

Chambre des Représentants

Kamer der volksvertegenwoordigers

29 OCTOBRE 1947.

PROPOSITION

de revision de la Constitution.

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION SPECIALE (1)

PAR M. du BUS de WARNAFFE.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème soumis à votre commission spéciale était un problème de droit public « chimiquement pur ».

Pas un instant votre commission ne s'est arrêtée au fond de la question traitée par la proposition qui fit l'objet de ses études et discussions.

Cela ne l'empêche pas de déclarer ici qu'elle est unanimement consciente et soucieuse des réalités que révèle la co-existence de nos deux grandes communautés ethniques, et combien elle souhaite qu'une confrontation appro-

(1) Composition de la Commission spéciale : MM. Van Cauwelaert, président; Bohy, De Vleeschauwer, du Bus de Warnaffe, Harmel, Lefèvre (Théo), Mundelee, Somerhausen, Soudan, Terfve.

Voir :

257 : Proposition.

29 OCTOBER 1947.

VOORSTEL

tot herziening van de Grondwet.

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (1)
UITGEBRACHT

DOOR DE HEER du BUS de WARNAFFE.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het vraagstuk dat aan uw bijzondere commissie werd voorgelegd, was een vraagstuk van « scheikundig zuiver » publiekrecht.

Uw Commissie heeft geen enkel ogenblik stilgestaan bij de grond van het vraagstuk behandeld in het voorstel dat het voorwerp van haar studie en besprekingen uitmaakte.

Dit belet haar niet hier te verklaren dat zij zich eenparig rekenschap geeft van en bezorgd is over de problemen die worden opgeworpen door het gelijktijdig bestaan van onze twee grote volksgemeenschappen, en hoezeer

(1) Samenstelling van de Bijzondere Commissie : de heren Van Cauwelaert, voorzitter; Bohy, De Vleeschauwer, du Bus de Warnaffe, Harmel, Lefèvre (Théo), Mundelee, Somerhausen, Soudan, Terfve.

Zie :

257 : Voorstel.

fondie et loyale des desiderata et besoins de la Wallonie et de la Flandre puisse aboutir à une parfaite harmonie de rapports entre le Nord et le Sud du pays, compris l'un et l'autre et tous les deux aidés par une capitale où s'opère leur jonction et leur fusion. Votre commission espère qu'à très bref délai l'on puisse entamer et mener à un heureux aboutissement l'examen complet de la situation démographique, économique, culturelle et politique dans l'ensemble du royaume.

Mais, encore un coup, là n'était et ne pouvait pas être le problème pour votre commission.

Ce problème se posait en des termes à la fois fort simples, de caractère théorique et de portée générale: « Pendant une Régence, la Chambre peut-elle prendre en considération une proposition de revision constitutionnelle » ?

C'est à cette question que votre commission fut chargée d'apporter réponse.

Par la prise en considération d'une proposition de loi, la Chambre ne se prononce pas sur l'attitude qu'elle adoptera à son égard au cours de la discussion et au moment du vote de cette proposition. Mais elle reconnaît que la proposition peut être discutée et, dans des mesures variables, mérite de l'être.

Dès l'instant de la prise en considération, la proposition entre dans la machine à fabriquer les lois. Elle est insérée dans le premier des engrenages dont l'enclenchement la fera passer de l'examen en sections ou en commission à la discussion publique, au renvoi au Sénat, à la signature du Chef de l'Etat, à la publication au *Moniteur* et à l'insertion définitive dans nos Codes.

La prise en considération d'une proposition de loi n'est pas un simple geste de platonique courtoisie à l'endroit de son auteur. C'est une consécration. C'est un engagement de discussion dont l'auteur de la proposition peut exiger l'exécution.

C'est pourquoi avant de s'engager à discuter, la Chambre est en droit et a le devoir de rechercher si la proposition peut être livrée aux débats sans que soient transgressées les règles essentielles qui président à son fonctionnement, et dont la première est dictée par le serment de chacun de ses membres: « Je jure d'observer la Constitution. »

Pourquoi l'examen de la constitutionnalité de la proposition de l'honorable M. Grégoire et consorts a-t-il été confié à une commission spéciale ?

zij wenst, dat een grondige en loyale confrontatie van de wensen en behoeften van Wallonië en Vlaanderen zou leiden tot een volkomen harmonie van de verhoudingen tussen het Noorden en het Zuiden van het land, waarbij beide begrepen en geholpen worden door een hoofdstad waar zij zich bij elkaar voegen en versmelten. Uw Commissie hoopt, dat zeer spoedig een aanvang zal kunnen worden gemaakt met het volledig onderzoek van de demografische, economische, culturele en politieke toestand van het Rijk in zijn geheel en dat voor dit vraagstuk een gelukkige oplossing zal worden gevonden.

Maar nogmaals, dit was niet en kon niet het vraagstuk zijn dat zich voor uw commissie stelde.

Dit vraagstuk stelde zich in zeer eenvoudige bewoordingen, van theoretische aard en van algemene betekenis: « Kan de Kamer, tijdens een Regentschap, een voorstel tot herziening van de Grondwet in overweging nemen ? »

Het is op die vraag dat uw commissie diende te antwoorden.

Door de inoverwegingneming van een wetsvoorstel spreekt de Kamer zich niet uit over de houding welke zij er tegenover zal aannemen tijdens de behandeling en op het ogenblik van de stemming over dit voorstel. Maar zij erkent, dat het voorstel kan worden behandeld en, naar gelang het geval, verdient te worden behandeld.

Zodra een voorstel in overweging wordt genomen, wordt het opgenomen in het mechanisme voor de vervaardiging van de wetten. Het wordt gevat in het eerste deel van het raderwerk waarvan de koppeling het van het onderzoek in de afdelingen of in de commissie, zal doen overgaan naar de openbare behandeling, de verzen- ding naar de Senaat, de ondertekening door het Staats- hoofd, de bekendmaking in het *Staatsblad* en de definitieve opneming in onze Wetboeken.

De inoverwegingneming van een wetsvoorstel is niet een eenvoudig gebaar van platonische hoffelijkheid tegenover de indiener er van. Het is een bekrachtiging. Het is een verbintenis tot behandeling waarvan de indiener van het voorstel de tenuitvoerlegging kan eisen.

Het is om die reden dat de Kamer, vooraleer zich tot de behandeling te verbinden, gerechtigd is en de plicht heeft na te gaan of het voorstel tot de openbare behandeling kan worden toegelaten zonder dat de essentiële regelen van haar werking worden overtreden, en waarvan de eerste ingegeven is door de eed van elk van haar leden: « Ik zweer de Grondwet na te leven. »

Waarom werd het onderzoek van de grondwettelijkheid van het voorstel van de heer Grégoire c.s. aan een bijzondere commissie opgedragen ?

Rappelons les débats qui se sont instaurés à la Chambre le 26 juin 1947 et la conclusion qui s'en est dégagée.

Au moment d'aborder la prise en considération, le Président de notre assemblée, pour des raisons qu'il développa, fit part de son sentiment personnel sur l'irrecevabilité de la demande de prise en considération pour des motifs d'ordre constitutionnel, sans toutefois vouloir imposer son point de vue à la Chambre.

Votre rapporteur émit une opinion identique à celle de l'honorable M. Van Cauwelaert.

Après quoi l'honorable M. Van Belle fit observer que trois opinions différentes s'étaient fait jour parmi les juristes sur la question.

Sur quoi l'honorable M. Rey déclara qu'il était impossible d'avoir une conviction sans avoir procédé à une confrontation préalable des opinions, et demanda qu'avant de se prononcer sur la prise en considération, le bureau de la Chambre constituât une commission chargée d'examiner les objections d'ordre constitutionnel soulevées contre celle-ci, et de faire rapport dans le plus bref délai.

Défendue et combattue, appuyée par le Gouvernement, la résolution proposée par l'honorable M. Rey fut votée par 110 voix contre 46 et 17 abstentions.

..

Dans l'esprit même de la résolution ainsi votée par la Chambre, et aux fins de pouvoir procéder à la confrontation des opinions, votre commission, dans sa réunion du 16 juillet 1947, chargea son rapporteur de solliciter sur la question qui lui était soumise l'avis des professeurs de droit public de nos universités, ainsi que l'opinion de M. le professeur Dehousse, qui avait été invoquée par l'honorable M. Van Belle.

Le jour même votre rapporteur se mit en rapport avec les personnalités désignées par la commission. Il en reçut dans la suite, avec autorisation de les publier, des consultations de MM. Lespes et Van Tichelen, de l'Université de Bruxelles; de M. Mast, de l'Université de Gand; de MM. Dor et Moureau, de l'Université de Liège; de M. P. De Visscher, de l'Université de Louvain.

Vous constaterez l'unanimité des opinions consignées dans ces consultations, reproduites en annexes au présent rapport.

Votre commission n'en déplore que davantage de n'avoir point été mise en possession d'une consultation qui eût exposé un point de vue dissident, et eût permis une « confrontation des opinions. » (1) Force lui a donc été de rencontrer ce point de vue dissident sous la forme qui fut exprimée par l'honorable M. Van Belle au cours de la séance de la Chambre du 26 juin 1947.

(1) La note de M. le Professeur Dehousse est parvenue dans la suite. Elle est reproduite ci-après, avec les observations de la Commission Spéciale (pp. 25-30).

Herinneren wij aan de besprekingen in de Kamer op 26 Juni 1947 gehouden en aan het besluit dat er werd uit afgeleid.

Op het ogenblik van de inoverwegingneming, deed de Voorzitter van onze vergadering, om redenen die hij uiteenzette, zijn persoonlijke mening kennen omtrent de niet-ontvankelijkheid van de vraag tot inoverwegingneming wegens redenen van grondwettelijke aard, zonder evenwel zijn standpunt aan de Kamer te willen opdringen.

Uw verslaggever sprak dezelfde mening uit als de heer Van Cauwelaert.

Waarna de heer Van Belle opmerkte dat onder de juristen drie verschillende meningen omtrent het vraagstuk werden vooropgezet.

Daarop verklaarde de heer Rey, dat het onmogelijk was een overtuiging te hebben zonder voorafgaande confrontatie van de meningen, en vroeg dat, vooraleer zich over de inoverwegingneming uit te spreken, het Bureau van de Kamer een commissie zou instellen belast met het onderzoek van de bezwaren van grondwettelijke aard tegen deze en die zo spoedig mogelijk verslag zou uitbrengen.

De resolutie van de heer Rey werd verdedigd en bestreden, maar door de Regering gesteund en met 110 stemmen tegen 46 en 17 onthoudingen goedgekeurd.

..

Volgens de bedoeling zelf van de aldus door de Kamer aangenomen resolutie en met het oog op de confrontatie van de meningen, belastte uw commissie, in haar vergadering van 16 Juli 1947, haar verslaggever ermede over het haar voorgelegde vraagstuk het oordeel in te winnen van de professoren in het publiekrecht aan onze universiteiten, alsmede de mening van de heer professor Dehousse, welke door de heer Van Belle werd ingeroepen.

Dezelfde dag nog stelde uw verslaggever zich in verbinding met de door de commissie aangewezen personaliteiten. Dientengevolge ontving hij, met toelating ze bekend te maken, de adviezen van de heren Lespes en Van Tichelen van de Universiteit te Brussel; van de heer Mast van de Universiteit te Gent; van de heren Dor en Moureau van de Universiteit te Luik; van de heer P. De Visscher van de Universiteit te Leuven.

Gij zult de eenstemmigheid vaststellen van de in die adviezen vastgelegde meningen, die als bijlage bij dit verslag worden gegeven.

Uw commissie betreurt des te meer niet in het bezit te zijn gesteld van een advies dat een afwijkend standpunt zou hebben uiteengezet en een « confrontatie van de meningen » zou hebben mogelijk gemaakt (1). Zij was dan ook genoodzaakt dit afwijkend standpunt te horen in de vorm voorgedragen door de heer Van Belle tijdens de vergadering van de Kamer van 26 Juni 1947.

(1) De nota van de heer Professor Dehousse gewerd ons achteraf. Zij is verder in dit stuk te vinden, met de opmerkingen van de Bijzondere Commissie (blz. 25-30).

C'est sur base de ces éléments, ainsi que des discussions poursuivies en son sein, que votre commission a été amenée aux conclusions consignées ci-après.

**

Nous n'avons pas à improviser ni à innover une doctrine en ce qui concerne le caractère d'une prise en considération en l'espèce.

A l'occasion du débat sur la prise en considération d'une proposition similaire à celle qui nous occupe et déposée par l'honorable M. Vos, M. Vandervelde déclara à la Chambre, le 19 juillet 1932 :

« Lorsqu'il s'agit de revision constitutionnelle, le vote affirmatif sur la prise en considération n'est pas simplement un acte de courtoisie : il implique en faveur de la revision un préjugé favorable. *Il a toujours été le premier acte de la procédure révisionniste elle-même.* »

Nous n'avons rien à ajouter, à retrancher ni à amender à cet axiome de départ.

Dès lors, depuis son stade initial, le problème est dominé et doit être régi par les articles 84 et 131 de la Constitution.

Rappelons ces deux articles :

« Art. 84. — Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence. »

« Art. 131. — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

» Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

» Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

» Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi sur les points soumis à la revision.

» Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Le problème et sa solution ne peuvent être conçus en dehors du cadre de ces deux seuls articles.

Quel est, en effet, le déroulement constitutionnel de la procédure en revision ?

Les deux Chambres doivent d'abord déclarer qu'il y a lieu à changement de tels articles de la Constitution qu'elles désignent. Une déclaration concordante doit être faite par le Roi, troisième branche du pouvoir législatif. C'est ainsi qu'il a été procédé en 1892 (*Moniteur des 23/24 mai 1892*) et en 1919 (*Moniteur du 23 octobre 1919*), en conformité avec l'article 131 de la Constitution.

Het is op grond van die gegevens, alsmede op grond van de in haar schoot gevoerde besprekingen, dat uw commissie tot de hierna vermelde besluiten is gekomen.

**

In 't onderhavige geval dienen wij, wat het kenmerk van een inoverwegingneming betreft, geen leer te improviseren of in te voeren.

Naar aanleiding van de bespreking over de inoverwegingneming van een gelijksoortig voorstel ingediend door de heer Vos, verklaarde de heer Vandervelde, op 19 Juli 1932 in de Kamer :

« Wanneer het over grondwetsherziening gaat, is de jastemming over de inoverwegingneming niet eenvoudig een daad van hoffelijkheid : zij sluit een gunstig vooroordeel voor de herziening in. *Zij is altijd de eerste handeling geweest van de herzieningsprocedure zelf.* »

Wij hebben niets toe te voegen, niets af te doen of te wijzigen aan dit uitgangsaxioma.

Derhalve wordt het vraagstuk, van zijn beginstadium af beheerst en moet het worden geregeld door de artikelen 84 en 131 der Grondwet.

Herinneren wij aan die twee artikelen :

Art. 84. — « Gedurende een regentschap kan geen verandering aan de Grondwet worden toegebracht. »

Art. 131. — « De wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er reden bestaat tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

» Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

» Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 71 bijeengeroepen.

» Die Kamers beslissen, in gemeen overleg met de Koning, over de punten welke dienen herzien te worden.

» In dat geval mogen de Kamers niet beraadslagen zo niet ten minste twee derden van de leden, waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; geen verandering is aangenomen, indien niet ten minste twee derden van de uitgebrachte stemmen zich er voor verklaard hebben. »

Het vraagstuk en de oplossing er van kunnen niet worden opgevat buiten het kader van die twee artikelen.

Inderdaad, hoe verloopt grondwettelijk de procedure tot herziening ?

Beide Kamers dienen vooreerst te verklaren, dat er reden bestaat tot wijziging van zodanige artikelen van de Grondwet die zij aanwijzen. Een overeenstemmende verklaring dient te worden gedaan door de Koning, derde tak van de wetgevende macht. Aldus werd te werk gegaan in 1892 (*Staatsblad van 23/24 Mei 1892*) en in 1919 (*Staatsblad van 23 October 1919*), overeenkomstig artikel 131 der Grondwet.

Dès le premier moment de la procédure, il y a et il faut donc action conjointe et concordante du « pouvoir législatif », c'est-à-dire des deux Chambres et du Roi qui n représentent respectivement l'une des trois branches.

Cette triple déclaration n'est pas une loi, mais y est assimilée. A dater du dixième jour après sa publication au *Moniteur*, et sans qu'il faille d'arrêté royal, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit; des élections doivent avoir lieu dans les quarante jours suivant la dissolution, les deux Chambres nouvelles doivent être réunies dans les deux mois qui suivent la dissolution « et statuent de commun accord avec le Roi sur les points soumis à révision ».

Aucun de ces quatre stades ne constitue une « procédure préalable »; ils forment un tout, dont l'enchaînement est automatique dès la publication de la déclaration de révision, et cela dans un complexe de formalités de caractère solennel et indivisible qui constituent la confection même de la loi.

A chacun de ces stades et dès l'origine, le Roi doit pouvoir défendre les prérogatives de la Couronne par l'organe de ses Ministres, tant dans le texte de la déclaration de révision qu'au sein de la section centrale ou de la Commission spéciale et qu'au cours des débats publics dans les anciennes Chambres et dans les nouvelles.

A l'encontre de ces principes, prétendre que les prérogatives royales seraient sauvées et que la Constitution serait observée dès l'instant où il resterait au Roi le simple pouvoir de sanctionner en le promulguant le travail de révision opéré sans lui, c'est précisément aboutir à ce que le constituant a voulu éviter en interdisant une révision constitutionnelle au cours d'une régence (art. 84).

Il y a, à cet égard, interprétation constante et unanime de la doctrine. (Voir les auteurs cités dans les consultations reproduites en annexes.)

Votre commission ne peut que constater cette unanimité, en reconnaître le bien-fondé, et en tirer la conclusion, à savoir: l'irrecevabilité de la prise en considération d'une proposition de révision constitutionnelle au cours d'une régence, pour la raison que la procédure révisionniste forme un tout et que, dans ces conditions, l'article 84 de la Constitution, interprété dans la mesure où sa clarté le rendrait nécessaire, constitue une défense impérative et un obstacle infranchissable.

