

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

29 JANVIER 1947.

29 JANUARI 1947.

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article premier de la loi du 7 septembre 1939 et l'article premier de la loi du 20 mars 1945, donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires.

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het eerste artikel der wet van 7 September 1939 en van het eerste artikel der wet van 20 Maart 1945, waarbij aan den Koning buitengewone machten worden toegekend.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)

PAR M. du BUS de WARNAFFE.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE (1) UITGEBRACHT

DOOR DEN HEER du BUS de WARNAFFE.

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de l'honorable M. Philippart, que votre Commission a adoptée à l'unanimité moins une voix, tient en cinq lignes et a une portée fort précise: elle tend à restituer rétroactivement à la date du 7 septembre 1939 le caractère d'arrêts royaux aux arrêts-lois pris en application de la loi de pouvoirs extraordinaires du 7 septembre 1939 complétée par celle du 14 décembre 1944, et de la loi de pouvoirs extraordinaires du 20 mars 1945.

Il importe vraisemblablement peu aux yeux du profane que des dispositions relevant normalement de la compétence du pouvoir législatif, et prises par le pouvoir exécutif,

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Het voorstel van den heer Philippart, dat door uw Commissie eenparig, op één stem na, werd goedgekeurd, beslaat slechts in vijftal regels en heeft een nauwkeurig bepaalde draagwijdte: het strekt er toe, met terugwerking tot 7 september 1939, het kenmerk van Koninklijke besluiten terug te geven aan de besluitwetten die genomen werden bij toepassing van de wet op de buitengewone machten van 7 September 1939, aangevuld door deze van 14 December 1944, en van de wet op de buitengewone machten van 20 Maart 1945.

Voor den oningewijde is het wellicht van weinig tel dat beschikkingen, die normaal tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoren en door de uitvoerende

(1) Composition de la Commission de la Justice: MM. Joris, président; Carton de Wiart, Charlotiaux, Charpentier, De Gryse, De Riemaecker-Legot (M^{me}), du Bus de Warnaffe, Héger, Lambotte, Maes, Oblin, Philippart. — Bohy, Collard, Craeybeekx, Gruselin, Hossey, Somerhausen, Soudan, Vranckx. — Demany, Jacquemotte. — Janssens (Charles), Van Glabbeke.

Voir:

58 (1946): Proposition de loi.

(1) Samenstelling van de Commissie voor de Justitie: de heeren Joris, voorzitter; Carton de Wiart, Charlotiaux, Charpentier, De Gryse, De Riemaecker-Legot (Mevr.), du Bus de Warnaffe, Héger, Lambotte, Maes, Oblin, Philippart. — Bohy, Collard, Craeybeekx, Gruselin, Hossey, Somerhausen, Soudan, Vranckx. — Demany, Jacquemotte. — Janssens (Charles), Van Glabbeke.

Zie:

58 (1946): Wetsvoorstel.

soient de simples arrêtés royaux ou des arrêtés « ayant force de loi ».

Pour le juriste, par contre, la suppression de ces quatre derniers mots revêt une signification très spéciale.

**

Les diverses lois de pouvoirs spéciaux qui se sont succédées jusqu'en mai 1939 n'avaient jamais attribué au Roi que la faculté de prendre par arrêtés royaux des dispositions qui régulièrement étaient de la compétence législative du Parlement. Ces dispositions conservaient le caractère spécifique de l'instrument qui les appelaient à la vie; étant édictées sous forme d'arrêtés royaux, elles restaient — quant à la constitutionnalité et leur légalité — soumises au contrôle des Cours et tribunaux.

Toute autre fut la situation créée en cette matière depuis le 7 septembre 1939. Le gouvernement de l'époque sollicita des pouvoirs non plus spéciaux mais extraordinaires, tant par leur étendue que justifiaient les circonstances, que par le caractère qu'allaient revêtir les dispositions prises en vertu de ces pouvoirs. Ayant *force de loi*, leur constitutionnalité et leur légalité devaient échapper au contrôle judiciaire, sans pour cela que fussent accordés à l'Exécutif plus de pouvoirs que n'eût pu le faire une loi de pouvoirs spéciaux du type antérieur au 7 septembre 1939. En effet la différence entre les lois de pouvoirs spéciaux que nous avions originairement connues, et les lois de pouvoirs extraordinaires votées depuis septembre 1939, ne réside pas intrinsèquement dans l'étendue des pouvoirs octroyés à l'Exécutif, mais bien dans le caractère des arrêtés traduisant l'exercice de ces pouvoirs.

Un arrêt de la Cour de cassation du 27 janvier 1943 (*Pas.*, 1943, I, 32) précise qu'en disposant que les mesures qu'elle autorise ont *force de loi*, la loi du 7 septembre 1939, par « dérogation » à l'article 107 de la Constitution, soustrait au pouvoir judiciaire l'examen de leur conformité à la constitution et aux lois autres que celle du 7 septembre 1939; les Cours et tribunaux doivent dès lors se borner à contrôler si les dispositions édictées par référence à cette loi ont été prises dans la forme qu'elle prescrit et rentrent dans le cadre qu'elle a tracé.

Statuant sur un pourvoi basé sur la loi de pouvoirs extraordinaires du 20 mars 1945, la Cour de cassation, par un arrêt du 13 novembre 1946 (*J. T.*, 1947, p. 23) confirme que « le pouvoir judiciaire a le devoir de vérifier si l'arrêté (pris en vertu de cette loi) est resté dans les limites de la délégation donnée au Roi, auquel cas l'arrêté-loi équivaut à une loi, avec la conséquence, qu'en pareil cas, le pouvoir judiciaire n'est pas compétent pour contrôler

macht worden genomen, eenvoudige Koninklijke besluiten zijn of besluiten die « kracht van wet hebben ».

