

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

23 FEVRIER 1967.

Revision du titre VII de la Constitution, par l'insertion d'un article 131bis, en vue d'interdire toute revision de la Constitution en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national.

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur belge n° 76 du 17 avril 1965).

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. **VERMEYLEN.**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1966-1967.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

23 FEBRUARI 1967.

Herziening van titel VII van de Grondwet door invoeging van een artikel 131bis, strekkende tot het verbieden van elke Grondwetsherziening in oorlogstijd of wanneer de Kamers zich in de onmogelijkheid bevinden vrij te vergaderen op het nationale grondgebied.

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 76 van 17 april 1965).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR DE HEER **VERMEYLEN.**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

23 FEVRIER 1967.

Article 131bis de la Constitution.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. VERMEYLEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les déclarations de revision portent la faculté pour le Constituant d'ajouter à l'article 131 réglant la procédure de revision de la Constitution, un article 131bis qui interdirait toute revision « en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national ».

Une proposition analogue avait été introduite au Sénat le 15 décembre 1953 par M. Vermeylen. Les développements de la proposition étaient ainsi formulés :

« Un passé récent nous a montré qu'une nation imprégnée de traditions démocratiques pouvait, sous des pressions nées de la guerre et de l'occupation, apporter à sa Constitution des changements susceptibles d'en ébranler les fondements. La Belgique non plus, ne peut se flatter d'être à l'abri de ces dangers. Il s'impose dès lors de formuler en termes constitutionnels un principe qui doit avoir l'adhésion de tous les citoyens : la Constitution ne peut être modifiée lorsque la volonté de la nation ne peut s'exprimer librement, c'est-à-dire sous une occupation, même partielle, du territoire ».

Il y a lieu de rappeler que le pays auquel M. Vermeylen faisait allusion a tenu compte de son expérience

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

MM. Struye, président; Ancot, Ansiaux, Barzin, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Gillon, Herbiet, Henri Moreau de Melen, Rolin, Troclet, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte et Vermeylen, rapporteur.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1966-1967.

23 FEBRUARI 1967.

Artikel 131bis van de Grondwet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER VERMEYLEN.

DAMES EN HEREN,

De herzieningsverklaringen staan aan de grondwetgever toe om aan artikel 131, dat de procedure van de grondwet regelt, een artikel 131bis toe te voegen, dat elke herziening zou verbieden « in oorlogstijd of wanneer de Kamers zich in de onmogelijkheid bevinden vrij te vergaderen op het nationale grondgebied ».

Op 15 december 1953 was bij de Senaat een soortgelijk voorstel ingediend door de h. Vermeylen. De toelichting luidde als volgt :

« Een jong verleden heeft aangetoond dat een van democratische tradities doordrongen natie, onder de druk van de oorlog en van de bezetting, in haar grondwet wijzigingen kan aanbrengen, die de fundamentele ervan aantasten. Ook België mag niet denken dat het tegen dergelijke gevaren beveiligd is. Het is derhalve geboden in grondwettelijke termen een beginsel te formuleren dat zeker de instemming van alle burgers zal hebben : de Grondwet mag niet worden gewijzigd wanneer de wil van de natie niet vrij tot uitdrukking kan komen, dit wil zeggen gedurende een, zij het gedeeltelijke, bezetting van het grondgebied. »

Inmiddels heeft het land waarop de h. Vermeylen doelde, zijn jammerlijke ervaring indachtig, in

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

De heren Struye, voorzitter; Ancot, Ansiaux, Barzin, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Gillon, Herbiet, Henri Moreau de Melen, Rolin, Troclet, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte en Vermeylen, verslaggever.

malheureuse en instituant dans sa Constitution l'interdiction absolue de reviser la Constitution « en cas d'occupation par des forces étrangères ».

L'auteur de la proposition de 1953 ajoutait : « Cette règle fondamentale pourrait être formulée dans des termes analogues à ceux que le Constituant a employés en rédigeant l'article 84 : « Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une occupation, même partielle, du territoire national ». Il devrait être entendu qu'ils s'interpréteraient comme a été interprété l'article 84, en ce sens qu'aucune procédure de révision ne pourrait être engagée ou poursuivie en cas d'occupation ennemie ».

Le principe de la proposition fut formellement admis par la Commission spéciale du Sénat, mais certains membres y firent diverses objections tant de fond que de forme.

