

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1959-1960.

VERGADERING VAN 17 MEI 1960.

Ontwerp van wet betreffende het Staatsbestel in Congo.

VERSLAG

NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES VOOR DE JUSTITIE EN VOOR BELGISCH-CONGO EN RUANDA-URUNDI (1) UITGEBRACHT DOOR DE HEER **VAN CAUWELAERT**.

DAMES EN HEREN,

Het ontwerp van wet betreffende het Staatsbestel in Congo, dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de Senaat is overgezonden, is, zoals gezegd wordt in de memorie van toelichting, ontstaan uit de beraadslagingen van de Belgisch-Congolese Rondetafelconferentie inzake de politieke vraagstukken van Congo en uit de principiële instemming van de Regering met de verschillende resoluties van die conferentie. Dertien van de zestien resoluties van de Conferentie zijn in het ontwerp van wet verwerkt. De volledige tekst van de dertien resoluties is als bijlage aan de memorie van toelichting toegevoegd; het is derhalve onnodig die tekst hier nogmaals over te nemen.

Vooraleer het ontwerp bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend, heeft het bovendien de goedkeuring verkregen van de Politieke Commissie, die bij de minister van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi werd ingesteld op voorstel van de Rondetafelconferentie.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Pholien en Rolin, voorzitters; Ancot, Block, Buisseret, Camby, Chot, Mevr. Ciselet, de heren Custers, De Baeck, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, Delpont, De Man, Derbaix, Dua, Duterne, Duvieusart, Estienne, Flamme, George, Gilson, Lagae, Leynen, Ligot, Martens, Nihoul, Oblin, Orban, Pairon, Philips, Roland, Mevr. Vandervelde, de heren Van Hemelrijck, Van Oudenhove, E., Van Remoortel, Vermeylen, Yernaux, en Van Cauwelaert, verslaggever.

R. A 5911.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

307 (Zitting 1959-1960) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1959-1960.

SEANCE DU 17 MAI 1960.

Projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo.

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES DE LA JUSTICE ET DU CONGO BELGE ET DU RUANDA-URUNDI (1) PAR M. **VAN CAUWELAERT**.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo, qui a été transmis au Sénat par la Chambre des Représentants, résulte, comme l'indique son exposé des motifs, des délibérations de la Conférence de la Table Ronde belgo-congolaise sur les problèmes politiques du Congo et de l'assentiment de principe donné par le Gouvernement aux diverses résolutions de cette conférence. Treize des seize résolutions de la conférence sont mises en œuvre dans le présent projet de loi. Le texte complet des treize résolutions visées fait l'objet d'une annexe à l'exposé des motifs; il est donc inutile de reproduire ce texte ici.

En outre, le projet de loi a reçu l'approbation, avant son dépôt sur le bureau de la Chambre des Représentants, de la Commission Politique instituée auprès du ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi sur la suggestion de la Conférence de la Table Ronde.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Pholien et Rolin, présidents; Ancot, Block, Buisseret, Camby, Chot, Mme Ciselet, MM. Custers, De Baeck, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, Delpont, De Man, Derbaix, Dua, Duterne, Duvieusart, Estienne, Flamme, George, Gilson, Lagae, Leynen, Ligot, Martens, Nihoul, Oblin, Orban, Pairon, Philips, Roland, Mme Vandervelde, MM. Van Hemelrijck, Van Oudenhove E., Van Remoortel, Vermeylen, Yernaux et Van Cauwelaert, rapporteur.

R. A 5911.

Voir :

Document du Sénat :

307 (Session de 1959-1960) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Het ontwerp van wet betreffende het Staatsbestel in Congo vormt samen met het ontwerp van fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden in Congo een wetgevend geheel, dat men de voorlopige grondwet van Congo zou kunnen noemen.

Dit ontwerp van wet beoogt, samen met het ontwerp van fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden, de Congostaat te begiftigen met een voorlopige grondwet, die het aan dit land zal mogelijk maken de periode te overbruggen die het nog scheidt van de datum van inwerkingtreding van de definitieve grondwet, welke Congo zichzelf zal moeten geven in een met zekerheid gevestigde politieke en juridische orde.

