

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1950.

SÉANCE DU 10 AOÛT 1950.

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le projet de loi portant attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi à l'Héritier présomptif de la Couronne.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1950.

VERGADERING VAN 10 AUGUSTUS 1950.

Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp waarbij de uitoefening van de grondwettelijke macht van de Koning wordt opgedragen aan de vermoedelijke Troonopvolger.

Présents : MM. ROLIN, président; ALLARD, ANCOT, CHOT, M^{me} CISELET, MM. CLYNMANS, CUSTERS, DEHOUSSE, DERBAIX, HANQUET, KLUYSKENS, LAGAE, LOHEST, PHOLIEN, RONSE, TROCLET, M^{me} VANDERVELDE, MM. VAN HEMELRIJCK, VERBAET, VERMEYLEN et LILAR, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi transmis au Sénat par la Chambre des Représentants et portant attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi à l'Héritier présomptif de la Couronne a pour but de réaliser les intentions exprimées dans la déclaration du Roi en date du 1^{er} août 1950.

Dès le 15 avril dernier dans le message qu'il adressait au pays, le Roi, soucieux de contribuer au rétablissement de la concorde entre les Belges, de faire renaitre la confiance et de réaliser la réconciliation avait envisagé de s'abstenir temporairement de l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels et avait suggéré de les confier à l'Héritier présomptif de la Couronne. La suggestion royale s'inspirant du régime adopté par diverses législations étrangères envisageait la délégation temporaire par le Souverain de ses pouvoirs constitutionnels au Prince héritier.

Depuis longtemps, en effet, l'exercice temporaire des fonctions royales par une personne autre que le Souverain a été retenu par la législation de plusieurs pays d'Europe et des cas d'application récents de dis-

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het wetsontwerp, dat de Senaat ontvangen heeft van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, tot toewijzing van 's Konings grondwettelijke macht aan de vermoedelijke Troonopvolger, bedoelt de in de verklaring van de Koning van 1 Augustus 1950 uitgedrukte voornemens ten uitvoer te brengen.

Reeds op 15 April jl. had de Koning in zijn hoedschap aan het land, om bij te dragen tot het herstel van de eendracht onder alle Belgen, om het vertrouwen te doen herleven en de verzoening tot stand te brengen, overwogen, zich tijdelijk te onthouden van de uitoefening zijner grondwettelijke macht en voorgesteld om deze toe te vertrouwen aan de Kroonprins. Dit voorstel van de Koning was geïnspireerd op de regeling, die in verscheidene vreemde landen getroffen was en beoogde een tijdelijke opdracht van de grondwettelijke macht van de Vorst aan de Erfprins.

Reeds lang immers is de tijdelijke uitoefening van het Koningschap door een ander persoon dan de Vorst opgenomen in de wetgeving van verscheidene Europese landen, en onlangs nog werden dergelijke bepa-

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

- 123 (Session extraordinaire de 1950) : Projet de loi;
- 125 (Session extraordinaire de 1950) : Rapport;
- 133 (Session extraordinaire de 1950) : Amendements;
- 136 (Session extraordinaire de 1950) : Amendements;
- 144 (Session extraordinaire de 1950) : Rapport complémentaire.

Annales de la Chambre des Représentants :

9 août 1950.

Document du Sénat :

- 89 (Session extraordinaire de 1950) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Zie :

Gedr. Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

- 123 (Buitengewone zitting 1950) : Wetsontwerp;
- 125 (Buitengewone zitting 1950) : Verslag;
- 133 (Buitengewone zitting 1950) : Amendementen;
- 136 (Buitengewone zitting 1950) : Amendementen;
- 144 (Buitengewone zitting 1950) : Aanvullend verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

9 Augustus 1950.

Gedr. Stuk van de Senaat :

- 89 (Buitengewone zitting 1950) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

positions de ce genre se retrouvent en Suède, aux Pays-Bas, en Italie notamment.

La possibilité de délégation des pouvoirs royaux existe dans certains de ces pays en vertu de textes constitutionnels, parfois complétés par des lois ou est prévue par la Constitution même contenant des dispositions permettant le transfert temporaire des fonctions royales.

La déclaration du Roi du 1^{er} août 1950 et le projet de loi déposé par le Gouvernement tout en tendant en fait au même but que celui considéré par le message du 15 avril, ne proposent pas la même formule juridique : dans sa déclaration du 1^{er} août, le Roi demande au Gouvernement et au Parlement de faire voter une loi assurant l'attribution des pouvoirs royaux au Prince Baudouin. C'est ainsi que le projet qui vous est soumis ne retient plus l'idée de délégation de pouvoirs par le Souverain, mais propose que soit conféré au Prince héritier l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi, en attendant son accession au trône.

