

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

10 JUIN 1982

REVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition du Gouvernement relative à la révision de
l'article 122 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ⁽¹⁾
PAR M. BARZIN

MESDAMES, MESSIEURS,

Le texte initial du 1^{er} alinéa de l'article 122 de la Constitution portait : « Il y a une garde civique, l'organisation en est réglée par la loi ». Le texte de l'article 123 disait que « la mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

La loi du 30 août 1913 généralisant l'obligation du service militaire a sonné le glas de la garde civique. A partir de la guerre 1914-1918, la garde civique est hors d'activité et par arrêté royal du 19 juin 1920 toutes les gardes civiques actives du Royaume sont placées dans la position de gardes non actives. Cet arrêté peut être considéré comme ayant abrogé de fait la loi du 9 septembre 1897 sur la garde civique.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : MM. Bourgeois, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Thys, Van den Brande. — Anselme, Brouhon, M. Colla, A. Cools, De Batselier, Moureaux, Van Cauwenberghe, Van den Bossche, Van Elewyck. — Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeleer, Van Belle, Verberckmoes, Anciaux, Schiltz, Defosset.

B. — Suppléants : MM. Ansoms, Blanckaert, Cardoen, Gehlen, le Hardy de Beaulieu, M^{me} Smet, MM. Vankeirsbilck, Willems, N., N. — Baudson, Collignon, J.-B. Delhay, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van Acker, Van der Biest, Ylief. — Denys, Grootjans, Henrion, Huylebrouck, Klein, Pierard, Sprockeels, M^{me} Van den Poel-Welkenhuysen, MM. Baert, Belmans, Desseyn, Clerfayt, Mordant.

Voir :

10 (1981-1982) :

— N° 4/1° : Proposition.

— N° 4/2° : Amendements.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

10 JUNI 1982

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel van de Regering tot herziening van artikel
122 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN
VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER BARZIN

DAMES EN HEREN,

De oorspronkelijke tekst van het eerste lid van artikel 122 van de Grondwet luidde als volgt : « Er is een burgerwacht ; de inrichting ervan wordt bij de wet geregeld ». Artikel 123 bepaalde : « De mobilisatie van de burgerwacht kan slechts plaatshebben krachtens een wet ».

De wet van 30 augustus 1913, waarbij de veralgemeende dienstplicht werd ingevoerd, heeft de doodsklok geluid voor de burgerwacht. Vanaf de oorlog 1914-1918 vervult de burgerwacht geen dienst meer en bij koninklijk besluit van 19 juni 1920 werden alle werkdadige burgerwachten van het Rijk in de stand van niet-werkdadige wachten gebracht. Dat besluit kan worden beschouwd als de feitelijke opheffing van de wet van 9 september 1897 op de burgerwacht.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : de heren Bourgeois, Diegenant, Dupré, J. Michel, Moors, Suykerbuyk, Tant, Thys, Van den Brande. — Anselme, Brouhon, M. Colla, A. Cools, De Batselier, Moureaux, Van Cauwenberghe, Van den Bossche, Van Elewyck. — Barzin, Beysen, De Decker, De Grève, Mundeleer, Van Belle, Verberckmoes, Anciaux, Schiltz, Defosset.

B. — Plaatsvervangers : de heren Ansoms, Blanckaert, Cardoen, Gehlen, le Hardy de Beaulieu, Mw Smet, de heren Vankeirsbilck, Willems, N., N. — Baudson, Collignon, J.-B. Delhay, Laridon, Mottard, Ramaekers, Tobback, Van Acker, Van der Biest, Ylief. — Denys, Grootjans, Henrion, Huylebrouck, Klein, Pierard, Sprockeels, Mw Van den Poel-Welkenhuysen, de heren Baert, Belmans, Desseyn, Clerfayt, Mordant.

Zie :

10 (1981-1982) :

— Nr 4/1° : Voorstel.

— Nr 4/2° : Amendementen.

