

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

14 OCTOBRE 1953.

PROJET DE DECLARATION

relatif à la révision des articles 1, alinéa 4, 25, 39, 47, 52, 57, 68 de la Constitution et des dispositions transitoires aux articles 47, 53 et 56bis.

PROPOSITION

de révision de la Constitution.
(de MM. Van Belle et Merlot.)

PROPOSITION

relative à la révision de la Constitution.
(de MM. René Lefebvre, Rey et Liebaert.)

AMENDEMENT
PRESENTE PAR M. PHILIPPART
AU PROJET DE DECLARATION
DE LA
CHAMBRE DES REPRESENTANTS
(doc. n° 693 — page 61)
PROPOSE PAR LA COMMISSION.

Dans l'énumération des articles à réviser, insérer ce qui suit, dans l'ordre numérique des articles :

De l'article 78.

JUSTIFICATION.

L'octroi, par le législateur, de pouvoirs spéciaux au Roi exige qu'il trouve dans la Constitution un fondement juridique qui, en dépit du

Voir :

556 : Projet de déclaration.
595, 611, 628, 633, 656 et 692 : Amendements.
453 (1951-1952) : Proposition de déclaration.
369 : Proposition de déclaration.
693 : Rapport.
696 : Avis des professeurs d'Université.
697, 698, 701, 716, 717, 718, 719 et 722 : Amendements.

14 OCTOBER 1953.

ONTWERP VAN VERKLARING

betreffende de herziening van artikel 1, lid 4, artikelen 25, 39, 47, 52, 57 en 68 van de Grondwet en van de overgangsbepalingen van de artikelen 47, 53 en 56bis.

VOORSTEL

tot herziening van de Grondwet.
(van de heren Van Belle en Merlot.)

VOORSTEL

tot herziening van de Grondwet.
(van de heren René Lefebvre, Rey en Liebaert.)

AMENDEMENT
VOORGESTELD DOOR DE HEER PHILIPPART
OP HET ONTWERP VAN VERKLARING
VAN DE
KAMER DER VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
(St. n° 693 — blz. 61)
VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

In de opsomming van de te herziene artikelen invoegen wat volgt, met inachtneming van de numerieke volgorde der artikelen :

Van artikel 78.

VERANTWOORDING.

De toekenning, door de wetgever, van bijzondere machten aan de Koning, moet in de Grondwet een juridische grondslag vinden die,

Zie :

556 : Ontwerp van verklaring.
595, 611, 628, 633, 656 en 692 : Amendementen.
453 (1951-1952) : Voorstel van verklaring.
369 : Voorstel van verklaring.
693 : Verslag.
696 : Advies van de Universiteitsprofessoren.
697, 698, 701, 716, 717, 718, 719 en 722 : Amendementen.

G.

principe essentiel de la séparation des pouvoirs, permette cette attribution.

Depuis la première guerre mondiale, le législateur a recouru fréquemment à des lois de délégation ou d'attribution de pouvoirs spéciaux à l'exécutif dans des matières qui ressortissaient au domaine du pouvoir législatif.

La constitutionnalité de ces lois a été vivement combattue par nos plus éminents juristes. Elles ont pris le caractère d'« expédients » que légitimerait une prétendue nécessité « morale ».

L'exercice par le Roi, lorsque le parlement est hors d'état de remplir sa mission, ainsi par l'invasion ennemie, de la plénitude des pouvoirs législatifs n'est pas ici en cause. En pareil cas, avec ou sans délégation, le Roi fait des lois. Quant à légitimer la délégation de pouvoirs législatifs au Roi par l'argument d'une prétendue nécessité dont le parlement serait seul juge, cette nécessité ne fut-elle que morale et dissimulât-elle une carence parlementaire devant la gravité des décisions à prendre, cette explication est une autre carence d'ordre juridique celle-ci.

La revision en gestation nous donne l'occasion d'établir le statut constitutionnel des lois attributives de compétence, en matière législative, au pouvoir exécutif.