Door aan Congo een voorlopige grondwet te schenken, vervullen de Belgische Wetgevende Kamers een taak die enerzijds voortvloeit uit de plicht van België om Belgisch-Congo in de politieke en juridische orde naar de nationale onafhankelijkheid en soevereiniteit te leiden en anderzijds uit de plicht van het Congolese volk om die politieke en juridische orde te verzekeren gedurende de overgangperiode tussen de officiële afkondiging van de onafhankelijkheid en de dag waarop Congo de materiële tijd en de politieke mogelijkheid zal hebben gehad om zelf een definitieve grondwet op te maken. De wil van het Belgische volk om dat doel te bereiken, zal regelmatig worden uitgesproken door de organen die daartoe grondwettelijk bevoegd zijn, terwijl de wil van het Congolese volk op geldige wijze is uitgesproken door de Congolese afgevaardigden uit alle Congolese politieke partijen die aan de Rondetafelconferentie hebben deelgenomen.

Deze wilsovereenstemming van de Belgische wetgevende macht en van de Congolese delegaties op de Rondetafelconferentie mag worden beschouwd als de best mogelijke oplossing van het politieke en juridische probleem waarvoor België in ieder geval een regeling diende te vinden: het is immers zowel juridisch als moreel ondenkbaar dat het uitroepen van de onafhankelijkheid van een land dat tot dan toe onder de soevereiniteit van een andere Staat leefde, zou neerkomen op een wegzinken in een juridisch en institutioneel vacuum; dit zou natuurlijk in strijd zijn met alle beginselen van het natuurrecht en van het volkenrecht, en zou bovendien ook indruisen tegen alle verplichtingen die België krachtens het Handvest van de Verenigde Volken tegenover de niet-sovereine landen op zich heeft genomen; ten slotte zou zulk een toestand ook de ontluiking zelf van de Congolese Staat in gevaar brengen en een miskenning zijn van de meest elementaire rechten van de Congolese bevolking die verder moet kunnen leven in een georganiseerde maatschappij en niet in een toestand mag worden gestort, die officieel gekenmerkt zou zijn als rechtloosheid. België had het recht en de plicht de nieuwe Congolese Staat in een ondubbelzinnige juridische en institutionele overgangstoestand te plaatsen. En Congo had, in feite althans, het recht en de plicht om aan een wel bepaalde juridische toestand een pragmatische bekrachtiging te geven.

Het wetgevingswerk dat dit ontwerp van wet, samen met het ontwerp van fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden, tot stand wil brengen, heeft dus ontegensprekelijk een juridische waarde, gelet op

Le projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo constitue avec le projet de loi fondamentale relative aux libertés publiques au Congo un ensemble législatif que l'on pourrait appeler la constitution provisoire du Congo.

L'objectif que tend à atteindre le présent projet de loi, conjointement avec le projet de loi fondamentale relative aux libertés publiques, est de doter l'Etat du Congo d'une constitution provisoire permettant à ce pays de franchir l'étape qui le sépare de la date de la mise en vigueur de la constitution définitive, qu'il devra se donner lui-même, dans un ordre politique et juridique établi avec certitude.

En assumant ainsi la tâche de doter le Congo d'une constitution provisoire, les Chambres législatives belges accomplissent une mission où se rejoignent à la fois le devoir de la Belgique de régler l'accession du Congo belge à l'indépendance et à la souveraineté nationales dans l'ordre politique et juridique et le devoir du peuple congolais de s'assurer cet ordre politique et juridique durant la période intermédiaire qui séparera la date de la proclamation officielle de l'indépendance de celle à laquelle le Congo aura eu le temps matériel et la possibilité politique de se doter lui-même d'une constitution définitive. A cet égard, la volonté du peuple belge sera exprimée régulièrement par les organes qui ont constitutionnellement compétence pour cela; la volonté du peuple congolais a été valablement exprimée par les délégations congolaises, issues de tous les partis politiques congolais, qui ont participé à la Conférence de la Table Ronde.

Cette conjonction de la volonté du pouvoir législatif belge et de la volonté des délégations congolaises à la Conférence de la Table Ronde peut être considérée comme le mode optimum de solution pour le problème politique et juridique auquel la Belgique devait de toute manière trouver un règlement: il est en effet juridiquement, autant que moralement, inimaginable que la proclamation de l'indépendance d'un pays auparavant sous la souveraineté d'un autre Etat puisse signifier pour ce pays la chute dans le vide juridique et institutionnel; un tel fait serait évidemment contraire à tous les principes du droit naturel et du droit des gens, il serait contraire aux obligations qui résultent pour la Belgique de la charte des Nations Unies en ce qui concerne les devoirs à l'égard des pays non encore souverains; enfin, un tel fait mettrait en danger la naissance même de l'Etat Congolais et méconnaîtrait les droits les plus élémentaires de la population congolaise dont la vie ne peut cesser d'être celle d'une société organisée et ne peut être précipitée dans un état de choses qui serait officiellement caractérisé par l'absence du droit. La Belgique avait le droit et le devoir d'assurer au nouvel Etat congolais une situation juridique et institutionnelle liminaire établie sans équivoque. Et le Congo avait, au moins en fait, le droit et le devoir de donner une investiture pragmatique à une situation juridique bien déterminée.

