

(A)
(N° 255)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 6 MAI 1921.

COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

XXIX

Revision de l'article 131 de la Constitution.

PROCÉDURE DE REVISION

RAPPORT

PRÉSENTÉ, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. MASSON.

MESSIEURS,

L'article 131 a été adopté par le Congrès national, sans discussion. Le rapport de la Section centrale motive la proposition en ces termes laconiques :

« D'après une disposition déjà décrétée, il suffit de la majorité des deux tiers

(1) *Doc. parl.*, Chambre (session de 1919-1920) :

Déclarations du Pouvoir législatif (*Moniteur* du 23 octobre 1919, n° 296) et *Règlement de procédure*, n° 47^I.

Rapport de M. Neujean concernant l'article 39, n° 287^{III}.

Rapport de M. Troclet concernant l'article 47, n° 288^{IV}.

Rapport de M. Carton de Wiart concernant l'article 48, n° 289^V.

Rapport de M. Poncelet concernant l'article 49, n° 290^{VI}.

Rapport de M. Troclet concernant l'article 50, n° 291^{VII}.

Rapport de M. Neujean concernant l'article 51, n° 292^{VIII}.

Rapport de MM. Neujean, Poncelet et Troclet concernant l'article 52, n° 293^{IX}.

Amendement à l'article 52, n° 358^X.

Amendement à l'article 47, n° 364^{XI}.

Rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 52, n° 379^{XII}.

Rapport complémentaire de M. Poncelet concernant l'article 49, n° 380^{XIII}.

Premier rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 47, n° 427^{XIV}.

Deuxième rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 47, n° 453^{XV}.

(Voir suite des notes page 2.)

des membres présents également aux deux tiers, pour que le chef de l'État de Belgique, puisse être en même temps chef d'un autre État. La Section centrale ⁽¹⁾ a cru qu'on devait suivre la même règle pour la révision de la Constitution.

Apparemment les membres du Congrès ont considéré que la proposition se justifiait par elle-même; le pacte fondamental doit avoir plus de stabilité qu'une simple loi.

On le dépouillerait de l'autorité dont il doit jouir si on le livrait au caprice d'une majorité ordinaire, ou s'il n'était que le reflet d'une opinion passagère. Sans doute les formalités prescrites peuvent retarder la réalisation de certaines réformes, mais elles ne sauraient empêcher l'accomplissement des vœux persistants de l'opinion publique, et elles ont l'avantage de prévenir toute tentative de retour vers le passé et d'éviter ainsi de stériles agitations.

Votre Commission propose en conséquence de ne pas modifier l'article 131.

Mais elle tient à attirer l'attention de la Chambre sur certaine disposition de cet article, sujette à controverse et sur laquelle il est opportun de s'expliquer. Si on peut se mettre d'accord sur le sens à lui donner, on prévient des conflits et on dissipe toute cause d'incertitude.

Nous voulons parler du dernier paragraphe, qui est ainsi conçu :

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

Sur quelle base doit s'établir la majorité? Sur le nombre de membres présents ou sur le nombre de suffrages émis? L'abstention doit-elle être assimilée à un vote? Est-elle permise dans les délibérations constitutionnelles?

Doc. parl., Sénat : nos 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 200 et 229 de la session de 1919-1920.

Moniteur Belge : 3 décembre 1920, sanction des articles 48, 50 et 52 (15 novembre 1920).

Moniteur Belge : 10 février 1921, sanction de l'article 47 et de la disposition transitoire s'y rapportant (7 février 1921).

Doc. parl., Chambre (session de 1920-1921).

Rapport de M. Masson concernant les articles 26, 27 alinéa 2, 53, 54, 55, 56, 56^{bis} et 57, n° 94^{XVI}.

Amendements à l'article 26, n° 103^{XVII}.

Amendements à l'article 53, n° 135^{XVIII} et 149^{XIX}.

Disposition transitoire annexée à l'article 53, n° 155^{XX}.

Rapport de M. Masson concernant la disposition transitoire à l'article 53, n° 160^{XXI}.

Doc. parl., Sénat : nos 61, 62, 63, 64, 65 et 66 (sessions de 1920-1921).

Rapport de M. Max concernant l'article 108, alinéa 2, n° 2°, n° 206^{XXII}.

Rapport de M. Huysmans, n° 207^{XXIII}.

Amendement du Gouvernement à l'article 108, alinéa 2, 2°, n° 242^{XXIV}.

Rapport de M. Huysmans concernant le referendum (art. 26), n° 207^{XXIII}.

Proposition de M. Troclet (consultation populaire), n° 243^{XXV}.

Amendement de M. Van Remoortel à la proposition de M. Troclet (art. 26), n° 246^{XXVI}.

Rapport de M. Bergerem concernant les Cours d'appel (art. 104), n° 248^{XXVII}.

Rapport de Mechelynck concernant la Cour de Cassation (art. 93, al. 1^{er}), n° 254^{XXVIII}.

(2) Composition de la Commission, n° 50^{II} de la session 1919-1920.

Si la question ne s'est pas posée jusqu'à présent c'est parce que l'abstention a été pendant longtemps un fait exceptionnel, apprécié peu favorablement. Le Sénat y fut hostile; son règlement primitif prescrivait « que tout membre présent dans la Chambre, lorsque la question est mise aux voix, *est tenu de voter*, à moins qu'il n'en soit dispensé pour des motifs qu'il expose ».