Si nous ne saisissons pas cette occasion, nous condamnons pour l'avenir tout recours à la pratique de ce qui n'a été jusqu'ici que des expédients. Sachant l'inconstitutionnalité du désaisissement partiel, par le Parlement de la mission que lui confie le pacte fondamental, ayant l'occasion d'y remédier et ne l'ayant pas fait, nous marquerons notre adhésion à la condamnation de tout recours aux lois dites de pouvoirs spéciaux.

Est-il désirable que, dans des conjonctures particulièrement difficiles et comportant des décisions d'urgence, le gouvernement ne puisse obtenir des chambres par une loi d'attribution de compétence, le droit de régler par décrets des matières qui, normalement, appartiendraient à la compétence du pouvoir législatif? Non, sans doute. Les expériences antérieures, quelque incompatibles qu'elles aient été avec notre droit public, marquent qu'il est des cas où le parlement doit mandater l'exécutif pour faire immédiatement ce que le parlement ne pourrait faire qu'avec lenteur ou hésiterait à réaliser.

Les pouvoirs spéciaux doivent d'ailleurs s'étendre, pouvoir s'étendre le cas échéant, au domaine fiscal et aux pénalités.

C'est pourquoi nous envisageons qu'après étude du problème, la Constituante pourrait juger utile, des points de vue juridique et politique, de compléter l'article 78 par une disposition qui dirait en substance :

Dans les secteurs ou les matières qu'il détermine expressément et pour une durée de 6 mois au maximum, le pouvoir législatif, en cas d'urgence nécessaire, peut attribuer au Roi le droit de prendre des arrêtés, dénommés décrets, qui, dans le cadre de la Constitution, complètent ou modifient la législation, même en matière fiscale et en matière répressive. Ces décrets doivent être délibérés en conseil des ministres et porter les signatures d'iceux.

Sur les lois dites de pouvoirs spéciaux ou d'attribution de compétence consulter :

— Le traité de M. Pierre Wigny : « Le Droit Constitutionnel », notamment les n^{os} 71, 110, 465, 467 à 474.

— Josse Mertens : « Le Fondement Juridique des lois de pouvoirs spéciaux ».

— Roger Ockrent : « Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique ».

M. Ockrent déclare, en conclusion :

« ...ce système des pouvoirs spéciaux est un monstre juridique. » Il faudra partir d'autres bases juridiques constitutionnelles, et cela immédiatement, afin que les solutions de facilité ne s'imposent plus à nouveau et ne fassent perdre le bénéfice qu'un peuple est en droit d'attendre des expériences malheureuses qu'il a vécues.

» Il apparaît nécessaire de modifier certaines institutions fondamentales de notre pays. Il faut donc une constitution nouvelle, des textes nouveaux. En dehors d'eux, il n'y a point de salut ».

Les vues de M. Ockrent sont partagées par d'autres éminents juristes qui, avec lui, ont établi, pour la « délégation du pouvoir législatif au Roi » un avant-projet de réforme constitutionnelle. Citons notamment : MM. Pierre Ansiaux, Léon Cornil, feu René Marçq, Henri Simont, Marcel Vauthier, etc.

Cet aréopage n'hésite pas à dire, dans la notice explicative :

« ...Les lois de pouvoirs spéciaux ont particulièrement porté sur des

ondanks het hoofdzakelijk beginsel van de scheiding der machten, bedoelde toewijzing mogelijk maakt.

Sedert de eerste wereldoorlog heeft de wetgever herhaaldelijk zijn toevlucht genomen tot wetten houdende delegatie of toekenning van bijzondere machten aan de uitvoerende macht in aangelegenheden die normaal tot het gebied van de wetgevende macht behoorden.

De grondwettigheid van deze wetten werd door onze meest vooraanstaande rechtsgeleerden scherp bestreden. Zij hebben het karakter aangenomen van « lapmiddelen », gewettigd, naar men beweert, door een zogezegde « morele » noodzakelijkheid.