L'expression « occupation du territoire national » n'implique-t-elle pas la possibilité de révision de la Constitution si le pouvoir constituant se réunissait hors du territoire ? De plus, les cas où la liberté du Parlement est entamée ne se limitent pas à l'occupation du territoire, pas même au temps de guerre, dont la définition peut d'ailleurs porter à controverse. Des pressions internationales pourraient s'exercer hors le temps de guerre et indépendamment d'une occupation, et tout aussi bien par des alliés de la Belgique que par ses ennemis.

Se rendant à ces objections, la Commission spéciale repoussait la proposition de M. Vermeylen par 11 voix contre 10 mais adoptait par 12 voix contre 7 un texte interdisant toute révision de la Constitution lorsque les Chambres ne peuvent se réunir librement sur le territoire national.

En séance publique du Sénat la discussion n'a pas porté sur l'opportunité d'une adjonction à l'article 131 de la Constitution, mais bien sur la manière dont l'interdiction nouvelle devait être formulée.

M. Chot, cosignataire de la proposition initiale, s'il trouvait heureuse la suppression des mots « en temps de guerre », trop peu précis selon lui, estimait devoir préciser l'acception du mot « librement ». Bien que M. Vermeylen déclarait préférer le terme « occupation » parce qu'il évitait toute ambiguïté, il se rallia à la proposition de la Commission qui fut votée par assis et levé en séance plénière du Sénat le 12 février 1954.

Les préoccupations qui avaient rallié le Sénat ne furent pas rejetées par la Chambre mais bien la proposition elle-même, M. De Schrijver déclarant dans son rapport fait au nom de l'unanimité de la Commission spéciale, qu'il n'était pas besoin d'un texte pour exprimer ce qui était évident, à savoir que les Cham-

zijn Grondwet een absoluut verbod opgenomen om de Grondwet te herzien « in geval van bezetting door vreemde strijdkrachten ».

De indiener van het voorstel van 1953 schreef verder : « Deze fundamentele regel zou ongeveer in dezelfde bewoordingen kunnen worden geformuleerd als het tegenwoordige artikel 84 van de Grondwet : « Gedurende een, zij het gedeeltelijke, bezetting van het grondgebied kan geen verandering in de Grondwet worden aangebracht. » Men zou nadrukkelijk dienen te bepalen dat deze woorden op dezelfde wijze dienen te worden geïnterpreteerd als die van artikel 84, in de zin dat geen enkele procedure tot herziening kan worden ingezet of voortgezet in geval van een vijandelijke bezetting. »

Het beginsel van het voorstel werd door de Bijzondere Commissie van de Senaat uitdrukkelijk aanvaard, maar sommige leden hadden bezwaar tegen de inhoud zowel als tegen de vorm ervan.

Ligt in de uitdrukking « bezetting van het nationale grondgebied » niet de mogelijkheid besloten om de Grondwet te herzien wanneer de grondwetgevende macht buiten het grondgebied zou bijeenkomen ? Bovendien zijn er ook andere gevallen waarin de vrijheid van het Parlement is aangetast, dan de bezetting van het grondgebied, of zelfs de oorlogstijd, een begrip waarvan de bepaling trouwens aanleiding kan geven tot betwisting. Er zou internationale druk geoefend kunnen worden buiten oorlogstijd en zonder bezetting, zowel door bondgenoten als door vijanden van België.

Ingaande op deze bezwaren, verwierp de Bijzondere Commissie het voorstel van de h. Vermeylen met 11 tegen 10 stemmen, maar nam met 12 tegen 7 stemmen een tekst aan waarbij elk herziening van de Grondwet wordt verboden wanneer de Kamers niet vrij kunnen bijeenkomen op het nationaal grondgebied.

In de openbare vergadering van de Senaat liep de bespreking niet over de wenselijkheid om aan artikel 131 van de Grondwet een bepaling toe te voegen, maar wel over de wijze waarop het nieuwe verbod moest worden geformuleerd.