En concluant de la sorte, votre commission ne fait d'ailleurs qu'entériner une décision conforme et récente de la Chambre, à qui l'identique problème principal fut soumis lors de la demande de prise en considération d'une proposition de changement à la Constitution, déposée par l'honorable M. Demuyter.

Que la portée de cette proposition de modification constitutionnelle eût une portée infiniment plus restreinte que

Van het eerste ogenblik af van de procedure, is er en dient er dus samengevoegde en overeenstemmende handeling te zijn van de « wetgevende macht », dit wil zeggen van beide Kamers en van de Koning die er onderscheidenlijk een van de drie takken van vertegenwoordigen.

Die drievoudige verklaring is geen wet, maar wordt er mede gelijkgesteld. Te rekenen van de tiende dag na haar bekendmaking in het *Staatsblad* zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden, zonder dat er een Koninklijk besluit nodig is; de verkiezingen dienen plaats te hebben binnen veertig dagen volgend op de ontbinding; binnen twee maanden volgend op de ontbinding, dienen de twee nieuwe Kamers bijeengeroepen « en in gemeen overleg met de Koning te beslissen over de punten welke dienen herzien te worden ».

Geen enkel van die vier stadia maakt een « voorafgaande procedure » uit; zij vormen een geheel, waarvan de aaneenschakeling automatisch gebeurt van af de bekendmaking van de verklaring tot herziening, en dit in een complex van formaliteiten van plechtige en ondeelbare aard, die de bewerking van de wet zelf uitmaken.

Bij elk van die stadia en van het begin af, moet de Koning de voorrechten van de Kroon kunnen verdedigen door bemiddeling van zijn ministers, zowel in de tekst zelf van de verklaring tot herziening als in de schoot van de middenafdeling of van de bijzondere commissie, en tijdens de openbare behandeling in de oude en in de nieuwe Kamers.

In tegenstelling met die grondbeginselen beweren, dat de koninklijke voorrechten onaangetast zouden blijven en de Grondwet geëerbiedigd van het ogenblik af dat aan de Koning eenvoudig de macht wordt gelaten het herzieningswerk, dat zonder hem geschiedde, te bekrachtigen en af te kondigen, leidt dit juist tot wat de grondwetgever heeft willen vermijden wanneer hij een grondwetsherziening tijdens een regentschap heeft verboden (artikel 84).

In dit opzicht, waren alle interpretaties van de leer het te allen tijde eenparig eens. (Zie de schrijvers vermeld in de hierbij opgenomen adviezen.)

Uw commissie kan niet nalaten deze eenparigheid vast te stellen, de gegrondheid er van te erkennen en er het besluit uit te trekken, dat de inoverwegingneming van een voorstel tot herziening van de Grondwet tijdens een regentschap niet ontvankelijk is, omdat de rechtspleging van de herziening een geheel vormt en omdat artikel 84 der Grondwet, in deze voorwaarden, wanneer het wordt uitgelegd voor zover het nog klaarheid vereist, een dwingend verbod en een onoverkomelijke hinderpaal uitmaakt.

Door dit besluit, bekrachtigt uw commissie, overigens, slechts een gelijkkluidende beslissing die onlangs werd genomen door de Kamer, aan dewelke hetzelfde principiële probleem werd voorgelegd bij de vraag tot inoverwegingneming van een door de heer Demuyter ingediend voorstel tot wijziging der Grondwet.

Het heeft weinig belang, dat de draagwijdte van dit voorstel tot herziening van de Grondwet veel beperkter

la proposition de l'honorable M. Grégoire et consorts, il importe peu. Encore une fois, ce n'étaient pas des considérations relatives à la portée intrinsèque de la proposition qui étaient en jeu, mais bien le principe d'une revision constitutionnelle au cours d'une régence.

L'honorable M. Somerhausen déclara à ce sujet: « Si nous suivons l'invitation de M. Demuyter de modifier l'article 125, automatiquement les Chambres devront être dissoutes et automatiquement nous nous trouverons engagés dans la procédure que l'article 84 nous interdit formellement. » Et il invita la Chambre à refuser de prendre en considération cette proposition inconstitutionnelle.

L'honorable M. Huysmans à son tour fit valoir que la question de recevabilité ne concernait pas l'assemblée, mais son Président; que la proposition n'était pas recevable et qu'à ce titre, « même s'il se trouvait une majorité dans cette chambre pour approuver le geste « décoratif » de l'honorable membre, il ne faudrait pas le mettre aux voix ».

La Chambre rejeta la prise en considération. (*Annales parlementaires*, Chambre, séance du 21 mai 1946, pp. 299 et 300.)

Les raisons de l'attitude qu'elle adopta alors subsistent intégralement, par identité de motifs.

* *

Une question subsidiaire se pose, soulevée par une déclaration de M. le sénateur Rolin et suivant laquelle la Constitution ne s'opposerait pas à une étude préalable des problèmes de revision constitutionnelle, « fût-ce à titre provisoire, dans un organisme *ad hoc*, qui serait créé en vue de cette étude ». (*Annales parlementaires*, Sénat, séance du 9 avril 1946, p. 54.)

Pour les raisons exposées plus haut, cette étude préalable ne pourrait évidemment se concevoir qu'en dehors du cadre tracé par l'article 131 de la Constitution, c'est-à-dire sur un plan extraconstitutionnel, à défaut de quoi il serait inconstitutionnel. Mais dès lors que ce plan doit être extraconstitutionnel, une étude préalable ne peut s'entendre que suivant des modalités qu'envisagent à la fin de leur consultation MM. Dor et Moureau.

Ces juristes imaginent un organe d'étude et d'information, non parlementaire dans son origine, non exclusivement parlementaire dans son essence, et qui aurait pour mission d'étudier toutes questions pouvant faire l'objet des délibérations d'une future constituante.

Il va sans dire que, dans ces limites et conditions, la Constitution ne s'oppose pas à l'étude préalable des problèmes de revision, pas plus qu'elle ne s'oppose à aucune initiative tendant à l'examen de questions de droit public. Mais on comprend également pourquoi semblable organisme d'étude ne pourrait se voir conférer aucune compétence ou autorité dans un domaine qui relève des prérogatives

was dan die van het voorstel van de heer Grégoire c. s. Ook hier waren het geen overwegingen betreffende de innerlijke waarde van het voorstel die op 't spel stonden, maar wel het beginsel van een herziening der Grondwet tijdens een regentschap.

De heer Somerhausen verklaarde dienaangaande: « Indien wij ingaan op het verzoek van de heer Demuyter om artikel 125 te wijzigen, zouden de Kamers automatisch moeten ontbonden worden en zouden wij automatisch komen te staan voor de procedure die ons door artikel 84 uitdrukkelijk wordt verboden ». En hij vroeg aan de Kamer dit ongrondwettelijk voorstel niet in overweging te nemen.

De heer Huysmans deed, op zijn beurt, uitschijnen dat de kwestie der ontvankelijkheid niet de vergadering, maar haar Voorzitter aanging; dat het voorstel niet ontvankelijk was en als dusdanig, « zelfs indien in deze Kamer een meerderheid werd gevonden om het « decoratief » gebaar van het achtbaar lid te stemmen », niet ter stemming moest worden gelegd.

De Kamer verwierp de inoverwegingneming (*Parl. Handel*, Kamer, Vergadering van 21 Mei 1946, blzn. 299 en 300).

De redenen van de houding die zij toen aannam, blijven op grond van gelijke overwegingen, ten volle bestaan.

* *

Een kwestie van bijkomende aard wordt opgeworpen door een verklaring van de heer Senator Rolin, volgens dewelke de Grondwet zich niet zou verzetten tegen een voorafgaande studie van de problemen der grondwetsherziening, « al ware het ten voorlopigen titel, in een organisme *ad hoc*, dat te dien einde zou worden opgericht ». (*Parl. Handel*, Senaat, Vergadering van 9 April 1946, blz. 54.)

Het spreekt vanzelf dat deze voorafgaande studie, om de hierboven uiteengezette redenen, slechts zou kunnen geschieden buiten het bij artikel 131 der Grondwet vastgestelde kader, d.w.z. op een plan buiten de Grondwet. Zoniet zou het ongrondwettelijk zijn. Vermits dit plan, echter, buiten de Grondwet moet liggen, kan een voorafgaande studie alleen worden opgevat volgens de modaliteiten die door de heren Dor en Moureau aan het slot van hun advies worden voorzien.

Die juristen stellen zich een studie- en informatie-organ voor, dat niet-parlementair van oorsprong, niet in wezen uitsluitend parlementair zou zijn en dat tot opdracht zou hebben alle kwesties te bestuderen die het voorwerp der beraadslagingen van een toekomstige grondwetgevende vergadering zouden kunnen uitmaken.

Het spreekt vanzelf dat de Grondwet zich, binnen die grenzen en onder die voorwaarden, niet verzet tegen de voorafgaande studie van de problemen der herziening, en evenmin tegen ieder initiatief dat strekt tot het onderzoek van publiekrechtelijke kwesties. Men begrijpt echter, eveneens, waarom aan een dergelijk studieorganisme geen enkele bevoegdheid of gezag zou kunnen toegekend wor-

ves que l'article 131 de la Constitution réserve uniquement aux seules trois branches conjointes du pouvoir législatif.

..

Il nous reste enfin à rencontrer la thèse sommairement esquissée par l'honorable M. Van Belle à la Chambre, le 26 juin 1947, et aux termes de laquelle la Constitution peut être révisée même au cours d'une régence, parce que tous les pouvoirs émanent de la nation et que l'absence du Roi ne peut empêcher celle-ci de suivre la destinée qu'elle se choisit.

Semblable thèse aboutit logiquement à des conséquences qui dispensent, croyons-nous, d'une très ample réfutation.

S'il est vrai que tous les pouvoirs émanent de la Nation (article 25, alin. 1), encore est-il qu'ils doivent être exercés de la manière établie par la Constitution (article 25, alin. 2).

Or, s'il est vrai que le pouvoir législatif a le droit de modifier la Constitution (article 131), encore est-il qu'il ne peut le faire que de la manière établie par la Constitution (article 131), et qu'en vertu de la Constitution toujours, il ne peut pas le faire au cours d'une régence (article 84).

La vérité constitutionnelle en matière de revision constitutionnelle, ce sont les trois articles 25, 84 et 131.

Ne se souvenir que de l'article 25, al. 1, pour oublier systématiquement l'article 25, al. 2 et les articles 84 et 131, constitue évidemment un mode d'argumentation assez simple dont le résultat le serait tout autant.

Car il faudrait continuer à raisonner comme suit :

Le principe inscrit à l'article 25, al. 1, (« Tous les pouvoirs émanent de la nation »), permet à la nation (législativement incarnée dans sa représentation nationale) de tenir pour inexistante une disposition capitale du pacte fondamental, l'article 84.

Il est dès lors non moins vrai que le législateur (représentant la nation souveraine) peut tenir pour inexistante toute autre disposition quelconque votée par le constituant; en d'autres termes la Constitution n'est plus qu'une simple loi qu'un vote du Parlement peut remplacer par une autre.

En un mot comme en cent, les assises du régime sautent, les garanties constitutionnelles disparaissent et les institutions sont à la merci d'une majorité de surprise.

Nous croyons superflu d'en dire plus long, sinon peut-être qu'une majorité parlementaire pourrait décider un jour, en vertu des mêmes principes, que l'article 25 de la Constitution doit être considéré comme inexistant, et que

den op een gebied dat afhangt van de voorrechten die artikel 131 der Grondwet alleen voorbehoudt aan het complex van de drie samengevoegde takken der wetgevende macht.

..

Tenslotte, dienen wij nog de stelling te onderzoeken die op 20 juni 1947 in de Kamer bondig werd uiteengezet door de heer Van Belle en luidens welke de Grondwet zelfs tijdens een regentschap zou kunnen worden herzien, omdat alle machten uitgaan van de Natie en omdat de afwezigheid van de Koning haar niet kan beletten de lotsbestemming te volgen die zij gekozen heeft.

Een dergelijke stelling leidt logischerwijze tot gevolgen die ons inziens een zeer uitvoerige weerlegging overbodig maken.

Indien alle machten uitgaan van de Natie (art. 25, al. 1), dan nog dienen zij te worden uitgevoerd op de door de Grondwet bepaalde wijze (art. 25, al. 2).

Welnu, indien de wetgevende macht het recht heeft de Grondwet te wijzigen (art. 131), is zoveel zeker, dat zij dit alleen doen kan op de door de Grondwet bepaalde wijze (art. 131) en kan zij het, steeds krachtens de Grondwet, niet doen tijdens een regentschap (art. 84).

De grondwettelijke waarheid in zake grondwetsherziening ligt besloten in artikelen 25, 84 en 131.

Zich alleen artikel 25, al. 1, herinneren en systematisch artikel 25, al. 2, en artikelen 84 en 131 vergeten is natuurlijk een nog al simplistische redenering waarvan de uitslag aan hetzelfde euvel zou lijden.

Men zou, inderdaad, de redenering dienen voort te zetten als volgt :

Het beginsel dat in artikel 25, alinea 1, is vervat (« Alle machten gaan uit van de Natie »), laat aan de natie (die de wetgevende macht uitoefent door toedoen van haar nationale vertegenwoordiging) toe een hoofdbepaling van het fundamenteel pakt, artikel 84, als niet bestaande te beschouwen.

Het is, derhalve, niet minder waar dat de wetgever (die de soevereine natie vertegenwoordigt) iedere andere welkdanige beschikking die door de Grondwetgever werd goedgekeurd als niet bestaande mag beschouwen; met andere woorden, de Grondwet is nog slechts eenvoudig een wet die door een stemming van het Parlement door een andere kan worden vervangen.

Kortom, de grondvesten van het regime worden afgebroken; de grondwettelijke waarborgen verdwijnen en de instellingen zijn overgeleverd aan een onverwachte meerderheid.

Wij menen dat het overbodig is nog langer daarover uit te weiden, tenzij misschien om er aan toe te voegen dat een parlementaire meerderheid op zekere dag, krachtens dezelfde beginselen, zou kunnen beslissen dat artikel 25

dès lors tous les pouvoirs passent de la nation à un seul homme.

En conclusion votre commission, accomplissant la mission qui lui avait été dévolue par suite du vote de la Chambre le 26 juin 1947, déclare irrecevable la demande de prise en considération d'une proposition de revision constitutionnelle au cours d'une régence, et ce par application des articles 25, 84 et 131 de la Constitution.

Cette conclusion a été adoptée à l'unanimité des membres de votre Commission.

Le Rapporteur,

Le Président,

C. du BUS de WARNAFFE. F. VAN CAUWELAERT.

der Grondwet als niet bestaande dient te worden beschouwd en dat, derhalve, alle machten van de natie overgaan in de handen van één man.

Tot besluit, verklaart uw commissie, in uitvoering van de opdracht die haar ingevolge de stemming in de Kamer op 26 juni 1947 werd toevertrouwd, het verzoek tot inoverwegingneming van een voorstel tot herziening van de Grondwet niet ontvankelijk tijdens een regentschap, bij toepassing van artikelen 25, 84 en 131 der Grondwet.

Dit besluit werd eenstemmig aangenomen door de leden van uw Commissie.

De Verslaggever,

De Voorzitter,

C. du BUS de WARNAFFE F. VAN CAUWELAERT.

ANNEXES.

Consultations de :

- I. — M. Lespes, Professeur à la faculté de droit de l'Université de Bruxelles;
- II. — M. Van Tichelen, Professeur à la faculté de droit de l'Université de Bruxelles;
- III. — M. Mast, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Gand;
- IV. — MM. Dor, Professeur, et Moureau, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Liège;
- V. — M. P. De Visscher, chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Louvain.
- VI. — M. F. Dehousse, professeur ordinaire à l'Université de Liège, associé de l'Institut de Droit International, membre de l'Institut d'Histoire Politique et Constitutionnelle.

**

I.

Bruxelles, le 25 juillet 1947.

Note sur le point de savoir si une proposition de revision constitutionnelle peut être prise en considération au cours d'une régence.

L'article 84 de la Constitution dit, d'une manière à la fois simple et formelle, qu'aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

Cette interdiction s'applique-t-elle à l'ensemble de la procédure en revision telle qu'elle est instituée, par l'article 131 de la Constitution et, par conséquent, une proposition d'origine parlementaire, tendant à la revision de la Constitution, peut-elle faire l'objet de la prise en considération prévue par l'article 44 du règlement de la Chambre des Représentants ?

Il convient, tout d'abord, de noter que la prise en considération a pour but de déclencher le mécanisme de l'intervention législative et a, par conséquent, des effets juridiques tels que l'on peut la considérer, à juste titre, comme le premier stade de l'ensemble de la procédure prévue à l'article 131.

Nous estimons que l'article 84 de la Constitution s'applique à toute la procédure de la revision et qu'il n'est pas possible de dire que pendant une régence l'on puisse procéder aux diverses opérations qui aboutissent à la revision constitutionnelle. Cette opinion, nous pensons qu'elle repose à la fois sur des arguments de texte mais surtout sur des arguments de fond, c'est-à-dire, sur les raisons de

BIJLAGEN.

Adviezen van :

- I. — De heer Lespes, Hoogleraar in de rechtsfaculteit van de Universiteit te Brussel;
- II. — De heer Van Tichelen, Hoogleraar in de rechtsfaculteit van de Universiteit te Brussel;
- III. — De heer Mast, docent in de rechtsfaculteit van de Universiteit te Gent;
- IV. — De heren Dor, hoogleraar, en Moureau, docent in de rechtsfaculteit van de Universiteit te Luik;
- V. — De heer P. De Visscher, docent in de rechtsfaculteit van de Universiteit te Leuven.
- VI. — De heer F. Dehousse, gewoon hoogleraar aan de Universiteit te Luik, buitengewoon lid van het Instituut voor Internationaal Recht, lid van het Instituut voor Politieke en Grondwettelijke Geschiedenis.

**

I

Brussel, 25 Juli 1947.

