

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 juni 1993 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot afschaffing van het decreet nr. 5 van 24 november 1830 waarbij de leden van het huis Oranje-Nassau voor altijd van alle macht in België worden uitgesloten van het Voorlopig Bewind", heeft op 15 juli 1993 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 7 juin 1993, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "abrogeant le décret n° 5 du 24 novembre 1830 du Gouvernement provisoire portant exclusion perpétuelle de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique", a donné le 15 juillet 1993 l'avis suivant :

I.

1. Het decreet van 24 november 1830, waarvan het voorstel van wet de opheffing beoogt, stelt in zijn authentieke versie :

"Au nom du peuple belge,

Le congrès national déclare que les membres de la famille d'Orange-Nassau sont à perpétuité exclus de tout pouvoir en Belgique (1)".

2. Zoals het decreet van 18 november 1830 waarbij de onafhankelijkheid van België werd geproclameerd en het decreet van 22 november 1830 waarbij voor een grondwettelijke, erfelijke monarchie werd geopteerd, ging het decreet van 24 november 1830 de totstandkoming van de Grondwet vooraf : bij een decreet van 11 februari 1831 werd de Grondwet die op 7 februari 1831 door het Nationaal Congres was aangenomen, plechtig afgekondigd.

De regel van de grondwettelijke, erfelijke monarchie, vervat in het decreet van 22 november 1830, werd

(1) Het is zeer de vraag of bij de totstandkoming van de verklaring van 24 november 1830, deze als een decreet werd opgevat. Voor de historische gegevens omtrent die totstandkoming mag worden verwezen naar A. BARTELS, Documents historiques sur la révolution belge, 2e éd., Brussel-Den Haag, 1836, blz. 271-293, en E. HUYTENS, Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831, Société typographique belge, Brussel 1844, blz. 586-592.

opgenomen in artikel 60 van de Grondwet (1). De voorzieningen van de decreten van 18 november 1830 en 24 november 1830 werden niet in de Grondwet opgenomen.

Op een voorstel om te doen verklaren dat de decreten van 18 en 24 november 1830 formeel van de Grondwet deel uitmaken (2), werd door het Nationaal Congres niet ingegaan. Aangenomen werd het decreet van 24 februari 1831 dat luidt als volgt :

"Au nom du peuple belge,

Le congrès national

Déclare que c'est comme corps constituant qu'il a porté ses décrets des 18 et 24 novembre 1830, relatifs à l'indépendance du peuple belge, et à l'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique.

Charge le pouvoir exécutif de l'exécution du présent décret".

-
- (1) De artikelen 60 en 61 van de Grondwet werden bij decreet van 20 juli 1831 aangevuld met de naam en de hoedanigheid van de Koning.
- (2) Het voorstel luidde als volgt : "J'ai l'honneur de proposer que le Congrès, avant de nommer le régent ou de recevoir son serment, adopte le projet du décret suivant : Au nom du peuple Belge, le Congrès national décrète : Article unique. Les décrets du 18 et du 24 novembre 1830 sur l'indépendance nationale et l'exclusion de la famille de Nassau de tout pouvoir en Belgique font partie de la Constitution du peuple belge" (HUYTTENS E., o.c., blz. 586).

.../...

Uit de gerelateerde besprekingen bij het decreet van 24 februari 1831 mag men afleiden dat het Nationaal Congres de decreten van 18 en 24 november 1830 buiten de Grondwet wenste te houden om ze aldus voor herziening niet vatbaar te maken (1). Uit de tekst van het decreet blijkt alleszins duidelijk dat, met betrekking tot de rechtswaarde van beide bedoelde decreten, het Nationaal Congres naar zijn grondwetgevende bevoegdheid verwijst.

3. Volledigheidshalve mag worden aangestipt dat het verbod, onderwerp van het decreet van 24 november 1830, ruimer is dan het weren van de troon, van het huis Oranje-Nassau. Of dat verbod, in zo ver het een andere aangelegenheid dan de troon betreft, bestaanbaar is met verdragsrechtelijke regels omtrent de rechten van de mens en de beginselen van het vrije verkeer, wordt in dit advies in het midden gelaten.

(1) Een lid verklaarde : "... , j'acquiescerai aux conclusions de la section centrale si, au lieu de déclarer constitutionnels les décrets des 18 et 24 novembre on veut décréter que le Congrès les a rendus comme Corps constituant. La différence est très grande, en effet; si les décrets étaient déclarés constitutionnels, le Corps législatif pourrait les rapporter en vertu des articles de la Constitution relatifs à sa révision, au lieu qu'en déclarant que nous les avons rendus comme Corps constituant, nous les rendons irrévocables; ils ne feront pas partie de la Constitution, mais ils seront comme la base sur laquelle elle repose" (HUYTTENS E., o.c., blz. 590). Zie ook, J. VELU, Droit public, Le statut des gouvernants (I), Brussel, 1986, nrs. 92 en 135.

II.

1. Met het voor advies voorgelegd voorstel van wet komt noodzakelijkerwijs de vraag aan de orde of - gelet op de hiervoren aangehaalde gegevens - het decreet van 24 november 1830 kan worden gewijzigd of opgeheven en zo ja, volgens welke regels.

2. Men mag vooreerst erop wijzen dat er grond is om te stellen dat de boven omschreven onherroepbaarheid van het verbod dat in het decreet van 24 november 1830 is vervat, minder absoluut is dan het door het Nationaal Congres is verwoord.

In de context van de tijd geplaatst, kan men niet eraan voorbij dat het decreet van 24 november 1830, zoals het decreet van 18 november 1830 waarbij de onafhankelijkheid van België werd geproclameerd, in een ruime mate eerder een politieke verklaring dan een bepaling van regelgeving is. Op 24 november 1830 was er nog geen Grondwet doch het Nationaal Congres wilde reeds een duidelijke politieke handeling stellen : leden van het huis Oranje-Nassau mochten in België niet langer een macht uitoefenen.

In een recente herziening van de Grondwet is overigens het relatieve van een "altijddurende uitsluiting" aangetoond : bij een grondwetgevende beschikking van 21 juni 1991 werden in artikel 60 van de Grondwet dat de erfelijke monarchie vestigt, onder meer de woorden "met altijddurende

.../...

uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap" geschrapt om aldus mogelijk te maken wat in 1831 voor onmogelijk werd gehouden.

3. Daargelaten het verdedigbare van de te relativeren draagwijdte van het decreet van 24 november 1830 en onverminderd het politiek aspect dat aan het erin vervatte verbod verbonden is, moet de verwoorde onherroepbaarheid van dat verbod vooral getoetst worden aan de beginselen waarop het Belgisch staatsbestel stoelt.

Ook wanneer men aanneemt dat het decreet van 24 november 1830 een norm bevat, is het zo dat - in een staatsbestel waar erkend is, eensdeels dat alle machten uitgaan van de Natie, anderdeels dat de wetgevende kamers in hun representativiteit op het interne vlak de dragers zijn van de soevereiniteit - het niet kan zijn dat aan de wetgevende macht die tegelijk een grondwetgevende macht is, het recht zou zijn ontzegd, een wijziging van een grondregel omtrent de inrichting van de Staat in overweging te nemen.

4. De conclusie van dit advies mag dan ook zijn dat, indien de wetgevende macht de mening is toegedaan dat het decreet van 24 november 1830 - als betrekking hebbende op een basisbeginsel van de inrichting van de Staat - binnen die grens een rechtswaarde moet worden toegekend die gelijk is aan die van een grondwetsbepaling, een wijziging of opheffing van dat decreet niet kan geschieden dan door het

.../...

wetgevend lichaam dat met de uitoefening van de grondwetgevende macht is bekleed, uiteraard met naleving van de regel die de continuïteit van het staatsbestel moet vrijwaren, van welke regel artikel 131 van de Grondwet, wat de grondwetsbepalingen betreft, een uitdrukking is.

I.

1. Dans sa version authentique, le décret du 24 novembre 1830 que la proposition de loi vise à abroger, porte :

"Au nom du peuple belge,

Le congrès national déclare que les membres de la famille d'Orange-Nassau sont à perpétuité exclus de tout pouvoir en Belgique (1)".

2. A l'instar du décret du 18 novembre 1830 proclamant l'indépendance de la Belgique et du décret du 22 novembre 1830 faisant choix d'une monarchie constitutionnelle héréditaire, le décret du 24 novembre 1830 est antérieur à l'élaboration de la Constitution : la Constitution, adoptée par le Congrès national le 7 février 1831, fut solennellement promulguée par un décret du 11 février 1831.

La règle de la monarchie constitutionnelle héréditaire, inscrite dans le décret du 22 novembre 1830, fut insérée à l'article 60 de la Constitution (2). Les dispositions des décrets des 18 novembre 1830 et 24 novembre 1830 ne furent pas incorporées à la Constitution.

(1) Il est pour le moins incertain que, lors de la déclaration du 24 novembre 1830, celle-ci ait été conçue comme un décret. Concernant les éléments historiques qui ont entouré cette déclaration, on se reportera à A. BARTELS, Documents historiques sur la révolution belge, 2e éd., Bruxelles-La Haye, 1836, p. 271-293, et E. HUYTENS, Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831, Société typographique belge, Bruxelles 1844, p. 586-592.

(2) Un décret du 20 juillet 1831 a ajouté aux articles 60 et 61 de la Constitution les nom et qualité du Roi.

Une proposition qui visait à faire déclarer que les décrets des 18 et 24 novembre 1830 faisaient formellement partie de la Constitution (1), ne fut pas suivie par le Congrès national. Il adopta le décret du 24 février 1831 qui s'énonce comme suit :

"Au nom du peuple belge,

Le congrès national

Déclare que c'est comme corps constituant qu'il a porté ses décrets des 18 et 24 novembre 1830, relatifs à l'indépendance du peuple belge, et à l'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique.

Charge le pouvoir exécutif de l'exécution du présent décret".

Il est permis de déduire du compte-rendu des discussions relatives au décret du 24 février 1831, que le Congrès national souhaitait tenir les décrets des 18 et 24 novembre 1830 à l'écart de la Constitution afin qu'ils ne

(1) La proposition s'énonçait comme suit : "J'ai l'honneur de proposer que le Congrès, avant de nommer le régent ou de recevoir son serment, adopte le projet du décret suivant : Au nom du peuple Belge, le Congrès national décrète : Article unique. Les décrets du 18 et du 24 novembre 1830 sur l'indépendance nationale et l'exclusion de la famille de Nassau de tout pouvoir en Belgique font partie de la Constitution du peuple belge" (HUYTTENS E., o.c., p. 586).

puissent, de ce fait, être soumis à révision (1). Il apparaît, à tous égards, du texte du décret qu'en ce qui concerne la valeur juridique des deux décrets visés, le Congrès national se réfère à son pouvoir constituant.

3. Il convient de souligner, pour être complet, que l'interdiction qui fait l'objet du décret du 24 novembre 1830, excède l'exclusion du trône de la maison d'Orange-Nassau. Le présent avis laisse ouverte la question de savoir si cette interdiction, dans la mesure où elle concerne une matière autre que l'accession au trône, est compatible avec les règles du droit des traités concernant les droits de l'homme et les principes de la libre circulation.

II.

1. La proposition de loi soumise pour avis soulève nécessairement la question de savoir si - eu égard aux éléments évoqués ci-dessus - le décret du 24 novembre 1830

(1) Un membre déclarait : "... , j'acquiescerai aux conclusions de la section centrale si, au lieu de déclarer constitutionnels les décrets des 18 et 24 novembre on veut décréter que le Congrès les a rendus comme Corps constituant. La différence est très grande, en effet; si les décrets étaient déclarés constitutionnels, le Corps législatif pourrait les rapporter en vertu des articles de la Constitution relatifs à sa révision, au lieu qu'en déclarant que nous les avons rendus comme Corps constituant, nous les rendons irrévocables; ils ne feront pas partie de la Constitution, mais ils seront comme la base sur laquelle elle repose" (HUYTTENS E., o.c., p. 590). Voir également, J. VELU, Droit public, Le statut des gouvernants (I), Bruxelles, 1986, n^{os}. 92 et 135.

peut être modifié ou abrogé et, dans l'affirmative, selon quelles règles.

2. Il est à souligner, tout d'abord, qu'il y a des raisons de penser que l'irrévocabilité définie plus haut de l'interdiction inscrite dans le décret du 24 novembre 1830, est moins absolue que ne l'a formulée le Congrès national.

A considérer le contexte de l'époque, force est de constater que le décret du 24 novembre 1830, comme le décret du 18 novembre 1830 proclamant l'indépendance de la Belgique, constitue dans une large mesure plutôt une déclaration politique qu'une disposition normative. Le 24 novembre 1830, il n'existait pas encore de Constitution, mais le Congrès national entendait déjà accomplir un acte politique manifeste : les membres de la maison d'Orange-Nassau ne pouvaient plus exercer de pouvoir en Belgique.

Lors d'une récente révision de la Constitution, le caractère relatif d'une "exclusion à perpétuité" a du reste été démontré : une disposition du Constituant du 21 juin 1991 a supprimé à l'article 60 de la Constitution, qui institue la monarchie héréditaire, notamment les mots "à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance", afin de permettre ainsi ce qui était tenu pour impossible en 1831.

3. Abstraction faite de la circonstance qu'il peut se justifier de relativiser la portée du décret du 24 novembre 1830 et sans préjudice de l'aspect politique lié à l'interdiction qu'il comporte, l'irrévocabilité de l'interdiction

.../...

qui est prononcée doit avant tout se vérifier à la lumière des principes qui fondent l'Etat belge.

En admettant même que le décret du 24 novembre 1830 contient une norme, il est un fait que - dans un état où il est reconnu, d'une part, que tous les pouvoirs émanent de la Nation, d'autre part, que les chambres législatives, par leur représentativité, sont sur le plan interne les dépositaires de la souveraineté - le pouvoir législatif qui est à la fois pouvoir constituant, ne saurait se voir dénier le droit d'envisager une modification d'une règle fondamentale relative à l'organisation de l'Etat.

4. La conclusion du présent avis sera dès lors la suivante : si le pouvoir législatif estime que le décret du 24 novembre 1830 - dans la mesure où il concerne un principe fondamental de l'organisation de l'Etat - doit se voir reconnaître, dans cette limite, une intensité juridique égale à celle d'une disposition constitutionnelle, seul l'organe législatif investi de l'exercice du pouvoir constituant pourra modifier ou abroger ce décret, dans le respect, à l'évidence, du principe qui doit garantir la continuité de l'Etat, principe qui trouve son expression à l'article 131 de la Constitution, en ce qui concerne les dispositions constitutionnelles.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.