L'œuvre législative que tend à réaliser le présent projet de loi, conjointement avec le projet de loi fondamentale sur les libertés publiques, a donc une valeur juridique indiscutable, eu égard aux droits et aux

de rechten en plichten van België, gelet op de primaire eisen van het leven van de Congolese bevolking, die geen genoegen kan nemen met de afwezigheid van recht, en gelet op de plichten van het Belgische volk en van het Congolese volk jegens de internationale maatschappij van de naties.

De feitelijke toestand en de rechtstoestand lopen samen om dit wetgevingswerk noodzakelijk te maken en tot gelding te brengen in de politieke en juridische conjunctuur die bestaat in de opgang van Congo naar de onafhankelijkheid, in een volledige overeenstemming van de nationale wil van België en van Congo; de wil van België zal worden uitgedrukt overeenkomstig de Grondwet en de wetten van ons land en de juridische waarde ervan kan niet blootstaan aan critiek; de wil van Congo is op de Rondetafelconferentie door de Congolese delegaties tot uitdrukking gebracht met een gezag dat noch in Congo noch in België noch op het internationale vlak is betwist. Het spreekt vanzelf dat hier, zoals telkens wanneer een nieuwe Staat onafhankelijk wordt, de juridische vraag rijst wanneer en hoe juist een bestaande rechtstoestand plaats maakt voor een andere rechtstoestand die een zekere tijd nodig heeft om tot een concrete werkelijkheid uit te groeien. In zulk een conjunctuur is er telkens een bepaald tijdstip, dat op het ogenblik zelf soms moeilijk te onderkennen is, waarop het voldongen feit rechtscheppend werkt. Gelukkig is voor het onafhankelijk worden van Congo dit beslissend feit niet alleen onbetwistbaar maar ook onbetwist te vinden in de Belgisch-Congolese Rondetafelconferentie, aangezien er, zoals wij reeds hebben opgemerkt, geen enkel bezwaar is geopperd, noch tegen de resoluties van de Conferentie, noch tegen de wijze waarop het gezag van de Belgische Staat op de Congolese Staat zal worden overgedragen. In dit geval is de rechtstoestand dus uiterst klaar: er is geen ander politiek feit dan de Rondetafelconferentie waaruit de aanvankelijke rechtstoestand van de nieuwe Congolese Staat kan voortvloeien, niet omdat alleen het feit van de Rondetafelconferentie in aanmerking verdient te worden genomen, maar omdat er van Congolese zijde geen ander politiek feit is geweest en niemand ooit gemeend heeft er een ander te moeten aanvoeren.

Welnu, dit feit is niet alleen onomstootbaar omdat het enkelvoudig is, maar ook omdat het zo helder is van inhoud, aangezien het in de volle klaarheid van zijn betekenis tot uiting komt in de tekst van de resoluties van de Rondetafelconferentie en dat de verwerking van de resoluties van de Conferentie in de tekst van het wetsontwerp, waarin de Kamer van Volksvertegenwoordigers slechts enkele technische verbeteringen heeft gebracht, tot stand is gekomen met de medewerking van de Congolese politieke Commissie, die op verzoek van de Rondetafelconferentie bij de Minister van Congo en van Ruanda-Urundi is ingesteld en die met name als bijzondere opdracht heeft de resoluties van de Rondetafelconferentie te verwerken tot de ontwerpen van wet die de Belgische Regering beloofd had bij het Parlement te zullen indienen.

En op het ogenblik dat wij deze regels neerschrijven, nemen de Congolese partijen — die het althans over dit punt eens zijn — deel aan verkiezingen die juist tot doel hebben de instellingen op gang te bren-

devoirs de la Belgique, eu égard aux exigences primordiales de la vie de la population congolaise qui ne peut s'accommoder de l'absence du droit et eu égard aux devoirs du peuple belge et du peuple congolais vis-à-vis de la société internationale des nations.