Voor den rechtsgeleerde, daarentegen, heeft het weglaten van die vier woorden een zeer bijzondere beteekenis.

**

De verschillende wetten op de bijzondere machten die achtereenvolgens tot in Mei 1939 zijn tot stand gekomen, hebben aan den Koning nooit meer toegekend dan de bevoegdheid, bij Koninklijke besluiten, schikkingen te nemen die regelmatig tot de wetgevende bevoegdheid van het Parlement behoorden. Deze schikkingen behielden het specifiek kenmerk van het instrument waaraan zij hun ontstaan hadden te danken; uitgevaardigd in den vorm van Koninklijke besluiten, bleven zij — wat hun grondwettelijkheid en wettelijkheid betreft onderworpen aan de controle van de Hoven en rechtbanken.

Geheel anders doet zich de toestand voor die, op dit gebied, werd geschapen sedert 7 September 1939. De toenmalige Regeering vroeg niet meer bijzondere doch buitengewone machten aan, zoowel buitengewoon door hun uitgebreidheid die gerechtvaardigd werd door de omstandigheden, als door het kenmerk dat de krachtens deze machten genomen beschikkingen zouden vertoonen. *Wetskrachtig* zijnde, moeten de grondwettelijkheid en de wettelijkheid er van ontsnappen aan de rechterlijke controle, zonder dat daarom aan de uitvoerende macht meer bevoegdheden werden toegekend dan het geval had kunnen zijn door een bijzondere machtenwet van het type van vóór 7 September 1939. Inderdaad, het verschil tusschen de wetten van bijzondere machten die wij oorspronkelijk hebben gekend en de wetten op de buitengewone machten die sedert September 1939 werden aangenomen, bestaat niet in zich zelve in den omvang van de aan de uitvoerende macht toegekende machten, maar wel in het kenmerk van de besluiten, waardoor de uitoefening van deze macht wordt vertolkt.

Een arrest van het Hof van Verbreking van 27 Januari 1943 (*Pas.*, 1943, I, 32), wijst er op, dat, door te bepalen, dat de maatregelen welke zij toelaat te nemen *wetskrachtig* zijn, de wet van 7 September 1939, in « afwijking » van artikel 107 der Grondwet, aan de rechterlijke macht het onderzoek onttrekt van hun overeenkomst met de Grondwet en met de wetten met uitzondering van deze van 7 September 1939; de hoven en rechtbanken moeten, derhalve, volstaan na te gaan of de onder verwijzing naar die wet uitgevaardigde bepalingen genomen werden in den vorm dien zij voorschrijft en binnen de perken vallen van die wet, zooals dit door haar werd bepaald.

Uitspraak doende over een voorziening gegrond op de wet op de buitengewone machten van 20 Maart 1945, bevestigt het Hof van Verbreking, bij een arrest van 13 November 1946 (*J. T.*, 1947, blz. 23), dat « de rechterlijke macht tot opdracht heeft, na te gaan of het (krachtens die wet genomen) besluit binnen de perken is gebleven van de aan den Koning verleende overdracht, in welk geval de besluitwet gelijkstaat met een wet met

si l'arrêté respecte ou non les principes consacrés par la Constitution ou par les lois autres que celle du 20 mars 1945 ».

**

La question qui se pose est de savoir si le Parlement peu se dessaisir au profit de l'Exécutif du pouvoir de faire des lois.

Et d'abord comment se fait-il qu'en 1939, 1944 et 1945 le Parlement ait accepté ce dessaisissement ?

Pour répondre à cette question il faut se replacer dans l'atmosphère du moment. En septembre 1939, au lendemain de la déflagration en Europe et à la veille des plus graves menaces pour le pays, le projet de loi de pouvoirs extraordinaires ne fit pas l'objet d'une discussion développée au Parlement. Il n'en fut pas de même au sein de la Commission spéciale de la Chambre (la seule dont nous puissions parler), où il donna lieu à un débat serré qui porta surtout sur l'opportunité de la loi, sur l'extension des pouvoirs demandés, sur l'usage et les modalités de leur exercice par l'Exécutif. Sous la pression des circonstances le Parlement était plus préoccupé des conséquences pratiques des pouvoirs qu'il allait accorder que de la nature juridique des textes dans lesquels ils prendraient forme. La Commission spéciale entra en séance le 5 septembre 1939 à 19.30 heures, et à 21 heures il était donné lecture à la Chambre du rapport rédigé en conclusion de ses travaux. C'est dire la hâte inévitable avec laquelle fut traité un problème dans la solution duquel le législateur s'attacha à la matière plus qu'à la forme.

Il convient toutefois de noter, qu'au cours de son bref mais dense travail, la Commission spéciale de la Chambre avait apporté de substantielles modifications au projet qui venait d'être déposé par le Gouvernement.

Ce projet portait : « En temps de guerre, auront force de loi les dispositions que le Roi jugerait devoir prendre en ce qui concerne... »

Ce texte devint, après délibération de la Commission spéciale : « Jusqu'au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix, le Roi peut, dans les cas de nécessité et d'urgence, prendre, par arrêté délibéré en Conseil de Ministres, des dispositions ayant force de loi pour... »

L'auteur de la modification ainsi proposée, et adoptée par la Commission spéciale et le Parlement, entendait maintenir la loi nouvelle dans le cadre de la législation d'habilitation du type classique, et pour cela rejeter la formule inédite soumise par le Gouvernement, et dont la rédaction dénotait une tendance à l'application de la théorie de la nécessité.

Cette divergence a été judicieusement relevée par M. Josse Mertens dans son ouvrage sur le *Le Fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux*, p. 158 (Larcier, 1945) :

het gevolg, dat in zulk geval de rechterlijke macht niet bevoegd is om na te gaan of het besluit al dan niet de beginselen nakomt die vastgelegd zijn in de Grondwet of de wetten met uitzondering van deze van 20 Maart 1945 ».