De h. Chot, mede-ondertekenaar van het oorspronkelijke voorstel, vond het wel een gelukkige oplossing de woorden « in oorlogstijd », volgens hem te vaag, weg te laten, maar meende de betekenis van het woord « vrij » nader te moeten omschrijven. Hoewel de h. Vermeylen verklaarde de voorkeur te geven aan het woord « bezetting » omdat het ondubbelzinnig was, sloot hij zich aan bij het voorstel van de Commissie, dat op 12 februari 1954 in plenaire vergadering van de Senaat bij zitten en opstaan werd aangenomen.

Het doel dat de Senaat wenste te bereiken, werd door de Kamer niet afgewezen, wel het voorstel zelf : in zijn verslag namens de eenparige Bijzondere Commissie verklaarde de h. De Schrijver dat er geen tekst nodig was om uitdrukking te geven aan iets dat voor de hand lag, namelijk dat « wanneer de Kamers

bres ne pouvaient accomplir « aucun acte ayant des conséquences juridiques lorsqu'elles ne peuvent se réunir librement sur le territoire national ».

**

La proposition d'ajouter un alinéa à l'article 131 fut reprise par le Gouvernement qui a déposé les déclarations de revision.

Au sous-groupe qu'il avait chargé d'examiner les réformes des institutions centrales, composé de M. De Schrijver lui-même, de MM. Dehousse, Harmel, Rolin, Van Bogaert, Wigny et de son Président, M. Vermeylen, alors Ministre de la Justice, la proposition fut retenue sous la forme d'une interdiction de reviser la Constitution en temps de guerre.

Au groupe de travail plénier cependant, composé en outre de M. Gilson, alors Ministre de l'Intérieur, de MM. Custers, De Baeck, Duvieusart, Lucien Harmegnies, Pierson et Van Hemelrijck, et présidé par le Premier Ministre, M. Théo Lefèvre, la formule retenue fut celle adoptée en 1954 par le Sénat : interdiction de reviser « quand les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national ». Le texte proposé par la Commission tripartite et par les délégations sociale-chrétienne et socialiste est différent. Il vise à interdire toute revision en temps de guerre. Dans ses projets de déclaration, le Gouvernement a couvert les deux hypothèses envisagées précédemment.

Les déclarations de revision dont le Pouvoir constituant est maintenant saisi, portent l'interdiction tant dans le cas visé en 1954 « lorsque les Chambres sont empêchées de se réunir librement sur le territoire national », que dans le temps de guerre invoqué par la commission tripartite.

Pour répondre à l'objectif poursuivi et pour préciser l'interprétation à donner à cette disposition et pour la mettre en concordance tant avec l'interprétation traditionnelle de l'article 84 qu'avec le texte qui sera proposé pour le nouvel article 84, l'article 131bis de la Constitution pourrait être ainsi formulé : « Aucune revision de la Constitution ne peut être engagée ni poursuivie en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national ».

C'est à tort qu'au cours des discussions au Sénat en 1954, certains membres ont déclaré que la notion du temps de guerre n'était pas précise.

Si l'expression « état de guerre » peut prêter à confusion, l'expression « temps de guerre » concerne la période qui commence au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée et prend fin le jour où l'armée est remise sur pied de paix par arrêté royal. C'est la définition qui est formulée à l'article 58 de la loi du 15 juin 1899 organisant la procédure pénale militaire.

Dans l'étude qu'ils ont publiés sur « Les états d'exception et la Constitution belge » (Goemaere 1953), les

niet vrij kunnen vergaderen op het nationale grondgebied, zij geen enkele daad met juridische gevolgen kunnen stellen ».

**

Het voorstel om aan artikel 131 een lid toe te voegen, werd overgenomen door de Regering die de herzieningsverklaringen aanhangig maakte.

In de subgroep die zij belast had met een onderzoek van de hervormingen van de centrale instellingen en die bestond uit de h. De Schrijver zelf, de hh. Dehousse, Harmel, Rolin, Van Bogaert, Wigny en haar voorzitter, de h. Vermeylen, toenmalig Minister van Justitie, werd het voorstel aangenomen in de vorm van een verbod om de Grondwet te herzien in oorlogstijd.