Votre Commission s'est demandé sur base de quel principe de notre droit public le pouvoir législatif pouvait conférer à une personne autre que celle du Souverain l'exercice des pouvoirs royaux.

Certes la Constitution prévoit le cas du décès du Roi, la minorité de son successeur, l'impossibilité de régner, la vacance du trône. La situation à laquelle le projet de loi se propose de faire face à la suite de l'intention exprimée par le Roi de renoncer dans les conditions indiquées dans la déclaration du 1^{er} août à l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels, n'est pas expressément prévue par la Constitution belge.

Votre Commission a dès lors examiné si, en l'absence de texte précis, le législateur était habile à prendre des dispositions en cette matière et s'est prononcée pour l'affirmative.

Sans doute les organes de la souveraineté n'ont, dans notre droit public, que des pouvoirs limités qu'ils doivent exercer de la manière établie par la Constitution (art. 25), mais la vie juridique des peuples est en constante évolution et les Constitutions ne peuvent prévoir toutes les situations.

« A quels organes appartiennent les pouvoirs et les droits que n'a point prévu la Constitution ? » Incontestablement, en principe, à l'organe législatif. Il n'appartient pas au Roi qui n'a « d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même (art. 78 — Répertoire pratique du Droit belge, Tome II, p. 882).

Cette restriction au pouvoir royal, aucun texte comparable à celui de l'article 78 ne l'apporte au pouvoir législatif. Celui-ci peut prendre toute mesure qui ne lui est pas expressément interdite par la Constitution ou que celle-ci ne réserve pas explicitement à un autre pouvoir. Cette théorie du pouvoir résiduaire appartenant au Législatif, fort ancienne en droit public, trouve sa confirmation dans les termes mêmes de l'article 78. Il est admis que les pouvoirs du Roi sont

limités, et qu'ils ne s'exercent que dans les limites indiquées par la Constitution, et qu'ils ne s'exercent que dans les limites indiquées par la Constitution, et qu'ils ne s'exercent que dans les limites indiquées par la Constitution.

De la possibilité de délégation des pouvoirs royaux, il n'est pas question dans la Constitution belge, mais elle existe dans certains de ces pays en vertu de textes constitutionnels, parfois complétés par des lois ou est prévue par la Constitution même contenant des dispositions permettant le transfert temporaire des fonctions royales.

Hoewel de verklaring van de Koning van 1 Augustus 1950 en het wetsontwerp van de Regering in feite hetzelfde doel nastreven als de boodschap van 15 April, stellen ze toch niet dezelfde rechtsformule voor : in zijn verklaring van 1 Augustus vraagt de Koning aan de Regering en het Parlement om een wet te doen goedkeuren tot toekenning van de koninklijke macht aan Prins Boudewijn. Aldus bevat het voorgelegde ontwerp niet meer het denkbeeld van een machtsoverdracht door de Vorst, maar wordt er in voorgesteld, de uitoefening van 's Konings grondwettelijke macht aan de Erfprins over te dragen in afwachting dat deze de Troon bestijgt.

Uw Commissie vroeg zich af op grond van welke regel in ons publiek recht de wetgevende macht aan een ander persoon dan de Vorst, de uitoefening van de koninklijke macht kon opdragen.

Wel voorziet de Grondwet in het geval van overlijden van de Koning, de minderjarigheid van de opvolger, de onmogelijkheid om te regeren, de vacature van de Troon. De toestand waarin het wetsontwerp bedoelt te voorzien, ingevolge het voornemen van de Koning, om van de uitoefening zijner grondwettelijke macht af te zien volgens de termen van de verklaring van 1 Augustus, is in de Belgische Grondwet niet uitdrukkelijk bepaald.

Uw Commissie heeft bijgevolg onderzocht of bij gemis van nauwkeurige tekst de wetgever er toe gemachtigd was ten deze maatregelen te treffen en zij heeft zich daarover bevestigend uitgesproken.

Weliswaar hebben de sovereigniteitsorganen, in ons publiek recht, slechts beperkende machten, die zij op de door de Grondwet (art. 25) vastgelegde wijze moeten uitoefenen, maar het juridisch leven van de volken maakt een gestadige ontwikkelingsgang door en de grondwetten kunnen niet al de toestanden voorzien.