De uitoefening, door de Koning, van de volheid der wetgevende machten wanneer het Parlement niet in staat is zijn zending te vervullen, zoals bij vijandelijke inval, is hier buiten kwestie. In dergelijk geval maakt de Koning de wetten, met of zonder delegatie. Maar de delegatie van wetgevende machten aan de Koning rechtvaardigen met het argument van een zogezegde noodzakelijkheid waarover alleen het Parlement zou hebben te oordelen, zelfs indien deze noodzakelijkheid slechts van morele aard mocht zijn en een dekmantel voor het in-gebreke-blijven van het Parlement ten opzichte van de te nemen gewichtige beslissingen, zulke uitleg is een ander in-gebreke-blijven, ditmaal van juridische aard.

De in wording zijnde herziening verschaft ons de gelegenheid om het grondwettelijk statuut op te maken van de wetten tot toekenning, op wetgevend gebied, van bevoegdheid aan de uitvoerende macht.

Indien wij deze gelegenheid niet te baat nemen, veroordelen wij voor de toekomst elke toevlucht tot de praktijk die, tot nu toe, slechts gold als lapmiddelen. Gezien de ongrondwettigheid van de gedeeltelijke ontlasting, door het Parlement, van de zending die het door onze grondwet werd opgedragen, en daar wij de gelegenheid om dit te doen hebben laten voorbijgaan, zouden wij onze instemming betuigen met de veroordeling van elke toevlucht tot de zogenaamde wetten tot toekenning van bijzondere machten.

Is het, in bijzonder moeilijke omstandigheden welke snelle beslissingen eisen, wenselijk dat de Regering, door een wet tot toekenning van bevoegdheid, van de Kamers het recht niet zou bekomen om, door middel van decreten, zaken te regelen die, normaal, tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoren? Ongetwijfeld niet. De vroegere proefnemingen, hoe onverenigbaar zij ook zijn geweest met ons publiek recht, tonen aan dat zich gevallen kunnen voordoen waarin het Parlement aan de uitvoerende macht opdracht moet geven om onmiddellijk te doen wat door het Parlement slechts met traagheid zou kunnen worden verricht of wat het zou aarzelen door te drijven.

De bijzondere machten moeten zich trouwens uitstrekken, desnoods kunnen worden uitgebreid, tot het fiscaal gebied en tot de straffen.

Daarom menen wij dat de Grondwetgevende Vergadering het, na onderzoek van de kwestie, in juridisch en politiek opzicht nuttig zou kunnen oordelen artikel 78 aan te vullen met een bepaling, die in hoofdzaak het volgende zou behelzen :

« In de door haar uitdrukkelijk bepaalde sectoren of aangelegenheden, en voor een duur van ten hoogste zes maanden, kan de wetgevende macht, in geval van dringende noodzakelijkheid, de Koning er toe machtigen besluiten uit te vaardigen, decreten genaamd, die in het kader van de Grondwet de wetgeving aanvullen of wijzigen, zelfs in zake belastingen en strafzaken. Deze decreten moeten overlegd zijn door de in raad vergaderde ministers en de handtekening van deze laatste dragen. »

Wat de zogenaamde wetten van bijzondere machten of toekenning van bevoegdheid betreft, kunnen worden geraadpleegd :

— Het handboek van de heer Pierre Wigny : « Le Droit constitutionnel », o.m. de n^{os} 71, 110, 465, 467 tot 474.

— Josse Mertens : « Le Fondement juridique des Lois de pouvoirs spéciaux. »

— Roger Ockrent : « Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique. »

De heer Ockrent verklaart, tot besluit :

« ...dit stelsel der bijzondere machten is een juridisch monster. Men zal andere juridische grondwettelijke bases tot vertrekpunt moeten nemen, en zulks onmiddellijk, opdat men niet opnieuw in door gemakzucht ingegeven oplossingen zou vervallen, waardoor een volk het voordeel zou verliezen, dat het terecht mag verwachten als resultaat van de jammerlijke ervaringen die het heeft doorgemaakt. »

» Het blijkt noodzakelijk zekere fundamentele instellingen van ons land te wijzigen. Er moet dus een nieuwe Grondwet komen, en » nieuwe teksten. Daarbuiten is geen heil te verwachten. »

Het standpunt van de heer Ockrent wordt gedeeld door andere vooraanstaande juristen die, samen met hem, met het oog op de « delegatie van de wetgevende macht aan de Koning », een voorontwerp van grondwetshervorming hebben opgemaakt. Wij vermelden o.m. : de heren Pierre Ansiaux, Léon Cornil, wijlen René Marçq, Henri Simont, Marcel Vauthier, enz...