Il en fut autrement de la Chambre qui consacra, dès l'origine, le droit d'abstention. L'opinion n'était pas unanime toutefois; les adversaires, de l'abstention proposèrent un jour de limiter la faculté de s'abstenir au seul cas où un membre aurait dans l'affaire mise aux voix un intérêt personnel et privé.

La proposition fut renvoyée à une Commission spéciale qui a fait un exposé circonstancié de la matière et conclu au rejet de la proposition.

« Il est impossible d'empêcher le fait de l'abstention, dit le rapporteur. Tout le monde sans doute reculerait devant l'adoption des mesures de contrainte destinées à mettre obstacle à ce qu'un membre se retire au moment du vote, même après avoir annoncé d'avance son intention de ne pas voter; or, il est difficile de comprendre, comment on préfère, dans l'intérêt du régime parlementaire, l'abstention muette à l'abstention qui s'explique et qui fait connaître ses motifs au pays. Certes, la dignité de nos débats n'aurait rien à gagner à un pareil changement ⁽¹⁾. »

Depuis, le droit de s'abstenir n'a plus été mis en discussion; il n'a pas été contesté, pas plus dans les votes sur la revision constitutionnelle qu'en matière ordinaire.

L'abstention étant permise, quel effet faut-il lui reconnaître? « Elle n'est ni un oui ni un non, a dit Orts, au cours d'une discussion sur la matière. D'après l'article 38 de la constitution, toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Le membre qui s'abstient compte, en vue d'apprécier si la Chambre est en nombre suffisant pour délibérer. Il ne compte ni dans la majorité, ni dans la minorité des votants, il reste en dehors des calculs. »

Mais que décider dans le cas où le plus grand nombre de votants s'abstiennent? La proposition sera-t-elle admise si elle recueille la majorité des suffrages de ceux qui prennent part au vote, par *oui* ou par *non*? La jurisprudence parlementaire s'est prononcée pour l'affirmative.

La loi communale contenait la règle contraire; elle prévoyait comme base de la majorité le nombre de membres présents, les abstentions étant rangées parmi les votes négatifs. Il en résultait que dans une assemblée de 15 membres par exemple, si les votes se partageaient en 8 abstentions et 7 suffrages affirmatifs, la proposition était rejetée, bien qu'elle ne rencontrât aucune opposition. La loi a été modifiée en 1905, M. Woeste, rapporteur de la Section centrale, a caractérisé le changement proposé en ces termes : « En » substituant *des suffrages* aux mots *des membres présents* le texte proposé » marque clairement que désormais les abstentions ne devront plus entrer en » ligne de compte. »

(1) *Doc. Parl.* n° 117.

bambre des Représentant, séance du 15 août 1860.

Faut-il appliquer la même règle aux propositions de revision constitutionnelle?

Pour rendre la question saisissante, prenons pour exemple une hypothèse extrême : l'assemblée réunit 130 membres; 60 votent pour, 5 votent contre, 65 s'abstiennent. La proposition a recueilli plus des deux tiers des suffrages des membres qui ont pris part au vote, mais le nombre des suffrages affirmatifs est inférieur à la moitié du nombre de membres présents; il n'atteint pas la majorité ordinaire. Faut-il considérer la proposition comme adoptée? Dans l'affirmative, serait-il conforme à l'esprit de la constitution de dire que la revision est l'expression de la volonté des deux tiers des membres présents?

Évidemment non. L'interprétation contraire enlèverait au pacte constitutionnel son autorité et sa solidité. L'ensemble des formalités prescrites pour la revision atteste la volonté d'établir les nouveaux textes constitutionnels sur les assises les plus larges, et en se montrant d'accord pour maintenir l'article 131 votre Commission a voulu marquer sa volonté de respecter les intentions des membres du Congrès.

Votre Commission exprime le vœu que la Chambre donne son assentiment à cette interprétation.

* * *

Au cours de l'examen de l'article 131, on s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de prévoir par une disposition nouvelle, sous quelle forme s'exerceraient le Gouvernement et le pouvoir législatif, lorsqu'une raison de force majeure comme celle que nous avons subie mettrait entrave au fonctionnement régulier de nos institutions politiques.

La Commission a été unanime à penser qu'il serait périlleux de bâtir un système sur des éléments hypothétiques dont nul ne peut prédire la nature, la durée et l'étendue. Le passé a prouvé que la solution surgira naturellement de la force des choses; le régime provisoire qu'on a été obligé d'instaurer a été approuvé par l'opinion et consacré par le pouvoir judiciaire.

Mais on s'est demandé si, tout en écartant l'idée d'échafauder une organisation exceptionnelle pour une situation qu'on ne saurait définir, il ne conviendrait pas de prévoir la prorogation des pouvoirs dont l'activité serait tenu en suspens par force majeure.

Votre Commission a été d'avis que cette précaution serait superflue. La prorogation peut être considérée comme de droit; toutes les critiques qui se sont élevées à ce sujet n'ont pu prévaloir contre la loi de nécessité.

Dès le lendemain de la libération du territoire il fallait à tout prix assurer l'ordre et mettre en action tous les services publics sans le concours desquelles la nation ne pourrait vivre. Comment l'eut-on pu faire si les organes essentiels des différents pouvoirs avaient été frappés de déchéance?