Lors de la révision constitutionnelle de 1921, l'article 123 de la Constitution fut abrogé. L'article 122 devint ce qu'il est actuellement : « L'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi ». Depuis lors, cet article n'a plus trouvé à s'appliquer. C'est pourquoi le Gouvernement en propose la suppression.

La commission s'est interrogée sur la portée de l'abrogation. En l'absence de texte constitutionnel prévoyant l'intervention préalable et spécifique du législateur, le pouvoir exécutif aurait-il toujours la possibilité de constituer une garde civique en se basant par exemple sur sa compétence générale en matière de maintien de l'ordre public ou en application d'une loi générale telle que celle du 19 juillet 1934 interdisant les milices privées, une telle garde n'ayant plus nécessairement la même signification politique que celle que vise l'article 122 ?

Les amendements déposés par M. Van den Bossche (*Doc.* n° 10/4-2°) formulent ce point de vue. La question se pose aussi pour les provinces et les communes. Ces dernières pourraient organiser une garde de citoyens, par exemple pour compléter leur force de police ? Si c'était le cas, plusieurs membres ne pourraient se rallier à l'abrogation de l'article.

La commission a dès lors souhaité que le Gouvernement lui donne tous apaisements.

M. le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles a agréé ce souhait en déposant une note dont nous reproduisons ici l'essentiel.

Après l'abrogation de l'article 122 de la Constitution, le Gouvernement, les provinces et les communes ont-ils la possibilité de créer, seuls, une garde civique ?

Cette possibilité n'est pas ouverte par l'abrogation de l'article 122 de la Constitution. L'abrogation de cet article entraîne l'abrogation tacite de ses lois d'exécution, donc de la loi de 1897 devenue sans objet.

En l'absence d'une base constitutionnelle ou légale, le Roi (de même qu'a fortiori un Ministre de l'Intérieur, un gouverneur de province ou un bourgmestre) ne pourra plus prendre un arrêté en la matière.

Tout arrêté royal doit en effet avoir un fondement légal. L'article 29 de la Constitution ne peut constituer, à lui seul, une base légale valable d'une réglementation quelconque (*Avis du Conseil d'Etat* n° L 1276/2 du 4 juillet 1950). Si un tel acte était pris, tout recours au Conseil d'Etat aboutirait certainement à son annulation pour défaut de base légale.

Cependant, le pouvoir exécutif ne pourrait-il se baser sur d'autres textes que l'article 29 de la Constitution pour créer une garde civique ?

Dès lors, il faut analyser la nature de cette garde civique et rechercher les textes qui seraient susceptibles de s'y appliquer.

La première loi sur la garde civique date du 8 mai 1848. Dans cette loi figurent déjà les buts assignés à la garde civique (qui resteront les mêmes pendant tout le XIX^e siècle) à savoir : veiller au maintien de l'ordre et des lois, veiller à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire.

La garde civique est organisée par commune, elle est active ou non active selon le chiffre de population des communes (plus ou moins 10 000 âmes).

La garde civique est placée dans les attributions du Ministre de l'Intérieur. En temps de guerre, elle est placée dans les attributions du Ministre de la Guerre.

Elle appelait notamment, au service, les citoyens en état de s'équiper à leur frais et non incorporés dans l'armée. Cette loi qui contient 108 articles détaille toutes les formalités de l'obligation du service.

Bij de herziening van de Grondwet in 1921 werd artikel 123 opgeheven. Artikel 122 werd in zijn huidige redactie vastgesteld : « De inrichting van een burgerwacht wordt in voorkomend geval door de wet geregeld ». Sindsdien werd dit artikel niet meer toegepast. Daarom stelt de Regering voor het weg te laten.

De commissie heeft zich beraden over de draagwijdte van de opheffing. Zou bij gebreke van een grondwettelijke bepaling, die in een voorafgaande en specifieke handeling van de wetgever voorziet, de uitvoerende macht een burgerwacht kunnen oprichten en daarbij b.v. aanvoeren dat zij een algemene bevoegdheid inzake ordehandhaving bezit of dat ze handelt ter uitvoering van een algemene wet, zoals die van 19 juli 1934 waarbij privé-milities worden verboden ? Een dergelijke wacht zou dan niet noodzakelijk dezelfde politieke betekenis hebben als de bij artikel 122 bedoelde wacht.