Nota over de vraag of een voorstel tot grondwetsherziening tijdens een regentschap in overweging kan worden genomen.

In artikel 84 der Grondwet wordt op eenvoudige doch uitdrukkelijke wijze gezegd, dat gedurende een regentschap geen verandering aan de Grondwet kan worden aangebracht.

Slaat dit verbod op de gehele herzieningsprocedure, zoals ingesteld bij artikel 131 der Grondwet, en kan derhalve een voorstel uitgaande van het Parlement, strekkende tot herziening van de Grondwet, het voorwerp uitmaken van de bij artikel 44 van het reglement van de Kamer der Volksvertegenwoordigers bepaalde inoverwegingneming ?

Vooreerst dient aangestipt, dat de inoverwegingneming ten doel heeft het mechanisme van de wetgevende tussenkomst in beweging te zetten, en bijgevolg, heeft zij zulkdanig juridische gevolgen dat men ze, terecht, mag beschouwen als het eerste stadium van de in artikel 131 bepaalde gezamenlijke procedure.

Wij zijn van oordeel, dat artikel 84 der Grondwet toepasselijk is op de gehele herzieningsprocedure en dat het niet mogelijk is te zeggen, dat gedurende een regentschap zou mogen worden overgegaan tot de verschillende op de grondwetsherziening uitlopende verrichtingen. Wij menen dat deze opvatting niet alleen steunt op tekstargumenten maar vooral op grondargumenten, m.a.w. op de

haute prudence politique qui ont inspiré les constituants lorsqu'ils ont rédigé l'article 84 de la Constitution.

Ces raisons n'ont, malheureusement, pas fait l'objet de développements dont nous puissions trouver trace dans les travaux préparatoires de la Constitution.

Le rapport de Raikem, notamment sur le chapitre II, section: du Chef de l'Etat, se borne à mentionner la règle sans plus ample explication.

Aussi est-ce une opinion particulièrement précieuse que celle de J. J. Thonissen, exprimée dans son ouvrage *La Constitution Belge annotée*, seconde édition 1876, n° 360:

« Les régences forment des époques exceptionnelles » dans la vie des monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif » n'est pas directement concentré aux mains du Roi, il » est permis de dire que les institutions nationales ne se » trouvent pas dans leur état normal. Comme un chan- » gement à la Constitution est, sans contredit, l'acte le » plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, » il eût été dangereux de lui laisser cette faculté au milieu » des périls que la régence amène nécessairement, quelles » que soient les précautions dont on les entoure. »

L'autorité de Thonissen est particulièrement grande si l'on songe qu'on peut, à juste titre, le considérer comme le dépositaire de la pensée juridique et politique de nos constituants.

Il n'est pas possible de dissocier, comme certains le voudraient, la promulgation de la revision qui, seule, d'après eux, ne pourrait avoir lieu sous la régence, des travaux préparatoires et des mesures préliminaires à la revision. Celle-ci comporte notamment une première décision extrêmement importante puisqu'elle va lier la compétence des Chambres et du Roi.

Il s'agit de la déclaration par le pouvoir législatif qu'il y a lieu à la revision de telles dispositions constitutionnelles qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Des élections doivent avoir lieu et les nouvelles Chambres sont convoquées conformément à l'article 71 de la Constitution.

Il n'est pas niable que cette dissolution et l'agitation politique qui entourera la désignation des Chambres nouvelles, soient de nature précisément à faire naître ces dangers politiques que le constituant a voulu écarter par l'article 84 de la Constitution.

Peut-on admettre que les Chambres statuent avec le Régent sur les articles soumis à la revision, provoquant ainsi des mouvements d'opinion et des campagnes de presse, en un mot, une effervescence non désirable?

Dire que seule la promulgation des articles révisés est interdite pendant une régence, mais que tout le travail ef-

redenen van grote politieke bedachtzaamheid die de grondwetgevers hebben in acht genomen bij het opstellen van artikel 84 der Grondwet.

Ongelukkig, hebben die redenen niet het voorwerp uitgemaakt van een toelichting waarvan wij sporen zouden kunnen vinden in de voorbereidende werkzaamheden van de Grondwet.

In het verslag Raikem, inzonderheid over hoofdstuk II, afdeeling I: het Staatshoofd, wordt de regel zonder nadere uitleg vermeld.

Daarom dient een bijzondere waarde gehecht aan de mening te kennen gegeven door J. J. Thonissen, in zijn werk *La Constitution Belge annotée*, tweede druk, 1876, n° 360:

« Regentschappen zijn uitzonderingstijdsperken in het » bestaan der monarchieën. Wanneer de uitvoerende » macht niet rechtstreeks is samengebracht in handen » van de Koning, dan mag worden gezegd, dat de natio- » nale instellingen zich niet in hun normale toestand be- » vinden. Daar een wijziging aan de Grondwet onbetwist- » baar de belangrijkste handeling is die door de wetgevende » macht kan worden verricht, zou het gevaarlijk geweest » zijn haar die bevoegdheid over te laten te midden van » de gevaren die het regentschap onvermijdelijk mede- » brengt, met welke voorzorgen ook men ze omringe. »

Als men bedenkt, dat Thonissen terecht als het best vertrouwd met de juridische en politieke gedachte van onze grondwetgevers wordt beschouwd, is zijn gezag bijzonder groot.

Het is niet mogelijk, zoals sommigen zouden willen, de afkondiging van de herziening, die alléén, volgens hen, niet gedurende het regentschap zou kunnen plaats hebben, los te maken van de voorbereidende werkzaamheden en van de aan herziening voorafgaande maatregelen. De herziening behelst, inzonderheid, een eerste uiterst belangrijke beslissing daar zij de bevoegdheid van de Kamers en van de Koning gaat verbinden.

Het geldt de verklaring, door de wetgevende macht, dat er reden bestaat tot herziening van zodanige grondwettelijke bepalingen als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden. Nieuwe verkiezingen moeten plaats hebben en de nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 71 der Grondwet bijeengeroepen.

Het valt niet te ontkennen, dat die ontbinding en de politieke agitatie die de aanwijzing van de nieuwe Kamers zal omringen juist van die aard zouden zijn dat die politieke gevaren ontstaan welke de grondwetgever door artikel 84 der Grondwet heeft willen weren.

Kan worden aanvaard, dat de Kamers met de Regent uitspraak zouden doen over de aan herziening onderworpen artikelen, aldus aanleiding gevend tot uitingen van de openbare mening en tot perscampagnes, kortom, tot een niet gewenste gisting?

Wanneer men zegt, dat alleen de afkondiging van de herziene artikelen gedurende een regentschap is verboden,

aboutit au changement dans son ensemble, c'est-à-dire la procédure en revision tout entière.

La régence n'est pas un mode normal de l'exercice des pouvoirs royaux. Elle a un caractère exceptionnel qu'il serait à la fois inconstitutionnel et imprudent de méconnaître.

Le constituant n'a pas voulu que, pendant cette période exceptionnelle, le pays soit troublé par l'agitation politique profonde qu'entraîne nécessairement toute revision constitutionnelle.

Encore que notre opinion nous paraît justifiée, même s'il ne s'agissait que d'une revision à caractère bénin, combien nous semble-t-elle encore plus forte lorsqu'il s'agit d'un projet qui bouleverse nos institutions de fond en comble et qui tend, en réalité, à doter la Belgique d'une constitution nouvelle.

Jules LESPES.

II.

Genève, le 3 septembre 1947.

Monsieur le Ministre,

Je n'ai reçu qu'après bien des détours votre lettre du 16 juillet 1947 par laquelle vous voulez bien demander mon avis à propos de la constitutionnalité d'une revision éventuelle de la Constitution au cours d'une régence. Aussi, j'espère que vous ne m'en voudrez pas pour cette réponse tardive.

Les dispositions de la Constitution sont à ce point nettes et claires que je ne vois pas comment il serait possible de mettre en doute l'interdiction de modifier la Constitution au cours d'une régence. Je n'ai aucune souvenance que les auteurs aient jamais signalé la moindre exception à cette règle.

Nous connaissons la prudence qui a guidé nos constituants en matière de revision. Elle les a conduits à une procédure empêchant que l'action entreprise ne déborde un cadre à déterminer à l'avance, procédure que l'on trouve fort rarement dans d'autres Constitutions. C'est toujours ce même désir d'éviter que l'action de revision n'ouvre la porte à une aventure, qui a inspiré l'interdiction absolue de modifier le pacte fondamental pendant une régence.

Veuillez agréer, etc...

J. VAN TICHELEN.

uitloopt op de verandering in haar geheel, m.a.w., de gehele herzieningsprocedure.

Het regentschap is geen normale wijze waarop de koninklijke machten worden uitgeoefend. Het is een uitzonderlijke toestand, en het ware ongrondwettelijk en tevens onvoorzichtig zulks over het hoofd te zien.

De grondwetgever heeft niet gewild dat gedurende die uitzonderingsperiode het land zou worden verstoord door een diepgaande politieke agitatie die onvermijdelijk voortvloeit uit elke grondwetsherziening.

Hoewel onze mening ons verantwoord lijkt, zelfs indien het slechts een herziening van weinig betekenis moest gelden, lijkt zij ons nog meer gegrond wanneer het gaat over een voorstel waardoor onze instellingen volledig worden 't onderst boven gekeerd en dat er in werkelijkheid toe strekt België met een nieuwe Grondwet te begiften.

Jules LESPES.

II

Genève, 3 September 1947.

Mijnheer de Minister,

Ik ontving slechts na veel omwegen uw brief van 16 Juli 1947, waarbij U mijn advies vraagt over de grondwettelijkheid van een eventuele grondwetsherziening gedurende een regentschap. Ik hoop dan ook, dat U mij dit laattijdig antwoord niet euvel zult nemen.

De bepalingen van de Grondwet zijn zodanig klaar en duidelijk, dat ik niet inzie hoe het mogelijk zou zijn het verbod om de Grondwet gedurende een regentschap te wijzigen, in twijfel te trekken. Ik herinner me geenszins, dat de auteurs ooit de minste uitzondering op die regel hebben vermeld.

Wij weten hoe voorzichtig onze grondwetgevers op het gebied van herziening zijn tewerk gegaan. Die voorzichtigheid heeft hen geleid tot een rechtspleging waardoor werd voorkomen, dat de aangevatte handeling een vooraf te bepalen kader zou te buiten gaan, een rechtspleging die zeer zelden voorkomt in andere Grondwetten. Het is steeds ditzelfde streven, dat er in bestaat te voorkomen, dat de herzieningshandeling de deur zou openstellen voor een avontuur, dat ten grondslag ligt aan het volstrekt verbod onze Grondwet gedurende een regentschap te wijzigen.

Met de meeste hoogachting.

J. VAN TICHELEN.

III.

La proposition de révision constitutionnelle introduite par M. M.-H. Grégoire (Chambre des Représentants, session 1946-1947, n° 257) doit-elle être considérée comme irrecevable au regard des dispositions de l'article 84 de la Constitution ?

Les développements de la proposition expliquent pourquoi il y aurait lieu de répondre négativement à cette question.

A reprendre les termes mêmes du document parlementaire précité, l'argumentation de M. Grégoire peut être résumée comme suit :

« Seule la promulgation de la Constitution révisée ne » peut avoir lieu pendant une régence... Il n'existe aucune » bonne raison d'empêcher le Parlement, pendant une » régence, de procéder à toutes les mesures préliminaires » de la révision. » (p. 2, 2^e alin.)

Et plus loin : « On peut souligner que le texte dit simplement : « aucun changement ne peut être fait » ; le » texte ne dit pas « décidé » ou « étudié » ou « préparé ». » La procédure préparatoire, la détermination des articles » à réviser, l'examen de ceux-ci par la Constituante ne » constituent pas des « changements », mais de simples » procédures préalables que le texte n'interdit pas. »

Remarquons au préalable qu'en ce qui concerne l'article 84 la régularité constitutionnelle d'une étude préparatoire ou d'un travail préliminaire de la part des Commissions parlementaires est hors de discussion. La seule question qui se pose est celle de savoir si les actes de révision expressément prévus à l'article 131 de la Constitution peuvent être accomplis au cours d'une régence. M. Grégoire pense que oui et il estime que l'interprétation selon laquelle seule la promulgation de la charte révisée ne pourrait avoir lieu pendant cette période est « de loin la plus soutenable ».

Que penser de pareille proposition ?

Je n'hésite pas à la considérer comme indéfendable, l'argument qui la soutient constituant un artifice d'ordre purement verbal et ne tenant aucun compte du texte de l'article 84 et moins encore de l'esprit dans lequel il doit être appliqué.

Quelle est en effet la raison d'être de cette disposition constitutionnelle ?

Les régences, dit Thonissen (*La Constitution Belge annotée*, 2^e édition, n° 360), forment des époques exceptionnelles dans la vie des monarchies. Lorsque le pouvoir monarchique n'est pas directement concentré aux mains du Roi, il est permis de dire que les institutions ne se trouvent pas dans leur état normal. Comme un changement à la Constitution est, sans contredit, l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eût été dangereux de lui laisser cette faculté au milieu des

III

Moet het voorstel tot grondwetsherziening ingediend door de heer M. H. Grégoire (Kamer der Volksvertegenwoordigers, zittingsjaar 1946-1947, n° 257) als niet-ontvankelijk worden beschouwd ten opzichte van de bepalingen van artikel 84 der Grondwet ?

In de toelichting van het voorstel wordt verklaard waarom deze vraag ontkennend dient beantwoord.

Om de woorden zelf te gebruiken van voormeld parlementair stuk, kan de bewijsvoering van de heer Grégoire als volgt worden samengevat :

« Alleen de afkondiging van de gewijzigde Grondwet » mag niet gedurende een regentschap geschieden... Er » bestaat geen enkele gegronde reden om te beletten dat » het Parlement, tijdens een regentschap, zou overgaan » tot het nemen van alle aan de herziening voorafgaande » maatregelen. » (blz. 2, 2^e alinea).

En verder nog : « Er kan worden onderstreept dat de » tekst eenvoudig luidt : « kan geen verandering... worden » toegebracht » ; de tekst zegt niet « beslist » of « inge- » studeerd » of « voorbereid ». De voorafgaande procedure, » de aanduiding van de te herziene artikelen, de bespre- » king er van door de Grondwetgevende vergadering, » zijn geen « wijzigingen » doch eenvoudige voorafgaande » procedures die door de tekst niet worden verboden. »

Voorafgaandelijk willen wij er op wijzen, dat wat betreft artikel 84, de regelmatigheid in grondwettelijk opzicht van een voorbereidende studie of van een inleidend werk vanwege de parlementaire commissiën buiten betwisting staat. Alleen rijst de vraag, of de uitdrukkelijk in artikel 131 der Grondwet bepaalde handelingen gedurende een regentschap mogen worden verricht. De heer Grégoire denkt van ja en is van oordeel, dat de interpretatie luidens welke alleen de afkondiging van de herziene Grondwet niet gedurende dit tijdperk zou mogen geschieden het meest verdedigbaar is.

Wat dient van dergelijk voorstel gedacht ?

Ik aarzel niet het als onverdedigbaar te beschouwen, daar de bewijsgrond waarop het steunt louter een goochelen met woorden is, dat geen rekening houdt met de tekst van artikel 84, en minder nog met de geest waarin het dient toegepast.

Welke is inderdaad de bestaansgrond van deze grondwetsbepaling ?

Re Regentschappen, zegt Thonissen (*La Constitution Belge annotée*, 2^e druk, n° 360), zijn uitzonderingstijdperken in het bestaan der monarchieën. Wanneer de uitvoerende macht niet rechtstreeks is samengebracht in handen van de Koning, dan mag worden gezegd, dat de nationale instellingen zich niet in hun normale toestand bevinden. Daar een wijziging aan de Grondwet ontbetwistbaar de belangrijkste handeling is die door de wetgevende macht kan worden verricht, zou het gevaarlijk geweest zijn haar

périls que les régences amènent nécessairement, quelles que soient les précautions dont on les entoure.

Pour Errera (*Traité de droit public belge*, p. 22), l'article 84 a pour effet d'empêcher que la crise politique, qui accompagne forcément une modification des institutions du pays, ne coïncide avec la période souvent inquiétante d'une minorité. Il doit aussi prévenir toute diminution des prérogatives royales à un moment où le Roi est incapable de les défendre.

Orban (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, p. 218) souligne l'importance du rôle que joue la royauté en cas de revision. Ses droits, dit-il, peuvent être compromis et doivent être défendus. Un changement à la Constitution étant l'acte le plus important que le Souverain puisse faire, il convient qu'il y procède au complet, que le trône ne soit ni vacant ni occupé par un roi mineur ou incapable de régner.

MM. Dor et Braas, enfin, (*Les Nouvelles*, II, n° 1042) estiment qu'aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence, parce que cette période anormale dans le développement d'un Etat monarchique convient moins qu'aucun autre à l'élaboration sereine d'un statut revisionnel.

Ainsi tous les auteurs qui ont commenté l'article 84 de la Constitution sont unanimes à observer que la règle qu'il implique a pour objet d'éviter que dans les circonstances, présumées anormales et dangereuses, qui accompagnent une régence, la loi fondamentale ne soit modifiée et les prérogatives royales amoindries. C'est pourquoi — et M. Grégoire le note très justement en exposant la thèse à laquelle il croit ne pouvoir se rallier — toute la procédure de révision nécessite, dès l'origine, l'intervention du pouvoir législatif, c'est-à-dire, notamment du chef de l'Etat (ou plus exactement du Roi). En conséquence la présence de celui-ci est indispensable dès le début, même pour la désignation des articles soumis à revision.

Cette interprétation est la seule qui réponde à l'esprit de la Constitution. L'on a vu que l'auteur de la proposition de revision oppose la simple procédure préalable, les mesures préliminaires de la revision, au changement proprement dit, étant entendu que seule la promulgation des articles révisés opère ce changement.

Mais qu'est-ce qu'une simple procédure préalable? Quel est le texte de la Constitution, quel est le passage qui permet de faire le départ entre la procédure préliminaire et la revision proprement dite?