Deze areopagus schrikt er niet voor terug, in de verklarende nota te zeggen :

« ...De wetten van bijzondere machten hadden in het bijzonder

» matières monétaires, financières, fiscales, budgétaires et économiques;
» parfois sur des matières administratives ou même judiciaires.

» C'est dire qu'elles ont embrassé un domaine législatif très vaste.
» Ce sont aussi des lois de pouvoirs spéciaux qui ont été surtout à
» l'origine de l'évolution politique la plus remarquable de ces der-
» nières années : l'interventionnisme économique.

» C'est en vain que la doctrine a essayé de comprendre le système
» des lois de pouvoirs spéciaux dans le cadre de notre droit public.
» Les théories qu'elle a défendues ont toutes échoué, soit qu'elles fus-
» sent elles-mêmes inconstitutionnelles, soit que, en restant dans les
» limites de la Constitution, elles n'aient pu justifier celles des lois de
» pouvoirs spéciaux que nous avons connues, et qui donnent au Roi
» le pouvoir de prendre des arrêtés royaux pour des matières réservées
» constitutionnellement à la compétence du pouvoir législatif.

» Les lois de pouvoirs spéciaux que nous avons connues étaient des
» lois inconstitutionnelles. Elles sont la manifestation d'une crise pro-
» fonde des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif,
» tels qu'ils sont organisés par notre Constitution, crise institutionnelle,
» qui exige une réforme institutionnelle.

» Le phénomène des pouvoirs spéciaux s'est trop souvent répété
» pour qu'il ne corresponde pas à une exigence réelle et inéluctable
» à laquelle il faut donner une forme juridique qui corresponde aux
» principes de notre droit public. »

Ces quelques considérations décideront la Chambre, nous ne pouvons
en douter, à comprendre l'article 78 parmi les dispositions à reviser le
cas échéant.

A l'objection que la réforme constitutionnelle est urgente aux fins de
valider *post hoc* la ratification du traité de la Communauté Européenne
de Défense et d'adhérer plus tard à une confédération européenne, nous
répondons : rien n'empêchera la Constituante de se prononcer d'abord
sur la révision des articles 25 et 68. Incontinent après ce vote et l'adhé-
sion royale, la loi portant révision de ces deux dispositions pourra être
promulguée et devenir partie intégrante de la Constitution. Après quoi
le Parlement pourra continuer l'étude et la mise au point des textes qui
réviseront d'autres articles du pacte et qui lui auront été déferés par
la même loi actuellement en discussion.

On opposera à notre manière de voir qu'il serait désirable de con-
damner le recours à des lois attributives de pouvoirs spéciaux à l'exé-
cutif. Ce sont des mots. L'expérience nous révèle qu'à maintes reprises
depuis 1919 il a été recouru à semblables expédients et les juristes
qui ont étudié le problème n'hésitent pas à déclarer qu'il faut organiser
et légaliser le recours exceptionnel à cette attribution. (Voir l'étude de
M. Ockrent précitée).

D'autres, quelque peu désinvoltes, déclarent : « le cas échéant on
votera de nouvelles lois d'attribution de pouvoirs : elles sont inconsti-
tutionnelles, mais il n'est pas de juridiction qui puisse en constater le vice.
Cela restera un expédient comme par le passé ».

Nous nous élevons avec force contre semblable mentalité. Le légis-
lateur devrait être le dernier à s'accommoder d'un viol sans excuse de
notre pacte fondamental.