**

De vraag is of het Parlement aan de Uitvoerende macht de bevoegdheid mag overdragen om wetten te maken.

En vooreerst, hoe komt het, dat het Parlement in 1939, 1944 en 1945 ingestemd heeft met dien afstand van bevoegdheid ?

Om die vraag te beantwoorden, moet men zich opnieuw indenken in de toenmalige atmosfeer. In September 1939, na het uitbreken van de vijandelijkheden in Europa en op den vooravond van de ernstigste bedreigingen voor het land, heeft het wetsontwerp op de buitengewone machten in het Parlement geen aanleiding gegeven tot uitgebreide behandeling. Dit was niet het geval in de bijzondere Kamercommissie (de eenige waarvan wij gewag kunnen maken), waar het ontwerp aanleiding gaf tot een grondig debat, dat vooral betrekking had op de gepastheid van de wet, de uitbreiding van de gevraagde machten, het gebruik en de uitoefeningsmodaliteiten er van door de Uitvoerende Macht. Onder den drang van de omstandigheden, bekommerde het Parlement zich meer om de praktische gevolgen van de machten die het op het punt was te verleenen dan om den rechtsvorm van de teksten waarin zij zouden worden genoten. De bijzondere Commissie vergaderde op 5 September 1939, te 19 u. 30, en te 21 uur, werd in de Kamer het als besluit van haar werkzaamheden opgemaakt verslag voorgelezen. Dit om de onvermijdelijke haast aan te toonen waarmede een vraagstuk werd behandeld, voor de oplossing waarvan de wetgever meer aandacht verleende aan de stof dan aan den vorm.

Er dient evenwel opgemerkt, dat de bijzondere Commissie van de Kamer, tijdens haar korte maar intense werkzaamheid, grondige wijzigingen had aangebracht aan het door de Regeering ingediend ontwerp.

Dit ontwerp luidde : « Zullen in tijd van oorlog kracht van wet hebben, de bepalingen welke de Koning goed zal vinden te moeten uitvaardigen met het oog op... »

Na beraadslaging van de bijzondere Commissie, werd die tekst als volgt opgesteld : « Tot op den dag, bij Koninklijk besluit bepaald voor het terugbrengen van het leger op voet van vrede, kan de Koning, in noodzakelijke en spoedeisende gevallen, bij in Ministerraad overwogen besluit, wetskrachtige beschikkingen treffen om... »

De indiener van de aldus voorgestelde en door de bijzondere Commissie en het Parlement aangenomen wijziging, wilde de nieuwe wet binnen de perken houden van de klassieke wetgeving tot bevoegdverklaring, en daarom de door de Regeering voorgestelde ongewone formule verwerpen waarvan de tekst wees op een strekking tot de toepassing van de theorie van de noodzakelijkheid.

Dit verschil werd op oordeelkundige wijze in 't licht gesteld door den heer Josse Mertens, in zijn werk over *Le Fondement juridique des lois de pouvoirs spéciaux*, blz. 158 (Larcier, 1945) :

« Le sort fait par les Chambres au projet gouvernemental démontre non seulement qu'elles ont voulu écarter, même à propos des habilitations les plus étendues, l'idée d'un *droit* de nécessité inhérent à la Couronne en tant que branche du pouvoir législatif et fondé sur l'impossibilité morale de légiférer, et qu'elles ont voulu réserver la thèse de l'état de nécessité à la seule hypothèse de l'impossibilité physique, qui est celle de réunir ou de constituer le Parlement, mais surtout qu'elles ont remanié le projet de façon à rendre inacceptable la théorie du *droit* de nécessité comme explication valable en droit positif.

» En effet, malgré la brièveté des discussions en commission et en séance, le projet fut dans sa forme profondément remanié, et le texte adopté, reprenant la formule traditionnelle des habilitations, déclare que le Roi peut, par des arrêtés délibérés en conseil, prendre des dispositions ayant force de loi pour tel ou tel objet.

» Le Parlement revint donc nettement à la formule traditionnelle des habilitations à l'exécutif. Cette volonté est tout aussi clairement indiquée dans le rapport fait au nom de la Commission de la Chambre par M. du Bus de Warnaffe. Des membres de la Commission ayant demandé si l'octroi des pouvoirs extraordinaires ne pouvait être limité à l'hypothèse où la Belgique serait entraînée dans le conflit, le rapporteur répondit que « Si cette éventualité extrême devait se produire, on se trouverait dans le cas où la jurisprudence a admis que le pouvoir législatif peut être exercé par une de ses branches et où le Roi peut, en raison des circonstances, l'assumer seul, avec toutes les conséquences d'ordre juridique qui en découlent ».

» On ne saurait plus soutenir en présence d'une interprétation aussi explicite qu'il y a lieu d'assimiler, par le truchement de la prétendue impossibilité morale, les pouvoirs que le Parlement accorde à l'exécutif par une loi d'habilitation et de ceux que le Roi exerce en cas de nécessité comme résidu du pouvoir législatif normal. Le rapport de la Commission et la structure de la loi du 7 septembre 1939 font, aussi nettement qu'il est désirable, le départ entre les deux hypothèses. »

Il n'en demeurerait pas moins que le Parlement, préoccupé de la matière plus que de la forme, avait autorisé le Roi à prendre des dispositions par des arrêtés « ayant force de loi ».

Après la libération, le 7 novembre 1944, le Gouvernement déposa un projet de loi « complétant la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires. »

Il ne s'agissait pas d'une loi nouvelle; il n'était question que de dispositions complémentaires faisant l'objet de paragraphes additionnels ou rectificatifs.