« Tot welke organen behoren de machten en de rechten, die niet door de Grondwet voorzien zijn ? » In beginsel behoren zij onbetwistbaar tot de wetgevende macht. Zij behoren de Koning niet toe die geen andere machten bezit dan die welke hem formeel toegekend worden door de Grondwet en door de krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigde bijzondere wetten (art. 78 — Répertoire pratique du Droit belge, bd. II, blz. 882).

Deze beperking van de koninklijke machten wordt door geen enkele tekst, die met de tekst van artikel 78 te vergelijken is, op de wetgevende macht toegepast. Deze kan elke maatregel nemen waaromtrent niet uitdrukkelijk door de Grondwet verbod is opgelegd of die niet uitdrukkelijk aan een andere macht voorbehouden wordt. Deze in het publiek recht zeer oude theorie van de aan de wetgevende macht toebehorende residuaire macht vindt haar bevestiging in de termen

d'attribution (Giron, Dictionnaire n° 143). Dès lors, le résidu des pouvoirs non attribués doit appartenir à l'autre pouvoir politique soit au législateur (Centre d'Etude pour la réforme de l'Etat, p. 103 et note).

Les hypothèses dans lesquelles le Roi n'exerce pas ses fonctions constitutionnelles sont réglées par les articles 79, 82 et 85 de la Constitution, qui, dans chacun des cas désigne l'autorité qui l'exercera. Ainsi, lorsque le Roi vient à décéder, les fonctions constitutionnelles sont, jusqu'à la prestation de serment du Prince héritier, obligatoirement exercées par les ministres réunis en conseil. Lorsqu'il y a impossibilité pour le Roi de régner, ses attributions sont exercées par un Régent. En cas de vacance du trône, les pouvoirs royaux reviennent, jusqu'à désignation du successeur par les Chambres réunies, au Conseil des Ministres.

Mais, si la Constitution a prévu certains cas et si, dès lors, le législateur ne peut en rien, dans ces hypothèses, modifier la dévolution prévue par la Constitution, il n'en est pas de même lorsque d'autres circonstances viennent à mettre fin au règne du Souverain ou à l'interrompre.

Ainsi, la Constitution n'a rien prévu pour le cas où le Roi viendrait à abdiquer; cependant, dans une telle hypothèse, personne ne doute que le législateur soit autorisé à régler les modalités légales applicables et qu'il doit, dès lors, être procédé de la manière prévue à l'article 79 de la Constitution, pour le cas de décès du Souverain.

Par identité de motifs, le législateur pourra prendre toute mesure adéquate lorsque le Roi déclare qu'il a des motifs graves pour ne pas exercer ses fonctions.

La volonté d'abstention politique dans un but d'intérêt général exprimée par le Souverain oblige le Parlement à prendre les dispositions nécessaires pour que le pouvoir exécutif continue à être exercé d'une manière régulière.

Dans une matière connexe à celle aujourd'hui soumise au pouvoir législatif, celle des pouvoirs spéciaux, chaque fois que le jeu normal des institutions du pays fut menacé par la survenance d'un événement, imprévu lors de l'élaboration de la Constitution, la jurisprudence et la doctrine ont été amenées à élaborer des théories répondant à ces nécessités publiques.

Le projet de loi qui vous est soumis est inspiré par la nécessité impérieuse de pourvoir, dans l'intérêt général, à l'exercice des pouvoirs royaux. Il attribue l'exercice de ceux-ci au Prince Héritier et vous propose la procédure prévue par la Constitution dans des situations analogues.

Le projet élaboré par le Gouvernement a été amendé dans sa présentation et dans son texte par la Chambre des Représentants.

zelf van artikel 78. Aanvaard is dat de machten van de Koning toegekende machten zijn (Giron, Dictionnaire n° 143). Bijgevolg moet het residu der niet toegekende machten de andere politieke macht, zegge de wetgever, toebehoren (Centre d'Etude pour la réforme de l'Etat, blz. 103 en nota).

De gevallen waarin de Koning zijn grondwettelijke functies niet uitoefent, zijn geregeld bij de artikelen 79, 82 en 85 van de Grondwet, die in elk van die gevallen het gezag aanwijst die ze zal uitoefenen. Wanneer aldus de Koning komt te overlijden, worden de grondwettelijke functies tot bij de eedaflegging van de Erfprins verplicht uitgeoefend door de in raad vergaderde ministers. Wanneer er voor de Koning onmogelijkheid tot regeren bestaat, worden zijn bevoegdheden door een Regent uitgeoefend. In geval van vacature van de Troon, komen de koninklijke machten, tot wanneer de opvolger door de Verenigde Kamers is aangewezen, aan de Raad van Ministers toe.