» betrekking op monetaire, financiële, fiscale, budgetaire en economi-
» sche aangelegenheden; soms op bestuurlijke of zelfs gerechtelijke
» zaken.

» Dit wil zeggen, dat zij een zeer ruim wetgevend gebied hebben
» bestreken. Het zijn eveneens wetten van bijzondere machten die aan
» de oorsprong liggen van de merkwaardigste politieke ontwikkeling
» van de jongste jaren : het economisch interventionisme.

» Tevergeefs heeft de rechtsleer getracht het stelsel van de wetten
» van bijzondere machten op te nemen in het kader van ons publiek
» recht. De theorieën die zij heeft verdedigd hebben alle schipbreuk
» geleden, hetzij omdat zij zelf ongrondwettig waren, hetzij omdat zij,
» alhoewel zij binnen de perken van de Grondwet bleven, toch niet er in
» slaagden deze wetten van bijzondere machten te rechtvaardigen,
» waarbij aan de Koning de macht wordt verleend Koninklijke besluiten
» te nemen in aangelegenheden, die krachtens de Grondwet aan de
» bevoegdheid van de wetgevende macht worden voorbehouden.

» De wetten van bijzondere machten die wij hebben gekend waren
» ongrondwettige wetten. Zij zijn de uiting van een ingrijpende crisis
» in de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht,
» zoals zij worden ingericht door onze Grondwet, institutionele crisis,
» die een hervorming van de instellingen eist.

» Het verschijnsel der bijzondere machten heeft zich reeds al te dik-
» wijls voorgedaan om niet te beantwoorden aan een werkelijke en on-
» vermijdelijke vereiste, waaraan een rechtsvorm moet gegeven wor-
» den, die overeenstemt met de beginselen van ons publiek recht. »

Wij twifelen er niet aan, dat deze enkele beschouwingen de Kamer
er zullen toe aanzetten, artikel 78 op te nemen onder de eventueel te
herziene bepalingen.

Op de opwerping, dat de grondwetsherziening dringend is, ten einde
daarna de bekrachtiging van het verdrag betreffende de Europese
Defensie Gemeenschap rechtsgeldig te maken en later toe te treden tot
een Europese confederatie, antwoorden wij wat volgt : Niets zal de
Grondwetgevende Vergadering verhinderen zich eerst uit te spreken
over de herziening van de artikelen 25 en 68. Onmiddellijk na die stem-
ming en 's Konings goedkeuring, kan de wet tot herziening van beide
bepalingen uitgevaardigd worden en een onderdeel worden van de
Grondwet. Daarna kan het Parlement de studie en uitwerking voort-
zetten van de teksten tot herziening van andere artikelen van het pakt,
die door dezelfde thans besproken wet aan de Kamers zullen worden
voorgelegd.

Tegen onze zienswijze zal men kunnen opwerpen dat het wenselijk
ware het beroep op wetten tot toekenning van bijzondere machten
aan de uitvoerende macht te veroordelen. Dit zijn louter woorden. De
ondervinding toont ons aan, dat men sedert 1919 herhaaldelijk zijn toe-
vlucht genomen heeft tot dergelijke lapmiddelen, en de rechtsgeleerden,
die het vraagstuk ingestudeerd hebben, aarzelen niet te verklaren dat
de wijze waarop men in uitzonderlijke gevallen zijn toevlucht neemt tot
deze toekenning dient ingericht en bij de wet vastgelegd. (Zie voor-
melde studie van de heer Ockrent).

Anderen verklaren enigszins luchthartig : « desgevallend zal men
nieuwe wetten tot toekenning van machten goedkeuren; zij zijn ongrond-
wettig, doch er bestaat geen rechtsmacht die het gebrek er van mag
vaststellen. Het zal, zoals voorheen, een lapmiddel blijven. »

Wij verzetten ons met klem tegen dergelijke opvatting. De wetgever
zou de laatste moeten zijn om genoegen te nemen met een schending
zonder enige verontschuldiging van onze grondwet.

M. PHILIPPART.