« Het lot, dat door de Kamers aan het regeeringsontwerp werd beschoren, bewijst niet alleen dat zij, zelfs naar aanleiding van de meest uitgebreide bevoegdverklaringen, de gedachte aan een *recht* van noodzakelijkheid, eigen aan de kroon in haar hoedanigheid van tak van de wetgevende macht en steunend op de morele onmogelijkheid wetten uit te vaardigen, hebben willen buiten beschouwing laten, en dat zij de stelling van den toestand van noodzakelijkheid alleen hebben willen voorbehouden voor de onderstelling van de physische onmogelijkheid het Parlement samen te roepen of samen te stellen, maar vooral dat zij het ontwerp zoodanig hebben omgewerkt, dat de theorie van het *recht* van noodzakelijkheid onaanvaardbaar wordt als geldige uitlegging in stellig recht.

» Inderdaad, ondanks den korten duur van de besprekingen in de Commissie en in de vergadering, werd het ontwerp naar den vorm grondig gewijzigd, en de aangenomen tekst, terugkeerend naar de traditioneele formule van de bevoegdverklaringen, verklaart, dat de Koning, bij in den Ministerraad overlegde besluiten, wetskrachtige beschikkingen kan nemen met dit of dat doel.

» Het Parlement keerde dus duidelijk terug naar de traditioneele formule van de bevoegdverklaringen van de uitvoerende macht. Die wil kwam al even duidelijk tot uiting in het door den heer du Bus de Warnaffe namens de Commissie van de Kamer uitgebracht verslag. Op de vraag van enkele Commissieleden of het toekennen van de buitengewone machten niet kon beperkt worden tot de onderstelling waarin België in het conflict zou betrokken worden, antwoordde de verslaggever: « Indien dit uiterste geval zich moest voordoen, dan zou men zich in een geval bevinden waarin de rechtspraak aanvaard heeft, dat de wetgevende macht mag uitgeoefend worden door een harer takken en waarin de Koning, wegens de omstandigheden, ze alleen geldig mag op zich nemen met al de juridische gevolgen welke er uit voortspruiten. »

» In tegenwoordigheid van een zoo duidelijke uitlegging, zou men niet meer kunnen volhouden, dat de machten, die het Parlement, door een wet van bevoegdverklaring, aan de uitvoerende macht verleent, met behulp van de zoogezegde morele onmogelijkheid, dienen gelijk gesteld met de machten die de Koning, in geval van noodzakelijkheid, uitoefent als een overblijfsel van de normale wetgevende macht. Het verslag van de commissie en de structuur van de wet van 7 September 1939 trekken, zoo duidelijk als dit wenschelijk is, de scheiding tusschen de twee onderstellingen ».

Dit belet niet, dat het Parlement, meer bezorgd om het object dan om den vorm, den Koning gemachtigd had door middel van besluiten « wetskrachtige » beschikkingen te nemen.

Na de bevrijding, diende de Regeering, op 7 November 1944, een wetsontwerp in « tot aanvulling van de wet van 7 September 1939 aan den Koning buitengewone machten toekennend ».

Het ging niet om een nieuwe wet; er was slechts sprake van aanvullende beschikkingen die het voorwerp uitmaakten van aanvullende en verbeterende paragrafen.

En novembre 1944, la situation n'était plus identique à celle de septembre 1939; il s'en fallait pourtant de beaucoup qu'elle fût normale: la guerre n'était point finie et il importait de participer à sa poursuite victorieuse. Le Parlement, et particulièrement la Commission spéciale de la Chambre, qui avait une fois de plus le privilège de la priorité pour définir la nature des pouvoirs conférés à l'Exécutif, se trouvèrent dans une situation délicate.

La loi du 7 septembre 1939 constituait une législation d'habilitation dictée par des circonstances exceptionnelles. Elle ne consacrait pas le droit de nécessité, mais prévoyait la nécessité et l'urgence comme conditions de son utilisation. Elle résultait d'une situation que nous avons caractérisée d'« état de nécessité générale » dans notre rapport sur le projet de loi du 7 novembre 1944 (*Doc. parl., Ch. des Rep. 1944-1945, n° 8, p. 3*).

Le Parlement, en novembre et décembre 1944, admirent l'intégration, dans le cadre de la loi du 7 septembre 1939 (arrêtés ayant force de loi), des dispositions nouvelles proposées par le Gouvernement. D'abord parce que le premier pas avait été fait cinq ans plus tôt, ensuite parce qu'il estima impraticable de jumeler dans un même texte des dispositions qui les unes auraient force de loi (celles prévues par la loi du 7 septembre 1939) et les autres ne seraient que de simples arrêtés royaux (celles prévues dans le projet de loi en discussion). Il en serait résulté un imbroglio que le législateur estima sage d'éviter. C'est ainsi que d'un même contexte les matières énumérées par la loi du 7 septembre 1939, et celles qui y furent ajoutées par celle du 14 décembre 1944, purent faire l'objet d'arrêtés « ayant force de loi ».

Une fois engagé dans cette voie et entraîné peut-être par la vitesse acquise, toujours plus attaché à la matière qu'à la forme, le Parlement consacra la législation par arrêtés ayant force de loi lorsqu'il s'agit d'accorder au Roi les pouvoirs extraordinaires faisant l'objet de la loi temporaire du 20 mars 1945.

Quelques accents de protestation s'élevèrent bien, mais furent couverts par un vote massif des deux assemblées.

Nous croyons avoir ainsi rappelé objectivement les conditions dans lesquelles, de septembre 1939 à mars 1945, le Parlement fut amené à se dessaisir, au profit de l'Exécutif, du pouvoir de faire des lois.

* *

Les arrêtés pris en application des lois des 7 septembre 1939, 14 décembre 1944 et 20 mars 1945 sont-ils des arrêtés-lois ?