In de plenaire werkgroep die, buiten de reeds genoemden, bestond uit de h. Gilson, toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken, de hh. Custers, De Baeck, Duvieusart, Lucien Harmegnies, Pierson en Van Hemelrijck, en die voorgezeten werd door de Eerste Minister, de h. Theo Lefèvre, werd de formule goedgekeurd die de Senaat in 1954 had aangenomen : verbod tot herziening « wanneer de Kamers zich in de onmogelijkheid bevinden vrij te vergaderen op het nationale grondgebied ». De tekst voorgesteld door de drie-partijencommissie en door de christelijke-sociale en socialistische delegaties is verschillend. Hij wil iedere herziening verbieden in oorlogstijd. In het ontwerp van verklaring van de Regering zijn de twee overwogen hypothesen verwerkt.

De herzieningsverklaring, zoals die thans aan de Grondwetgevende Vergadering is voorgelegd, verbiedt de herziening zowel in het in 1954 bepaalde geval « wanneer de Kamers zich in de onmogelijkheid bevinden vrij te vergaderen op het nationale grondgebied », als in oorlogstijd, het geval dat de drie-partijencommissie op het oog had.

Ten einde het nagestreefde doel te bereiken en de uitlegging van deze bepaling nader aan te geven en te doen overeenstemmen met de traditionele uitlegging van artikel 84 zowel als met de nieuw voorgestelde tekst van artikel 84, zou artikel 131bis van de Grondwet kunnen luiden als volgt : « Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet in oorlogstijd of wanneer de Kamers verhinderd zijn vrij bijeen te komen op het nationale grondgebied. »

Tijdens de besprekingen van 1954 in de Senaat hebben sommige leden 'ten onrechte verklaard dat het begrip « oorlogstijd » niet scherp omlind was.

Terwijl de uitdrukking « staat van oorlog » tot verwarring kan leiden, is de « oorlogstijd » de tijd die begint op de dag bij koninklijk besluit bepaald voor de mobilisatie van het leger, en eindigt op de dag dat het leger bij koninklijk besluit weer op vredesvoet wordt gebracht. Deze begripsbepaling is neergelegd in artikel 58 van de wet van 15 juni 1899 tot inrichting van de militaire strafrechtspleging.

In hun studie « Les états d'exception et la Constitution belge » (Goemaere 1953), nemen de profes-

professeurs W.J. Ganshof van der Meersch et M. Diderich, reprenant cette définition, insistent sur le fait qu'elle est purement juridique, étrangère au fait des hostilités qui se déroulent sur le territoire national. Ils l'opposent à l'état de guerre qui n'est pas une notion de droit interne mais une notion de droit international, visant la situation dans laquelle se trouve un pays qui est en état d'hostilité avec un autre, ce qui peut comporter d'innombrables nuances.

Il a été fait usage de la notion du temps de guerre dans une série de nos lois, soit qu'elles visent le temps de guerre sans préciser, soit que s'appliquant au temps de guerre, elles indiquent alors que ce temps de guerre coïncide avec la mobilisation de l'armée.

Ces principales lois sont :

1. L'arrêté-loi du 11 octobre 1916 qui règle les délégations de pouvoirs et les réquisitions en temps de guerre. Il comprend un chapitre sur l'état de siège, qui ne peut être établi qu'en temps de guerre.

Cet arrêté-loi a été complété par un arrêté-loi du 21 décembre 1945.

2. L'arrêté-loi du 12 août 1918 qui règle l'internement des étrangers en temps de guerre.

3. La loi du 24 juillet 1923 relative à la protection des pigeons militaires. Elle délègue les pouvoirs du Parlement au Ministre de la Défense Nationale pour le temps de guerre.

4. La loi du 12 mai 1927 relative aux réquisitions militaires; elle comporte un chapitre 2 intitulé « Des réquisitions en temps de guerre » dont le texte commence par les mots : « En cas de mobilisation de l'armée... ».

5. La loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre, ce qui est son titre; elle comporte un texte dans lequel il est dit que le fonctionnaire « doit, en cas de mobilisation de l'armée... ».

Un arrêté d'exécution de cette loi date du 1^{er} février 1938.

6. La loi du 10 mai 1940 concernant les délégations de pouvoirs en temps de guerre.

7. L'arrêté-loi du 13 mai 1940 aggravant les peines pour les vols, destructions, etc., accomplis en temps de guerre.

On le voit, l'expression « du temps de guerre » a été fréquemment employée et à plusieurs occasions, le titre et le texte montrent qu'il y a un parallélisme absolu entre le temps de guerre et la mobilisation de l'armée.