La situation de fait et la situation de droit se conjuguent pour rendre cette œuvre législative nécessaire et valable dans la conjoncture politique et juridique qui est celle de l'accession du Congo à l'indépendance en plein accord entre les deux volontés nationales, belge et congolaise; la volonté de la Belgique sera exprimée conformément à sa Constitution et à ses lois et sa valeur juridique ne peut prêter le flanc à la critique; la volonté du Congo a été exprimée par les délégations congolaises à la Conférence de la Table Ronde avec une autorité qui n'a été contestée ni au Congo ni en Belgique ni sur le plan international. Il est évident qu'ici, comme chaque fois qu'un Etat nouveau vient à naître à l'indépendance, se pose le problème juridique de savoir à quel moment et comment et dans quelles conditions précises une situation de droit existante fait place à une autre situation de droit qui a besoin d'un certain laps de temps pour se réaliser de façon effective. Dans chacune des conjonctures de ce genre il y a un moment déterminé, qu'il est quelquefois difficile de discerner immédiatement, où le fait acquis produit le droit. Heureusement, dans le cas de l'accession du Congo à l'indépendance, la Conférence de la Table Ronde belgo-congolaise, constituée ce fait crucial d'une façon non seulement incontestable mais même incontestée, puisque, comme nous l'avons déjà fait remarquer, aucune objection n'a été soulevée ni contre les résolutions de la Conférence ni contre le mode de transfert envisagé de l'autorité de l'Etat belge à l'Etat congolais. Dans le cas qui nous occupe, la situation juridique est donc extrêmement claire: il n'y a pas de fait politique autre que la Conférence de la Table Ronde dont puisse émaner la situation de droit initiale du nouvel Etat congolais, non pas parce que le fait de la Conférence de la Table Ronde serait le seul digne d'être pris en considération, mais parce qu'il n'y a pas eu d'autre fait politique du côté congolais et que personne n'a jamais prétendu en alléguer un autre.

Or, non seulement ce fait est inattaquable par son unicité, mais il l'est encore par la précision de sa teneur, puisqu'il est apparu dans toute la clarté de sa signification dans le texte des résolutions de la Conférence de la Table Ronde et que la mise en œuvre même des résolutions de la Conférence dans le texte du projet de loi, auquel la Chambre des Représentants n'a apporté que des améliorations purement techniques, a été réalisée avec la participation de la Commission politique Congolaise, instituée auprès du Ministre du Congo et du Ruanda-Urundi à la demande de la Conférence de la Table Ronde et, notamment, avec la mission spéciale de la mise en œuvre des résolutions de la Conférence de la Table Ronde dans les projets de loi que le Gouvernement belge avait promis de présenter au Parlement.

Et au moment même où nous écrivons ces lignes les partis congolais — unanimes au moins sur ce point — participent à des élections qui ont lieu avec le but exact de déclencher le fonctionnement des institutions

gen die door het ontwerp van fundamentele wet worden opgebouwd.

Dit ontwerp van fundamentele wet zal dus, indien het door de Senaat wordt aangenomen en door de Koning wordt afgekondigd, een rechtstoestand in het leven roepen die in Congo regelmatig zal gelden, niet alleen in billijkheid en op het vlak van de internationale goede trouw en van de moraal, maar ook uit een streng juridische gezichtshoek, tenzij men aanneemt dat een land naar een dergelijke toestand kan worden geleid zonder enige rechtsregeling.

Het ligt voor de hand dat de Congolese Grondwetgevende Vergadering het juridisch en institutioneel stelsel dat bij dit ontwerp op het Congolese Staatsbestel en bij de fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden wordt ingevoerd, steeds kan wijzigen en zelfs kan opheffen, mits zij er, ipso facto, een ander in de plaats voor stelt, want anders zou er helemaal geen rechtsselsel meer bestaan en zou men terugvallen in een ongeorganiseerde toestand, d.w.z. in een toestand die de negatie is van het Staatsgezag door de Staat zelf. Op dat ogenblik zou het probleem niet langer nationaal zijn, maar internationaal worden; de nationale soevereiniteit is immers slechts denkbaar in het kader van een rechtsselsel.

Wel te verstaan is dit niet het perspectief waartoe de oprichting van het voorlopig grondwettelijk stelsel van onafhankelijk Congo in volledige overeenstemming met de Belgisch-Congolese Rondetafelconferentie aanleiding geeft. Alles wijst er intendeel op dat het voorlopig grondwettelijk stelsel normaal zijn functie zal vervullen. De bovenstaande beschouwingen dienen alleen om het werkelijk juridisch karakter te belichten van de wetgevende taak die met dit ontwerp betreffende het Staatsbestel in Congo en met het ontwerp van fundamentele wet betreffende de openbare vrijheden wordt nagestreefd.