Comment qualifier de mesures préliminaires la détermination des articles à réviser, la consultation spéciale du corps électoral, l'examen des textes par la constituante ou encore le vote par les deux Chambres?

die bevoegdheid over te laten te midden van de gevaren die het regentschap onvermijdelijk medebrengt, met welke voorzorgen ook men ze omringe.

Volgens Errera (*Traité de droit public belge*, blz. 22) heeft artikel 84 ten doel te voorkomen, dat de politieke crisis die noodgedwongen samengaat met een wijziging van 's lands instellingen, zou samenvallen met het dikwijls onrustwekkend tijdperk eener minderjarigheid. Het moet ook elke vermindering van de koninklijke voorrechten voorkomen op een ogenblik, dat de Koning niet bij machte is om ze te verdedigen.

Orban (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, blz. 218) wijst op de belangrijke rol die door het koningschap bij een herziening wordt gespeeld. Zijn rechten, zo schrijft hij, kunnen in gevaar worden gebracht en moeten worden verdedigd. Aangezien een verandering aan de Grondwet de belangrijkste handeling is die door de Vorst kan worden verricht, betaamt het dat hij deze volledig vervulle, dat de troon niet onbezet zij noch bezet door een minderjarig koning of door een vorst die onbekwaam is om te regeren.

De heren Dor en Braas, ten slotte, zijn van oordeel (*Les Nouvelles*, II, n° 1042), dat tijdens een regentschap geen enkele wijziging aan de Grondwet mag worden aangebracht daar die abnormale periode in de ontwikkeling van een monarchale staat minder dan hetzij welke andere geschikt is voor het kalm opmaken van een statuut ter herziening.

Aldus zijn alle schrijvers die commentaar uitbrachten over artikel 84 der Grondwet het eens om te verklaren, dat de regel die er in ligt besloten ten doel heeft te voorkomen, dat in de vermoedelijk abnormale en gevaarlijke omstandigheden waarmede een regentschap heeft af te rekenen, de Grondwet zou worden gewijzigd en de koninklijke rechten verminderd. Daarom, — en de heer Grégoire stipt dit terecht aan bij de uiteenzetting van de stelling waarbij hij niet meent te kunnen aansluiten — vergt elke herzieningsprocedure, reeds bij 't begin, de tussenkomst van de wetgevende macht, namelijk o.m. van het Staatshoofd (of juist gezegd de Koning). Derhalve is zijn aanwezigheid van den beginne af onontbeerlijk, zelfs voor de aanduiding van de aan herziening onderworpen artikelen.

Deze interpretatie alleen beantwoordt aan de geest van de Grondwet. Men heeft gezien, dat de indiener van het voorstel tot herziening de eenvoudige voorafgaande procedure, de inleidende maatregelen tot herziening stelt tegenover de eigenlijke wijziging, met dien verstande dat alleen de afkondiging van de herziene artikelen die wijziging teweegbrengt.

Maar wat is een eenvoudige voorafgaande procedure? Welke tekst van de Grondwet, welke passus van de voorbereidende werkzaamheden van het Nationaal Congres laat toe een onderscheid te maken tussen de inleidende procedure en de eigenlijke herziening?

Hoe kan men de naam geven van inleidende maatregelen aan de aanduiding van de te herziene artikelen, aan de bijzondere oproeping van het kiezerskorps, aan het onderzoek van de teksten door de grondwetgevende vergadering of nog aan de stemming door de beide Kamers?

S'il est vrai que les constituants ont voulu éviter que les dangers d'une revision constitutionnelle n'aillent de pair avec les troubles qui, d'après eux, accompagnent forcément une régence, comment admettre un seul instant qu'à leurs yeux, la désignation des articles à reviser, la discussion publique, le vote par les Chambres n'aient pu être de nature à susciter les troubles dont ils voulaient exclure la possibilité? Il est absurde de dire que l'objectif poursuivi par la Constitution est atteint si les articles révisés sont promulgués par le Roi, alors que la procédure de revision s'est déroulée pendant son absence, sans qu'il ait pu défendre ses prérogatives qui ont pu être amoindries et sans qu'il ait pu faire valoir son influence personnelle. La vanité de cette argumentation réside notamment dans le fait qu'elle donne à l'acte purement formel de la promulgation une signification réelle et une portée déterminante qu'il n'a pas. Dans l'état actuel de notre droit public, le Roi n'a que théoriquement le droit de refuser la sanction ou la promulgation d'une loi votée par les Chambres. Il est à peine besoin de dire que dans la procédure de revision constitutionnelle les membres de la représentation nationale reçoivent du corps électoral, spécialement consulté, une autorité bien plus grande encore qui fait de la sanction ou de la promulgation de pures formalités. Aussi l'interprétation que la proposition de revision donne à l'article 84 fait-elle de la règle qu'il implique une formule vide de sens.

De plus, comme nous l'avons dit, l'argumentation de M. Grégoire a l'inconvénient de faire arbitrairement le départ entre ce qu'elle appelle la simple procédure préalable et le changement même de la Constitution.

Il n'est que de lire l'article 131 pour se rendre compte que, de par la volonté même du constituant, les différentes phases de la revision ne se décomposent pas en actes autonomes, relevant d'une procédure qu'il appartiendrait aux pouvoirs constitués d'interrompre ou de poursuivre au gré des circonstances ou des nécessités politiques du moment.

L'article 131 prévoit au contraire le déroulement ininterrompu de ces actes qui se succèdent et s'emboîtent en quelque sorte automatiquement.

Si le pouvoir législatif déclare qu'il y a lieu à la revision de telles dispositions qu'il désigne, les deux Chambres seront dissoutes de plein droit et les deux nouvelles Chambres, convoquées conformément à l'article 71, devront statuer de commun accord avec le Roi sur les points soumis à revision.

Parce que la revision constitutionnelle est, dans l'esprit du constituant, un acte d'une extrême gravité, la loi fondamentale a voulu associer le Roi à toutes les phases de la procédure qu'elle considère comme un tout. En décider autrement et considérer comme seule requise l'intervention royale à l'acte purement formel de la promulgation, c'est

Zo het waar is, dat de grondwetgevers hebben willen voorkomen, dat de gevaren van een grondwetsherziening zouden gepaard gaan met de beroering die volgens hen noodgedwongen een regentschap vergezellen, hoe kan men dan een enkel ogenblik aannemen, dat volgens hen de aanduiding van de te herziene artikelen, de openbare behandeling, de stemming door de Kamers niet van die aard konden zijn dat beroering wordt verwekt waarvan zij de mogelijkheid wilden uitsluiten? Het is ongerijmd te zeggen, dat het door de Grondwet nagestreefde doelwit is bereikt indien de herziene artikelen door de Koning zijn afgekondigd terwijl de herzieningsprocedure zich tijdens zijn afwezigheid heeft afgewikkeld, zonder dat hij zijn voorrechten heeft kunnen verdedigen die men heeft kunnen verminderen en zonder dat hij zijn persoonlijke invloed heeft kunnen laten gelden. De verwaandheid van die bewijsvoering berust inzonderheid in het feit, dat zij aan de louter vormelijke daad van de afkondiging een werkelijke betekenis en een beslissende draagkracht geeft die zij niet heeft. Volgens de huidige stand van ons publiekrecht heeft de Koning slechts het theoretische recht de bekrachtiging of de afkondiging te weigeren van een door de Kamers aangenomen wet. Nauwelijks dient gezegd, dat de leden van de nationale vertegenwoordiging bij de grondwetsherzieningsprocedure van het kiezerskorps, daartoe bijzonder geraadpleegd, een nog veel groter gezag bekomen, waardoor de bekrachtiging en de afkondiging louter tot formaliteiten worden teruggebracht. De interpretatie die door het voorstel tot herziening aan artikel 84 wordt gegeven maakt dan ook van de regel die er in besloten ligt een formule die van alle zin is ontbloot.

Daarenboven, zoals wij reeds zegden, levert de bewijsvoering van de heer Grégoire als bezwaar op, een willekeurig onderscheid te maken tussen hetgeen zij de eenvoudige voorafgaande procedure noemt en de wijziging zelf van de Grondwet.

Het volstaat artikel 131 te lezen om er zich rekenschap van te geven dat, door de wil van de grondwetgever zelf, de verschillende stadia van de herziening niet worden onderverdeeld in zelfstandige handelingen, deel uitmakend van een procedure die door de wettige machten zou mogen worden onderbroken of vervolgd naar gelang de omstandigheden of de politieke noodwendigheden van het ogenblik.

Artikel 131 voorziet, daarentegen, de onafgebroken ontwikkeling van deze handelingen die nagenoeg automatisch op elkander volgen en in elkander passen.

Indien de wetgevende macht verklaart, dat er aanleiding bestaat tot herziening van de bepalingen die zij aanwijst, worden beide Kamers van rechtswege ontbonden en zullen de twee nieuwe Kamers, bijeengeroepen overeenkomstig artikel 71, in gemeen overleg met de Koning over de aan herziening onderworpen punten moeten beslissen.

Daar de grondwetsherziening naar de geest van de grondwetgever een handeling is van uiterst gewichtige aard, heeft de Grondwet de Koning willen betrekken bij alle stadia van de procedure, die zij als een geheel beschouwt. Zo men anders beslist en slechts de Koninklijke tussenkomst als vereist beschouwt louter bij de vormelijke daad

aller à l'encontre des principes constitutionnels non équivoques inscrits dans les articles 84 et 131 de notre Charte.

C'est à tort que la proposition de revision parle d'une interprétation stricte et d'une interprétation large. Il me paraît plus indiqué d'opposer une interprétation logique, conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution, à une interprétation qui a contre elle le bon sens et l'unanimité des auteurs.

André-J. MAST.

IV.

Liège, le 14 août 1947.

Monsieur le Rapporteur,

Par votre honorée lettre du 16 juillet écoulé, vous avez bien voulu demander, au nom de la Commission Spéciale de la Chambre, notre avis au sujet de la recevabilité de la *Proposition de Revision de la Constitution*, déposée sur le bureau de la Chambre des Représentants, le 25 mars 1947, par M. le Député M. H. Grégoire (Doc. parlém., Ch. des Représent., sess. 1946-1947, n° 257).

La solution du problème que vous nous posez dépend de l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 84 de la Constitution, qui stipule qu'« aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence. »

Suivant la doctrine traditionnelle, cette disposition constitutionnelle fait obstacle à ce que, pendant la durée d'une régence, soit introduite devant le Parlement, une procédure constitutive par l'un de ses éléments, de ce que la Constitution elle-même appelle une révision.

Monsieur le Député M. H. Grégoire, par une interprétation toute nouvelle, qu'il place sous le patronage de M. le Sénateur Henri Rollin, allègue que l'article 84 ne s'oppose pas à la mise en mouvement du processus de revision jusqu'à, mais non compris, la promulgation des dispositions constitutionnelles nouvelles, formalité qui serait laissée en suspens jusqu'au jour où la régence aurait pris fin.

Il nous paraît indispensable de formuler trois observations préliminaires que nous croyons propres à éclairer la suite du débat.

1° L'article 84 de la Constitution ne peut pas être envisagé isolément; il ne trouve sa pleine signification que dans son rapprochement avec l'article 131, qui est bien la disposition constitutionnelle la plus importante en ce qui concerne la fixation des formes et éléments constitutifs de la revision.

van de afkondiging, dan wordt ingegaan tegen de onduidelzinnige grondwettelijke beginselen die opgenomen zijn in artikelen 84 en 131 van onze Keure.

Het voorstel tot herziening maakt ten onrechte gewag van een enge interpretatie en van een ruime interpretatie. Het lijkt mij meer aangewezen een logische interpretatie, overeenstemmend met de letter en de geest van de Grondwet, te stellen tegenover een interpretatie die induist tegen het gezond verstand en de eenparigheid van de auteurs.

(w.g.) André J. MAST.

IV

Luik, 14 Augustus 1947.

Mijnheer de Verslaggever,

Bij uw geëerd schrijven van 16 Juli jl., heeft U er aan gehouden, namens de Bijzondere Commissie van de Kamer, ons advies te vragen over de ontvankelijkheid van het *Voorstel tot Herziening van de Grondwet*, op 25 Maart 1947, bij het bureau van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingediend door de heer Volksvertegenwoordiger M. H. Grégoire (Parlem. St., Kamer der Volksvertegenwoordigers, zittingsjaar 1946-1947, n° 257).

De oplossing van het ons door U voorgelegd vraagstuk is afhankelijk van de verklaring welke dient gegeven aan artikel 84 der Grondwet, waarin wordt bepaald, dat « gedurende een regentschap geen verandering aan de Grondwet kan worden toegebracht. »

Volgens de traditionele leer, verhindert deze bepaling dat, gedurende een regentschap, vóór het Parlement een procedure wordt ingezet die, door een van haar factoren, deel uitmaakt van wat door de Grondwet zelf een herziening wordt genoemd.

De heer Volksvertegenwoordiger M. H. Grégoire, aan de hand van een geheel nieuwe interpretatie, die hij toeschrijft aan de heer Senator Henri Rolin, voert aan dat artikel 84 zich niet verzet tegen het in beweging zetten van het herzieningsproces tot, doch niet inbegrepen, de afkondiging van de nieuwe grondwetsbepalingen, formaliteit die zou blijven geschorst tot op de dag waarop het regentschap een einde zou hebben genomen.

Het lijkt ons onontbeerlijk drie voorafgaande opmerkingen te maken waardoor, naar onze mening, het verder debat kan worden opgehelderd:

1° Artikel 84 der Grondwet mag niet afzonderlijk worden beschouwd, het bekomt slechts zijn volle betekenis in verband met artikel 131, dat wel de belangrijkste grondwetsbepaling is wat betreft het vaststellen van de vormen en de bestanddelen der herziening;

2° Les travaux préparatoires du Congrès National relatifs à l'article 84 lui-même ne nous apportent pas de lumière en ce qui concerne le problème qui nous occupe.

Le texte qui devait devenir l'article 84 ne figurait pas dans le projet de constitution sorti des délibérations de la Commission de constitution désignée par le Gouvernement Provisoire.

Il apparaît, pour la première fois, dans le rapport fait par Raikem, au nom de la Section centrale, à la séance de Congrès National du 7 janvier 1831.

Le rapporteur se borne à dire que l'introduction de cette disposition dans la Constitution, a été demandée par la 9^e section et que cette demande a été favorablement accueillie par la Section Centrale (Huyttens, T. IV, p. 86).

A la séance du Congrès national du 14 janvier 1831, le texte qui devait devenir l'article 84 fût voté sans discussion.

3° La signification de cet article 84 se dégagera plus aisément si nous pouvons déterminer le but qui a été poursuivi par le Congrès National quand il a adopté cette disposition.

A cet égard, il est permis d'observer, tout d'abord, que l'article 84 de la Constitution belge, ne constitue pas une innovation. Une disposition analogue figurait déjà dans l'article 233 de la Loi Fondamentale du 24 août 1815.

Il n'est dès lors pas étonnant que ce texte ait été adopté sans discussion; il procède manifestement de cette constatation, aisément démontrable par des exemples historiques et dont les Constituants se sont aussi inspirer pour fixer, à 18 ans l'âge de majorité du Roi — que les régences sont souvent des périodes agitées, comme des époques de faiblesse pour l'Exécutif.

Il ne convenait pas dès lors :

1° ni d'ajouter à ce danger d'agitation, les remous qui peuvent se faire jour durant toute la période de revision;

2° de profiter d'une faiblesse momentanée de l'Exécutif pour lui enlever, au profit d'autres pouvoirs, une partie de ses prérogatives.

Que tel soit bien le double but de l'article 84 c'est ce que constate une doctrine unanime.

Suivant Thonissen (*La Constitution belge annotée*, 3^e édit. n° 360) :

« Les régences forment des époques exceptionnelles dans la vie des monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif n'est pas directement concentré aux mains du Roi, il est permis de dire que les institutions nationales ne se trouvent pas dans leur état normal. Comme un changement à la Constitution est sans contredit l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eût été dangereux de

2° De vorbereidende werkzaamheden van het Nationaal Congres aangaande artikel 84 zelf brengen geen klaarte nopens het vraagstuk dat onze aandacht in beslag neemt.

De tekst die artikel 84 zou worden kwam niet voor in het ontwerp van Grondwet gesproken uit de beraadslagingen van de Grondwetscommissie aangewezen door het Voorlopig Bewind.

Hij komt het eerst voor in het verslag namens de Middenafdeling door Raikem uitgebracht tijdens de vergadering van het Nationaal Congres van 7 Januari 1831.

De verslaggever bepaalt zich bij de verklaring, dat de inlassing van die bepaling in de Grondwet werd aangevraagd door de 9^e afdeling, en dat dit verzoek gunstig door de Middenafdeling werd onthaald (Huyttens, D. IV, blz. 86).

Op de vergadering van het Nationaal Congres van 14 Januari 1831, werd de tekst die artikel 84 zou worden zonder bespreking goedgekeurd.

3° De betekenis van dit artikel 84 zal gemakkelijker aan het licht komen indien wij het doel kunnen bepalen dat door het Nationaal Congres werd nagestreefd wanneer het die bepaling goedkeurde.

In dit opzicht, kan er vooreerst worden op gewezen, dat artikel 84 der Belgische Grondwet geen nieuwigheid uitmaakt. Een gelijkaardige bepaling kwam reeds voor in artikel 233 der Grondwet van 24 Augustus 1815.

Derhalve wekt het geen verwondering, dat die tekst zonder bespreking werd aanvaard; hij gaat klaarblijkelijk uit van die vaststelling die gemakkelijk door historische voorbeelden kan worden verklaard en waardoor de grondwetgevers zich ook hebben laten leiden om de meerderjarigheid van de Koning op 18 jaar te bepalen — dat de regentschappen vaak beroerde tijdperken zijn, alsook tijdperken van zwakheid voor de Uitvoerende macht.

Derhalve paste het niet :

1° aan dit beroeringsgevaar nog de verwickelingen toe te voegen die zich gedurende geheel de herzieningsperiode kunnen voordoen;

2° gebruik te maken van een tijdelijke zwakheid van de Uitvoerende macht om haar, in het voordeel van andere machten, een gedeelte van haar voorrechten te ontnemen.