M. Wodon leur a donné le caractère de lois. D'après lui, la loi du 7 septembre 1939 organise une délégation du pouvoir législatif, partielle et partant permise par l'arti-

In November 1944, was de toestand niet meer dezelfde als in September 1939; hij was evenwel nog verre van normaal: de oorlog was niet ten einde en het was van belang aan de zegevierende voortzetting er van deel te nemen. Het Parlement, en inzonderheid de bijzondere Commissie van de Kamer, die eens te meer het voorrecht genoot het eerst den aard van de aan de Uitvoerende Macht verleende machten te bepalen, bevonden zich in een zeer kieschen toestand.

De wet van 7 September 1939 was een wetgeving van bevoegdverklaring, die door de exceptioneele omstandigheden was ingegeven. Zij bekrachtigde *het recht* van de noodzakelijkheid niet, maar voorzag de noodzakelijkheid en de dringendheid als voorwaarde van haar gebruik. Zij sproot voort uit een toestand dien wij, in ons verslag over het wetsontwerp van 7 November 1944 (*Parlem. St., Kamer der Volksv. 1944-1945, n° 8, blz. 3*), gekenschetst hebben als den « staat van algemeene behoefte ».

In November en December 1944, stond het Parlement de inschakeling toe, in het kader van de wet van 7 September 1939 (besluiten die kracht van wet hebben), van de nieuwe door de Regeering voorgestelde beschikkingen. Vooreerst, omdat de eerste stap in die richting reeds vijf jaar vroeger was gezet; vervolgens, omdat het Parlement het ondoenbaar achtte, in een zelfden tekst, beschikkingen naast elkaar te plaatsen, waarvan de eene (diegene voorzien door de wet van 7 September 1939) kracht van wet zouden hebben, terwijl de andere (diegene voorzien door het behandelde wetsontwerp) slechts eenvoudige Koninklijke besluiten zouden zijn. Dit zou een verwikkeling ten gevolge hebben gehad, die de wetgever wijselijk heeft willen vermijden. Aldus was het mogelijk dat, in een zelfden tekst, de door de wet van 7 September 1939 opgesomde objecten en diegene die er werden aan toegevoegd door de wet van 14 December 1944, het voorwerp konden uitmaken van « wetskrachtige » besluiten.

Eenmaal die weg ingeslagen en, misschien, door zijn verkregen snelheid meegesleurd, en steeds meer belang hechtend aan het object dan aan den vorm, bekrachtigde het Parlement de wetgeving door middel van wetskrachtige besluiten, wanneer het er om ging aan den Koning de buitengewone machten toe te kennen die het voorwerp uitmaken van de tijdelijke wet van 20 Maart 1945.

Wel rezen hier en daar proteststemmen op, maar zij werden gesmoord door een massieve stemming van beide vergaderingen.

Wij meenen aldus, op objectieve wijze, te hebben herinnerd aan de omstandigheden, waarin het Parlement, van September 1939 tot Maart 1945, er toe gebracht werd de macht om *wetten* te maken af te staan ten voordeele van de Uitvoerende Macht.

* *

Zijn de besluiten, genomen in toepassing van de wetten van 7 September 1939, 14 December 1944 en 20 Maart 1945, *besluitwetten* ?

De heer Wodon kende hun het kenmerk van wetten toe. Zijns inziens, richt de wet van 7 September 1939 een opdracht van de wetgevende macht in, die gedeeltelijk en

cle 78 de la constitution. (*Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge.*)

M. Roger Ockrent combat cette thèse. (*Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique*, pp. 37 ss.) :

« Bien qu'ils aient été qualifiés d'« arrêtés-lois », il est évident que ces arrêtés ne sont pas des arrêtés-lois au sens que donne à ces termes la jurisprudence constante de la cour de cassation. Les arrêtés-lois qui furent pris pendant la guerre de 1914-1918... sont de véritables lois. Nous avons vu que leur fondement juridique se trouve dans un ensemble de faits historiques qui se sont imposés au droit public pour le modifier temporairement et qui sont la manifestation de la prééminence nationale. La Cour de Cassation, par une interprétation hardie de l'article 26 de la Constitution, a cru pouvoir trouver leur fondement dans un texte constitutionnel. En revanche, les arrêtés, pris en vertu de la loi du 7 septembre 1939, ne peuvent trouver leur fondement juridique que dans cette loi dont ils ne sont, par conséquent, que des mesures d'exécution : on ne peut imaginer une mesure prise en vertu d'une loi, et qui n'ait pas le caractère de mesure d'exécution de cette loi.

» Un arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1943 décide expressément que ces arrêtés ne sont pas des lois. Il semblerait dès lors que ces arrêtés sont, purement et simplement, des arrêtés de la nature des arrêtés royaux, avec toutes les conséquences que cela comporte et, notamment, le contrôle de leur légalité par les tribunaux, en application de l'article 107 de la Constitution.

» Notre droit public, en effet, ne connaît pas ce moyen terme d'une disposition qui pourrait ne pas être conforme ou être contraire aux dispositions prises par le pouvoir législatif sans, cependant, être une disposition législative. Cependant la Cour suprême, voulant donner un sens précis à l'expression de l'article premier de la loi (du 7 septembre 1939), qui stipule que les dispositions prises pour son exécution « auront force de loi », décide que ces mots ont cette portée que les tribunaux, par dérogation à l'article 107 de la Constitution, ne « seront point juges de la conformité de ces dispositions à la Constitution et aux autres lois que celle du 7 septembre 1939 ».