**

In de memorie van toelichting alsmede in het verslag dat in naam van de Kamercommissie voor Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi werd uitgebracht, werd het bedoelde ontwerp artikelsgewijze onderzocht. De Kamer heeft een aantal veranderingen en verbeteringen in de tekst aangebracht, zonder evenwel de structuur te wijzigen van het Congolese Staatsbestel, zoals dit door de Regering werd voorgesteld ter uitvoering van de resoluties van de Rondetafelconferentie en overeenkomstig de aanwijzingen van de Congolese politieke Commissie bij de Minister van Congo en Ruanda-Urundi.

Het is derhalve overbodig hier nogmaals alle artikelen toe te lichten, alleen maar om vast te stellen dat de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor Congo en Ruanda-Urundi van de Senaat het eens waren met de interpretaties en de ophelderingen, die in de twee voornoemde parlementaire stukken reeds werden verstrekt. Wat de artikelen van het ontwerp betreft, zal dit verslag er zich dus toe beperken enkele opmerkingen te maken en aanvullende uitleg te verstrekken.

dont l'architecture est établie par ce projet de loi fondamentale.

Le présent projet de loi fondamentale créera donc, s'il est voté par le Sénat et promulgué par le Roi, une situation de droit régulièrement valable au Congo, non seulement en équité et sur le plan de la bonne foi internationale et de la morale, mais sur le plan strictement juridique, à moins qu'on ne veuille admettre qu'un pays puisse être acheminé vers une situation sans aucun régime de droit.

Il est évident que la Constituante congolaise pourra à tout moment changer le régime juridique et institutionnel établi par le présent projet de loi fondamentale et par la loi fondamentale sur les libertés publiques et même le supprimer, sauf alors à le remplacer *ipso facto* par un autre qui remplirait le vide créé par la suppression, car sinon on aboutirait à l'absence du régime de droit et à l'état de société inorganisée c'est-à-dire à la négation de l'autorité de l'Etat par l'Etat même. A ce moment le problème ne serait plus national mais international; car la souveraineté nationale n'est concevable que dans le cadre d'un régime de droit.

Bien entendu telle n'est pas la perspective à laquelle donne lieu la création par le pouvoir législatif belge en plein accord avec la Conférence de la Table Ronde belgo-congolaise du régime constitutionnel provisoire du Congo indépendant. Au contraire, tout conduit à penser que le régime constitutionnel provisoire remplira sa fonction normalement. S'il a paru utile de développer les considérations qui précèdent, c'est uniquement parce qu'il convenait de mettre en lumière la nature juridique véritable de l'œuvre législative à laquelle il est procédé par le présent projet de loi fondamentale ainsi que par le projet de loi fondamentale sur les libertés publiques.

**

L'exposé des motifs et le rapport rédigé au nom de la Commission du Congo Belge et du Ruanda-Urundi de la Chambre, ont procédé à un examen de ce projet de loi, article par article. La Chambre a opéré un certain nombre de rectifications et d'améliorations de texte, sans toutefois toucher au fond de la structure de l'Etat Congolais telle qu'elle avait été proposée par le Gouvernement en application des résolutions de la conférence de la Table Ronde et conformément aux indications de la Commission politique Congolaise qui siège auprès du Ministre du Congo et du Ruanda-Urundi.

Il est donc superflu de reprendre ici le commentaire de tous les articles, simplement pour constater que les Commissions réunies de la Justice et du Congo et du Ruanda-Urundi du Sénat ont marqué leur accord sur les interprétations et éclaircissements déjà exposés dans les deux documents parlementaires prérapportés. Le présent rapport se limitera donc, en ce qui concerne le texte des articles du projet, à faire valoir certaines observations et explications complémentaires.

Daarentegen lijkt het niet van belang onthloot de algemene kentrekken te onderstrepen van de structuur van de Congolese Staat, zoals die blijken uit de twee ontwerpen van fundamentele wet en vooral uit het thans voorgelegd ontwerp.

De Congolese Staat, zoals hij wordt opgebouwd door de twee bedoelde ontwerpen van wet, is een democratische Staat, één en onverdeelbaar, doch met een interne federale organisatie op basis van de huidige nationale en provinciale grenzen.

Het democratische stelsel is dat van de parlementaire democratie. Het is dus niet het presidentiële stelsel. Het stelsel van de grondwettelijke monarchie wordt niet uitgesloten, maar wordt ook niet rechtstreeks opgericht.