Dat standpunt wordt vertolkt in de door de heer Van den Bossche voorgestelde amendementen (*Stuk* nr 10/4-2°). De vraag rijst ook in verband met de provincies en de gemeenten. Zouden deze laatste een burgerwacht kunnen inrichten, b.v. om hun politiekorps te versterken ? Zo ja, dan zouden verscheidene leden niet kunnen instemmen met de opheffing van het artikel.

De commissie wenste dan ook op dat punt gerustgesteld te worden door de Regering.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen is op die wens ingegaan door het indienen van een nota waarvan hierna de voornaamste punten worden samengevat.

Zullen de Regering, de provincies of de gemeenten na de opheffing van artikel 122 van de Grondwet het recht hebben om zelf een burgerwacht op te richten ?

De opheffing van artikel 122 van de Grondwet maakt zulks niet mogelijk. Die opheffing houdt in dat de uitvoeringswetten stilzwijgend worden opgeheven, dus ook de wet van 1897 die vervalt.

Bij ontstentenis van een grondwettelijke of wettelijke grondslag kan de Koning (en a fortiori de Minister van Binnenlandse Zaken, een provinciegouverneur of een burgemeester) terzake geen besluit meer nemen.

Elk koninklijk besluit moet immers steunen op een wettelijke basis. Artikel 29 van de Grondwet kan op zichzelf geen wettelijke grondslag voor enige reglementering vormen. (*Advies van de Raad van State* nr L 1276/2 van 4 juli 1950). Indien zulk besluit werd opgenomen, zou het in geval van beroep stellig nietig worden verklaard door de Raad van State wegens gebrek aan wettelijke grondslag.

Zou de uitvoerende macht evenwel, om een burgerwacht op te richten, niet kunnen steunen op andere teksten dan artikel 29 van de Grondwet ?

Daarvoor moet de aard van de burgerwacht worden onderzocht en moet worden nagegaan welke teksten erop toepasselijk kunnen zijn.

De eerste wet op de burgerwacht dateert van 8 mei 1848. In bedoelde wet zijn de taken van de burgerwacht (die gedurende de hele XIX^e eeuw dezelfde zijn gebleven) reeds omschreven, met name de handhaving van de orde en de naleving van de wetten, de vrijwaring van 's lands onafhankelijkheid en van de onschendbaarheid van dit grondgebied.

De burgerwacht is georganiseerd per gemeente : zij is al dan niet actief, naargelang van het bevolkingscijfer van de gemeente (minder of meer dan 10 000 inwoners).

De burgerwacht staat onder het gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken. In oorlogstijd is de Minister van Oorlog bevoegd.

In de burgerwacht werden met name opgenomen de burgers die konden instaan voor hun eigen uitrusting en niet in het leger waren ingelijfd. De wet telde 108 artikelen en regelde alle formaliteiten met betrekking tot de dienstplicht.

A noter que dès 1848, les Belges et les étrangers (domiciliés en Belgique) sont appelés au service (il n'y avait pas de service militaire obligatoire à l'époque; il faudra attendre 1913 pour généraliser cette obligation).

Le 9 septembre 1897 est signée la loi portant réorganisation de la garde civique, elle abroge celle de 1848.

Les buts assignés à la garde civique restent les mêmes, elle est toujours placée dans les attributions du Ministre de l'Intérieur.

Il est surtout question en 1897 de changement dans les procédures d'inscription et dans l'organisation du service. Alors que d'après la loi de 1848, « le service est obligatoire et personnel; cependant, lorsqu'il s'agit d'un service d'ordre et de sûreté, le chef de la compagnie peut autoriser le remplacement du père par le fils, du frère par le frère... », on ne trouve plus rien de semblable dans la loi de 1897, dont l'article 93 précise que « la garde civique peut être requise en tout temps pour le maintien de l'ordre et de la paix publique ».