La nécessité dans l'occurrence s'accorde pleinement avec le Droit. Dans une étude élaborée durant l'occupation, notre collègue M. Mabile a mis cette idée en lumière avec beaucoup de force. Nous reproduisons sa consultation en annexe; elle répond aux préoccupations qui troublaient certains esprits trop asservis à la lettre des textes constitutionnels; et elle démontre qu'il n'y a pas lieu d'introduire des dispositions nouvelles dans notre pacte fondamental.

Tel qu'il est, il a parfaitement résisté à la tourmente; on n'en verra sans doute plus jamais de pareille, mais quoi qu'il arrive tout le monde sera d'accord que les pouvoirs tenus en suspens doivent être remis en vigueur aussitôt leur liberté d'action reconquise et que nulle action politique n'est plus conforme à la légalité que celle des élus de la nation qui pourvoient aux besoins les plus pressants de la Nation, en attendant que ses divers organes reconstitués puissent lui donner de nouveaux mandataires.

Le Rapporteur,
MASSON.

Le Président,
E. BRUNET.

NOTE DE M. MABILLE

La question soulevée à propos de la durée des mandats parlementaires doit être envisagée de plus haut, la véritable question est celle-ci :

« Est-il vrai que des mandats ayant été conférés à temps, dans un intérêt public, ceux à qui ils ont été donnés continuent à en être investis, lorsque ces mandats d'ordre social n'ont pu être expressément renouvelés, à raison de l'impossibilité absolue résultant d'une invasion ? »

La réponse doit être affirmative, et il semble bien qu'il faut dire que, de même qu'il ne serait pas au pouvoir d'un occupant d'abolir *directement* les institutions qu'une nation s'est données pour assurer son existence, il ne lui est pas davantage possible de les lui enlever *indirectement* par la prolongation de son occupation. De telle sorte que si celle-ci rend impossible l'accomplissement des formalités dont dépend normalement la persistance des pouvoirs organiques du pays, ceux-ci continuent à subsister.

Et la raison en paraît évidente : c'est qu'il s'agit — telle est l'hypothèse — de fonctions d'intérêt général, auxquelles, à des degrés divers, est attaché le salut public : dès lors la loi de conservation nationale et sociale exige qu'il en soit ainsi : *c'est la nécessité qui le commande.*

Et ce n'est pas là un pur expédient, manquant de fondement en droit; cette solution repose sur une base juridique incontestable : *la volonté tacite* de la nation de perpétuer la force des mandats qu'elle avait *expressément* conférés pour assurer son existence normale.

En effet, on ne peut concevoir qu'une nation — pas plus qu'un individu — puisse renoncer aux conditions mêmes de son existence : *elle ne peut donc vouloir que des fonctions d'intérêt public et de conservation nationale cessent d'être remplies*, et, puisqu'il ne lui est plus possible de manifester expressément sa volonté à cet égard, on peut affirmer que, la nation voulant vivre, sa volonté certaine,

mais tacite, est de maintenir les organes constitutionnels indispensables à son existence : or, *eadem vis taciti ac expressi*.

On objectera que la Constitution est muette sur ce point. Cela ne devait pas y être écrit : il est des choses qui vont sans dire : celles qu'imposent à un être le principe de sa conservation et la loi de nécessité : *non scripta sed nata lex*... Ces règles s'imposent aux nations comme aux individus.

Dès lors, il ne serait pas vrai de dire, comme on l'a affirmé, que les Chambres, après l'armistice, n'auraient siégé qu'à la faveur de l'arrêté-loi, décidant « qu'elles » reprendraient leurs pouvoirs au jour de la libération du territoire, au point où « les avaient laissées l'invasion ».

Non, leur existence reposait sur une réalité juridique ; sur ce principe certain, d'ordre supérieur, nécessaire, pouvant seul prévenir l'anarchie qui est la ruine et la mort des nations, à savoir que, même en dehors toute prévision constitutionnelle, les personnes chargées d'un mandat public en restent investies pendant la guerre, *aussi longtemps que le commande l'intérêt à la garde duquel elles sont préposées*. L'arrêté-loi a pu fort utilement reconnaître et rappeler ce droit, il ne l'a pas créé.

On voit donc que, dans cette conception, il est inutile (et même peu exact) de parler de la *suspension* des mandats, lesquels subsisteraient, même après plusieurs années, pour tout le temps qui restait à courir au moment de l'invasion. La prorogation, née de la nécessité, ne peut dépasser les limites de celle-ci et les pouvoirs prorogés n'existent que pour satisfaire aux besoins urgents, nés de la guerre, et auxquels eux seuls peuvent légalement pourvoir. Il se voit quelque chose d'analogue à une reconduction tacite qui ne vaut que pour une période déterminée.

C'est ainsi que, fidèles à leur mission, les Chambres ont pu très régulièrement délibérer, après l'armistice, sur toutes les questions qui leur furent soumises et qui présentaient toutes un caractère de pressante nécessité.

Et il est aisé de constater que cette conception n'est pas une construction juridique nouvelle, une spéculation subtile, c'est la solution du bon sens, à laquelle, chose remarquable, tous, pendant la guerre, sont allés d'instinct.

Car, il ne faut pas perdre de vue que la question soulevée, à propos des mandats parlementaires, se présente sous un aspect général. Elle n'est pas particulière au pouvoir législatif, elle intéresse tous les pouvoirs institués par le Titre III de la Constitution : le pouvoir communal et le pouvoir provincial (art. 31) et aussi le pouvoir judiciaire (art. 30).