Doch, al heeft de Grondwet sommige gevallen voorzien en al kan de wetgever, bijgevolg, in deze gevallen geen wijziging brengen in de door de Grondwet voorgeschreven toekenning, zulks is niet meer het geval wanneer andere omstandigheden aan de Regering van de Vorst een einde maken of die onderbreken.

Zo heeft de Grondwet niets voorzien voor het geval dat de Koning troonafstand mocht doen; niemand twijfelt er nochtans aan dat, in zulk geval, de wetgever gemachtigd is om de wettelijk toe te passen modaliteiten te regelen, en dat bijgevolg moet gehandeld worden zoals in artikel 79 van de Grondwet bepaald is voor het geval van overlijden van de Vorst.

Op grond van gelijke beweegredenen zal de wetgever elke passende maatregel kunnen treffen, wanneer de Koning verklaart dat hij ernstige redenen heeft om zijn functies niet uit te oefenen.

De door de Vorst uitgedrukte wil om zich in het algemeen belang van elke politiek te onthouden dwingt het Parlement tot het nemen van de nodige maatregelen opdat de uitvoerende macht verder op regelmatige wijze zou kunnen uitgeoefend worden.

In een stof die verwant is aan degene welke thans aan de wetgevende macht wordt voorgelegd, die nl. van de speciale machten telkens wanneer de normale werking van 's lands instellingen bedreigd werd door het voorkomen van een bij het opmaken der Grondwet onvoorzien gebeurtenis, werden de rechtspraak en de rechtsleer er toe genoopt theorieën uit te werken welke aan die politieke noodwendigheden beantwoorden.

Het wetsontwerp dat U is voorgelegd, is ingegeven door de gebiedende noodzakelijkheid, voor het algemeen belang, in de uitoefening der koninklijke macht te voorzien. Het draagt de uitoefening daarvan op aan de Kroonprins en stelt U voor de procedure toe te passen die in de Grondwet voor gelijkaardige toestanden is bepaald.

Het ontwerp van de Regering werd naar de inkleiding en naar de bewoordingen door de Kamer der Volksvertegenwoordigers gewijzigd.

L'article 1^{er} qui, originairement, comportait l'attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi par les Chambres réunies à l'Héritier présomptif de la Couronne, est aujourd'hui précisé par une référence expresse, incluse dans le texte légal proposé à la déclaration de S. M. le Roi Léopold III, en date du 1^{er} août. Cette référence ne se retrouvait antérieurement que dans le bref exposé des motifs.

Le même texte inclut également, par l'amendement de la Chambre, la référence aux articles 82, 83 et 84 de la Constitution.

Votre Commission souligne que l'exercice des pouvoirs royaux étant conféré au Prince Héritier, par suite de la volonté d'abstention politique manifestée par le Roi, dans l'intérêt général, il n'est pas fait application de l'article 82 de la Constitution au sens de la loi du 19 juillet 1945.

L'article 2 aux termes duquel les pouvoirs conférés par l'article 1^{er} sont exercés par le Prince Royal dès sa prestation de serment, n'a fait l'objet d'aucune objection. Il en est de même de l'article 3.

Votre Commission a examiné quel était, dans la procédure prévue, le rôle respectif des Chambres législatives siégeant séparément et des Chambres réunies. Le texte du projet, et plus spécialement les mots « est conféré » qui figurent à l'article 1^{er} pouvant à cet égard faire naître un doute.

Certains membres auraient souhaité voir remplacer les mots « est conféré » par les mots « peut être conféré ».

Il n'a toutefois pas semblé à votre Commission qu'il y ait lieu d'amender le texte soumis étant entendu que la portée du projet est bien de confier aux Chambres réunies, conformément à l'article 82, la décision à prendre dans les limites tracées par la loi, à la suite de laquelle elles se réuniraient.

Certains membres ont également été préoccupés de la question de la capacité civile du Prince Royal, celui-ci, bien qu'exerçant les pouvoirs constitutionnels du chef de l'Etat, ne tombant pas sous l'application de l'article 80, alinéa 1^{er} de la Constitution.

Votre Commission a été d'avis que la capacité civile du Prince Royal n'était affectée en rien par les pouvoirs politiques qui lui étaient conférés aussi longtemps qu'une loi n'apporte pas à cette capacité civile une quelconque modification. Dépositaire de l'exercice de pouvoirs constitutionnels, le Prince Royal aura, par le fait même, la capacité de remplir tous les actes de cette fonction.

