvertegenwoordigers du Bus de Warnaffe en Philippart, onderzocht niet alleen de koninklijke besluiten getroffen op grond van de wetten van 1 Mei 1939 en 10 Juni 1937, doch heeft tevens getracht het mechanisme en de rechtsgronden der wetten van bijzondere machten uit te leggen.

De h. du Bus de Warnaffe verklaart dat « het theoretisch opzet van de bijzondere machten, bij ons, niet naar een welbepaald plan is uitgebouwd ».

Zulks is onbetwistbaar.

De uitmuntende verslaggever van de Kamer heeft de drie theoriën onderzocht waarop beroep wordt gedaan om het gebruik van de bijzondere machten te verklaren.

Terecht verwerpt hij de theorie van de delegatie van machten, die strijdig is met het wezen zelf van de Belgische grondwettelijke inrichting.

La loi prévoyait aussi que le Gouvernement saisirait les Chambres d'un projet de loi ayant pour objet la confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 1^{er} mai 1939.

Cette loi prévoyait, à la lettre *h* du § 1^{er} de l'article premier, que le Roi pouvait modifier, compléter ou abroger les arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 10 juin 1937 dans le cadre fixé par cette loi. Aussi la loi du 1^{er} mai a-t-elle disposé que pour ces arrêtés aussi il aurait lieu à confirmation et que c'est cette confirmation qui remplacera celle prévue à l'article 3 de la loi du 10 juin 1937.

Le Gouvernement a déposé le projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux en temps opportun (voir n^o 58, session 1939-1940, Chambre des Représentants). C'est ce projet de loi qui est soumis à nos délibérations et qui a fait l'objet à la Chambre d'un rapport qui a été déposé sur son bureau le 21 mars 1945. Ce rapport, œuvre remarquable de MM. les députés du Bus de Warnaffe et Philippart, a examiné non seulement les arrêtés royaux pris en vertu des lois du 1^{er} mai 1939 et 10 juin 1937, mais s'est efforcé d'expliquer le mécanisme et les bases juridiques des lois de pouvoirs spéciaux.

M. du Bus de Warnaffe déclare que « la charpente doctrinale des pouvoirs spéciaux chez nous, n'est pas construite suivant un plan bien arrêté. »

C'est incontestable.

Le distingué rapporteur de la Chambre a examiné les trois théories qui ont été mises en œuvre pour expliquer l'usage des lois de pouvoirs spéciaux.

A juste titre, il a rejeté la théorie de la délégation des pouvoirs qui est contraire à l'essence même de l'organisation constitutionnelle belge.

Hij oordeelt eveneens dat de theorie van de staat van nood niet kan aanvaard worden. Hier dient een voorbehoud gemaakt, daar het vanzelfsprekend lijkt dat de wet van de buitengewone machten van 7 September 1939 met haar wetskrachtige bepalingen, slechts kan verantwoord worden wanneer die theorie geldt. Er dient evenwel verstaan dat de zogenaamde morele noodwendigheid nooit de afstand door de wetgevende macht van een gedeelte van haar bevoegdheden kan rechtvaardigen. Wij veroorloven ons in dit verband te verwijzen naar het verslag dat wij de eer hadden, op 27 Februari 1947, op het Bureau van de Senaat neer te leggen (Gedr. St., n^r 104).

De twee wetten die tot grondslag dienen aan de besluiten waarvan de bekrachtiging door het Parlement wordt onderzocht, zijn wetten die wij klassieke wetten van bijzondere machten zouden kunnen noemen. Het zijn wetten door het Parlement aangenomen met het doel te voorzien in dringende behoeften, die geen vlugge oplossing konden bekomen wegens de onvermijdelijke vertraging waarmee het opmaken van wetten gepaard gaat. Die klassieke wetten van bijzondere machten zijn verantwoord door de theorie van de toekenning van machten, anders nog genoemd theorie van de bepaling van machten.

Tijdens de bespreking van de eerste wet van bijzondere machten (wet van 16 Juli 1926), heeft de h. Van Dievoet bewezen dat de nieuwe wet met geen enkel grondwettelijk principe in strijd was :

« Een zekere toekenning van bevoegdheid door de Wetgevende Macht aan de Uitvoerende Macht toegekend is met het grondwettelijk recht verenigbaar. Het gaat minder om een principiële kwestie dan om een kwestie van maat...