Or, qu'avons nous vu partout ? Sans même songer que l'on put mettre en doute l'existence de leurs pouvoirs, partout les conseils communaux ont continué à siéger après l'expiration générale de tous les mandats, et pas un des bourgmestres sur les épaules desquels a pesé pendant quatre ans le lourd fardeau que l'on sait, ne s'est cru autorisé à s'en décharger en invoquant l'expiration de ses pouvoirs.

Va-t-on dire que les pouvoirs des conseils et des collèges des bourgmestre et échevins n'ayant pas été renouvelés, tous les actes accomplis par ces autorités pendant l'occupation, *et jusque aujourd'hui*, l'ont été sans droit et sont, dès lors, destitués de toute valeur juridique ? Soutiendra-t-on que là aussi, encore

aujourd'hui, on est, comme on l'a dit pour les Chambres, « en pleine ambiance d'inconstitutionnalité et d'illégalité »? Que depuis lors, nous n'avons eu en Belgique que des conseils communaux et des bourgmestres « fantômes »? Va-t-on déclarer nuls, comme purement chimériques au point de vue du droit, les mariages célébrés à l'intervention d'ombres d'officiers de l'état-civil?

Et pourtant, si la thèse de l'expiration des pouvoirs est vraie, il faut aller jusque-là.

Mais qu'on se rassure : toute cette conduite fut bien régulière et nous n'avons pas, depuis 1914, vécu d'expédients illégaux. Le prétendu imbroglio, dont d'aucuns ont parlé avec une certaine complaisance, n'existe pas. Les difficultés invoquées sont forgées à plaisir par ceux-là même qui se refusent à reconnaître ce que, d'instinct, tout le monde a reconnu : que, de par la loi de conservation nationale et sociale, un pays ne peut pas manquer de ses représentants naturels, et que, de même qu'aux yeux de la loi belge, il ne fut pas possible à l'occupant de destituer de leurs pouvoirs ceux à qui le pays, dans son intérêt, les avait conférés, il n'est pas non plus possible que, par le fait de l'ennemi prolongeant son occupation, la Nation, empêchée de manifester sa volonté, soit privée du concours indispensable de ceux qu'elle a investi de sa confiance. Ils continuent de bénéficier de celle-ci, ils ne cessent pas d'être ses mandataires tacites mais légitimes, et de constituer, dans l'ordre hiérarchique des pouvoirs, la représentation légale du pays, aussi longtemps que la nécessité l'exige.

Et ce qu'il faut proclamer ainsi pour le pouvoir législatif et pour le pouvoir communal, il faut le dire aussi pour le pouvoir judiciaire.

Au cours de l'occupation des magistrats sont parvenus à l'âge de l'éméritat. La loi dit qu'ils sont mis à la retraite quand ils ont atteint l'âge qu'elle a déterminé, mais ils doivent, au préalable, demander leur mise à la retraite, sinon elle sera prononcée par l'autorité judiciaire compétente. Or, tous les magistrats atteints par la limite d'âge continuèrent à siéger. Prétendra-t-on qu'ils l'ont fait abusivement, qu'il y eut de leur part usurpation de fonctions, et que les décisions dans lesquelles ils intervinrent sont inopérantes?

Si ces magistrats, parmi lesquels il en est qui occupaient les situations les plus élevées, ont agi de la sorte et si les cours ne les ont pas d'office mis à la retraite, c'est qu'ici encore, vu l'impossibilité de suivre la procédure légale (puisque'il ne pouvait être question pour ces magistrats de solliciter, de l'autorité occupante, leur mise à la retraite), on a considéré, à bon droit, qu'ils continuaient à rester investis de leurs pouvoirs et à exercer légitimement leurs fonctions.

C'est toujours l'application du même principe.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 6 MEI 1921.

COMMISSIE VOOR DE HERZIENING DER GRONDWET ⁽¹⁾

XXIX

Herziening van artikel 131 der Grondwet.

Na te komen regelen tot herziening.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER MASSEY.

MIJNE HEEREN,

Door het Nationaal Congres werd artikel 131 zonder debat aangenomen. In het verslag van de Middenafdeeling werd het voorstel op de volgende laconieke wijze gewettigd :

« Volgens eene reeds ingevoerde bepaling, is eene meerderheid van twee derden

(1) Gedrukte stukken van de Kamer (zittingsjaar 1919-1920) :

Verklaringen van de Wetgevende Macht (*Staatsblad*, 23 October 1919, n^o 296) en
Na te komen regelen tot herziening, n^o 41ⁱ.

Verslag van den heer Neujean over artikel 39, n^o 287ⁱⁱⁱ.

Verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 288^{iv}.

Verslag van den heer Carton de Wiart over artikel 48, n^o 289^v.

Verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 290^{vi}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 50, n^o 291^{vii}.

Verslag van den heer Neujean over artikel 51, n^o 292^{viii}.

Verslag van de heeren Neujean, Poncelet en Troclet over artikel 52, n^o 293^{ix}.

Amendement op artikel 52, n^o 358^x.

Amendement op artikel 47, n^o 364^{xi}.

Aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 52, n^o 379^{xii}.

Aanvullend verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 380^{xiii}.

Eerste aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 427^{xiv}.

Tweede aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 453^{xv}.