» Nous croyons que la Cour de Cassation ne reconnaît en réalité à ces arrêtés qu'un caractère exécutif, de la même nature que celui des arrêtés royaux pris en vertu des lois de pouvoirs spéciaux. »

A cela nous pourrions objecter peut-être qu'un arrêt de la Cour de Cassation, postérieur à l'étude publiée par M. Ockrent et statuant sur base de la loi de pouvoirs extraordinaires du 20 mars 1945, a déclaré, le 13 novembre 1946 (voir plus haut), que dès l'instant où un arrêté est resté dans les limites de la délégation donnée au Roi, il « équivaut à une loi », ce qui est quand même plus que ne lui reconnaître que le caractère d'un arrêté royal.

derhalve toegelaten is bij artikel 78 der Grondwet. (*Considérations sur la séparation et la délégation de pouvoirs en droit public belge.*)

De heer Roger Ockrent bestrijdt deze stelling (*Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique*, blz. 37 en volg.) :

« Alhoewel zij als « besluitwetten » werden bestempeld, zijn deze besluiten klaarblijkelijk geen besluitwetten in de betekenis die de bestendige rechtspraak van het hof van verbreking aan die termen geeft. De besluitwetten, die tijdens den oorlog van 1914-1918 werden genomen, zijn echte wetten. Wij hebben gezien, dat hun juridische grondslag ligt in een complex van historische feiten, die zich aan het publiekrecht hebben opgedrongen om het tijdelijk te wijzigen en die een uiting zijn van den nationalen voorrang. Door een gewaagde verklaring van artikel 26 der Grondwet, heeft het Hof van Verbreking gemeend hun grondslag te mogen vinden in een grondwettelijken tekst. Daarentegen, kunnen de krachtens de wet van 7 September 1939 genomen besluiten hun juridischen grondslag alleen vinden in die wet, waarvan zij, derhalve, slechts uitvoeringsmaatregelen zijn : men kan zich geen maatregel voorstellen, genomen krachtens een wet en die niet het kenmerk van uitvoeringsmaatregel van die wet zou hebben.

» Een arrest van het Hof van Verbreking van 27 Januari 1943 beslist uitdrukkelijk, dat die besluiten geen wetten zijn. Derhalve, schijnen die besluiten eenvoudig besluiten te zijn van den aard der Koninklijke besluiten, met alle gevolgen die daaraan verbonden zijn, o.m. het toezicht op hun wettelijkheid door de rechtbanken, in toepassing van artikel 107 der Grondwet.

« Ons publiekrecht kent, inderdaad, dien middelterm niet van een beschikking, die niet zou kunnen overeenstemmen of in tegenstelling zijn met de door de wetgevende macht genomen beschikkingen, zonder, nochtans, een wetgevende beschikking te zijn. Nochtans, heeft het Hof van Verbreking een nauwkeurige betekenis willen geven aan de uitdrukking van het eerste artikel der wet (van 7 September 1939) dat bedingt, dat de beschikkingen genomen voor haar uitvoering « wetskrachtig » zullen zijn, en beslist dat dit woord beteekent dat de rechtbanken, in afwijking van artikel 107 der Grondwet, « niet te oordeelen hebben of deze beschikkingen in overeenstemming zijn met de Grondwet en met de wetten met uitzondering van deze van 7 September 1939 ».

» Wij meenen, dat het Hof van Verbreking eigenlijk aan deze besluiten slechts een uitvoerend kenmerk toekent, van denzelfden aard als dit van de krachtens wetten op de bijzondere machten genomen Koninklijke besluiten ».

Wij zouden daartegen misschien kunnen inbrengen, dat een arrest van het Hof van Verbreking, van lateren datum dan de door den heer Ockrent uitgegeven studie en uitspraak doende op grond van de wet op de buitengewone machten van 20 Maart 1945, op 13 November 1946 verklaard heeft (zie hooger) dat een besluit, zoodra het binnen de perken blijft van de aan den Koning gegeven opdracht, dezelfde waarde heeft als een wet », hetgeen tenslotte toch meer beteekent dan aan deze besluiten het kenmerk van een Koninklijk besluit toe te kennen.

Mais ne convient-il pas, dans une question de l'espèce, d'en rechercher la réponse en consultant la volonté du législateur ? M. D. Declaire la résume comme suit (*Le contrôle judiciaire de l'administration dans l'exercice de ses fonctions quasi-législatives*, p. 31 :

« Il ressort donc clairement de l'ensemble des travaux préparatoires de la loi du 7 septembre 1939 et, surtout, des débats qui ont abouti à la loi du 14 décembre 1944, que le législateur a entendu habiliter le pouvoir exécutif à prendre des arrêtés dont les effets juridiques devaient se confondre ou s'identifier avec ceux des arrêtés-lois pris par le Roi au cours de l'occupation ennemie de 1914-1918. Comme les arrêtés-lois du Havre, les arrêtés pris en vertu des lois de pouvoirs extraordinaires devaient avoir, dans l'esprit du Gouvernement, comme dans celui du Parlement, la même force obligatoire que les lois ordinaires, et, comme ces dernières, échapper au contrôle des Cours et Tribunaux prévu par l'article 107 de la Constitution pour les actes du pouvoir exécutif. »

Analysant à son tour l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1943, M. Declaire ajoute :

« La Cour de Cassation, au contraire, décide que les arrêtés pris en exécution des pouvoirs extraordinaires ne constituent pas des lois ; mais elle ne semble pas tirer de cette prémisse la conclusion logique qui s'en dégage. En effet, dès l'instant où le pouvoir judiciaire reconnaît aux arrêtés issus des pouvoirs extraordinaires le caractère d'actes du pouvoir exécutif, l'article 107 de la Constitution soumet ces actes expressément au contrôle des Cours et Tribunaux. Or, la Cour de Cassation reconnaît que la loi du 7 septembre 1939 a dérogé à cette disposition constitutionnelle, en ce sens que, dès qu'il est constant qu'un arrêté est pris dans le cadre de la loi du 7 septembre 1939 et suivant la procédure que celle-ci prévoit, l'arrêté est pour les tribunaux présumé *juris et de jure* constitutionnel et légal.

» L'arrêté pris en exécution des pouvoirs extraordinaires constituerait ainsi, suivant cette jurisprudence, un acte *sui generis* que l'on ne pourrait ranger, ni parmi les actes du législateur, ni parmi les arrêtés pris par le pouvoir exécutif soumis intégralement au contrôle du pouvoir judiciaire en vertu de l'article 107 de la Constitution.

» En réalité, l'arrêt du 27 janvier 1943 souligne l'incohérence du système inauguré par la loi du 7 septembre 1939, si l'on se place sur le terrain des principes constitutionnels. »

La conclusion de M. Ockrent est plus formelle :

« La loi du 7 septembre 1939 est inconstitutionnelle comme telle si, à l'encontre de l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1943, ses arrêtés d'exécution doivent être considérés comme des lois. »

M. Josse Mertens est tout aussi catégorique. (*Loc. cit.*, p. 159) :

Past het echter, in een dergelijke vraag, niet de oplossing er van te zoeken door het inzicht van den wetgever na te gaan. De heer D. Declaire vat het samen als volgt (*Le contrôle judiciaire de l'administration dans l'exercice de ses fonctions quasi législatives*, blz. 31) :

« Uit het geheel der voorbereidende werkzaamheden van de wet van 7 September 1939 en, vooral, uit de debatten die tot de wet van 14 December 1944 hebben geleid, blijkt dus duidelijk, dat de wetgever de uitvoerende macht heeft willen bevoegd maken om besluiten te nemen waarvan de juridische uitwerksels moesten samenvloeien of overeenstemmen met deze van de door den Koning, tijdens de vijandelijke bezetting van 1914-18, genomen Koninklijke besluiten. Evenals de besluitwetten van Le Havre, dienden de krachtens de wetten op de buitengewone machten genomen besluitwetten, volgens de bedoeling van de Regeering, evenals van het Parlement, dezelfde bindende kracht te hebben als de gewone wetten en zouden zij, evenals laatstgenoemde, ontsnappen aan het toezicht van de Hoven en Rechtbanken, voorzien bij art. 107 der Grondwet voor de handelingen van de uitvoerende macht ».

De heer Declaire ontleedt, op zijn beurt, het arrest van het Hof van Verbreking van 27 Januari 1943 en vervolgt :

« Het Hof van Verbreking beslist, integendeel, dat de in uitvoering van de buitengewone machten genomen besluiten geen wetten zijn, maar het schijnt uit die premisse niet het logische besluit te trekken, dat er uit voortvloeit. Inderdaad, zoodra de rechterlijke macht aan de uit de buitengewone machten gesproten besluiten het kenmerk van handelingen van de uitvoerende macht toekent, onderwerpt artikel 107 der Grondwet deze handelingen uitdrukkelijk aan de controle van de Hoven en Rechtbanken. Welnu, het Hof van Verbreking erkent, dat de wet van 7 September 1939 van deze grondwettelijke beschikking is afgeweken in dien zin, dat een besluit, zoodra het vaststaat dat het genomen is binnen de perken van de wet van 7 September 1939 en volgens de daarbij voorziene rechtspleging, voor de rechtbanken *juris en de jure* voor grondwettelijk en wettelijk wordt gehouden.

» Het in uitvoering van de buitengewone machten genomen besluit zou aldus, volgens deze rechtspraak, een handeling *sui generis* uitmaken, die men noch bij de handelingen van den wetgever noch bij de door de uitvoerende macht genomen besluiten, die krachtens artikel 107 der Grondwet volledig onderworpen zijn aan het toezicht van de rechterlijke macht, zou kunnen indeelen.

« Eigenlijk, onderstreept het besluit van 27 Januari 1943 het gebrek aan samenhang van het door de wet van 7 September 1939 gehuldigde stelsel, indien men zich begeeft op het terrein van de grondwettelijke beginselen ».

De gevolgtrekking van den heer Ockrent is formeeler :

« De wet van 7 September 1939 is ongrondwettelijk als dusdanig indien, in strijd met het arrest van het Hof van Verbreking van 27 Januari 1943, de uitvoeringsbesluiten als wetten dienen beschouwd... »

De heer Josse Mertens is even stellig (*Loc. cit.*, blz. 159) :

« L'innovation principale de la loi du 7 septembre 1939 concerne l'objet formel de l'habilitation, puisqu'elle prévoit que les arrêtés édictés auront force de loi, c'est-à-dire qu'ils seront revêtus de cette puissance formelle particulière que nous n'avons cessé d'indiquer comme étant dans notre système de droit public, la caractéristique essentielle du pouvoir législatif. Mettant délibérément de côté toute considération sur le domaine matériel auquel s'étend l'habilitation, nous devons constater que, par ce texte, le Parlement a délégué à l'Exécutif une partie du pouvoir législatif, de sorte qu'il ne peut y avoir aucun doute sur l'inconstitutionnalité de la loi du 7 septembre 1939 ».

Nous nous excusons de ces longues citations. Nous avons voulu laisser parler les voix du dehors.

Ainsi accusé, le législateur doit-il plaider coupable pour avoir suivi trois gouvernements trop loin dans la voie où ils l'ont mené ?

Ne peut-il à tout le moins plaider les circonstances atténuantes ? Nous le pensons.

La loi du 7 septembre 1939 fut déposée, discutée en commission, rapportée, débattue à la Chambre et votée le même jour, 5 septembre 1939. Transmise au Sénat elle y était, le lendemain, rapportée, discutée et votée. Elle fut promulguée le 7 septembre.

Dans une telle bousculade que les nécessités de l'heure imposaient, il importait plus au Parlement de discuter la matière et la mesure des pouvoirs demandés par l'Exécutif, que d'ouvrir des discussions académiques sur la vérification de la légalité substantielle intrinsèque d'un arrêté, ou l'objet formel de l'habilitation de l'Exécutif. Le 5 septembre 1939 le Premier Ministre avait déclaré que le feu était aux maisons voisines, et le législateur est peut-être excusable, en semblable conjoncture, de n'avoir pas voulu courir le risque de paraître byzantin.

Il lui était difficile de se renier en décembre 1944, alors que le feu qui avait ravagé la maison n'était pas encore éteint.

Et un trimestre plus tard, il recommença ce qu'il avait fait trois mois plus tôt.

Pendant ce temps-là et depuis lors les tribunaux et les cours ont disséqué les textes.

Les assistants, chercheurs et autres savants juristes ont promené dans ces lois la pointe de leur esprit au cours de longues veillées.

Et ils ont trouvé que le législateur avait mal fait, ce que le législateur eût peut-être dit lui-même d'une œuvre que les juristes purs eussent réalisée à sa place s'ils s'y étaient trouvés, dans les circonstances où il s'y vit.

« De voornaamste nieuwigheid van de wet van 7 September 1939 heeft betrekking op het stellig doel van de bevoegdmaking aangezien zij voorziet, dat de uitgevaardigde besluiten wetskrachtig zullen zijn, m.a.w., dat zij bekleed zullen zijn met die bijzondere formeele macht, die wij niet ophielden te laten uitschijnen als zijnde, in ons publiekrechtelijk stelsel, het hoofdzakelijk kenmerk van de wetgevende macht. Zoo wij beslist alle overweging op materieel gebied, waartoe de bevoegdmaking zich uitstrekt, terzijde laten, moeten wij vaststellen, dat het Parlement, door dien tekst, aan de uitvoerende macht een gedeelte van de wetgevende macht heeft overgedragen, zoodat er niet de minste twijfel kan bestaan over de ongrondwettelijkheid van de wet van 7 September 1939 ».

Wij verontschuldigen ons om die lange citaten. Wij hebben de stem van buitenstaanders willen laten hooren.

Moet de wetgever, tegenover zulke beschuldiging, schuld bekennen omdat hij drie regeeringen te ver heeft gevolgd op den weg waarop zij hem hebben geleid ?

Kan hij ten minste geen verzachtende omstandigheden laten gelden ? Wij meenen van wel.

De wet van 7 September 1939 werd bij de Kamer ingediend, in commissie behandeld, uiteengezet in een verslag, aan de Kamer ter bespreking onderworpen en goedgekeurd denzelfden dag, nl. op 5 September 1939. Overgemaakt aan den Senaat, werd 's anderendaags verslag er over uitgebracht, en hadden de behandeling en de stemming plaats. Zij werd op 7 September afgekondigd.

Bij dergelijke haast, voortvloeiend uit de omstandigheden van het oogenblik, kwam het er voor het Parlement meer op aan de stof en de draagwijdte van de door de uitvoerende macht gevraagde machten te bespreken, dan theoretische besprekingen te voeren over het nazicht van de in zich zelve berustende substantieele wettelijkheid van een besluit, of het uitdrukkelijk object van de bevoegdmaking van de uitvoerende kracht. Op 5 September 1939, verklaarde de Eerste-Minister, dat de naburige huizen in brand stonden; in dergelijke omstandigheid, kan de wetgever wellicht worden verontschuldigd omdat hij niet het gevaar heeft willen loopen aan haarklooverij te doen.

Het viel hem moeilijk zich zelve, in December 1944, ontrouw te worden terwijl het vuur waardoor het huis werd geteisterd, nog niet was uitgedoofd.

En een kwartaal later, herbegon hij wat hij reeds drie maanden vroeger had gedaan.

Gedurende dien tijd en sindsdien, hebben de rechtbanken en de hoven de teksten ontleed.

De assistenten, zoekers en andere geleerde juristen hebben hun nachtrust prijsgegeven om deze wetten te toetsen aan hun geest.

En zij hebben bevonden, dat de wetgever slecht heeft gedaan, wat de wetgever zelf misschien zou hebben gezegd van een werk, dat de zuivere juristen zelf in zijn plaats zouden hebben verwezenlijkt indien zij zich in zijn plaats hadden bevonden, in de omstandigheden waarin hij zich zag geplaatst.

Depuis que le feu est éteint dans la maison, les législateurs ont connu de relatifs loisirs qui leur ont permis de méditer les décisions de justice et de savourer les études des savants juristes.

C'est pourquoi, à l'unanimité moins une voix, votre Commission de la Justice a approuvé la proposition qui lui était soumise, manifestant peut-être également par là qu'il serait temps que toute la matière des pouvoirs spéciaux soit revue, et fasse l'objet d'une étude approfondie d'où puissent naître des normes cohérentes et stables en ce domaine.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Ch. DU BUS DE WARNAFFE.

Le Président,

L. JORIS.

Sedert het vuur in de woning is gedoofd, hebben de wetgevers wat vrijen tijd gekend, die hun in de mogelijkheid heeft gesteld de beslissingen van het gerecht te overwegen en de studies van geleerde juristen te waardeeren.

Daarom ook heeft uw Commissie voor de Justitie, éénparig op een stem na, het haar voorgelegd voorstel goedgekeurd, daarbij wellicht insgelijks te kennen gevend, dat de tijd is aangebroken om de gansche stof betreffende de bijzondere machten te herzien, en er het voorwerp van te maken van een grondige studie, waaruit op dit gebied samenhangende en vaste vormen zouden kunnen ontstaan.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

Ch. DU BUS DE WARNAFFE.

De Voorzitter,

L. JORIS.