» De Franse professor Carré de Malberg doet, terecht, opmerken dat de

Il estime aussi que la théorie de la nécessité ne peut être admise. Ici il faut faire une réserve puisqu'il paraît évident que la loi des pouvoirs extraordinaires du 7 septembre 1939 ne peut se justifier avec ses dispositions ayant force de loi, que si cette théorie joue. Il doit cependant être entendu que la nécessité, dite morale, ne peut jamais justifier l'abandon par le pouvoir législatif d'une partie de ses attributions. Nous nous permettons de renvoyer à cet égard au rapport que nous avons eu l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat le 27 février 1947 (document n^o 104).

Les deux lois qui ont donné naissance aux arrêtés dont la confirmation fait l'objet de l'examen du Parlement, sont des lois que nous pourrions appeler des lois classiques de pouvoirs spéciaux. Ce sont des lois votées par le Parlement dans le but de parer à des besoins urgents qui ne pouvaient recevoir de solution rapide à cause du retard inévitable mis à l'élaboration des lois. Ces lois de pouvoirs spéciaux classiques se justifient par la théorie de l'attribution de pouvoirs encore appelée théorie de la détermination des pouvoirs.

Lors de la discussion de la première loi de pouvoirs spéciaux (loi du 16 juillet 1926), M. Van Dievoet a démontré que la loi nouvelle ne violait aucun principe constitutionnel :

« Une certaine détermination de compétence attribuée au pouvoir exécutif par le pouvoir législatif est compatible avec le droit constitutionnel. Il s'agit moins d'une question de principe que d'une question de mesure...

» Le professeur français Carré de Malberg fait observer, à juste titre,

Grondwet niet bepaalt welke sfeer van ordenende bedrijvigheid respectief tot het Parlement en tot de uitvoerende macht behoort. Op zijn beurt verklaart de h. Jèze, dat de Grondwet nergens de wetgevende stof en de stof welke tot verordening behoort opsomt, en dat het bijgevolg aan het Parlement behoort te verklaren of een bepaalde stof al dan niet tot de wetgeving of tot de verordening behoort.

» Wat waar is voor Frankrijk, is ook waar voor ons land. Althans, dit is de mening van Errera die in zijn *Traité de Droit public* schrijft : « Het komt aan de wet toe, haar eigen arbeidsveld te bepalen en, dientengevolge, ook dat van de uitvoerende macht te bepalen. Indien de kring waarin de verordenende werking zich soms verder schijnt uit te breiden dan haar normale grenzen, is dit een staatkundig concept waartegen men bezwaar kan hebben, zonder dat hier eigenlijk van delegatie van macht kan sprake zijn. »

Een zeer groot aantal koninklijke besluiten werden getroffen op grond van de wet van 1 Mei 1939. Die wet bepaalde dat de Regering moest verslag uitbrengen binnen vijftien dagen volgende op het verstrijken van de termijn van de machten, dit wil zeggen vóór 15 December. Zulks werd gedaan. De wet bevat eveneens de verplichting tot bekrachtiging van al de besluiten getroffen op grond van de bepalingen er van en van die getroffen op grond van de wet van 10 Juni 1937.

Is de parlementaire controle een waarborg voor degelijke wetgeving en voor naleving van de grondwettelijke beginselen?

Men betwijfelt het.

Giraud, in zijn werk *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, denkt dat de waarde van de parlementaire controle practisch zeer beperkt schijnt. Zulks is eveneens de mening van de tweede Commissie van het S.C.H.S. (*De Hervorming van den*

que la Constitution ne définit point la sphère d'activité régulatrice, qui appartient respectivement au Parlement et à l'Exécutif. A son tour, M. Jèze déclare que nulle part la loi constitutionnelle n'énumère les matières législatives et les matières réglementaires, et que, par conséquent, il appartient au Parlement de dire si telle matière est législative ou réglementaire.

» Ce qui est vrai pour la France l'est également pour notre pays. Tel est du moins l'avis d'Errera, qui écrit dans son traité de droit public : « Il appartiendra à la loi de déterminer sa propre sphère d'action et, par conséquent, de déterminer aussi celle du pouvoir exécutif. Si le cercle dans lequel se meut l'action réglementaire semble parfois s'étendre au delà de ses limites normales, c'est une conception politique qu'il est loisible de critiquer, sans qu'il y ait là, à proprement parler, délégation de pouvoir. »

Un très grand nombre d'arrêtés royaux ont été pris en vertu de la loi du 1^{er} mai 1939. Cette loi prévoyait que le Gouvernement devait faire rapport dans les quinze jours suivant l'expiration du délai des pouvoirs, c'est-à-dire avant le 15 décembre. Cela a été fait. La loi prévoit aussi l'obligation de confirmation de tous les arrêtés pris en vertu de ses dispositions et de celles prises en vertu de la loi du 10 juin 1937.