(Zie vervolg der notas bladzijde 2.)

der leden, waarvan twee derden insgelijks aanwezig zijn, voldoende opdat het Belgisch Staatshoofd tevens hoofd van een anderen Staat kunne zijn. De Middenafdeeling was van gevoelen, dat dezelfde regel diende te worden nageleefd voor de herziening der Grondwet ».

Blijkbaar waren de leden van het Congres van oordeel, dat het voorstel zich zelf billijkte; de Grondwet moet vaster staan dan eene gewone wet.

Men zou haar het gezag, dat zij hebben moet, ontnemen, zoo men haar overleeverde aan de willekeur eener gewone meerderheid of zoo zij slechts de uiting van eene voorbijgaande zienswijze zijn mocht. Ongetwijfeld kunnen de voorgeschreven vormvereischen het tot stand brengen van sommige hervormingen-vertragen, doch zij zouden de vervulling van de aanhoudende wenschen der openbare meening niet kunnen beletten; daarenboven leveren zij het voordeel op, elke poging om tot het verleden terug te keeren te voorkomen en alzoo ijdele beroeringen te vermijden.

Uwe Commissie stelt bijgevolg voor, artikel 131 ongewijzigd te behouden.

Zij stelt er echter prijs op, de aandacht van de Kamer te vestigen op eene bepaling van dit artikel, waarover kan getwist worden en welke dient nader verklaard te worden. Wordt men het eens over den daaraan te geven zin, dan zal men geschillen voorkomen en elke oorzaak van onzekerheid wegnemen.

Wij bedoelen de laatste paragraaf, luidende :

« In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen, indien ten minste twee derden van de leden, waaruit elke Kamer bestaat, niet aanwezig zijn; elke wijziging wordt alleen dan aangenomen wanneer zij twee derden der stemmen vereenigt. »

Gedrukte stukken van den Senaat : n^{os} 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 200, 229 van het zittingsjaar 1919-1920, n^o 130 van het zittingsjaar 1920-1921.

Belgisch Staatsblad : 3 December 1920, bekrachtiging der artikelen 48, 50 en 52 (15 November 1920).

Belgisch Staatsblad : 10 Februari 1921, bekrachtiging van artikel 47 en van de desbetreffende overgangsbepaling (7 Februari 1921).

Gedrukte stukken van de Kamer (zittingsjaar 1920-1921) :

Verslag van den heer Masson over de artikelen 26, 27, lid 2, 33, 54, 55, 56, 56^{bis} en 57, n^o 94^{XVI}.

Amendementen op artikel 26, n^o 103^{XVII}.

Amendementen op artikel 53, n^{os} 133^{XVIII} en 149^{XIX}.

Overgangsbepaling gevoegd bij artikel 53, n^o 153^{XX}.

Verslag van den heer Masson over de overgangsbepaling bij artikel 53, n^o 160^{XXI}.

Gedrukte stukken van den Senaat : n^{os} 61, 62, 63, 64, 65 en 66 (zittingsjaar 1920-1921).

Verslag van den heer Max over artikel 108, lid 2, n^o 2, n^o 206^{XXII}.

Verslag van den heer Huysmans, n^o 207^{XXIII}.

Amendement van de Regeering op artikel 108, lid 2, 2^o, n^o 242^{XXIV}.

Verslag van den heer Huysmans over het referendum (art. 26), n^o 207^{XXIII}.

Voorstel van den heer Troclet (Volksraadpleging), n^o 243^{XXV}.

Amendement van den heer Van Remoortel op het voorstel-Troclet, n^o 245^{XXVI}.

Verslag van den heer Begerem over de Hoven van Beroep (art. 104), n^o 248^{XXVII}.

Verslag van den heer Mechelynck over het Verbrekingshof (art. 93, al. 1), n^o 254^{XXVIII}.

(2) Samenstelling van de Commissie, n^o 50^{II} van het zittingsjaar 1919-1920.

Op welken grondslag moet de meerderheid steunen? Op het getal aanwezige leden of op het getal uitgebrachte stemmen? Moet de onthouding met eene stemming worden gelijkgesteld? Is zij toegelaten in de beraadslagingen over de Grondwet?

Die vraag is tot hiertoe niet opgerezen, doordien de onthouding langen tijd een uitzonderlijk feit is geweest, dat niet gunstig beoordeeld werd. De Senaat was er langen tijd tegen; zijn eerste reglement bepaalde « dat elk lid, ter vergadering aanwezig, wanneer de quaestie ter stemming wordt gebracht, *verplicht is te stemmen*, tenzij het daarvan ontslagen is om redenen die het uiteenzet ».

In de Kamer was het anders gesteld; deze bevestigde, van het begin af, het recht van onthouding. Daarover was men echter niet eenstemmig; de bestrijders van de onthouding stelden een zekeren dag voor, het recht van onthouding te beperken tot het enkel geval, waar een lid een persoonlijk en privaat belang hebben zou in de ter stemming gebrachte zaak.

Het voorstel werd verwezen naar eene Bijzondere Commissie, die de zaak zeer omvangrijk uiteenzette en tot het verwerpen van het voorstel besloot.