Uit een eenjarige leer blijkt dat dit wel het dubbel doel is van artikel 84.

Thonissen schrijft (*La Constitution belge annotée*, 3^e druk, n° 360) :

« Regentschappen zijn uitzonderingstijdperken in het bestaan der monarchieën. Wanneer de uitvoerende macht niet rechtstreeks is samengebracht in handen van de Koning, dan mag worden gezegd dat de nationale instellingen zich niet in hun normale toestand bevinden. Daar een wijziging aan de Grondwet onbetwistbaar de belangrijkste handeling is die door de wetgevende macht kan wor-

lui laisser cette faculté au milieu des périls que les régences amènent nécessairement, quelles que soient les précautions dont on les entoure. »

L'enseignement de l'éminent constitutionnaliste est repris par Thimus (Tome II, p. 196), puis par Errera dans son *Traité de Droit public belge* (2^e édit. par. 17, page 22), qui écrit :

« Une seule autre disposition s'occupe de la revision pour interdire tout changement à la Constitution pendant une régence (art. 84). Elle a pour effet d'empêcher que la crise politique qui accompagne forcément une modification des institutions du pays ne coïncide avec la période souvent inquiétante d'une minorité. Elle doit aussi prévenir toute diminution des prérogatives royales, à un moment où le Roi est incapable de les défendre. »

Orban (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, T. II, n° 103, p. 218) est dans le même sens.

Après avoir rappelé que le Régent a bien tous les attributs royaux, il ajoute cependant qu'en cas de régence « la situation politique n'est pas normale; elle est dangereuse et critique ».

Et il ajoute : « Aussi l'article 84 de la Constitution interdit-il toute révision constitutionnelle pendant la durée d'une régence. Après tout, la royauté joue un rôle important en cas de revision; ses droits peuvent y être compromis et doivent être défendus. Un changement à la Constitution étant l'acte le plus important que le pouvoir souverain puisse faire, il convient qu'il y procède *au complet*, que le trône ne soit ni vacant ni occupé par un Roi mineur ou incapable de régner. » (Voyez aussi n° 340, p. 720.)

La même année (1908), les *Pandectes Belges*, V^e, revision de la Constitution, n° 3, résumaient la doctrine en des termes particulièrement nets :

« Aux termes de l'article 84 de la Constitution, lisons-nous dans ce grand ouvrage, aucune revision constitutionnelle ne peut avoir lieu pendant une régence. La proposition qui en serait faite devrait donc être déclarée non recevable. La raison en est que la régence est une situation provisoire et intermédiaire dans laquelle l'organisation politique de la nation n'a point sa stabilité normale. Les constituants n'ont point voulu permettre qu'elle s'aggravât de l'agitation inhérente à toute revision constitutionnelle. La disposition paraît prudente et de nature à écarter les intrigues et les ambitions qui auraient pu profiter de l'affaiblissement momentané du pouvoir central pour entraîner le pays dans une revision non suffisamment réfléchie. »

Et plus récemment, Les *Novelles* (Lois politiques et administratives, T. II, La Constitution, V° 651) expri-

den verricht, zou het gevaarlijk geweest zijn haar die bevoegdheid over te laten te midden van de gevaren die het regentschap noodzakelijk medebrengt, met welke voorzorgen ook men ze omringe. »

De opvatting van de voortreffelijke grondwetkenner werd overgenomen door Thimus (Deel II, blz. 196), daarna door Errera in zijn *Traité de Droit public belge* (2^e druk, par. 17, blz. 22), waar hij schrijft :

« Een enkele andere bepaling handelt over de herziening om elke verandering van de Grondwet gedurende een regentschap te verbieden (art. 84). Zij heeft ten doel te voorkomen dat de politieke crisis die noodgedwongen samengaat met een wijziging van 's lands instellingen, zou samenvallen met het vaak onrustwekkend tijdperk eener minderjarigheid. Zij moet ook elke vermindering van de koninklijke voorrechten voorkomen op een ogenblik dat de Koning niet bij machte is om ze te verdedigen. »

Orban (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, D. II, n° 103, blz. 218) spreekt zich uit in dezelfde zin.

Na er aan te hebben herinnerd dat de Regent wel alle koninklijke voorrechten heeft, voegt hij er nochtans aan toe, dat « tijdens een regentschap de politieke toestand niet normaal is; hij is gevaarlijk en hachelijk ».

En hij vervolgt : « Artikel 84 der Grondwet verbiedt dan ook elke grondwetsherziening gedurende een regentschap. Alles wel beschouwd, speelt het koningschap een belangrijke rol in geval van herziening; zijn rechten kunnen in gevaar worden gebracht en moeten worden verdedigd. Aangezien een verandering aan de Grondwet de belangrijkste handeling is die door een vorst kan worden verricht, betaamt het dat hij deze *volledig* vervulle, dat de troon niet onbezet zij noch bezet door een Koning die minderjarig of onbekwaam is om te regeren. » (Zie ook n° 340, blz. 720.)

In de loop van hetzelfde jaar (1908), werd de leer in de *Pandectes Belges*, V^e, herziening van de Grondwet n° 3, in bijzonder duidelijke bewoordingen samengevat :

« Luidens artikel 84 der Grondwet, lezen wij in dit groot werk, kan gedurende een regentschap geen verandering aan de Grondwet worden aangebracht. Elk voorstel in die zin zou dus niet ontvankelijk moeten worden verklaard. Als reden daartoe geldt, dat het regentschap een voorlopige en overgangstoestand is waarin 's lands staatkundige inrichting haar normale stabiliteit niet heeft. De grondwetgevers hebben niet gewild, dat dit nog zou verergeren door de agitatie die gepaard gaat met elke grondwetsherziening. De bepaling lijkt voorzichtig en van die aard dat de kuiperijen en de eerezucht worden geweerd die baat hadden kunnen vinden bij de tijdelijke verzwakking van de centrale macht om het land mede te slepen naar een niet genoegzaam overwogen herziening. »

En later nog, hebben « Les *Novelles* » (Lois politiques et administratives, D. II, La Constitution, V° 651) in na-

maient, en des termes à peu près identiques l'opinion que les régences sont des époques exceptionnelles dans la vie des monarchies et des périodes de faiblesse pour l'Exécutif.

Quant au Répertoire Pratique du Droit Belge, V^e Chef de l'Etat, n^o 10, il est peut-être plus catégorique encore.

Après avoir rappelé les règles des articles 83 et 84 de la Constitution, il conclut : « Ces diverses précautions se justifient si manifestement qu'il est superflu d'en exposer ici les raisons. » (Thonissen, Op. cit., n^o 359 et 360.)

Ces extraits d'une doctrine restée constante depuis le début de l'Indépendance Nationale montrent bien que la double raison de l'article 84 est bien celle que nous avons précédemment mise en relief.

Cette double raison est valable pour toute la durée de la régence et interdit, pendant cette période, tous actes constitutifs de la revision.

Comme nous l'avons indiqué au début de la présente note, l'auteur de la proposition de revision que nous examinons ne méconnaît point que l'article 84 interdit toute revision de la Constitution pendant la durée d'une régence, mais il allègue que sa proposition n'a pas, en réalité, pour objectif, malgré son titre, la réalisation d'une revision constitutionnelle, mais simplement l'accomplissement de « simples procédures préalables que le texte n'interdit pas. »

Selon M. le Député M. H. Grégoire, tout le processus révisionniste décrit dans l'article 131 est simplement préparatoire, à l'exception de la promulgation qui, sans doute, dans sa pensée, constituerait à elle seule la revision.

Nous croyons cette thèse indéfendable et ce pour les raisons développées ci-après :

1^o L'argumentation de M. le Député Grégoire se heurte tout d'abord au texte de l'article 131. Le titre VII de la Constitution qui ne comprend que cet article est intitulé : *De la revision de la Constitution*.

Il en découle que cette revision comporte les quatre actes constitutifs prévus dans l'article 131, c'est-à-dire :

- 1^o la déclaration de revision;
- 2^o la dissolution de plein droit des deux Chambres;
- 3^o la réunion des deux Chambres intégralement renouvelées;
- 4^o la discussion publique des dispositions soumises à revision, le vote éventuel de celles-ci à la double majorité prescrite par cet article.

Cette revision constitue un tout et ne comporte pas la distinction entre « procédures simplement préalables » et d'autres formalités. « *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* ».

genough dezelfde bewoordingen de mening uitgesproken dat regentschappen uitzonderingstijdperken zijn in het leven der monarchieën en tijdperken van zwakheid voor de Uitvoerende Macht.

En het « Répertoire Pratique du Droit Belge, V^e Chef de l'Etat », n^o 10, is misschien nog stilliger.

Na de regels van artikelen 83 en 84 der Grondwet in herinnering te hebben gebracht, besluit het als volgt : « Die verschillende voorzorgen zijn zo volkomen billijk, dat het overbodig is daarvan hier de redenen uiteen te zetten. » (Thonissen, op. cit., n^o 359 en 360).

Die uittreksels uit een leer die sedert de aanvang van 's lands onafhankelijkheid onveranderd is gebleven, tonen goed aan dat de dubbele bestaansreden van artikel 84 wel die is welke wij hiervoren hebben vooruit gezet.

Deze dubbele reden is geldig voor de gehele duur van het regentschap en verbiedt, gedurende dit tijdperk, alle handelingen die deel uitmaken van de herziening.

Zoals wij aantoonen bij de aanvang van deze nota, ontkent de indiener van het voorstel tot herziening niet, dat artikel 84 elke herziening van de Grondwet gedurende een regentschap verbiedt, doch hij voert aan dat zijn voorstel in werkelijkheid, ondanks de titel er van, niet de verwezenlijking van een grondwetsherziening ten doel heeft, doch eenvoudig de vervulling van « eenvoudige voorafgaande procedures die door de tekst niet worden verboden. »

Volgens de heer Volksvertegenwoordiger M. H. Grégoire, is geheel het in artikel 131 beschreven herzieningsproces eenvoudig van voorbereidende aard, met uitzondering van de afkondiging die, ongetwijfeld, naar zijn opvatting, alleen de herziening zou uitmaken.

Wij achten deze stelling niet verdedigbaar, en dit om de hierna uiteengezette redenen :

1^o De bewijsvoering van de heer Volksvertegenwoordiger Grégoire stoot in de eerste plaats op de tekst van artikel 131. Titel VII der Grondwet, die slechts uit dit artikel bestaat, draagt als opschrift : « *Herziening van de Grondwet* ».

Daaruit volgt, dat deze herziening bestaat uit de vier bij artikel 131 bepaalde handelingen, namelijk :

- 1^o de verklaring van de herziening;
- 2^o de ontbinding van rechtswege van beide Kamers;
- 3^o de bijeenkomst van beide volledig vernieuwde Kamers;
- 4^o de openbare behandeling van de aan herziening onderworpen bepalingen, de gebeurlijke goedkeuring er van met de bij artikel bepaalde dubbele meerderheid.

Deze herziening vormt een geheel en maakt geen onderscheid tussen « eenvoudige voorafgaande procedures » en andere formaliteiten : « *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* ».

2° On ne peut raisonnablement qualifier de « simples procédures préalables » les discussions devant les sections ou la Commission spéciale, le Rapport de la Section Centrale ou de la Commission, des débats publics et le vote des déclarations de revision, la dissolution de plein droit des Chambres, leur renouvellement intégral, les Rapports et les discussions à la Constituante, l'exercice du droit d'amendement devant cette assemblée et le vote par celle-ci à la majorité exceptionnelle des *quatre neuvièmes*.

Ces formalités ne sont évidemment pas des procédures préalables à la confection de la loi ordinaire ou de la loi constitutionnelle : elles sont la confection même de la loi.

En méconnaître l'importance, ce serait réduire à rien la valeur de la délibération des Chambres dans la procédure complexe, solennelle et indivisible de la revision.

3° Le texte même de l'article 131 s'oppose à ce que l'on interprète le mot « changement » de l'article 84 comme signifiant simplement substitution des dispositions constitutionnelles nouvelles aux dispositions constitutionnelles anciennes par l'effet de la « promulgation » car l'article 131 emploie le mot « changement » à propos du vote par l'une des Chambres, aux deux tiers des voix, d'un texte constitutionnel nouveau. Le mot « changement » de l'article 84 n'a donc pas le sens restrictif prétendu.

L'article 84 dit d'ailleurs « aucun changement ». Il interdit tout changement juridique de la Constitution tel qu'il est déterminé par l'ensemble de l'article 131.

4° L'interprétation nouvelle que M. le Député Grégoire entend faire prévaloir ne répond pas aux objectifs que le Congrès National a eu en vue quand il a inscrit, dans la Constitution, la prohibition des révisions pendant le temps d'une régence.

Ces objectifs, nous les avons désagés ci-dessus ; c'est d'une part, d'empêcher qu'un acte aussi important qu'une revision de la Charte fondamentale du pays s'effectue pendant une période exceptionnelle et anormale ; c'est, d'autre part, d'empêcher que, par suite de l'absence du Roi, il soit plus aisément porté atteinte aux prérogatives du Chef de l'Exécutif.

Or, à quelle phase de la revision constitutionnelle seront susceptibles de survenir les troubles inhérents à toute campagne revisionniste que le Constituant a eu précisément en vue d'éviter ? Au moment où les dispositions nouvelles avant été adoptées, il ne reste plus qu'à les promulguer ? Evidemment non.

C'est dès l'annonce du dépôt d'une proposition de revision constitutionnelle que se manifesteront les réactions plus ou moins violentes de l'opinion publique.

Il faut, dès lors, si l'on veut empêcher les occasions ou les prétextes de désordre, qu'aucune proposition de revision

2° Redelijkerwijze kan men niet als « eenvoudige voorafgaande procedures » bestempelen, de besprekingen in de afdelingen of in de bijzondere Commissie, het verslag van de Middenafdeling of van de Commissie, de openbare behandeling en de stemming van de verklaring tot herziening, de ontbinding van rechtswege van de Kamers, hun volledige vernieuwing, de verslagen van en de besprekingen in de grondwetgevende vergadering, de uitoefening van het recht van amendement vóór die vergadering en de goedkeuring door deze uitgebracht met de uitzonderingsmeerderheid van vier negenden.

Deze formaliteiten zijn voorzeker geen procedures die voorafgaan aan het opmaken van de gewone wet of van de Grondwet : zij gelden als het opmaken zelf van de wet.

Indien men de belangrijkheid er van mocht ontkennen, zou men alle waarde onttrekken aan de beraadslaging van de Kamers bij de ingewikkelde, plechtige en ondeelbare procedure der herziening.

3° De tekst zelf van artikel 131 verzet er zich tegen, dat men het woord « verandering », voorkomend in artikel 84, zou verklaren als zijnde eenvoudig de vervanging van oude grondwetsbepalingen door nieuwe, door middel van de « afkondiging », want in artikel 131 wordt het woord « verandering » gebezigd in verband met de aanneming door een van de Kamers, met twee derden van de stemmen, van een nieuwe grondwettelijke tekst. Het woord « verandering » gebezigd in artikel 84 heeft dus niet de beweerde beperkende betekenis.

Artikel 84 zegt trouwens « geen verandering ». Het verbiedt elke juridische verandering van de Grondwet zoals aangeduid door artikel 131 in zijn geheel.

4° De nieuwe interpretatie die de heer Volksvertegenwoordiger Grégoire ingang wil doen vinden, beantwoordt niet aan de doeleinden die het Nationaal Congres voor ogen had toen het, in de Grondwet, het herzieningsverbod gedurende een regentschap vastlegde.

Die doeleinden werden hiervoren door ons verklaard ; ter ene zijde, verhinderen dat een zo belangrijke handeling als een herziening van 's lands Grondwet tijdens een uitzonderings- en abnormale periode zou geschieden ; ter andere zijde, voorkomen dat, ten gevolge van 's Konings afwezigheid, gemakkelijker inbreuk zou worden gemaakt op de voorrechten van het Hoofd der Uitvoerende Macht.

Welnu, in welk stadium van de grondwetsherziening zullen zich de beroeringen voordoen die gepaard gaan met elke herzieningscampagne en die de Grondwetgever juist heeft willen voorkomen ? Is het op het ogenblik dat, na de goedkeuring der nieuwe bepalingen, nog slechts dient overgegaan tot de afkondiging er van ? Voorzeker niet.

Reeds bij de aankondiging van de indiening van een voorstel tot grondwetsherziening zullen min of meer heftige reacties van de openbare mening tot uiting komen.

Indien men de gelegenheden of de voorwendsels tot wanorde wil voorkomen, betaamt het derhalve dat geen

sion ne puisse être accueillie par les assemblées parlementaires, pendant la régence.

D'autre part, pour que le Roi puisse efficacement défendre les prérogatives de la Couronne, il est indispensable qu'il puisse *dès l'origine*, intervenir par l'organe de ses Ministres, dans le processus révisionniste.

Ses Ministres doivent pouvoir être entendus par la Section Centrale ou par la Commission Spéciale; ils doivent pouvoir porter la parole au cours des débats publics précédant l'adoption des déclarations de revision.

A fortiori, doivent-ils pouvoir être entendus au cours des travaux de l'Assemblée Constituante, tant par les Sections ou Commissions que dans les discussions publiques.

Ils doivent pouvoir, au nom du Roi, y exercer le droit d'amendement.

C'est par les travaux des Sections ou des Commissions et par les débats parlementaires, en séance publique que doit se former la conviction des membres des assemblées.

C'est dès lors au cours de ses travaux et pendant ces débats que le Roi doit pouvoir, par l'organe de ses Ministres, faire entendre sa voix.

Prétendre que c'est obéir au prescrit de l'article 84 que de laisser uniquement au Roi, le droit de « promulgation » de dispositions constitutionnelles nouvelles adoptées en son absence, c'est délibérément se placer en dehors de toute réalité.