La question a été posée de savoir comment, le moment venu, pourrait se réaliser l'acte du Roi permettant l'accession au Trône du Prince Royal étant donné que le Roi n'aurait pu nommer les ministres ayant sa confiance et susceptibles de porter la responsabilité de ses actes.

Artikel 1 bepaalde aanvankelijk dat de uitoefening van de grondwettelijke macht van de Koning door de Verenigde Kamers opgedragen wordt aan de vermoedelijke Troonopvolger; thans is het aangevuld door een uitdrukkelijke verwijzing, in de voorgestelde wettelijke tekst, naar de verklaring van Z. M. Koning Leopold III op 1 Augustus jl. Die verwijzing kwam vroeger enkel in de korte memorie van toelichting voor.

Dezelfde tekst voegt eveneens, door het amendement van de Kamer, de verwijzing naar de artikelen 82, 83 en 84 van de Grondwet in.

Uw Commissie wijst er op, dat, aangezien de uitoefening van de koninklijke macht aan de Erfprins wordt opgedragen ingevolge het door de Koning in het algemeen belang uitgesproken verlangen zich te onthouden van politieke handelingen, artikel 82 van de Grondwet niet toegepast wordt in de zin van de wet van 19 Juli 1945.

Tegen artikel 2, naar luid waarvan de bij artikel 1 opgedragen macht door de Koninklijke Prins wordt uitgeoefend zodra hij de eed heeft afgelegd, werd geen bezwaar gemaakt.

Uw Commissie heeft onderzocht wat in de voorziene procedure de onderscheidenlijke rol van de afzonderlijk zetelende Wetgevende Kamers en van de Verenigde Kamers is. De tekst van het ontwerp en bepaaldelijk de woorden « wordt... opgedragen » in het eerste artikel kunnen ten deze twijfel doen ontstaan.

Sommige leden hadden gewenst dat de woorden « wordt opgedragen » zouden vervangen worden door « kan worden opgedragen ».

Uw Commissie heeft echter niet gemeend dat de onderzochte tekst moest geamendeerd worden, vermits het ontwerp wel beoogt aan de overeenkomstig artikel 82 verenigde Kamers de beslissing toe te vertrouwen, welke dient getroffen binnen de grenzen van de wet, op grond waarvan zij zullen bijeenkomen.

Sommige leden hebben zich insgelijks bekommerd om de burgerlijke bekwaamheid van de Koninklijke Prins vermits hij, ofschoon hij de grondwettelijke macht van het Staatshoofd uitoefent, niet onder de toepassing van artikel 80, eerste lid, van de Grondwet valt.

Uw Commissie was van oordeel dat de burgerlijke bekwaamheid van de Koninklijke Prins in geen dele beïnvloed wordt door de politieke macht die hem wordt opgedragen, zolang aan de burgerlijke bekwaamheid bij een wet geen wijziging wordt gebracht. Bekleed met de uitoefening van de grondwettelijke macht, zal de Koninklijke Prins door het feit zelf bekwaam zijn om alle handelingen van die functie te vervullen.

De vraag is geopperd hoe de handeling van de Koning, die moet leiden tot de troonsbetijging van de Koninklijke Prins, op het daarvoor bepaalde ogenblik plaats zal kunnen hebben, daar de Koning immers de Ministers niet zal kunnen benoemen die zijn vertrouwen hebben en de verantwoordelijkheid voor zijn daden kunnen dragen.

Le Ministre de la Justice a répondu que cette responsabilité serait prise par les ministres du Prince Royal, celui-ci ayant la plénitude des pouvoirs constitutionnels du Roi.

L'ensemble du projet a été adopté par 15 voix contre 2 et 4 abstentions.

Le rapport a été adopté par 20 voix contre 1.

Le Rapporteur,

A. LILAR.

Le Président,

H. ROLIN.

De Minister van Justitie heeft geantwoord dat die verantwoordelijkheid zou genomen worden door de Ministers van de Koninklijke Prins, aangezien deze laatste de grondwettelijke macht van de Koning ten volle bezit.

Het geheel van het wetsontwerp werd met 15 tegen 2 stemmen aangenomen; 4 leden onthielden zich.

Dit verslag werd met 20 stemmen tegen 1 aangenomen.

De Verslaggever,

A. LILAR.

De Voorzitter,

H. ROLIN.