« Het is onmogelijk de onthouding te beletten, zegde de verslaggever. Niemand zou voorzeker dwangmaatregelen durven goedkeuren, waardoor men zou willen beletten dat een lid de zaal verlate op het oogenblik van de stemming, zelfs wanneer hij vooraf zijn inzicht niet te stemmen heeft doen kennen; nu, het is moeilijk te begrijpen hoe men, in het belang van het parlementair stelsel, de voorkeur geven kan aan de stilzwijgende onthouding boven de onthouding, die verklaard wordt en waarvan de redenen aan het land worden kenbaar gemaakt. De waardigheid van onze debatten zou bij eene soortelijke verandering voorzeker niets winnen ⁽¹⁾ ».

Sedertdien kwam de quaestie van de onthouding niet meer te berde; dit recht werd niet betwist, zoomin bij de stemmingen over de herziening der Grondwet als bij de gewone stemmingen.

Is eenmaal de onthouding toegelaten, welk gevolg moet dan daaraan toegekend worden? « Zij is ja noch neen, zegde Orts bij eene bespreking over de quaestie. Volgens artikel 38 van de Grondwet wordt elke beslissing genomen bij meerderheid van stemmen. Het lid, dat zich onthoudt, telt mede om na te gaan of het vereischte getal Kamerleden aanwezig zijn om te beraadslagen. Het telt noch in de meerderheid, noch in de minderheid der stemmers, het blijft buiten de berekeningen. »

Wat dient echter te worden beslist, wanneer het grootste getal der stemmers zich onthoudt? Zal het voorstel worden aangenomen, wanneer daarvoor stemt de meerderheid van hen, die deelnemen aan de stemming, door *ja* of door *neen*? Het Parlement heeft zich steeds in bevestigenden zin verklaard.

In de gemeentewet kwam de tegenovergestelde regel voor; zij nam ten grond-

(1) *Gedrukte stukken*, n° 117.

Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergadering van 15 Augustus 1860.

slag van de meerderheid het getal aanwezige leden; de onthoudingen werden onder de tegenstemmers gerekend. Daaruit volgde dat, wanneer, bij voorbeeld in eene vergadering van 15 leden, de stemmen verdeeld waren in 8 onthoudingen en 7 stemmen voor, het voorstel verworpen werd, ofschoon daartegen geen verzet bestond. De wet werd gewijzigd in 1905. De heer Woeste, verslaggever van de Middenafdeeling, verklaarde de voorgestelde wijziging als volgt: « Door de woorden *aanwezige leden* te vervangen door *stemmen*, wijst de voorgestelde tekst zeer duidelijk aan, dat voortaan de onthoudingen niet meer in aanmerking zullen moeten komen. »

Dient dezelfde regel toegepast te worden op de voorstellen tot Grondwets-herziening?

Laten wij, om de zaak aanschouwelijk te maken, een overdreven geval tot voorbeeld nemen: ter vergadering zijn er 130 leden; 60 leden stemmen voor, 5 tegen, 65 onthouden zich. Voor het voorstel werden uitgebracht meer dan twee derden der stemmen van de leden die aan de stemming deelnamen, doch het getal ja-stemmen bedraagt minder dan de helft van het getal aanwezige leden; het bereikt niet de gewone meerderheid. Moet het voorstel worden aangezien als aangenomen? Zoo ja, zou het dan met den geest der Grondwet strooken, wanneer men beweert dat de herziening de uitdrukking is van den wil der twee derden van de aanwezige leden?

Ongetwijfeld neen. De tegenovergestelde verklaring zou aan de Grondwet keure haar gezag en hare stevigheid ontnemen. Uit de gezamenlijke voorgescreven vormvereischen voor de herziening blijkt de vaste wil, de nieuwe Grondwets teksten op de ruimste grondslagen te vestigen en, wanneer uwe Commissie zich eens verklaarde om artikel 131 te behouden, wilde zij doen blijken dat zij de inzichten der Congresleden wenschte te eerbiedigen.

Uwe Commissie drukt den wensch uit, dat de Kamer zich met deze verklaring vereenige.

*
* * *

Bij het onderzoek van artikel 131 werd de vraag gesteld, of men niet diende te voorzien, door middel van eene nieuwe bepaling, onder welken vorm de Regeering en de Wetgevende Macht zouden uitgeoefend worden, wanneer onze politieke instellingen niet meer geregeld zouden kunnen werken wegens een geval van overmacht, zooals dit zich in de jongste jaren voordeed.

De Commissie was eenstemmig van gevoelen, dat het gevaarlijk wezen zou een stelsel te vestigen op onderstellingen, waarvan niemand den aard, den duur en de uitgestrektheid voorzeggan kan. Uit het verleden is gebleken, dat de oplossing natuurlijkerwijze zal ontstaan uit de kracht der dingen zelf; de voorloopige regeling, welke men verplicht was in te voeren, werd door het volk goedgekeurd en door de rechterlijke macht bekrachtigd.

Men stelde echter de vraag of, al ziet men af van het invoeren van een uitzonderlijke regeling voor een toestand dien men niet zou kunnen bepalen, het niet behoort, de verlenging te voorzien van de machten, welke werkzaamheid door overmacht mocht tijdelijk geschorst zijn?

Uwe Commissie was van meening, dat deze voorzorg overbodig zou zijn. De verlenging kan worden geacht van rechtswege te bestaan; al de bezwaren, die men hieromtrent in 't midden bracht, konden niet opwegen tegen de kracht van den nooddwang.

Dadelijk na de bevrijding van het grondgebied moest men, tot welken prijs ook, de orde verzekeren en al de openbare diensten, zonder welker medewerking de Natie niet zou kunnen leven, in werking stellen. Hoe zou men in staat geweest zijn dit te doen, indien men de hoofdzakelijke organen van de verschillende machten vervallen verklaard had?