Qui peut sérieusement concevoir la possibilité pour un Roi constitutionnel qui monte sur le trône ou reprend l'exercice de la fonction royale, de refuser son adhésion à des textes qui ont été adoptés par des Chambres intégralement renouvelées et délibérant à la double majorité exceptionnelle prévue à l'article 131 ?

Le Roi sera placé devant le fait accompli; il n'aura qu'à s'incliner.

C'est précisément ce que le Congrès National n'a pas voulu et a entendu éviter en inscrivant dans la Constitution l'article 84. En présence d'un texte aussi clair, il paraît difficile de dire qu'il y a lieu à interprétation de la Constitution.

Pour les raisons développées ci-dessus, nous sommes amenés à conclure à la non-recevabilité certaine de la proposition de revision constitutionnelle déposée sur le bureau de la Chambre des Représentants par M. le Député M. H. Grégoire puisqu'elle a pour objet de faire déclarer par le pouvoir législatif, et cela pendant la régence, qu'il y a lieu à revision de telles dispositions constitutionnelles qu'il désigne.

Cette conclusion, dans notre pensée, ne fait évidemment pas obstacle, à une étude préparatoire, même très approfondie, d'une revision future de la Constitution, pour autant que cette étude préparatoire se fasse sans qu'il soit

enkel voorstel tot herziening door de parlementaire vergaderingen gedurende het regentschap aanvaard zou kunnen worden.

Anderzijds, opdat de Koning op doeltreffende wijze de voorrechten van de Kroon zou kunnen verdedigen, is het onontbeerlijk dat hij, *reeds bij de aanvang*, door bemiddeling van zijn Ministers, in het herzieningsproces zou kunnen ingrijpen.

Zijn Ministers moeten kunnen gehoord worden door de Middenafdeling of door de Bijzondere Commissie; zij moeten het woord kunnen voeren tijdens de openbare besprekingen die voorafgaan aan de goedkeuring van de verklaringen tot herziening.

Zoveel te meer moeten zij kunnen worden gehoord gedurende de werkzaamheden van de Grondwetgevende Vergadering, zowel door de Afdelingen of Commissiën als bij de openbare handeling.

Zij moeten er, namens de Koning, het recht van amendement kunnen uitoefenen.

Het is door de werkzaamheden van de Afdelingen of van de Commissiën en door de parlementaire debatten, in openbare vergadering, dat de leden van de vergaderingen zich een oordeel moeten vormen.

Het is dan ook gedurende die werkzaamheden en tijdens die debatten dat de Koning, bij monde van zijn Ministers, zijn stem moet kunnen laten horen.

Zo men beweert dat het voorschrift van artikel 84 wordt nageleefd wanneer alleen aan de Koning het recht van « afkondiging » wordt overgelaten van tijdens zijn afwezigheid aangenomen nieuwe grondwetsbepalingen, dan keert men vrijwillig de rug toe aan alle werkelijkheid.

Wie kan ernstig de mogelijkheid inzien, dat een grondwettelijk Koning die de troon beklimt of de uitoefening van het koninklijk ambt hervat, zijn instemming weigert met teksten die door geheel vernieuwde Kamers, be-raadslagend met de bij artikel 131 bepaalde dubbele uitzonderingsmeerderheid, werden goedgekeurd ?

De Koning zal voor een voldongen feit worden geplaatst en zal zich daarbij moeten neerleggen.

Maar dit werd juist niet gewild door het Nationaal Congres, en om dit te voorkomen heeft het artikel 84 opgenomen in de Grondwet. Gelet op zulk een duidelijke tekst, lijkt het moeilijk te zeggen dat er aanleiding bestaat om de Grondwet te verklaren.

Om de hoger uiteengezette redenen zijn wij er toe gekomen te besluiten tot de stellige niet-ontvankelijkheid van het voorstel tot grondwetsherziening ingediend bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers door de heer Volksvertegenwoordiger M.-H. Grégoire, daar het ten doel heeft door de wetgevende macht te doen verklaren, en dit gedurende het regentschap, dat er reden bestaat tot herziening van zodanige grondwettelijke bepalingen als zij aanwijst.

Naar onze mening verhindert dit besluit voorzeker geen voorbereidend zelfs zeer grondig onderzoek van een toekomstige herziening van de Grondwet, voor zover die voorbereidende studie geschiedt zonder dat een van de

accompli aucun des actes de revision compris dans les termes de l'article 131.

N'est-ce pas d'ailleurs une suggestion analogue que présentait M. le Sénateur Henri Rollin, à la séance du Sénat du 9 avril 1946, lorsqu'il déclarait considérer comme tout-à-fait légitime de commencer à s'occuper des problèmes de la révision constitutionnelle « fût-ce à titre préparatoire, dans un organisme *ad hoc*, qui serait créé en vue de cette étude » (Annales parlementaires, Sénat, Séance du 9 avril 1946, p. 54).

Pour éviter toute équivoque, nous tenons cependant à préciser très nettement notre pensée au sujet de la constitution de semblable organisme d'étude et d'information.

A notre avis, cet organisme :

a) ne pourrait, en aucun cas, pour les raisons développées ci-dessus, être une commission parlementaire ou interparlementaire, ni même être constituée par le pouvoir législatif.

Il s'agirait, au contraire, d'une Commission consultative spéciale créée par un arrêté du Chef de l'Etat, arrêté qui en préciserait le but, en déterminerait les modalités de fonctionnement et en désignerait les membres; il serait d'ailleurs souhaitable que cette Commission fût composée à la fois de membres des deux Assemblées législatives et de spécialistes du droit public;

b) ne verrait pas sa compétence limitée aux problèmes soulevés par la proposition de M. le Député Grégoire.

Cette Commission devrait, au contraire, être habilitée à étudier toute question qui pourrait faire l'objet des délibérations d'une Constituante à réunir dans l'avenir.

L. MOUREAU,
G. DOR.

V.

Interprétation de l'article 84 de la Constitution.

L'article 84 de la Constitution belge dispose qu'« aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une Régence ».

Les travaux préparatoires ne fournissent aucune précision sur le sens exact de ce texte. Le laconisme de nos Constituants trouve son explication dans le fait que l'article 84 de la Constitution belge a été repris à la Loi fondamentale hollandaise, dont l'article 233 disposait qu'« aucun changement à la Loi fondamentale ou à l'ordre de succession ne peut être fait pendant une Régence ». En adoptant l'article 84 sans débat, le Congrès National a manifesté clairement qu'il faisait siennes les raisons qui avaient conduit les auteurs de la Loi fondamentale de 1815 à adopter un texte semblable.

herzieningshandelingen vervat in de bewoordingen van artikel 131 wordt vervuld.

Is het trouwens niet een gelijkaardige suggestie die de heer Senator Henri Rolin vooruitzette, in de vergadering van de Senaat van 9 April 1946, toen hij als volkomen gewettigd verklaarde te aanzien, dat men zou beginnen met de vraagstukken betreffende de grondwetsherziening ter hand te nemen, « ware het dan ook maar bij wijze van voorbereiding, in een gepast organisme, dat met het oog op die studie zou worden opgericht ». (Parlementaire Handelingen, Senaat, Vergadering van 9 April 1946, blz. 54).

Tot voorkoming van elke verwarring, staan wij er evenwel op zeer duidelijk onze mening te bepalen over de oprichting van dergelijk studie- en voorlichtingsorganisme.

Naar ons oordeel, zou dit organisme :

a) in geen enkel geval, om de hoger uiteengezette redenen, een parlementaire of interparlementaire commissie mogen zijn, noch zelfs opgericht mogen worden door de wetgevende macht.

Integendeel zou het een bijzondere commissie van advies gelden, bij besluit van het Staatshoofd opgericht, besluit waarin nader het doel zou worden bepaald, de werkingsmodaliteiten vastgelegd en de leden zouden worden aangewezen; het zou overigens wenselijk zijn, dat die Commissie zowel uit leden van de beide wetgevende Vergaderingen als specialisten in het publiekrecht zou bestaan;

b) geen bevoegdheid hebben die beperkt zou zijn tot de vraagstukken opgeworpen door het voorstel van de heer Volksvertegenwoordiger Grégoire.

Deze Commissie zou integendeel moeten worden gemachtigd om elk vraagstuk te onderzoeken dat het voorwerp zou kunnen uitmaken van de beraadslagingen van een in de toekomst bijeen te roepen Grondwetgevende Vergadering.

L. MOUREAU,
G. DOR.

V.

Uitlegging van artikel 84 der Grondwet.

Artikel 84 der Belgische Grondwet bepaalt, dat « gedurende een regentschap geen verandering aan de Grondwet kan worden toegebracht ».

De voorbereidende werkzaamheden verstrekken geen nadere gegevens over de juiste betekenis van die tekst. De bondigheid van onze Grondwetgevers kan worden verklaard door het feit dat artikel 84 der Belgische Grondwet werd overgenomen uit de Hollandsche Grondwet waarvan artikel 233 bepaalde dat « geen verandering in de Grondwet of in de erfopvolging gedurende een regentschap mag worden gemaakt ». Door artikel 84 zonder bespreking aan te nemen, heeft het Nationaal Congres duidelijk te kennen gegeven dat het de redenen, die de makers van de Grondwet van 1815 er toe hadden ge-

Ces raisons sont exposées dans des termes à peu près identiques par tous les auteurs classiques de droit constitutionnel.

« Après tout — écrit Orban — la Royauté joue un rôle important en cas de revision; ses droits peuvent y être compromis et doivent être défendus. Un changement à la Constitution étant l'acte le plus important que le pouvoir souverain puisse faire, il convient qu'il y procède au complet, que le trône ne soit ni vacant ni occupé par un Roi mineur ou incapable de régner. » (*Orban — Droit Constitutionnel — II — N° 103, p. 218.*)

« Comme un changement à la Constitution est sans contredit l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir — écrit Thonissen — il eût été déraisonnable de lui laisser cette faculté au milieu des périls que les régence peuvent amener quelles que soient les précautions dont on les entoure. » (*Thonissen, La Constitution belge annotée, 3^e éd., n° 360, p. 249. Dans le même sens: Voyez Errera, Droit public belge, n° 17, p. 22; G. Dor, Les Nouvelles, T. II, n° 651.*)

La considération déterminante qui a conduit les auteurs de la loi fondamentale de 1815 ainsi que le Congrès National Belge à adopter ce texte réside dans le fait que le Régent n'est pas nécessairement un membre de la famille royale, mais peut, au contraire, être une personnalité du monde politique, un chef de parti, qui pourrait de ce fait être animée du désir d'entraîner le pays dans une voie préjudiciable à la stabilité de la monarchie. Si grand a été leur souci de garantir cette stabilité, que nos Constituants ont cru nécessaire d'opposer la limite résultant de l'article 84 à toute Régence quelconque, fût-elle même exercée par un Prince de la famille royale.

La thèse soutenue par M. le Sénateur H. Rolin, et aux termes de laquelle l'article 84 de la Constitution ne s'opposerait pas à ce qu'il fut procédé en période de Régence à toutes les mesures préliminaires à la revision, nous paraît absolument contraire à l'esprit et au texte de la Constitution.

Cette thèse encourt en effet le premier reproche de décomposer l'acte de revision en une série de phases indépendantes l'une de l'autre, alors que cette procédure constitue incontestablement un tout unique et indissoluble. « Faire un changement à la Constitution », consiste à faire tous les actes qui sont nécessaires à la mise en vigueur d'un tel changement, et lorsque l'article 84 dispose qu'il ne peut être fait aucun changement à la Constitution en période de Régence, il entend dire qu'il s'oppose à ce qu'il soit procédé à l'acte unique de revision pendant une telle période, quelles que puissent être les différentes étapes que comporte cet acte.

La thèse de M. le Sénateur Henri Rolin se fonde en réalité sur une singulière méprise de son auteur quant au

bracht een dergelijke tekst aan te nemen, tot de zijne maakte.

Die redenen worden, in ongeveer gelijke bewoordingen, uiteengezet door alle klassieke auteurs van grondwettelijk recht.

« Overigens — schrijft Orban — speelt het Koningschap een belangrijke rol in geval van herziening; zijn rechten kunnen er in gevaar worden gebracht en moeten verdedigd worden. Daar een verandering aan de Grondwet de belangrijkste handeling is die de soevereine macht kan verrichten, behoort het dat zij daartoe voltallig overgaat, dat de troon niet onbezet weze, noch bezet door een Koning die minderjarig of onbekwaam is om te regeren. » (*Orban — Droit Constitutionnel — II — N° 103, blz. 218.*)

« Daar een verandering aan de Grondwet ontegenzeggelijk de belangrijkste handeling is welke de wetgevende macht kan verrichten — schrijft Thonissen —, zou het overstandig geweest zijn haar die bevoegdheid te laten te midden van de gevaren welke regentschappen kunnen medebrengen, welke ook de voorzorgen zijn waarmede men ze omringe. » (*Thonissen, La Constitution Belge annotée, 3^e uitg., n° 360, blz. 249. Zie in dezelfde zin: Errera, Droit public belge, n° 17, blz. 22; G. Dor, Les Nouvelles, D. II, n° 651.*)

De beslissende overweging die de makers van de Grondwet van 1815, alsmede het Belgisch Nationaal Congres, er toe heeft gebracht die tekst aan te nemen, dient gezocht in het feit dat de Regent niet noodzakelijk een lid van de Koninklijke familie is, maar, integendeel, een persoonlijkheid van de politieke wereld kan zijn, een partijhoofd die daardoor zou kunnen beïnvloed zijn met de verlangen het land mede te sleuren op een voor de stabiliteit van de Monarchie nadelige weg. Zo groot was de zorg om die stabiliteit te verzekeren, dat onze Grondwetgevers het nodig hebben geoordeeld de beperking welke voortvloeit uit artikel 84, tegenover welkdanig Regentschap ook te stellen, zelfs indien dit zou worden uitgeoefend door een Prins van de Koninklijke familie.

De stelling van de heer Senator Rolin, en luidens welke artikel 84 der Grondwet zich niet zou verzetten tegen het feit dat gedurende een regentschap alle voorafgaande maatregelen voor de herziening zouden worden genomen, lijkt ons volstrekt strijdig met de geest en met de tekst van de Grondwet.

Die stelling is, inderdaad, eerst en vooral vatbaar voor het verwijt dat zij de handeling van herziening ontleedt in een reeks stadia zonder enig onderling verband, terwijl die procedure ontegenzeggelijk een enig en ondeelbaar geheel vormt. « Een verandering toebrengen aan de Grondwet » bestaat in het verrichten van alle handelingen die nodig zijn voor de inwerkingstelling van zulke verandering, en wanneer art. 84 bepaalt dat gedurende een Regentschap geen verandering aan de Grondwet kan worden toegebracht, dan betekent dit dat het er zich tegen verzet dat gedurende een dergelijk tijdperk zou worden overgegaan tot de enige handeling van herziening, welke ook de verschillende stadia zijn van die handeling.

De stelling van de heer Senator Henri Rolin steunt in werkelijkheid op een eigenaardige vergissing van haar

rôle que notre Constitution a entendu conférer au Roi dans la procédure législative ou de revision constitutionnelle. M. le Sénateur Henri Rolin semble, en effet, vouloir justifier son point de vue en arguant du fait que la participation du Roi à l'œuvre de revision constitutionnelle serait complète, du moment où lui serait laissée l'occasion de sanctionner le travail de revision opéré par les Chambres constituantes.

Ce raisonnement perd de vue que le rôle du Roi, troisième branche du pouvoir législatif et du pouvoir constituant, ne se limite pas à sanctionner des textes à l'élaboration desquels Il n'aurait pris aucune part. En faisant du Roi la troisième branche du pouvoir constituant comme du pouvoir législatif (art. 25 et 131 C.), la Constitution a entendu permettre au Roi d'exercer son influence modératrice et personnelle au cours de toute la procédure et c'est la raison pour laquelle le Roi exerce, d'accord avec ses Ministres, et sur pied d'égalité avec les deux Chambres, les droits d'initiative, d'amendement et de division. C'est pour cette raison également que la Constitution accorde au Roi le droit d'ajourner et même de dissoudre les Chambres.

La participation du Roi à toutes les phases de la procédure doit donc être constante et ininterrompue. Nos Constituants ont vu dans cette participation constante une garantie de modération en faveur du travail législatif, garantie qui est plus nécessaire encore lorsqu'il s'agit de reviser la Constitution. En matière de revision constitutionnelle, notre pratique est encore venue renforcer cette nécessité de la présence royale à toutes les phases de la procédure en conférant à cette participation un caractère plus solennel et plus personnel. En effet, l'article 131, alinéa 1, de la Constitution dispose que « le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ». Or, il est significatif de remarquer que cette décision du pouvoir législatif ne se fait pas, dans la pratique, sous la forme d'une loi ordinaire. Cette décision est le résultat de trois déclarations concordantes de la Chambre, du Sénat et du Roi, déclarations qui sont publiées au *Moniteur Belge*, chacune portant sa date propre, et le Roi n'exprimant pas sa volonté sous la forme habituelle de la sanction qu'il accorde aux lois. Cette procédure, qui a été suivie au cours des deux expériences de revision que nous avons connues (Voyez *Moniteur Belge*, 23-24 mai 1892 et 23 oct. 1919), indique clairement que l'influence personnelle et modératrice du Roi doit s'exercer à toutes les phases de la procédure de revision. C'est pour la même raison que l'alinéa 4 de l'article 131 dispose que « ces Chambres statuent, de commun accord avec le Roi sur les points soumis à la revision ».

Il nous paraît certain dans ces conditions que la procédure préconisée par M. le Sénateur Henri Rolin violerait le texte des articles 25 et 131 de la Constitution et l'esprit de l'article 84 en privant le Roi des droits essentiels par

voorstander wat betreft de taak welke onze Grondwet aan de Koning heeft willen opdragen inzake de wetgevende procedure of de grondwetsherziening. De heer Senator Rolin schijnt, inderdaad, zijn standpunt te willen rechtvaardigen door zich te beroepen op het feit dat de deelneming van de Koning aan het werk van de grondwetsherziening volledig zou zijn van het ogenblik af dat Hem de gelegenheid wordt gelaten het door de Grondwetgevende Kamers verrichte herzieningswerk te bekrachtigen.