Le contrôle parlementaire est-il une garantie de bonne législation et d'observation des principes constitutionnels ?

On en doute.

Giraud, dans son ouvrage « La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif », pense que la valeur du contrôle parlementaire paraît, en pratique, très limitée. C'est aussi l'opinion de la deuxième commission du C.E.R.E. (*La Réforme de l'Etat,*

Staat, blz. 75), die oordeelt dat de latere goedkeuring slechts bedrieglijk is.

Het feit dat de goedkeuring vrij lang nadat de maatregelen getroffen werden behandeld wordt, vormt de voornaamste hinderpaal voor een doeltreffende controle.

Men mag zich evenwel geen verkeerd denkbeeld vormen van de belangrijkheid onzer werkzaamheden. De bekrachtiging zal tot gevolg hebben de rechtskundige aard van de reglementaire werktuigen, geschapen op grond van de wetten van bijzondere machten, te wijzigen. De rechtsleer en de rechtspraak zijn het eens om te verklaren dat die besluiten vallen onder artikel 107 van de Grondwet (cfr. BRUSSELMANS, *Annales de Droit*, Leuven 1939, blz. 600 en *Verbreking*, 28 Januari 1935, *Pas.*, I, 131). De rechtbanken mogen het besluit slechts toepassen als het strookt met de wet die toelaat het te treffen.

De bekrachtiging die bij ons aanhangig is gemaakt, zal die besluiten omvormen tot wetten, die onttrokken zijn aan de controle van de rechtbanken wat betreft de wettelijkheid.

* * *

Een lid heeft gevraagd welk het lot zou zijn van een koninklijk besluit dat niet zou bekrachtigd worden. Om op die vraag te antwoorden dient er onderstreept dat artikel één van het wetsontwerp dat ons voorgelegd is, zegt : « worden bevestigd in hun bepalingen op de datum waarop zij, respectievelijk, in werking treden ». Worden zij door het Parlement niet in hun geheel of gedeeltelijk bekrachtigd, in hun geheel, zulks is het geval voor artikel 3, gedeeltelijk, zulks zijn de wijzigingen van de artikelen 1, 2 en 4, dan heeft dit gebrek aan bekrachtiging tot gevolg dat het koninklijk besluit ophoudt zijn bindende kracht te hebben van af de dag waarop de wet in

p. 75); elle estime que l'approbation ultérieure n'est qu'un leurre.

Le fait que l'approbation est discuté un temps bien long après que les mesures ont été prises constitue le principal obstacle à un contrôle efficient.

Il ne faut cependant pas se faire d'illusion sur l'importance de nos travaux. La confirmation aura pour effet de changer la nature juridique des instruments réglementaires créés en vertu des lois de pouvoirs spéciaux. La doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour déclarer que ces arrêtés sont soumis à l'article 107 de la Constitution (Cfr. BRUSSELMANS, *Annales de Droit*, Louvain 1939, p. 600, et Cassat. 28 janvier 1935, *Pas.* I, 131). Les tribunaux ne peuvent appliquer l'arrêté que s'il est conforme à la loi qui permet de le prendre.

La confirmation dont nous sommes saisis va transformer ces arrêtés en lois, soustraites au contrôle des tribunaux en ce qui concerne la légalité.

* * *

Un membre a demandé quel serait le sort d'un arrêté royal qui ne serait pas confirmé. Pour répondre à cette question, il faut souligner que l'article premier du projet de loi qui nous est soumis porte : « Sont confirmés dans leur disposition à la date de leur mise en vigueur respective. » Si le Parlement ne confirme pas en tout ou en partie, en tout c'est le cas pour l'article 3, en partie, ce sont les modifications des articles 1, 2 et 4, le défaut de confirmation a pour effet que l'arrêté royal cesse d'avoir sa force obligatoire à partir du jour de la mise en vigueur de la loi. Les parties modifiées restent valables dans le passé à titre de disposition d'arrêté royal et

werking treedt. De gewijzigde gedeelten blijven geldig in het verleden als bepaling van het koninklijk besluit en de nieuwe teksten vervat in de wet hebben slechts bindende kracht vanaf de dag waarop deze wet in werking treedt (zie BUTTGENBACH, *Contribution à l'étude du problème de la ratification des arrêtés royaux pris en vertu des lois d'extension des compétences du pouvoir exécutif*, blz. 56).