Des modifications sont également apportées aux exercices imposés aux gardes civiques.

Le 17 juin 1920, estimant que « la crise que le pays vient de traverser a eu, notamment, pour conséquence la désagrégation de la garde civique, que les gardes sont dépourvus d'armement et d'équipement, et que le recrutement de cette milice est rendu fort précaire en raison des dispositions légales prises en vue d'accentuer la généralisation du service militaire, que, dès lors, l'institution, même réorganisée, n'offrirait pas les garanties désirables pour remplir la mission qui lui est confiée », le Ministre de l'Intérieur, Henri Jaspar, contresigne un arrêté royal dont l'article unique est rédigé comme suit : « toutes les gardes civiques actives du Royaume sont placées dans la position de gardes non actives ».

La loi du 30 août 1913 généralise l'obligation du service militaire. Le vote de cette loi devait fatalement amener la disparition des gardes civiques (à moins que des modifications à la loi de 1897 n'astreignent à l'incorporation dans la garde, les citoyens qui auraient déjà satisfait à leurs obligations vis-à-vis de l'armée). On avait déjà constaté, en 1914, une importante diminution du nombre des inscriptions. Or, d'après le texte constitutionnel de 1831, le législateur ne pouvait se dispenser d'organiser la garde civique.

En 1921, il n'y a plus lieu de concevoir une mobilisation de la garde civique puisque désormais, en temps de guerre, les citoyens belges auront à remplir comme soldats les obligations que la loi de milice leur imposera.

Toutefois, s'il paraît illogique de prévoir l'organisation obligatoire d'une garde civique, les Chambres veulent réserver la possibilité d'organiser une garde civique dans les localités où le législateur l'estime utile. D'où la modification de l'article 122 de la Constitution.

Il apparaît donc que les lois de milice ont rendu inutile la création par le législateur d'une garde civique. D'où la volonté d'abrogation de cet article 122 de la Constitution.

De cette analyse du rôle et de la nature de la garde civique, il ressort qu'elle doit être rapprochée des textes concernant l'armée. Or, l'article 118 de la Constitution décide que le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi, et l'article 119 prévoit que le contingent est voté également annuellement.

Dès lors, même en se basant sur l'article 68 de la Constitution qui donne au Roi le commandement de l'armée, il ne serait pas possible de créer une garde civique par arrêté royal. L'assimilation à l'armée nécessiterait l'intervention du législateur.

Opgemerkt zij dat de Belgen en de vreemdelingen (die in België hun woonplaats hadden) vanaf 1848 tot de burgerwacht opgeroepen werden (destijds bestond geen militaire dienstplicht; deze verplichting is pas in 1913 algemeen geworden).

De wet tot herinrichting van de burgermacht dateert van 9 september 1897. Daarbij werd de wet van 1848 opgeheven.

De doelstellingen van de burgerwacht blijven dezelfde: zoals vroeger staat zij onder het gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken.

In 1897 wordt vooral de nadruk gelegd op de wijziging in de inschrijvingsprocedure en op organisatie van de dienst. De wet van 1848 bepaalde dat « de dienst verplicht en persoonlijk is; wanneer het everwel om een orde- en veiligheidsdienst gaat, mag de compagniecommandant toestaan dat een vader vervangen wordt door zijn zoon, een broer door een andere broer... » Een gelijkaardige bepaling komt niet voor in de wet van 1897, waarvan artikel 93 bepaalt dat « de burgerwacht te allen tijde mag worden opgeëist tot handhaving van de orde en van de openbare rust ».

Ook worden wijzigingen aangebracht in de aan de leden van de burgerwacht opgelegde oefeningen.