Die redenering verliest uit het oog dat de taak van de Koning, derde tak van de wetgevende en van de grondwetgevende macht, niet beperkt blijft tot de bekrachtiging van teksten aan het uitwerken waarvan Hij geen deel zou hebben genomen. Door van de Koning de derde tak te maken, zo van de grondwetgevende als van de wetgevende macht (art. 25 en 131, Gr.), heeft de Grondwet de Koning willen in de gelegenheid stellen zijn matigende en persoonlijke invloed uit te oefenen gedurende geheel de loop van de procedure, en dit is de reden waarom de Koning, in overleg met zijn Ministers, en op voet van gelijkheid met beide Kamers, de rechten van initiatief, van amendement en van splitsing uitoefent. Het is eveneens om die reden dat de Grondwet aan de Koning het recht verleent de Kamers te verdagen en zelfs te ontbinden.

De deelneming van de Koning aan al de stadia van de procedure dient bestendig en ononderbroken te zijn. Onze Grondwetgevers hebben in die bestendige deelneming een waarborg van gematigdheid ten gunste van de wetgevende arbeid gezien, een waarborg die nog meer vereist is wanneer het er over gaat de Grondwet te herzien. In zake grondwetsherziening, werd die noodzaak van 's Konings deelneming aan al de stadia van de procedure nog versterkt door onze praktijk, door aan die deelneming een plechtiger en persoonlijker karakter te verlenen. Artikel 131, al. 1 van de Grondwet bepaalt, inderdaad: « De wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er reden bestaat tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst ». Welnu, het is kenschetsend dat die beslissing van de wetgevende macht in de praktijk niet wordt genomen onder de vorm van een gewone wet. Die beslissing is het resultaat van drie eensluidende verklaringen van de Kamer, de Senaat en de Koning, die in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, die ieder hun eigen datum dragen en waarbij de Koning zijn wil niet te kennen geeft onder de gewone vorm van de bekrachtiging, die hij aan de wetten verleent. Deze procedure werd gevolgd in de loop van de twee herzieningen die wij hebben gekend (zie *Belgisch Staatsblad*, 23-24 Mei 1892 en 23 October 1919) en, bewijst duidelijk dat de persoonlijke en matigende invloed van de Koning dient te worden uitgeoefend in al de stadia van de procedure. Om dezelfde reden, beschikt alinea 4 van artikel 131: « Die Kamers beslissen, in gemeen overleg met de Koning, over de punten die dienen te worden herzien ».

In deze omstandigheden, staat het o. i. vast dat de door de heer Senator Henri Rolin voorgestelde procedure de tekst van artikel 25 en 131 der Grondwet en de geest van artikel 84 zou schenden, door de Koning te beroven

l'exercice desquels la Constitution a entendu lui permettre d'exercer sur le travail des Chambres constituantes. Son rôle naturel d'arbitre et de modérateur. Dans la procédure de revision, la Constitution a voulu que cette influence fut celle du Roi lui-même et non celle du titulaire temporaire de la fonction royale.

A ces considérations d'ordre juridique qui suffisent amplement à condamner la thèse de M. le Sénateur Henri Rolin, nous croyons pouvoir ajouter une considération de fait et de bon sens qui n'est peut-être pas sans valeur.

Extérieurement respectueux des prérogatives de la Couronne, M. le Sénateur Henri Rolin soutient implicitement que la liberté du Roi restera complète et que ses droits seront saufs, du moment où l'occasion lui est donnée de refuser sa sanction du texte élaboré par les Chambres constituantes. Cette considération de droit strict ne trompera personne. Déjà en matière législative ordinaire, le refus de sanction est une de ces prérogatives dont les auteurs s'accordent à reconnaître qu'elle ne confère pas au Chef de l'Etat une part réellement effective dans l'œuvre législative. Cette part est plus limitée encore dans l'œuvre de revision constitutionnelle, car il ne faut pas oublier que la procédure de revision comporte, par le moyen du renouvellement des Chambres, un véritable appel au peuple auquel l'occasion est ainsi donnée de se prononcer sur l'opportunité, sinon sur le sens de la revision projetée (article 131, alinéas 2 et 3). On voit ainsi comment cette procédure, qui s'apparente au référendum populaire, a pour effet de mettre en mouvement des forces auxquelles un monarque constitutionnel, qui aurait déjà été écarté de toutes les phases antérieures de la procédure, serait en fait incapable de s'opposer.

En résumé et en conclusion, nous estimons que l'article 84 de la Constitution s'oppose de manière absolue à ce qu'une procédure de revision de la Constitution pût être entreprise en période de Régence.

En adoptant ce texte, nos Constituants ont entendu donner au Roi lui-même, et non à celui qui en tient momentanément la place, l'occasion d'exercer son influence modératrice sur l'œuvre de revision. Malgré ces différentes phases, cette œuvre constitue un tout et c'est à chaque étape de la procédure que nos Constituants ont entendu faire bénéficier cette œuvre de l'influence personnelle du Roi.

En limitant arbitrairement le rôle du Roi au seul exercice de son droit de sanction, non seulement la thèse de M. le Sénateur Henri Rolin prive le Roi de l'exercice de certains attributs que la Constitution lui réserve en propre, mais encore elle aboutit en fait à priver le Souverain de toute liberté en l'obligeant à sanctionner des textes à l'élaboration desquels il aurait été étranger.

Paul DE VISSCHER.

van de essentiële rechten waarvan de uitoefening hem, volgens de bedoeling van de Grondwet, in de mogelijkheid diende te stellen zijn natuurlijke scheidsrechterlijke en matigende rol op de arbeid van de Kamers uit te oefenen. In de procedure der herziening, heeft de Grondwet gewild dat die invloed deze van de Koning zelf en niet deze van de tijdelijke titularis van de koninklijke functie zou zijn.

Aan deze beschouwingen van juridische aard, die ruim volstaan om de stelling van de heer Senator Henri Rolin te veroordelen, menen wij een feitelijke overweging, ingegeven door het gezond verstand, te moeten vastknopen die wellicht niet zonder waarde is.

Op het eerste gezicht, eerbiedigt de heer Senator Henri Rolin de voorrechten van de Kroon en verklaart stilzwijgend dat de Koning zijn vrijheid volledig behoudt en dat zijn rechten onaangetast blijven, van het ogenblik af dat hem de gelegenheid wordt geboden om te weigeren de door de grondwetgevende Kamers opgestelde tekst te bekrachtigen. Die overweging naar streng recht zal niemand misleiden. Reeds op het gebied van de gewone wetgeving, is de weigering der bekrachtiging een van die voorrechten, waarvan alle schrijvers eenparig erkennen dat het aan het Staatshoofd geen werkzaam aandeel in de wetgeving verleent. Dit aandeel is nog beperkter in het werk van de grondwetsherziening, want men mag niet vergeten dat de procedure der herziening, door de vernieuwing der Kamers, een ware oproep tot het volk omvat, dat aldus in de gelegenheid wordt gesteld uitspraak te doen over de gepastheid, zoniet over de betekenis van de ontworpen herziening (artikel 131, alinea's 2 en 3). Men ziet in hoe deze procedure, die verwant is met het volksreferendum, ten gevolge heeft dat krachten in beweging worden gebracht waartegen een grondwettelijk vorst, die reeds uit alle vorige stadia van de procedure zou geweerd zijn, zich in feite niet zou kunnen verzetten.

Om kort te gaan en tot besluit, menen wij dat artikel 84 der Grondwet er zich volstrekt tegen verzet dat een procedure tot herziening van de Grondwet tijdens een Regentschap zou worden ingeleid.

Door die tekst goed te keuren, hebben onze Grondwetgevers aan de Koning zelf en niet aan hem die voorlopig zijn plaats inneemt, de gelegenheid willen geven om zijn matigende invloed op het werk der herziening uit te oefenen. Niettegenstaande die verschillende stadia, vormt dit werk een geheel en op iedere trap van de procedure hebben onze Grondwetgevers dit werk willen laten genieten van 's Konings persoonlijke invloed.

Door de rol van de Koning op willekeurige wijze te beverken tot de uitoefening van zijn recht van bekrachtiging, berooft de stelling van de heer Senator Henri Rolin de Koning niet alleen van de uitoefening van zekere voorrechten die de Grondwet hem persoonlijk voorbehoudt, maar zij heeft in feite ten gevolge dat de Vorst iedere vrijheid verliest door hem te verplichten teksten te bekrachtigen aan het uitwerken waarvan hij geen deel zou hebben genomen.

Paul DE VISSCHER.

VI

New-York, le 10 octobre 1947.

A mon sens, le projet de revision constitutionnelle, portant introduction du fédéralisme en Belgique et déposé par MM. Grégoire et consorts, est parfaitement recevable malgré l'article 84 de la Constitution, et ce pour les motifs suivants :

1° Tout d'abord en vertu de ce que j'appellerai l'égalité des pouvoirs constituants.

L'autorité constituante, dans le droit public belge, forme l'autorité suprême. Elle détient l'entière de la souveraineté nationale, qui est, par définition, une et invariable. Il suit de là qu'aucun Parlement constituant n'est supérieur au suivant et ne peut limiter sa compétence.

Ce raisonnement s'applique au premier Parlement constituant, le Congrès, comme à tout autre. Je n'ignore pas que l'on m'opposera le cas des décrets dits « irréformables », que le Congrès voulut mettre à l'abri de toute atteinte, même par la voie d'une revision. Mais toute la question me paraît précisément être de savoir si le Congrès avait ou non ce pouvoir... Avec une partie de la doctrine, je réponds par la négative.

Une autre objection, plus concrète, est celle-ci. Elle consiste à contester le droit pour le pouvoir constituant en général de s'exercer sous une Régence en raison du prescrit de l'article 84. Dans cette thèse, ce serait donc le fait d'entreprendre une procédure de revision qui serait contraire à la Constitution.

C'est l'argument le plus souvent avancé contre la recevabilité du projet de fédéralisme. Je réponds qu'il est un moyen aisé et tout à fait inconstitutionnel de l'écarter : c'est qu'en émettant la déclaration de revision prévue à l'article 131, les Chambres déclarent l'article 84 sujet lui-même à revision. Cette solution est la seule qui respecte le principe de l'égalité des pouvoirs constituants successifs. La rejeter équivaldrait à soutenir que le Congrès a pu lier les Constituantes ultérieures et que par conséquent l'autorité de celles-ci est inférieure à la sienne.

2° Le but poursuivi par l'article 84.

L'examen des travaux préparatoires de la Constitution et l'opinion de la doctrine attestent que l'article 84 a été introduit dans un tout autre but que celui auquel on prétend le faire servir aujourd'hui.

En fait, les auteurs de cet article ont eu présents à l'esprit des souvenirs historiques, desquels il ressortait qu'une Régence est ordinairement un pouvoir faible, et qu'un Roi mineur risquerait dès lors d'assister impuissant à un affaiblissement de ses prérogatives. Comme, en Belgi-

VI

New-York, 10 October 1947.

Naar mijn oordeel, is het voorstel tot Grondwetsherziening houdende invoering van het federalisme in België en ingediend door de heren Grégoire c.s. volkomen ontvankelijk, ondanks artikel 84 der Grondwet, en dit om de volgende redenen :

1° Vooreerst krachtens hetgeen ik zal noemen de gelijkheid van de grondwetgevende machten.

Het grondwetgevend gezag maakt in het Belgisch publiekrecht het opperste gezag uit. Het is houder van geheel de nationale souvereiniteit die uiteraard een en onveranderlijk is. Daaruit volgt, dat geen enkel grondwetgevend Parlement hoger staat dan het volgende en zijn bevoegdheid niet kan beperken.

Die bewijsvoering geldt zowel voor het eerste grondwetgevend Parlement, het Congres, als voor ieder ander. Ik weet wel, dat men wij het geval zal tegenstellen van de zogenaamde « onhervormbare » decreten, die het Congres tegen alle inbreuk heeft willen vrijwaren, zelfs bij wijze van herziening. Maar geheel de kwestie lijkt mij juist te zijn of het Congres die macht al dan niet bezat... Met een gedeelte van de leer antwoord ik ontkennend.

Een andere meer concrete tegenwerping is de volgende. Zij bestaat er in aan de grondwetgevende macht in 't algemeen het recht te betwisten gedurende een Regentschap op te treden wegens het voorschrift vervat in artikel 84. Volgens die stelling zou dus het feit een herzieningsprocedure aan te vatten in strijd zijn met de Grondwet.

Dit argument wordt het meest aangevoerd tegen de ontvankelijkheid van het voorstel van federalisme. Ik antwoord daarop, dat er een gemakkelijk en volkomen grondwettelijk middel bestaat om het te weren : bij het uitbrengen van de herzieningsverklaring bepaald in artikel 131, verklaren de Kamers dat artikel 84 zelf vatbaar is voor herziening. Deze oplossing is de enige die het beginsel eerbiedigt van de gelijkheid van de achtereenvolgende grondwetgevende machten. De verwerping er van zou gelijkstaan met de bewering, dat het Congres de latere Grondwetgevende Vergaderingen heeft kunnen binden en dat, derhalve, het gezag van deze laatste geringer is dan het zijne.

2° Doel nagestreefd door artikel 84.

Uit het onderzoek van de voorbereidende werkzaamheden tot de Grondwet en uit de geldende leer blijkt, dat artikel 84 werd ingelast met een geheel ander doel dan dat waarvoor men het thans dienstig zou willen maken.

Feitelijk hebben de stellers van dit artikel historische herinneringen voor ogen gehad waaruit is gebleken dat een Regentschap gewoonlijk een zwak gezag is, en dat een minderjarig Koning derhalve zou blootstaan aan het gevaar, machteloos een verzwakking van zijn voorrechten

que, le Roi est à la fois une branche du pouvoir législatif et le chef du pouvoir exécutif, les constituants de 1831 ont voulu le protéger contre cette éventualité.

Telle est, sommairement, mais exactement relatée, l'exégèse de l'article 84 et des raisons qui en ont déterminé l'adoption.

Il me paraît que, même sur le plan historique, cette théorie est quelque peu sujette à caution, car il ne manque pas d'exemples de Régences qui ont été des réussites et d'où le pouvoir royal est sorti intact, voire fortifié. Mais là n'est pas la question. De toute manière, il reste que *l'article 84 n'a manifestement pas été écrit en vue d'une situation telle que celle qui existe actuellement en Belgique*. Or, le point de vue qui prévaut de nos jours en ce qui concerne l'interprétation scientifique des textes juridiques est d'interpréter et d'appliquer ces textes *conformément à leur but*. Toute autre méthode conduit, en effet, au bout d'un temps relativement bref, au vieillissement des textes susdits et à leur incompatibilité avec les exigences de la vie sociale.

3° *Summum jus, summa injuria.*

Une autre règle d'interprétation, qui nous vient, celle-là, des Romains, et qui a toujours été acceptée, est qu'il importe d'interpréter le droit de telle sorte que l'on ne soit point amené à lui faire produire des résultats *contraires* à l'objectif fondamental qui est le sien et qui est d'assurer un minimum d'ordre dans les rapports sociaux.

En l'espèce, il est évident qu'il n'y a pas intérêt, au point de vue de la stabilité et du bon fonctionnement de l'Etat, à mettre un texte vieilli, écrit pour une toute autre hypothèse, en opposition avec l'évolution des esprits et par conséquent à couper court d'avance à toute possibilité de révision constitutionnelle, non seulement en matière de fédéralisme, mais dans n'importe quel autre domaine.

Cette constatation est indépendante de l'opinion que chacun est en droit d'avoir au sujet de la solution de la « question royale ».

4° *Droit pour le Parlement d'interpréter la Constitution.*

Une pratique constante a établi en Belgique le droit pour les Chambres d'interpréter *souverainement* la Constitution. En pareil cas, en effet, l'interprétation du Parlement fait loi, puisqu'il n'existe pas chez nous de contrôle judiciaire de la constitutionnalité des décisions législatives.

De ces diverses considérations, je conclus que la Chambre des Représentants peut donc, pendant la durée de la Régence, examiner et discuter la proposition relative au

te zien geschieden. Daar de Koning in België tegelijkertijd een tak is van de wetgevende macht en het hoofd van de uitvoerende macht, hebben de grondwetgevers van 1831 hem tegen die gebeurlijkheid willen beschermen.

Aldus wordt bondig doch juist de tekstverklaring van artikel 84 weergegeven en zijn de redenen opgesomd die er de aanvaarding van hebben bepaald.

Ik vind dat deze stelling, zelfs op het historische plan, niet volledig is te betrouwen, want er ontbreken geen voorbeelden van Regentschappen die volkomen zijn geslaagd en waaruit de koninklijke macht ongerept, zelfs versterkt is te voorschijn gekomen. Doch daarover gaat het niet. In elk geval blijft, *dat artikel 84 voorzeker niet werd opgemaakt met het oog op een toestand zooals die welkethans in België bestaat*. Nu weze opgemerkt, dat het standpunt dat heden ten dage de overhand heeft op de andere, wat de wetenschappelijke verklaring van de rechtskundige teksten betreft, bestaat in de interpretatie en de toepassing van die teksten *in overeenstemming met hun doel*. Ieder andere methode leidt inderdaad, na betrekkelijk korte tijd, tot de veroudering van hogergemelde teksten en tot hun onverenigbaarheid met de eisen van het maatschappelijk leven.

3° *Summum jus, summa injuria.*

Een andere interpretatie-regel, die ons door de Romeinen werd nagelaten en die steeds wordt aanvaard is, dat het recht op zulkdanige wijze moet worden geïnterpreteerd dat men er niet wordt toe gebracht dit uitslagen te doen opleveren *in strijd* met zijn eigen gronddoel en dat er in bestaat een minimum van orde te verzekeren in de maatschappelijke betrekkingen.

In dit geval ligt het voor de hand, dat er geen belang bestaat, in het opzicht van de stevigheid en de goede werking van de Staat, een verouderde tekst, geschreven voor een geheel andere gebeurlijkheid, in te roepen tegen de ontwikkeling van de geestestoestanden en als gevolg daarvan hij voorbaat paal en perk te stellen tegen elke mogelijkheid tot grondwetsherziening, niet alleen in zake federalisme, doch op hetzij welk ander gebied.