De verschillende koninklijke besluiten, getroffen op grond van de wet van 1 Mei 1939 en op grond van de wet van 10 Juni 1937, werden door de Bijzondere Commissie van de Kamer onderzocht.

De meeste van de besluiten gaven geen aanleiding tot opmerkingen. Eerst werden onderzocht de besluiten getroffen ter uitvoering van de wet van 1 Mei 1939. Zij werden ingedeeld in besluiten van fiscale en financiële aard, in besluiten van economische en sociale aard, in besluiten van administratieve aard en, ten slotte, in besluiten betreffende de landsverdediging en in verband met verschillende onderwerpen.

Daarna werden de besluiten betreffende de parastatale inrichtingen en instellingen onderzocht.

Soms heeft de Commissie amendementen voorgesteld. Die amendementen werden bij eenparigheid door de leden van de Bijzondere Commissie aangenomen. Die amendementen zijn vervat in de artikelen 2 en 4. De Regering is ze bijgetreden. De tekst van de wet gaf in de Kamer geen aanleiding tot bespreking en het ontwerp werd bij eenparigheid goedgekeurd. Artikel 3 vermeldt het enige geval van niet-bekrachtiging. Het geldt het koninklijk besluit n^o 47, van 26 September 1939, waarbij toelating wordt verleend om, voor de duur van de mobilisatie, dienstverbintenissen bij de territoriale burgerlijke wacht voor luchtbescherming aan te gaan. In de tekst van artikel 3 is verkeerdelijk de datum 29 November 1939 vermeld; er

les nouveaux textes contenus dans la loi n'ont de force obligatoire qu'à dater du jour de la mise en vigueur de cette loi. (Voir BUTTGENBACH, *Contribution à l'étude du problème de la ratification des arrêtés royaux pris en vertu de lois d'extension des compétences du pouvoir exécutif*, p. 56.)

Les différents arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 1^{er} mai 1939 et en vertu de la loi du 10 juin 1937 ont été examinés par la Commission spéciale de la Chambre.

La plupart des arrêtés n'ont pas fait l'objet d'observations. Il a été procédé d'abord à l'examen des arrêtés pris en exécution de la loi du 1^{er} mai 1939. Ils ont été groupés en arrêtés à caractère fiscal et financier, en arrêtés à caractère économique et social, en arrêtés à caractère administratif et enfin en arrêtés relatifs à la défense nationale et se rapportant à des matières diverses.

Après a été fait l'examen des arrêtés relatifs aux établissements et institutions paraétatiques.

Quelquefois, la Commission a proposé des amendements. Ces amendements ont été adoptés à l'unanimité par les membres de la Commission spéciale. Ces amendements font l'objet des articles 2 et 4. Le Gouvernement s'y est rallié. Le texte de la loi n'a pas été discuté à la Chambre et c'est à l'unanimité que le projet a été voté. L'article 3 prévoit le seul cas de non-confirmation, c'est l'arrêté royal n^o 47 du 26 septembre 1939 autorisant les engagements dans la garde civile territoriale de protection aérienne pour la durée de la mobilisation. Le texte de l'article 3 porte erronément la date du 29 novembre 1939, c'est 26 septembre 1939 qu'il faut lire, comme le porte d'ailleurs le texte flamand de l'article 3.

dient gelezen 26 September 1939, zoals het trouwens voorkomt in de Nederlandse tekst van artikel 3.

Onder voorbehoud van die materiële en louter de vorm betreffende wijziging, oordeelt de Bijzondere Commissie van de Senaat dat zij geen wijzigingen moet voorstellen in het uitstekend werk dat door de Kamer der Volksvertegenwoordigers geleverd werd.

Het wetsontwerp en dit verslag werden eenparig aangenomen.

De Verslaggever,
E. RONSE.

De Voorzitter,
R. GILLON.

Sous la réserve de cette modification matérielle et de pure forme, la Commission spéciale du Sénat estime ne pas devoir proposer de changements au travail remarquable qui a été fait par la Chambre des Représentants.

Le projet de loi et le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
E. RONSE.

Le Président,
R. GILLON.