Votre Commission, suivant en cela les débats des assemblées pré-constituantes, a considéré que la Cons-

soren W.J. Ganshof van der Meersch en M. Diderich deze begripsbepaling over en leggen er de nadruk op dat het een zuiver juridische omschrijving is, buiten verband met het feit dat er vijandelijkheden plaatshebben op het nationale grondgebied. Zij stellen ze tegenover het begrip staat van oorlog, dat niet uit het intern recht, maar uit het internationaal recht stamt, en doelt op de toestand van een land dat in staat van vijandelijkheid met een ander land verkeert, wat een hele waaier van schakeringen kan vertonen.

Het begrip « oorlogstijd » werd gehanteerd in tal van Belgische wetten, die ofwel betrekking hebben op de oorlogstijd zonder nadere bepaling ofwel van toepassing zijn op de oorlogstijd en dan met de bepaling dat deze samenvalt met de mobilisatie van het leger.

De belangrijkste wetten op dit stuk zijn :

1. De besluitwet van 11 oktober 1916, die de overdracht van bevoegdheden en de opeisingen in oorlogstijd regelt. Zij bevat een hoofdstuk over de staat van beleg, die slechts in oorlogstijd kan worden ingesteld.

Zij werd aangevuld door een besluitwet van 21 december 1945.

2. De besluitwet van 12 augustus 1918, die de internering van de vreemdelingen in oorlogstijd regelt.

3. De wet van 24 juli 1923 ter bescherming van de militaire duiven. Zij draagt, voor de oorlogstijd, de bevoegdheden van het Parlement over aan de Minister van Landsverdediging.

4. De wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen; hoofdstuk II draagt als opschrift : « Opeisingen in oorlogstijd » en de aanhef luidt : « In geval van mobilisatie van het leger... ».

5. De wet van 5 maart 1935 betreffende de plichten der ambtenaren in oorlogstijd (dit is het opschrift); zij bevat een bepaling waarin het volgende wordt gesteld : « (de ambtenaar) moet, in geval van mobilisatie van het leger... ».

Een uitvoeringsbesluit van deze wet dagtekent van 1 februari 1938.

6. De wet van 10 mei 1940 betreffende overdracht van bevoegdheid in oorlogstijd.

7. De besluitwet van 13 mei 1940 betreffende de verzwarende van de straffen voor diefstal, vernieling, enz., gepleegd in oorlogstijd.

Zoals men ziet is de uitdrukking « oorlogstijd » dikwijls en in verschillende omstandigheden gebruikt; het opschrift en de tekst tonen aan dat er een volstrekt parallellisme bestaat tussen de oorlogstijd en de mobilisatie van het leger.

Uw Commissie heeft in de geest van de debatten over de herzieningsverklaringen aangenomen dat de

titution ne pouvait jamais être revue en temps de guerre, mais qu'indépendamment de cela, il pouvait se faire que les Chambres seraient empêchées de se réunir librement sur le territoire national. Il est vraisemblable que cette deuxième hypothèse sera toujours couverte par la première. Si cependant il en était autrement, ce serait aux Chambres elles-mêmes d'apprécier si l'interdiction s'applique dans le cas d'espèce qu'elles apprécieraient comme en matière ordinaire, lorsque les Chambres apprécieraient la constitutionnalité de leurs décisions.

Le texte proposé a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. VERMEYLEN.

Le Président,
P. STRUYE.

**

TEXTE PROPOSE
PAR LA COMMISSION.

ART. 131bis.

Aucune revision de la Constitution ne peut être engagée ni poursuivie en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national.

Grondwet nooit mag worden herzien in oorlogstijd, maar dat het daarvan afgezien zou kunnen voorkomen dat de Kamers verhinderd zijn vrij bijeen te komen op het nationale grondgebied. Waarschijnlijk zal de tweede hypothese altijd samenvallen met de eerste. Zo niet, dan zullen de Kamers zelf moeten oordelen of het verbod toepasselijk is op het bijzondere geval, dat zij zullen beoordelen zoals in gewone zaken wanneer de Kamers de grondwettigheid van hun beslissingen toetsen.

De voorgestelde tekst is met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. VERMEYLEN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

ART. 131bis.

Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet in oorlogstijd of wanneer de Kamers verhinderd zijn vrij bijeen te komen op het nationale grondgebied.