In dit geval stemt de noodzakelijkheid met het Recht volkomen overeen. In eene studie, gedurende de bezetting geschreven, werd dit denkbeeld door ons medelid, den heer Mabilie, met veel kracht uiteengezet. Wij deelen zijne nota als bijlage mee; zij strekt tot antwoord op de bezorgdheden van sommigen, die zich te veel hechten aan de letter der Grondwetsbepalingen; tevens bewijst zij, dat in onze Grondwet geen nieuwe bepalingen dienen te worden opgenomen.

Onze Grondwet heeft, zooals zij is, aan den storm weerstaan; wellicht zal zoodanige storm nooit meer ontstaan, doch, wat er ook voorkome, allen zijn het er over eens, dat de tijdelijk geschorste machten opnieuw in werking moeten treden, zoodra zij hunne vrijheid van handelen heroveren, en dat geen enkele politieke handeling met de wettelijkheid meer overeenstemt dan de handeling van de gekozenen der Natie, die in de meest dringende behoeften der Natie voorzien, in afwachting dat hare verscheidene herstelde organen haar nieuwe lasthebbers kunnen geven.

De Verslaggever,
Fc. MASSON.

De Voorzitter,
E. BRUNET.

NOTA VAN DEN HEER MABILLE.

De vraag, te berde gebracht naar aanleiding van den duur van het mandaat der Kamerleden, moet van een hooger standpunt overwogen worden; de echte vraag is deze :

« Is het waar dat, wanneer de mandaten voor een bepaalden tijd, in een openbaar belang begeven werden, zij, aan wie zij werden toevertrouwd, daarmee bekleed blijven, wanneer die mandaten van sociale orde niet konden uitdrukkelijk vernieuwd worden wegens de volstreckte onmogelijkheid voortvloeiende uit een vijandelijken inval? »

Hierop moet bevestigend geantwoord worden, en men schijnt wel te moeten zeggen dat, evenals het voor een bezetter onmogelijk zijn zou de instellingen,

welke eene Natie tot stand heeft gebracht om haar bestaan te verzekeren, *rechtstreeks* af te schaffen, het hem evenmin mogelijk is ze haar *onrechtstreeks* te ontnemen door het voortzetten van zijne bezetting. Daaruit volgt dat, zoo de formaliteiten, waarvan de bestendigheid der organieke machten van het land normaal afhangt, niet kunnen in acht genomen worden wegens die bezetting, gezegde machten blijven bestaan.

En de reden daarvan komt duidelijk voor : het geldt — dat is de stelling — functies van algemeen belang, waarvan het openbaar welzijn in verschillende mate afhangt : bijgevolg eischt de wet van nationaal en sociaal behoud dat het zóó zij : *de nooddwang gebiedt*.

En dat is niet een louter redmiddel, zonder grond in rechtsopzicht ; die oplossing steunt op een onbetwistbaren juridischen grondslag : *de stilzwijgende wil* der Natie om de kracht der mandaten, welke zij *uitdrukkelijk* begeven had om haar normaal bestaan te verzekeren, in stand te houden.

Men kan zich inderdaad niet voorstellen dat eene Natie — evenmin als een persoon — kunne afzien van wat voor haar bestaan vereischt is : zij *kan dus niet willen dat functies van openbaar belang en tot 's lands behoud* niet meer bekleed worden, en, vermits het haar niet meer mogelijk is haren wil hieromtrent uitdrukkelijk te doen kennen, kan men staande houden dat, daar de Natie wil in leven blijven, haar onbetwistbare, doch stilzwijgende wil is, de voor haar bestaan onmisbare grondwettelijke organen te handhaven : nu, *eadem vis taciti ac expressi*.

Daartegen zal men inbrengen dat de Grondwet hieromtrent zwijgt. Dat moest er niet in geschreven worden : er zijn zaken die vanzelf spreken, namelijk die, welke het beginsel van zijn behoud en de nooddwang aan een wezen opdringen : *non scripta sed nata lex...* Die regelen gelden voor de natiën evenals voor de personen.

Ten onrechte zou men bijgevolg zeggen, zooals beweerd werd, dat de Kamers, na den wapenstilstand, zouden aangebleven hebben alleen op grond van het besluit-wet, krachtens hetwelk « zij hunne bevoegdheden bij de bevrijding van het » grondgebied zouden hernemen met terugwerking tot den dag, waarop zij door » den vijandelijken inval werden onderbroken ».

Neen, hun bestaan steunde op een juridische werkelijkheid, op dit onbetwistbaar, hooger, noodzakelijk beginsel, dat alleen de anarchie, ondergang en dood der natiën, kan voorkomen, namelijk dat, zelfs wanneer hieromtrent niets voorzien is in de Grondwet, de met een openbaar mandaat belaste personen dit mandaat blijven vervullen, *zoolang het belang, waarvoor zij moeten zorg dragen, het gebiedt*. Het besluit-wet kon dit recht met zeer groot voordeel erkennen en in herinnering brengen, het heeft dit recht niet in 't leven geroepen.