Op 17 juni 1920 oordeelde de Minister van Binnenlandse Zaken Henri Jaspar dat: « de crisis welke het land zopas doorgestond had, met zich bracht dat de burgerwacht ontbonden werd, dat de leden ervan geen wapens noch uitrusting meer hadden en dat de aanwerving van die militie, wegens de maatregelen die genomen werden om de dienstplicht te veralgemenen, zo onzeker geworden was dat zelfs een reorganisatie ervan niet de gewenste waarborgen kon bieden om het de burgerwacht mogelijk te maken de haar toevertrouwde taak te vervullen ». Hij nam dan ook de verantwoordelijkheid op zich van een koninklijk besluit waarvan het enige artikel als volgt luidde: « Alle werkdadige burgerwachten van het Rijk worden in de stand van niet-werkdadige wachten gebracht ».

Bij de wet van 30 augustus 1913 werd de militaire dienstplicht veralgemeend. De goedkeuring van die wet moest uiteraard de verdwijning van de burgerwacht tot gevolg hebben (tenzij de wijzigingen in de wet van 1897 de burgers die hun dienstplicht reeds volbracht hadden, zouden verplichten dienst te nemen bij de burgerwacht). Reeds in 1914 was een aanzienlijke vermindering van het aantal inschrijvingen geconstateerd. Nu is het zo dat de wetgever volgens de tekst van de Grondwet van 1831 verplicht was een burgerwacht te organiseren.

In 1921 was het mobiliseren van de burgerwacht een anachronisme geworden aangezien de Belgische burgers in oorlogstijd voortaan de verplichtingen moeten nakomen die hun door de dienstplichtwet worden opgelegd.

Ofschoon het onlogisch leek in de verplichte organisatie van een burgerwacht te voorzien, wilden de Kamers niettemin de mogelijkheid openhouden om een burgerwacht te organiseren in steden en gemeenten waar de wetgever zulks nuttig achtte. Vandaar de wijziging in artikel 122 van de Grondwet.

De dienstplichtwetten hebben dus de oprichting van een burgerwacht door de wetgever overbodig gemaakt. Vandaar dat men artikel 122 van de Grondwet wil opheffen.

Uit de analyse van de rol en de aard van de burgerwacht blijkt dat die in verband moet worden gebracht met de teksten die betrekking hebben op het leger. Welnu, artikel 118 van de Grondwet stelt dat de wet bepaalt op welke wijze het leger wordt aangeworven, terwijl in artikel 119 gezegd wordt dat over het legercontingent jaarlijks wordt gestemd.

Derhalve zou het zelfs op grond van artikel 68 van de Grondwet, hetwelk aan de Koning het bevel over het leger toevertrouwt, niet mogelijk zijn om bij koninklijk besluit een burgerwacht op te richten. Het feit dat de burgerwacht gelijkstaat met het leger, zou een optreden van de wetgever noodzakelijk maken.

L'abrogation de l'article 122 de la Constitution n'ouvre donc pas au pouvoir exécutif la possibilité de créer, seul, une garde civique. En effet, à la suite de cette abrogation, aucune base constitutionnelle ou légale n'existe plus pour une telle réglementation.

∴

L'auteur des amendements retire ensuite son amendement en ordre principal mais maintient l'autre.

La proposition de suppression de l'article 122 de la Constitution est adoptée par 8 voix contre 4.

L'amendement en ordre subsidiaire de M. Van den Bossche est rejeté de ce fait.

Le Rapporteur,

J. BARZIN.

Le Président,

J. DEFRAIGNE.

De opheffing van artikel 122 van de Grondwet opent voor de uitvoerende macht dus niet de mogelijkheid om alleen een burgerwacht op te richten. Ten gevolge van die opheffing bestaat er immers geen grondwettelijke of wettelijke grondslag meer om een dergelijke regeling te treffen.

∴

De indiener van de amendementen trekt vervolgens zijn amendement in hoofdorde in, maar handhaaft het ander amendement.

Het voorstel tot weglating van artikel 122 van de Grondwet wordt met 8 tegen 4 stemmen aangenomen.

Derhalve vervalt het amendement in bijkomende orde van de heer Van den Bossche.

De Rapporteur,

J. BARZIN.

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE.