

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2022-2023

25 SEPTEMBRE 2023

**Proposition de déclaration de révision
du décret n° 3 du 18 novembre 1830
relatif à l'indépendance du peuple belge**

**(Déposée par
Mme Anke Van dermeersch et consorts)**

DÉVELOPPEMENTS

Après avoir été créé le 10 novembre 1830, le Congrès national a servi d'assemblée constituante jusqu'au 21 juillet 1831. Dans ce cadre, il a non seulement rédigé une nouvelle Constitution pour le nouvel État belge issu de l'insurrection, mais il a également pris, entre autres, deux décrets en sa qualité d'assemblée constituante: le décret du 18 novembre 1830 relatif à l'indépendance du peuple belge (1) et le décret du 24 novembre 1830 portant exclusion perpétuelle de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique.

Initialement, l'intention du Congrès national était d'intégrer formellement ces deux décrets, auxquels il attachait alors une importance politique particulière, dans la Constitution adoptée le 7 février 1831, proposition qui fut délibérée lors de sa séance du 24 février 1831. Mais un certain baron Beyts n'y était pas favorable. Il voulait maintenir les deux décrets en dehors de la Constitution et proposa comme alternative que le Congrès national déclare qu'il les avait rendus en tant que 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» (propos tenus par

(1) *Bulletin officiel*, n° 41, p. 585.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2022-2023

25 SEPTEMBER 2023

**Voorstel van verklaring tot herziening van
het decreet nr. 3 van 18 november 1830
betreffende de onafhankelijkheid van het
Belgische volk**

**(Ingediend door
mevrouw Anke Van dermeersch c.s.)**

TOELICHTING

Nadat het Nationaal Congres op 10 november 1830 werd opgericht, trad dit orgaan tot 21 juli 1831 op als grondwetgevende vergadering. Het stelde in dat verband niet alleen een nieuwe grondwet op voor de nieuwe Belgische miteursstaat, maar vaardigde in zijn hoedanigheid als grondwetgevende vergadering onder meer ook twee decreten uit: het decreet van 18 november 1830 over de Onafhankelijkheid van het Belgische volk (1) en het decreet van 24 november 1830 over de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België.

Aanvankelijk was het de bedoeling om deze twee decreten, waaraan toen een bijzonder politiek belang werd gehecht, formeel deel te laten uitmaken van de op 7 februari 1831 aangenomen Grondwet, een voorstel waarover werd beraadslaagd tijdens de vergadering van het Nationaal Congres van 24 februari 1831. Een zekere baron Beyts was daar echter niet voor te vinden. Hij wilde beide decreten buiten de Grondwet houden en stelde als alternatief voor dat het Nationaal Congres zou verklaren dat het deze decreten had uitgevaardigd als grondwetgevende vergadering. «Het verschil is inderdaad heel groot: wanneer de decreten als deel uitmakend van de Grondwet worden verklaard, dan zou het wetgevend lichaam hen opnieuw ongedaan kunnen maken ingevolge de artikelen van de Grondwet die betrekking

(1) *Staatsblad*, nr. 41, blz. 585.

le baron Beyts). Le Congrès national a donc statué par décret par 92 voix pour et 39 voix contre (2). L'objectif du Congrès national était donc d'édicter pour toujours et à jamais l'exclusion de la famille d'Orange Nassau et l'indépendance du «peuple belge», de manière que rien ni personne ne puisse un jour invalider cette décision.

Une telle façon de procéder n'a cependant pas sa place dans une démocratie parlementaire, où toute décision doit en principe pouvoir être revue par la voie démocratique, et a donc suscité une levée de boucliers de la part du Conseil d'État et parmi la doctrine.

Dans un avis du 7 juin 1993 (n° 22.484/1), la section de législation du Conseil d'État a commenté le décret du 24 novembre 1830 comme suit:

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

À 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. [...]

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.»

Et encore:

«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

hebben op de herziening ervan; wanneer wij evenwel verklaren dat we deze decreten hebben uitgevaardigd als grondwetgevende vergadering, dan maken we ze niet herroepbaar» (vertaling), zo verklaarde Beyts. Aldus werd dan ook via decreet beslist door het Nationaal Congres met 92 stemmen voor en 39 stemmen tegen (2). Het was dus de bedoeling van het Nationaal Congres om de uitsluiting van het huis Oranje Nassau en de onafhankelijkheid van «het Belgische volk» voor eeuwig en altijd vast te leggen, opdat dit door niets of niemand ooit nog ongedaan kon worden gemaakt.

Een dergelijke gang van zaken hoort evenwel niet thuis in een parlementaire democratie, waar in beginsel alle besluitvorming via democratische weg voor herziening vatbaar moet worden geacht, en wordt dan ook sterk bekritiseerd door zowel de Raad van State als de rechtsleer.

In een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 7 juni 1993 omtrent het decreet van 24 november 1830 (nr. 22.484/1) stelt deze:

«Men mag vooreerst erop wijzen dat er grond is om te stellen dat de [...] 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. [...]

In een recente herziening van de Grondwet is overigens het relatieve van een «altijdurende 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 altijdurende uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap» geschrapt om aldus mogelijk te maken wat in 1831 voor onmogelijk werd gehouden.»

En verder:

«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

(2) Émile Huyttens, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831 mises en ordre et publiées*, Bruxelles, Société typographique belge, tome 2, 1844, p. 590-591.

(2) Huyttens Emile, *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831 mises en ordre et publiées*, Brussel, Société typographique belge, deel 2, 1844, blz. 590-591.

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'État.

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'État – 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 [...].»

Le Conseil d'État estime donc en premier lieu que les deux décrets constituent principalement une déclaration politique et doute qu'ils aient encore une quelconque valeur juridique dans l'ordre juridique belge actuel. Dans la mesure où l'on considérerait que ces décrets ont encore une certaine valeur juridique, le Conseil d'État juge qu'ils peuvent bel et bien être abrogés selon la procédure prévue actuellement à l'article 195 de la Constitution. Cela impliquerait que ces décrets soient d'abord déclarés ouverts à révision – ce que les auteurs font, par la présente proposition, pour le décret du 18 novembre 1830 et, par une autre proposition, pour le décret du 24 novembre 1830 –, que des élections soient ensuite organisées et que les Chambres puissent enfin abroger ces décrets à la majorité des deux tiers.

Par la suite, la doctrine a rejoint le Conseil d'État sur plusieurs points.

Selon Thomas Maes, les trois décrets en question (ceux du 18 et du 24 novembre ainsi que celui du 24 février 1831) se situent «à un point d'intersection important entre le droit, la politique (internationale) et l'histoire» (traduction) (3). D'après lui, ces textes ont surtout été rédigés à l'intention de l'étranger et doivent être considérés comme des actes posés dans le contexte politique international complexe de l'époque, en vue de défendre l'indépendance de la Belgique contre les menaces étrangères.

Cet auteur estime par ailleurs que toute une série d'objections institutionnelles fondamentales empêchent d'adhérer à la thèse de l'immutabilité de ces décrets. Il évoque à cet égard la neutralité de la Belgique, obligatoire à l'époque, qui a entre-temps évolué vers une

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.

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 de basisbeginselen 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 wetgevende lichaam dat met de uitoefening van de grondwetgevende macht is bekleed [...].»

De Raad van State is dus in de eerste plaats van oordeel dat beide decreten voornamelijk een politieke tekst zijn en spreekt er zijn twijfels over uit of deze nog wel enige juridische waarde zouden hebben in de huidige Belgische rechtsorde. In de mate dat men van oordeel zou zijn dat dit wel nog het geval zou zijn, is hij van mening dat deze decreten wel degelijk kunnen worden opgeheven volgens de procedure zoals die actueel door artikel 195 van de Grondwet wordt voorzien. Dat impliceert dat deze decreten eerst voor herziening vatbaar moeten worden verklaard – wat indieners bij deze doen voor het decreet van 18 november 1830 en in een ander voorstel voor het decreet van 24 november 1830 –, er vervolgens verkiezingen moeten plaatsgrijpen en de Kamers daarna deze decreten kunnen opheffen met een tweederdemeerderheid.

De Raad van State is daar naderhand op diverse punten in bijgevallen door de rechtsleer.

Volgens Thomas Maes situeren deze drie decreten (die van 18 en 24 november en dat van 24 februari 1831) zich «op een belangrijk snijpunt van recht, (internationale) politiek en geschiedenis» (3). Het waren volgens hem vooral teksten die gericht waren op het buitenland, die moeten worden beschouwd als zetten in het complexe internationaal-politieke schouwspel van die tijd om de Belgische onafhankelijkheid te handhaven ten aanzien van buitenlandse dreigingen.

Deze auteur betoogt eveneens dat het onveranderbaar karakter ervan niet kan worden bijgetreden omwille van een reeks fundamentele staatkundige bezwaren. Hij wijst in dat verband op het indertijd verplicht neutrale statuut van België dat inmiddels is geëvolueerd naar

(3) Maes Thomas, «Grondwettelijke decreten van 1830», in: *Duiding Federale Staatsstructuur*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 277-283.

(3) Maes Thomas, «Grondwettelijke decreten van 1830», in: *Duiding Federale Staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, blz. 277-283.

adhésion à l'Union européenne (UE), au Conseil de l'Europe, à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et aux Nations unies. Le droit belge a ainsi été grandement subordonné au droit international. L'auteur ajoute que «le peuple belge» en tant qu'entité étatique indépendante a dû largement faire place aux règles de droit des Communautés et des Régions. Quant à la réserve émise à propos du Luxembourg dans le décret du 18 novembre 1830, elle a, elle aussi, perdu toute raison d'être. Cet auteur estime donc, pour toutes les raisons précitées, que l'indépendance de la Belgique est devenue dans une large mesure une fiction sur le plan juridique.

Thomas Maes en arrive ainsi à la conclusion «qu'il n'est pas du tout certain que le décret du 24 novembre 1830 constitue encore aujourd'hui une norme juridique contraignante. Il s'agit en effet d'un document éminemment politique. [...] Si le décret relatif à la famille d'Orange-Nassau doit être abrogé, il semble que cela soit presque exclusivement pour des raisons symboliques» (traduction). Ce qui vaut pour le décret du 24 novembre 1830 vaut tout autant pour les deux autres décrets.

Jan Velaers est, pour l'essentiel, sur la même longueur d'onde (4). Il ajoute entre autres «qu'en vertu de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la Constitution, tous les pouvoirs émanent non pas du peuple, mais de la Nation. Et l'article 33, alinéa 2, précise d'emblée que ces pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution. La Constitution ne connaît pas le référendum constitutionnel, pas même sur la persistance de l'État. En revanche, elle prévoit une procédure de révision de la Constitution qui, à nos yeux, peut être appliquée à tous les textes promulgués par le Congrès national comme corps constituant. Il n'y a aucune raison de penser que la légitimité du constituant originaire, basée sur la violence, devrait primer la légitimité du constituant dérivé, intégrée dans un État de droit démocratique» (traduction).

À la lumière de l'avis du Conseil d'État et de la doctrine, entre autres, les auteurs de la présente proposition ne s'estiment plus tenus en rien par les décrets des 18 et 24 novembre 1830 et du 24 février 1831, qu'ils considèrent avant tout comme des documents éminemment politiques de leur époque et non comme des normes juridiques contraignantes ayant leur place dans un État de droit démocratique moderne. Or, d'un point de vue formel, ces décrets font toujours partie de l'ordre juridique (constitutionnel) belge et, en cela, il demeure opportun de supprimer ces anomalies de l'ordre juridique.

een lidmaatschap van de Europese Unie (EU), de Raad van Europa, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Verenigde Naties (VN). In dat verband is het Belgische recht in belangrijke mate ondergeschikt gemaakt aan internationaal recht. Verder stelt hij dat «het Belgische volk» als onafhankelijke staatkundige entiteit intussen in ruime mate plaats heeft moeten maken voor de rechtsregels van de Gemeenschappen en de Gewesten. Ook het Luxemburg-voorbehoud in het decreet van 18 november 1830 is totaal zonder voorwerp geworden. Vanuit al deze optieken is de Belgische onafhankelijkheid volgens deze auteur juridisch in grote mate een fictie geworden.

De besluiten van Maes zijn dan ook dat het «helemaal niet zeker [is] dat het decreet [van 24 november 1830] ook vandaag nog een afdwingbare rechtsnorm uitmaakt. Het is inderdaad een uitermate politiek document. [...] Als het Oranje-Nassau-Decreet al moet worden opgeheven, dan lijkt dit bijna uitsluitend om symbolische redenen te moeten gebeuren [...]». Wat voor het decreet van 24 november 1830 geldt, gaat even goed op voor de twee andere decreten.

Ook Jan Velaers zit grotendeels op dezelfde golf-lengte (4). Hij voegt er onder meer aan toe: «Op grond van artikel 33, eerste lid, van de Grondwet gaan alle machten trouwens niet uit van het volk, maar van de Natie. Artikel 33, tweede lid, van de Grondwet voegt er meteen aan toe dat die machten moeten worden uitgeoefend op de wijze die de Grondwet bepaalt. Welnu de Grondwet kent geen constitutioneel referendum, ook niet over het voortbestaan van de Staat. Wel voorziet het in een procedure tot herziening van de Grondwet, die o.i. kan worden toegepast op alle teksten die het Nationaal Congres *comme corps constituant* heeft uitgevaardigd. Er is geen reden waarom de op geweld gebaseerde legitimiteit van de oorspronkelijke grondwetgever zou moeten prevaleren op de in een democratische rechtstaat ingebedde legitimiteit van de afgeleide grondwetgever.»

De indieners van dit voorstel achten zich, onder meer in navolging van het advies van de Raad van State en van de rechtsleer, in geen opzicht nog gebonden door de decreten van 18 en 24 november 1830 en van 24 februari 1831, maar beschouwen deze in de eerste plaats als eminent politieke documenten van hun tijd en niet als afdwingbare rechtsnormen die kunnen thuishoren in een moderne democratische rechtsstaat. Formeel behoren zij evenwel nog altijd tot de (grondwettelijke) Belgische rechtsorde en vanuit die optiek is het nog steeds aangewezen deze anomalieën uit de rechtsorde

(4) Velaers Jan, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, La Chartre, 2019, p. 698-900.

(4) Velaers Jan, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, blz. 698-900.

Parallèlement à une autre proposition à ce sujet, relative celle-là au décret du 24 novembre 1830, la présente proposition vise à abroger le décret n° 3 du 18 novembre 1830 du Congrès national, qui dispose que «le Congrès national de la Belgique proclame l'indépendance du peuple belge, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération Germanique».

*
* *

te verwijderen. Naast een ander voorstel dienaangaande met betrekkingen tot het decreet van 24 november 1830, strekt ook dit voorstel tot de intrekking van het decreet nr. 3 van 18 november 1830 van het Nationaal Congres, dat stelt: «Den Volksraad van België verklaert plegtiglyk de onafhankelykheid van het Belgisch volk, behoudens de betrekkingen van Luxemburg met het Duytsche Verbond.»

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du décret n° 3 du 18 novembre 1830 relatif à l'indépendance du peuple belge, en vue de l'abroger.

Le 12 septembre 2023.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van het decreet nr. 3 van 18 november 1830 betreffende de onafhankelijkheid van het Belgische volk, om het op te heffen.

12 september 2023.

Anke VAN DERMEERSCH.

Guy D'HAESELEER.

Yves BUYASSE.

Klaas SLOOTMANS.

Leo PIETERS.

Bob DE BRABANDERE.

Adeline BLANCQUAERT.