Men ziet dus dat het, volgens deze opvatting, onnoodig (en zelfs weinig juist) is, te spreken van de *schorsing* der mandaten, die van kracht zouden blijven, zelfs na verscheidene jaren, gedurende den vollen, nog te verloopen tijd op het oogenblik van den vijandelijken inval. De verlenging, ontstaan uit den nooddwang, kan niet van langeren duur zijn dan die dwang en de verlengde bevoegdheden bestaan slechts om te voorzien in de dringende behoeften, uit den oorlog ontstaan, en waarvoor zij alleen wettelijk kunnen zorgen. Het gaat hier nagenoeg

als bij eene stilzwijgende huurvernieuwing, welke slechts voor een bepaalde tijdruimte geldt.

Zóó konden de Kamers, aan hunne zending getrouw, zeer regelmatig beraadslagen, na den wapenstilstand, over al de zaken die haar werden voorgelegd en alle van zeer spoedeischeden aard waren.

En zonder moeite kan men vaststellen dat die oplossing geen nieuw rechtstelsel, geen spitsvondige bespiegeling is; die oplossing is ingegeven door het gezond verstand, en merkwaardig is het dat allen, gedurende den oorlog, ze instinctmatig hebben aangenomen.

Men dient inderdaad niet uit 't oog te verliezen dat het vraagstuk, te berde gebracht naar aanleiding van de mandaten der Kamerleden, van algemeene beteekenis is. Het betreft niet alleen de wetgevende macht, het betreft al de machten ingesteld door Titel III der Grondwet : de gemeentelijke macht en de provinciale macht (art. 31), alsmede de rechterlijke macht (art. 30).

Nu, wat kwam er overal voor? Overal bleven de gemeenteraden — zij dachten er zelfs niet aan, dat men het bestaan van hunne bevoegdheden zou kunnen betwisten — in bediening na het algemeen vervallen van al de mandaten, en niet één van de burgemeesters, die den gekenden drukkenden last gedurende vier jaar te dragen hadden, achtte zich gerechtigd daarvan af te zien onder voorwendsel dat zijne bevoegdheden vervallen waren.

Zal men beweren dat, vermits de mandaten van de gemeenteraden en van de colleges van burgemeester en schepenen niet vernieuwd werden, al de handelingen, door die overheden verricht gedurende de bezetting, *en tot nu toe*, onrechtmatig waren en bijgevolg niet de minste juridische kracht hebben? Zal men staande houden dat men ook op dit gebied, nu nog, « in een volstrekt ongrondwettelijken en onwettelijken toestand » verkeert, zooals dit voor de Kamers gezegd werd? Dat dus, in België, de gemeenteraden en de burgemeesters slechts schimmen waren? Zal men de huwelijken, voltrokken ten overstaan van schimmen van ambtenaren van den burgerlijken stand, nietig verklaren, als zijnde louter denkbeeldige huwelijken ten aanzien van het recht?

En toch moet men het zooverre drijven, indien de stelling van het vervallen der bevoegdheden gegrond is.

Men stelle zich echter gerust : geheel die houding was wel regelmatig en sedert 1914 hebben wij ons niet gered door onwettelijke middelen. De zoogezegde verwarring, waarvan sommigen met eenig zelfbehagen gewag maakten, bestaat niet. De aangevoerde bezwaren worden verzonnen door degenen zelf, die niet willen erkennen wat eenieder instinctmatig heeft erkend; namelijk, dat, wegens de wet van nationaal en sociaal behoud, een land niet van zijne natuurlijke vertegenwoordigers kan beroofd worden en dat, evenals het, volgens de Belgische wet, voor den bezetten onmogelijk was, de bevoegdheden te ontnemen aan hen, aan wie het land ze in zijn eigen belang had opgedragen, het evenmin mogelijk is, door het voortzetten van de vijandelijke bezetting de Natie, die haren wil niet kan uiten, te berooven van de onmisbare medewerking dergenen, in wie zij haar vertrouwen stelde. Zij steunen steeds op dit vertrouwen, zij houden niet op, hare stilzwijgende, doch wettige lasthebbers te zijn en, zoolang

de nooddwang het vereischt, de wettelijke vertegenwoordiging van het land volgens de rangorde der machten uit te maken.

En wat aldus dient te worden gezegd betreffende de wetgevende macht en de gemeentelijke macht, moet ook worden gezegd betreffende de rechterlijke macht.

Gedurende de bezetting hebben magistraten den leeftijd van het emeritaat bereikt. De wet bepaalt dat zij op pensioen gesteld worden bij het bereiken van den door haar vastgestelden leeftijd, doch zij moeten hunne pensionneering vooraf aanvragen; zoo niet, wordt zij door de bevoegde rechterlijke overheid uitgesproken. Nu, al de magistraten, die de leeftijds grens hadden bereikt, bleven in bediening. Zal men beweren dat zij onrechtmatig gehandeld hebben, dat zij zich schuldig gemaakt hebben aan wederrechtelijke ambtsbekleeding en dat de beslissingen, waaraan zij medewerkten, geenerlei kracht hebben?

Indien die magistraten, waaronder sommigen de hoogste ambten bekleedden, op die wijze handelden en indien de hoven hen niet van ambtswege op pensioen stelden, dan is het omdat men ook in dit geval, doordien het onmogelijk was de wettelijke regelen na te komen (die magistraten konden inderdaad hunne aanvraag tot pensionneering onmogelijk richten tot de bezettende overheid), terecht van meening was dat zij met hunne ambtsbediening bekleed bleven en hun ambt steeds wettig uitoefenden.

Het geldt steeds de toepassing van hetzelfde beginsel.