Over het algemeen heeft dit stelsel veel weg van het Belgische politieke stelsel; het wijkt daarvan af wat betreft de interne federale organisatie, die een verdeling van de wetgevende bevoegdheden tussen de nationale wetgevende macht en de provinciale wetgevende macht onderstelt, met dien verstande dat de provincies de bestanddelen vormen van de federale Staatsinrichting. De verdeling van de wetgevende macht maakt de oprichting van een Grondwettelijk Hof noodzakelijk; dit Hof is in de eerste plaats bestemd om de eenheid en het federaal karakter van de Staat te vrijwaren door het nationaal gezag en het provinciaal gezag binnen de grenzen van hun grondwettelijke bevoegdheden te houden.

Het valt niet te betwisten dat de tussenkomst van een rechterlijk orgaan een essentiële en onmisbare waarborg is voor het federaal karakter van de Staat, aangezien zonder een dergelijk orgaan als hoeder van de Grondwet, de conflicten tussen het nationaal gezag en het provinciaal gezag slechts geregeld kunnen worden door het enige gezag op elk gebied boven het andere te stellen. Het federaal karakter bestaat echter juist hierin dat op sommige door de Grondwet afgebakende gebieden de voorrang van het nationaal gezag boven het provinciaal gezag niet geldt.

In dit verband kan men zich afvragen — en men heeft het ook gedaan — welke wetgevende macht, de nationale of de provinciale, beschikt over wat in de rechtsleer gemeenlijk residuaire bevoegdheid wordt genoemd, d.w.z. de bevoegdheid om wetten te maken op een gebied dat noch uitdrukkelijk, noch stilzwijgend door de Grondwet onder ogen is genomen bij de verdeling van de bevoegdheden tussen het nationaal gezag en het provinciaal gezag.

Uit de artikelen 209 en 222 blijkt duidelijk dat de residuaire macht niet uitsluitend tot de bevoegdheid van het nationaal gezag behoort.

Zeker, indien de nationale wetgever van oordeel is dat de nieuwe bevoegdheid, waarvan de noodzakelijkheid uit de feiten gebleken is, moet worden opgenomen in een van de drie lijsten, vermeld in de artikelen 219, 220 en 221, zal die aanvulling — die dan de juridische waarde van een grondwettelijke bepaling zal hebben — moeten geschieden bij een wet die met een bijzondere meerderheid is aangenomen en door de meerderheid van de provinciale vergaderingen is goedgekeurd. Maar indien de wetgevende

Par contre il ne paraît pas inutile de souligner les caractères généraux de la structure de l'Etat Congolais telle qu'elle apparaît dans les deux projets de loi fondamentale et surtout dans le présent projet de loi.

L'Etat Congolais, tel qu'il est construit par les deux projets de loi en question, est un Etat démocratique, un et indivisible, mais d'organisation intérieure fédérale, sur la base des frontières nationales et provinciales actuelles.

Le régime démocratique institué est celui de la démocratie parlementaire. Ce n'est pas le régime démocratique présidentiel. Il n'exclut pas le régime de la monarchie constitutionnelle, mais il ne l'instaure pas directement.

D'une façon générale le régime institué ressemble en beaucoup de points au régime politique belge; mais il s'en distingue par son caractère d'organisation fédérale intérieure, qui implique un partage des attributions législatives entre le pouvoir législatif national et le pouvoir législatif provincial, les provinces étant les entités constitutives de l'organisation fédérale. Ce partage du pouvoir législatif implique l'intervention d'une Cour Constitutionnelle destinée en tout premier lieu à sauvegarder à la fois l'unité et le caractère fédéral de l'Etat en maintenant le pouvoir national et le pouvoir provincial dans les limites de leurs attributions constitutionnelles.

Il n'est pas discutable que l'intervention d'un organe juridictionnel est une garantie essentielle et indispensable pour le caractère fédéral de l'Etat, puisque sans cette juridiction, gardienne de la Constitution, les conflits entre le pouvoir national et le pouvoir provincial ne pourraient être résolus que par la prééminence de l'un pouvoir sur l'autre dans tous les domaines. Or, le caractère fédéral consiste précisément en ceci qu'il y a des domaines de la législation, circonscrits par la Constitution, où la prééminence du pouvoir national sur le pouvoir provincial n'existe pas.

A ce propos, on peut se demander — et on s'est demandé — lequel des deux pouvoirs législatifs, le national ou le provincial, dispose de ce qu'on appelle communément dans la doctrine juridique le pouvoir résiduaire, c'est-à-dire le pouvoir de légiférer en une matière qui n'a pas été envisagée explicitement ou implicitement par la Constitution à propos du partage des attributions entre le pouvoir national et le pouvoir provincial.