Die vaststelling is onafhankelijk van de mening die iedereen gerechtigd is te hebben over de ontwikkeling van de « koningskwestie ».

4° *Recht voor het Parlement om de Grondwet te verklaren.*

Door een onveranderlijke practijk werd in België voor de Kamers het recht ingevoerd om de Grondwet *oppermachtig* te verklaren. In dergelijk geval geldt inderdaad de interpretatie van het Parlement als wet, vermits er bij ons geen gerechtelijke controle bestaat op de grondwetelijkheid der wetsbeschikkingen.

Aan de hand van die verschillende overwegingen besluit ik, dat de Kamer der Volksvertegenwoordigers dus, gedurende het Regentschap, het voorstel betreffende het

fédéralisme et, si elle y est favorable, faire à son sujet la déclaration de revision inscrite à l'article 131.

F. DEHOUSSE.

M. le professeur Dehousse base la constitutionnalité de la proposition sur quatre arguments :

A — Le principe qu'il appelle « l'égalité des pouvoirs constitutants » ;

B — Le but poursuivi par l'article 84 ;

C — L'adage « *summum jus, summa injuria* » ;

D — Le droit pour le Parlement d'interpréter la Constitution.

Ces arguments appellent les réponses suivantes :

A.

Il est bien vrai qu'une constituante n'est pas supérieure à la constituante qui peut la suivre et qu'elle ne peut en limiter les pouvoirs, lesquels sont définis par le législateur dans le cadre de la Constitution.

Mais ce principe ne trouve aucune application en l'espèce.

En effet le problème actuel ne se pose pas en termes de constituante à constituante ; plus précisément il ne met pas en balance la première constituante (celle de 1830-1831) et une quatrième constituante éventuelle, encore inexistante. Le problème n'est donc pas de savoir ou de rechercher si, en l'occurrence, un refus de prise en considération de la proposition envisagée limiterait la compétence de cette quatrième constituante, et ce par le jeu de restrictions que la première constituante n'aurait pas eu le droit d'établir à l'égard de celles qui, après elle, pouvaient voir le jour.

Le problème, par contre, est très exactement de savoir si une quatrième constituante *peut voir le jour* dans les circonstances actuelles.

Une assemblée constituante ne peut naître que de la volonté du pouvoir législatif, lequel, comme tel, est soumis aux règles que le constituant a érigées en pleine et absolue souveraineté dans le pacte fondamental.

Si une constituante ultérieure est égale en pouvoirs à une constituante antérieure — et cela dans les limites où ses pouvoirs ont été précisés par le législateur, dans le cadre constitutionnel, — il est non moins vrai qu'une constituante est supérieure à un Parlement, législateur ordinaire ; que sous un autre angle de vue, le législateur ordinaire est soumis aux règles que lui a tracées le Parlement constituant dans la Constitution elle-même.

federalisme mag onderzoeken en bespreken, en, indien zij gunstig gezind is, dienaangaande de in artikel 131 vermelde verklaring tot herziening kan afleggen.

F. DEHOUSSE.

De heer professor Dehousse doet de grondwettelijkheid van het voorstel steunen op vier bewijsgronden :

A — Het beginsel dat hij noemt « de gelijkheid van de grondwetgevende machten » ;

B — Het door artikel 84 nagestreefde doel ;

C — De spreuk « *summum jus, summa injuria* » ;

D — Het recht van het Parlement de Grondwet uit te leggen.

Op die argumenten kan het volgende worden geantwoord :

A.

Het is juist, dat een grondwetgevende vergadering niet staat boven de grondwetgevende vergadering die later kan komen en dat zij de machten er van, welke door de wetgever vastgelegd zijn binnen het kader van de Grondwet, niet kan beperken.

Maar dit beginsel is, in onderhavig geval, geenszins toepasselijk.

Índerdaad, het huidig vraagstuk wordt niet gesteld als een vergelijking tussen twee grondwetgevende vergaderingen ; of, juister, het vergelijkt niet de eerste grondwetgevende vergadering (die van 1830-1831) en een vierde gebeurlijke, nog niet bestaande grondwetgevende vergadering. De vraag is dus niet te weten of te onderzoeken of, in onderhavig geval, een weigering om bedoeld voorstel in overweging te nemen de bevoegdheid van die vierde grondwetgevende vergadering zou beperken, en dit door de beperkingen welke de eerste grondwetgevende vergadering niet het recht zou hebben gehad vast te stellen ten opzichte van die welke, na haar, het licht zouden kunnen zien.

De vraag is, integendeel, precies te weten of, in de huidige omstandigheden, een vierde grondwetgevende vergadering *het licht kan zien*.

Een grondwetgevende vergadering kan slechts ontstaan uit de wil van de wetgevende macht die, als zodanig, onderworpen is aan de regels welke de grondwetgever in volle en volstreekte souvereiniteit in de Grondwet heeft vastgelegd.

Zo een latere grondwetgevende vergadering, wat de machten betreft, gelijk is aan een vroegere grondwetgevende vergadering — binnen de perken waarin die machten door de wetgever, binnen het grondwettelijk kader, werden omschreven —, dan is het niet minder waar dat een grondwetgevende vergadering staat boven een Parlement, gewoon wetgever ; dat, van een ander standpunt uit gezien, de gewone wetgever onderworpen is aan de regels die hem door het Grondwetgevend parlement in de Grondwet zelf werden voorgeschreven.

En l'espèce la constituante de 1831 n'a pas limité la compétence d'une éventuelle quatrième constituante en interdisant qu'elle modifie la Constitution au cours d'une régence. Mais elle a interdit au pouvoir législatif de donner naissance à une constituante au cours d'une régence.

Le pouvoir législatif ordinaire doit donc rester confiné dans le cadre et subordonné aux prescriptions que la Constitution lui a tracés; il ne peut les dépasser sans enfreindre la Constitution et, partant, violer le serment qu'il a prêté de l'observer.

Quant à dire que « les Chambres » pourraient tourner l'obstacle dressé en face d'une révision actuelle par l'article 84, en déclarant cet article lui-même sujet à révision, c'est oublier d'abord que pour semblable déclaration, il faudrait également le concours de la troisième branche du pouvoir législatif, le Roi, — en vertu de la Constitution, encore un coup.

Au surplus, cette suggestion ne résout en rien l'impossibilité, pour le pouvoir législatif, de proposer, pendant une régence, la révision d'un article quelconque de la Constitution. Elle aggrave, au contraire, les objections que l'on peut faire valoir contre les défenseurs de la constitutionnalité de la proposition envisagée, puisque suivant leur thèse, ce serait le législateur ordinaire qui pourrait lui-même renverser une barrière que la constituante a voulue infranchissable.

Et voilà du coup le législateur ordinaire supérieur au constituant!

En résumé, la constituante de 1831, en l'espèce, n'a pas lié une constituante ultérieure dont, de ce fait, l'autorité serait inférieure à la sienne. Mais elle a lié le législateur ordinaire de 1947, — dont l'autorité est inférieure à la sienne, — en lui interdisant de donner naissance à une constituante au cours d'une régence.

B.

Il est exact que l'article 84 ne vise pas expressément une situation telle que celle qui existe actuellement en Belgique, et où le Roi ne règnerait pas pour la raison d'aujourd'hui.

Aussi bien la Constitution ne vise-t-elle, *in terminis*, aucune des circonstances qui puissent amener une régence. Celle-ci peut naître d'une minorité, d'un état de démence, d'une maladie passagère, — ou du fait de l'ennemi, comme ce fut le cas en septembre 1944.

La Constitution n'a pas prévu que le Roi pût être prisonnier. Il n'y eut pourtant aucun doute sur l'applicabilité de l'article 82 de la Constitution.

In 't onderhavige geval, heeft de grondwetgevende vergadering van 1831 de bevoegdheid van een gebeurlijke vierde grondwetgevende vergadering niet beperkt door haar te verbieden de Grondwet gedurende een regentschap te veranderen. Maar zij heeft aan de wetgevende macht verboden gedurende een regentschap een grondwetgevende vergadering in 't leven te roepen.

De gewone wetgevende macht moet dus binnen het kader van de Grondwet blijven en onderworpen aan de voorschriften welke deze haar heeft gegeven; zij kan de grenzen van die voorschriften niet te buiten gaan zonder de Grondwet te schenden en, derhalve, de eed welke zij heeft afgelegd, haar na te leven, breken.

Wat de bewering betreft dat « de Kamers » de hinderpaal, welke door artikel 84 tegenover een herziening op dit ogenblik wordt gesteld, zouden kunnen ontwijken door te verklaren, dat dit artikel zelf blootgesteld is aan herziening, komt dit er vooreerst op neer te vergeten dat — nog eens krachtens de Grondwet — voor een dergelijke verklaring ook de medewerking van de derde tak van de wetgevende macht, de Koning, vereist is.

Bovendien brengt dit voorstel geen oplossing in zake de onmogelijkheid, voor de wetgevende macht, om gedurende een regentschap de herziening van welkdanig artikel van de Grondwet ook voor te stellen. Integendeel, het verzwaart nog de opwerpingen welke men tegen de verdedigers van de grondwettelijkheid van het betrokken voorstel kan aanvoeren, vermits, volgens hun stelling, de gewone wetgever zelf een slagboom, welke de Grondwetgever onoverkomelijk heeft gewild, zou kunnen omverwerpen.

En ziedaar meteen de gewone wetgever boven de grondwetgever geplaatst.

In 't kort, de grondwetgevende vergadering van 1831 heeft, in 't onderhavige geval, niet een latere grondwetgevende vergadering, waarvan de macht daardoor aan de hare zou ondergeschikt zijn, gebonden. Maar zij heeft de gewone wetgever van 1947, — wiens macht aan de hare ondergeschikt is —, gebonden door hem te verbieden een grondwetgevende vergadering in 't leven te roepen gedurende een regentschap.

B.

Het is juist dat artikel 84 niet uitdrukkelijk een toestand bedoelt als deze welke tegenwoordig in België bestaat, en waar de Koning niet zou regeren wegens de reden die thans geldt.

De Grondwet voorziet trouwens, *in terminis*, geen enkele omstandigheid die aanleiding kan geven tot een regentschap. Dit kan ontstaan uit een minderjarigheid, een toestand van krankzinnigheid, een voorbijgaande ziekte, — of door toedoen van de vijand, zoals dit het geval was in September 1944.

De Grondwet heeft niet voorzien, dat de Koning zou kunnen gevangen zijn. Er bestond nochtans geen enkele twijfel over de toepasselijkheid van artikel 82 der Grondwet.

Le but que le constituant a poursuivi par l'article 84, Thonissen l'a souligné en des termes qui valent pour toutes les régences, et avec une autorité que dans sa note M. le professeur Lespes rappelle à juste titre.

« Les régences, écrivait Thonissen, forment des *époques exceptionnelles* dans la vie des monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif n'est pas directement concentré aux mains du Roi, il est permis de dire que les institutions nationales *ne se trouvent pas dans leur état normal*. Comme un changement à la Constitution est, sans contredit, l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eût été dangereux de lui laisser cette faculté au milieu des périls que la régence amène nécessairement, quelles que soient les précautions dont on l'entoure. »

Nous en concluons donc que l'application contemporaine de l'article 84 répond essentiellement au but que poursuivait le constituant de 1831.

C.

Nous venons de voir que l'application actuelle de l'article 84 répond au but poursuivi par son insertion dans la Constitution. Nous ne pouvons donc admettre que cette application produise « des résultats contraires à l'objectif fondamental » de cet article « et qui est d'assurer un minimum d'ordre dans les rapports sociaux ».

Nous estimons, au contraire, que le minimum d'ordre dans les rapports sociaux ne peut être mieux garanti que par le respect des prescriptions essentielles du pacte scellé par la Nation représentée en ses mandataires légaux, et que ce serait courir au bouleversement des rapports sociaux que de faire table rase des règles fondamentales qui assurent leur nécessaire harmonie.

Nous ne pouvons par conséquent souscrire à la thèse suivant laquelle il y aurait lieu de dire ici « *Summum jus, summa injuria* »; ni moins encore ne pourrions nous faire de cet adage une règle d'interprétation constitutionnelle, en un domaine où plus qu'en tout autre, et pour répondre à un adage par un autre: « *Ejus est legem interpretari cujus est legem condere* »; c'est celui qui a fait la loi qui a le droit de l'interpréter.

Si l'on voulait encore un adage, nous ajouterions: « *Minime sunt mutanda quae interpretationem certam semper habuerunt* »; il ne faut rien changer à ce qui a toujours reçu une interprétation invariable. Or l'article 84 n'a fait, dans la doctrine, l'objet d'aucune autre interprétation discordante que celle que nous rencontrons dans ce rapport complémentaire.

L'article 5 du titre préliminaire (*abandonné*) du Code civil portait: « Quand une loi est claire, il ne faut pas en éluder la lettre, sous prétexte d'en pénétrer l'esprit. »

Et Laurent professait (*Avant-projet*, T. I, p. 185, n° I):

Thonissen heeft het doel dat de grondwetgever door artikel 84 heeft nagestreefd, onderstreept in bewoordingen die gelden voor alle regentschappen, en met een gezag waaraan de heer professor Lespes in zijn nota terecht herinnert.

« Regentschappen zijn *uitzonderingstijdperken* in het bestaan der monarchieën. Wanneer de uitvoerende macht niet rechtstreeks is samengebracht in handen van de Koning, dan mag worden gezegd dat de nationale instellingen zich *niet in hun normale toestand bevinden*. Daar een wijziging aan de Grondwet onbetwistbaar de belangrijkste handeling is die door de wetgevende macht kan worden verricht, zou het gevaarlijk geweest zijn haar die bevoegdheid over te laten te midden van de gevaren die het regentschap onvermijdelijk medebrengt, met welke voorzorgen ook men ze omringe ».

Wij besluiten er dus uit dat de huidige toepassing van artikel 84 wezenlijk beantwoordt aan het doel dat door de grondwetgever van 1831 werd nagestreefd.

C.

Wij hebben zopas gezien, dat de huidige toepassing van artikel 84 beantwoordt aan het doel, nagestreefd door de opneming er van in de Grondwet. Wij kunnen, derhalve, niet aannemen dat die toepassing uitslagen zou opleveren « in strijd met het hoofddoel » van dit artikel, « nl. een minimum van orde in de maatschappelijke betrekkingen verzekeren ».

Wij menen, integendeel, dat het minimum van orde in de maatschappelijke betrekkingen niet beter kan worden gewaarborgd dan door de eerbiediging van de hoofdbepalingen van het pakt gesloten door de door haar wettelijke mandatarissen vertegenwoordigde Natie en dat men naar de volledige ontredde van de maatschappelijke betrekkingen zou gaan, indien men de grondwettelijke regelen die de noodzakelijke harmonie van die betrekkingen verzekeren, over het hoofd zag.

Wij kunnen ons, bijgevolg, niet aansluiten bij de stelling volgens welke men hier zou moeten zeggen: « *Summum jus, summa injuria* » en nog minder kunnen wij van die spreuk een regel tot uitlegging van de grondwet maken op een gebied waarop, meer dan op welk terrein ook, en om die spreuk te beantwoorden met een andere: « *Ejus est legem interpretari cujus est legem condere* »; wie de wet gemaakt heeft, heeft het recht haar uit te leggen.

Indien men nog een spreuk mocht wensen, kunnen wij er aan toevoegen: « *Minime sunt mutanda quae interpretationem certam semper habuerunt* »; men mag niets veranderen aan hetgeen steeds op onveranderlijke wijze werd uitgelegd. Welnu, artikel 84 heeft in de leer nooit het voorwerp uitgemaakt van een andere uitlegging dan deze die wij in dit aanvullend verslag vinden.

Artikel 5 van de (*weggelaten*) voorafgaande titel van het Burgerlijk Wetboek bepaalde: « Wanneer een wet duidelijk is, dient men de letter er van niet te ontwijken onder voorwendsel de geest er van te doorgronden.

Laurent verkondigde (*Avant-projet*, D. I, blz. 185, n° I):

« Il n'est permis à l'interprète de s'éloigner de la lettre de la loi que lorsqu'elle laisse quelque doute, ou qu'il est démontré que, quoique claire, elle n'exprime pas la vraie pensée du législateur. »

Nous nous trouvons dans un cas où la lettre de la loi — en l'espèce de la Constitution — est claire, ne laisse place à aucun doute, et exprime la vraie pensée du constituant.

Il n'y a pas matière à interprétation, mais à application.

D.

C'est donc à la Chambre, saisie d'une proposition de revision de la Constitution, qu'il appartiendra de dire si l'article 84 fait obstacle à sa prise en considération.

Votre commission persiste à répondre affirmativement à cette question, aucun élément nouveau n'étant de nature à énerver sa conviction à cet égard.

Le Rapporteur,

Le Président,

C. du BUS de WARNAFFE. F. VAN CAUWELAERT.

« Het is de uitlegger alleen toegelaten zich van de letter van de wet te verwijderen, wanneer zij enige twijfel overlaat of wanneer bewezen wordt dat zij, alhoewel duidelijk, de ware gedachte van de wetgever niet weergeeft. »

Wij staan voor een geval waarin de letter van de wet — in onderhavig geval, van de Grondwet — duidelijk is, geen twijfel overlaat en de ware gedachte van de grondwetgever weergeeft.

Er is geen reden tot uitlegging, maar tot toepassing.

D.

Het is derhalve de Kamer, bij welke een voorstel tot herziening van de Grondwet werd ingediend, die dient te zeggen of artikel 84 zich verzet tegen de inoverwegingneming er van.

Uw Commissie blijft bij haar besluit om die vraag ontkennend te beantwoorden, en geen enkel nieuw gegeven is van die aard dat het haar overtuiging te dien opzichte kan verzwakken.

De Verslaggever,

De Voorzitter,

C. du BUS de WARNAFFE, F. VAN CAUWELAERT.