Les articles 209 et 222 indiquent clairement que le pouvoir résiduaire n'appartient pas exclusivement au pouvoir national.

Certes, si le pouvoir législatif national estime qu'il y a lieu d'inscrire la nouvelle attribution, qui vient de se révéler dans une nécessité de fait, dans une des trois listes d'attributions données par les articles 219, 220 et 221, cette inscription — ayant dorénavant valeur juridique de disposition constitutionnelle — devra être faite par une loi votée à une majorité spéciale et approuvée par la majorité des conseils provinciaux. Mais si le pouvoir législatif légifère en matière résiduaire sans procéder préalablement à cette inscription, il pourra le faire,

macht op residuair gebied treedt zonder eerst tot deze aanvulling te zijn overgegaan, mag zij dit, zoals voor elke wet, slechts doen onder het toezicht van de Grondwetkamer.

Artikel 230 tot 235 regelen de wederzijdse bevoegdheden van de Grondwetkamer en van de Conflictenkamer. Het staat vast dat die zaak in deze artikelen nogal schematisch voorgesteld is. Het statuut van het Grondwettelijk Hof zal trouwens nog aangevuld moeten worden door een speciale wet tot regeling van de procedure en de organisatie, zoals gezegd wordt in artikel 229.

Wat de beslissingsbevoegdheid betreft, heeft de Kamer van administratie van het Grondwettelijk Hof vrijwel dezelfde taak als de Belgische Raad van State. Het eerste lid van artikel 236 verleent aan de Kamer van administratie bevoegdheid om « kennis te nemen van aanvragen om herstelvergoeding betreffende een buitengewone schade welke ontstaan is uit een door de Staat, de provincie of het lokaal bestuur genomen of gelaste maatregel, deze moge normaal, gebrekkig of met vertraging zijn uitgevoerd ». Hier dient te worden opgemerkt — want dit schijnt door sommigen verkeerd begrepen te worden — dat de Kamer van administratie in zulke zaken geen vergoeding zal toekennen maar alleen een, weliswaar gemotiveerd, advies zal geven.

Blijft nu nog een punt te onderzoeken dat vrij onduidelijk schijnt in de tekst van artikel 95 :

De voorzitter van de Senaat moet door zijn opvolger worden vervangen gedurende de tijd dat hij het voorzitterschap uitoefent; doch indien de voorzitter een gecoöpteerd senator is, heeft hij geen opvolger; hetzelfde kan zich voordoen wanneer er geen opvolger is voor een door een provincieraad gekozen senator die tot voorzitter gekozen wordt; het spreekt vanzelf dat, in beide gevallen, een opvolger aangewezen zal moeten worden, hetzij door coöptatie, hetzij door verkiezing door de provincieraad, om het wetgevingsmandaat van de voorzitter tijdens zijn voorzittersmandaat uit te oefenen.

**

Wij menen dus in dit verslag te hebben aangetoond dat het wetgevingswerk van de twee fundamentele wetten een onbetwistbare, positieve en daadwerkelijke rechtswaarde heeft tegenover België, tegenover Congo en tegenover de andere landen :

— in de eerste plaats omdat de grondslag ervan gelegen is in de wil van de Belgische natie, die rechten en plichten op zich neemt welke haar worden opgelegd door de noodzaak, te vermijden dat Congo een heel tijdperk zonder rechtsstelsel zou kennen — wat in strijd zou zijn met alle beginselen van het natuurrecht en van het volkenrecht, — alsmede door het Handvest van de Verenigde Naties (Hoofdstuk XI) ;

— vervolgens, omdat bij dit wetgevingswerk de wil van de Belgische natie nauwlettend parallel blijft met het enige Congolese feit (de deelneming aan de politieke Rondetafelconferentie en aan de daaruit ontsproten Politieke Commissie bij de minister van Congo en van Ruanda-Urundi) dat kan worden geacht een nieuwe rechtstoestand in Congo te scheppen;

mais, bien entendu sous le contrôle de la Chambre de Constitutionnalité, comme pour toute loi.

Les articles 230 à 235 règlent les attributions respectives de la Chambre de Constitutionnalité et de la Chambre des Conflits. Il est certain que dans les dits articles la matière est réglée assez schématiquement. Le statut de la Cour constitutionnelle devra d'ailleurs être complété, comme l'indique l'article 229, par une loi spéciale réglant sa procédure et son organisation.

En ce qui concerne la juridiction de décision, la Chambre d'administration de la Cour Constitutionnelle a sensiblement les mêmes attributions que le Conseil d'Etat de Belgique. L'alinéa premier de l'article 236, attribue à la Chambre d'Administration la compétence de connaître des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par l'Etat, la province ou l'autorité locale, soit que l'exécution en ait été normale, soit qu'elle ait été défectueuse ou différée. Il importe de faire remarquer, car à ce sujet il semble y avoir eu malentendu dans certains esprits, qu'en cette matière la Chambre d'Administration n'allouera pas une indemnité, mais donnera simplement un avis, motivé il est vrai.

Il est nécessaire d'examiner encore un point, qui semble assez obscur dans le texte de l'article 95 :

Le président du Sénat doit être remplacé par son suppléant durant la période pendant laquelle il assume la présidence; or, si le président est un sénateur coopté, il n'aura pas de suppléant; le même cas peut se présenter lorsqu'il n'y a pas de suppléant pour un sénateur élu par un conseil provincial qui accèderait à la présidence; dans les deux cas, il est évident qu'un sénateur suppléant devra être désigné, soit par cooptation soit par élection par le conseil provincial, pour assumer le mandat délibératif du président pendant la durée de son mandat présidentiel.

**

Nous croyons donc avoir montré dans ce rapport que l'œuvre législative des deux lois fondamentales a une valeur juridique certaine, positive et effective vis-à-vis de la Belgique, vis-à-vis du Congo et vis-à-vis des autres pays :

— d'abord, parce qu'elle trouve sa base dans la volonté nationale belge assumant des droits et des devoirs qui lui sont impartis par la nécessité d'éviter au Congo toute période sans régime de droit — ce qui serait contraire à tous les principes du droit naturel et du droit des gens — ainsi que par la Charte des Nations Unies (Chapitre XI) ;

— ensuite, parce que par cette œuvre législative la volonté nationale belge s'est mise en parallélisme scrupuleux avec le seul fait congolais (la participation à la Conférence de la Table Ronde politique et à la Commission politique auprès du ministre du Congo et du Ruanda-Urundi qui en est issue) qui puisse être considéré comme générateur d'une situation de droit nouvelle au Congo;

— ten slotte, omdat het stelsel van de parlementaire democratie, dat hierdoor tot stand wordt gebracht, werkelijk bestempeld kan worden als het gemeen grondwettelijk recht van de Staten, aangepast aan de bijzondere toestanden in Congo.

De Verenigde Commissies zijn dus van oordeel dat de twee fundamentele wetten voor Congo geen loutere werktuigen noch bij wijze van voorbeeld gedane suggesties, noch voorbereidende studies zullen zijn, doch echte voorlopige fundamentele wetten.

Gelet op de omstandigheden en de noodzakelijkheid om aan Congo een periode te besparen waarin geen rechtsstelsel meer zou heersen, kon België niets anders en niets minder doen dan wat het met de beide fundamentele wetten doet; geen enkele gezaghebbende stem in Congo heeft aan België ooit gevraagd iets anders of minder te doen. Het is dus een juridisch geldig werk; door het te betwisten zou men tevens de noodzakelijkheid van de rechtscontinuïteit in een georganiseerde maatschappij ontkennen.

Uw Verenigde Commissies voor de Justitie en voor Congo en Ruanda-Urundi hebben het ontwerp van wet eenparig aangenomen.

Dit verslag is, op 1 onthouding na, met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VAN CAUWELAERT.

De Voorzitters,
J. PHOLIEN.
H. ROLIN.

— enfin parce que le régime de la démocratie parlementaire, que la présente œuvre réalise, est vraiment ce qu'on peut appeler le droit constitutionnel commun des Etats, adapté aux conditions particulières du Congo.

Les Commissions réunies estiment donc que les deux lois fondamentales ne seront pas au Congo des simples instruments de travail, des suggestions exemplatives ou des études préparatoires, mais des véritables lois fondamentales provisoires.

Etant donné les circonstances et la nécessité d'épargner au Congo toute période d'absence de régime de droit, la Belgique ne pouvait faire autre chose ou moins qu'elle ne fait par les deux lois fondamentales; aucune voix autorisée du côté congolais ne lui a jamais demandé de faire moins ou de faire autre chose. C'est donc une œuvre valable juridiquement; le contester serait nier la nécessité de la continuité du droit dans une société organisée.

Vos Commissions réunies de la Justice et du Congo et du Ruanda-Urundi ont voté le texte du projet de loi à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité moins 1 abstention.

Le Rapporteur,
K. VAN CAUWELAERT.

Les Présidents,
J. PHOLIEN.
H. ROLIN.