

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1961-1962.

SEANCE DU 31 JANVIER 1962.

Proposition de loi portant l'installation d'un état d'urgence.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La liberté individuelle est la base de la démocratie.

L'Etat doit limiter son action pour assurer aux citoyens toute la liberté individuelle compatible avec la liberté d'autrui et les besoins du corps social (1).

Les constitutions des démocraties libérales proclament les droits fondamentaux privés et politiques de l'individu. Mais l'Etat démocratique est amené à restreindre ces libertés individuelles, soit pour protéger les libertés corrélatives des autres citoyens, soit pour se défendre lui-même.

(1) Sur l'ensemble des questions relatives au régime des restrictions des droits fondamentaux en période d'exception, cons. les travaux du professeur W.J. Ganshof Van der Meersch « De Schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand ». Uitg. Tjeenk Willink, Zwolle 1950; « La Sécurité de l'Etat et liberté individuelle en droit belge », Revue de droit international et de droit comparé, Bruxelles, 1958, pp. 336 et suiv.; « Sécurité de l'Etat et liberté individuelle en droit comparé », édit. Bruylant, Bruxelles 1960. W.J. Ganshof Van der Meersch et M. Diderich : « Les Etats d'exception et la Constitution belge », annales de droit et de sciences politiques, Louvain, Tome XIII, n° 52, 1953. Voir aussi P. Wigny, « Droit constitutionnel », 1952, I. p. 330; du même auteur « L'Etat doit se défendre », Rev. gén. belge 1951, p. 864; Prof. F.J.F.M. Duynstee : « Vrijheidsrechten in noodtoestand », Tjeenk Willink, Zwolle 1950; R. Kranenburg : « Staatsnoodrecht », Period. voor Staatsadministr. 1946, bl. 89; W.G. Vegting : « Chron. constit. des Pays-Bas », Rev. droit public, 1949 p. 60; M. Duverger : « Cours droit constit. », Paris 1946, p. 215; G. Burdeau : « Les libertés publiques », Paris 1961, p. 39, 43 et suivantes.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1961-1962.

VERGADERING VAN 31 JANUARI 1962.

Voorstel van wet houdende instelling van een staat van nood.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De persoonlijke vrijheid is de grondslag van de democratie.

De Staat moet zijn bemoeiingen beperken om aan de burgers zoveel persoonlijke vrijheid te laten als verenigbaar is met de vrijheid van anderen en de behoeften van de samenleving (1).

De grondwetten van de liberale democratieën bepalen de private en politieke grondrechten van het individu. Maar de democratische Staat dient de persoonlijke vrijheden te beperken hetzij om de overeenkomstige vrijheden van de andere burgers te beschermen, hetzij om zichzelf te verdedigen.

(1) Over de gezamenlijke problemen betreffende de beperking van de grondrechten in uitzonderingstoestanden cf. de werken van prof. W.J. Ganshof Van der Meersch, « De Schorsing van de vrijheidsrechten in uitzonderingstoestand ». Uitg. Tjeenk Willink, Zwolle 1950; « La sécurité de l'Etat et liberté individuelle en droit belge », Revue de droit international et de droit comparé, Brussel, 1958, blz. 336 vv.; « Sécurité de l'Etat et liberté individuelle en droit comparé », uitg. Bruylant, Brussel, 1960; W.J. Ganshof Van der Meersch en M. Diderich, « Les Etats d'exception et la Constitution belge », Annales de droit et de sciences politiques, Leuven, Deel XIII, n° 52, 1953. Zie eveneens P. Wigny, « Droit constitutionnel », 1952, I, blz. 330; van dezelfde auteur « L'Etat doit se défendre », Rev. gén. belge, 1951, blz. 864; prof. F.J.F.M. Duynstee, « Vrijheidsrechten in noodtoestand », Tjeenk Willink, Zwolle 1950; R. Kranenburg : « Staatsnoodrecht », Period. voor Staatsadministr., 1946, blz. 89; W.G. Vegting, « Chron. constit. des Pays-Bas », Rev. droit public, 1949, blz. 60; M. Duverger, « Cours droit constit. », Parijs 1946, blz. 215; G. Burdeau, « Les libertés publiques », Parijs, 1961, blz. 39, 43 vv.

Sans cette sécurité, la vie en société ne peut être ni organisée ni assurée. La sécurité est une condition de la liberté : celle-ci ne peut subsister dans l'anarchie.

La liberté ne peut se détruire elle-même. Cette idée est exprimée dans l'article 17 de la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi belge du 13 mai 1955. Elle figure dans plusieurs autres constitutions et notamment dans la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, dont l'article 18 dispose que quiconque abuse des libertés pour combattre le régime constitutionnel libéral et démocratique est déchu de ses droits fondamentaux (1).

L'action destructrice de la liberté peut être, sans doute, directement dirigée contre les institutions démocratiques. Elle peut consister aussi dans l'abus des libertés qui désorganise et paralyse le fonctionnement des institutions. Celle-ci est plus redoutable encore que celle-là, dans toute la mesure où la loi n'arme pas le pays pour s'opposer à pareils abus. L'étranger en a fait, en maintes circonstances, la tragique expérience.

Le professeur Perelman de l'Université Libre de Bruxelles a fait, en termes sobres, de cette situation un diagnostic clairvoyant : « Il y a donc un double danger auquel la démocratie se trouve exposée, écrit-il, danger auquel elle ne pourrait survivre que grâce au civisme de ses membres. Ce civisme doit amener les gouvernés à renoncer à certaines de leurs libertés en cas de danger extérieur, et les gouvernants à renoncer à cet accroissement d'autorité qui en résulte dès que le danger extérieur est passé. Les institutions démocratiques doivent avoir une souplesse suffisante pour permettre une compression des libertés en cas de danger, et le retour à ces libertés dès que les circonstances relâchent leur pression. Mais, malheureusement, quelle que soit la perfection des institutions et leur souplesse, on ne peut espérer faire durer la démocratie si les hommes qui en font partie ne sont pas prêts à renoncer, tantôt à certaines de leurs libertés, tantôt à certains pouvoirs qui leur ont été accordés. » (2).

Ce que M. Perelman écrit de la nécessaire compression des libertés en cas de danger, et du retour à ces libertés lorsque les circonstances relâchent leur pression, s'applique de la même manière en cas de danger intérieur ou extérieur.

Il est légitime que l'Etat restreigne ou suspende les libertés dans des circonstances exceptionnelles. Il ne peut toutefois le faire que dans la mesure indispensable au maintien du système qui les garantit. Cette suspension doit, d'autre part, être limitée à la durée des circonstances exceptionnelles appréciées objectivement.

..

(1) Plusieurs constitutions des Länder contiennent des dispositions semblables. Cons. F. Dumas : « La protection de l'Etat contre la subversion. » Rev. de l'Administration 1954, p. 225.

(2) Ch. Perelman : « Libre examen et démocratie » — Notes et conférences, I, p. 27.

Zonder deze veiligheid kan het leven in gemeenschap niet georganiseerd of verzekerd worden. De veiligheid is een voorwaarde van de vrijheid : vrijheid is niet mogelijk in anarchie.

De vrijheid mag zichzelf niet vernietigen. Deze gedachte is neergelegd in artikel 17 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome en goedgekeurd door de Belgische wet van 13 mei 1955. Zij is vervat in verscheidene andere grondwetten, met name in de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland, waarvan artikel 18 bepaalt dat degene die de vrijheden misbruikt om het vrij democratisch grondwettelijk bestel te bestrijden, zijn grondrechten verbeurt (1).

Men kan de vrijheid ongetwijfeld willen vernietigen door rechtstreekse actie gericht tegen de democratische instellingen. Maar men kan ook misbruik maken van de vrijheden, en zodoende de werking van de instellingen ontredde en verlammen. Dit laatste is nog meer te duchten dan het eerste, in zoverre het land niet wetmatig is gewapend om een dergelijk misbruik te keer te gaan. Het buitenland heeft dit in meer dan een geval op tragische wijze ervaren.

Professor Perelman van de Vrije Universiteit te Brussel heeft deze toestand in sobere bewoordingen duidelijk geschilderd : « De democratie is dus blootgesteld, zo schrijft hij, aan een tweevoudig gevaar, dat zij slechts kan te boven komen door het civisme van haar leden. Op grond van dit civisme moeten de onderdanen van sommige vrijheden kunnen afzien wanneer uitwendig gevaar dreigt en moeten de regeerders het daartoe verkregen sterkere gezag teruggeven zodra geen uitwendig gevaar meer aanwezig is. De democratische instellingen moeten soepel genoeg zijn om de vrijheden te kunnen inkrimpen in geval van gevaar en ze opnieuw te herstellen zodra de omstandigheden hun dwingende greep loslaten. Men kan echter ongelukkig genoeg niet de hoop koesteren de democratie—hoevolmaakt en soepel haar instellingen ook mochten zijn—in stand te houden indien haar leden niet bereid zijn aan de ene kant van sommige vrijheden en aan de andere kant van sommige bevoegdheden af te zien. » (2)

Wat de heer Perelman schrijft over de noodzakelijke beperking van de vrijheden bij gevaar en het herstel van die vrijheden wanneer de omstandigheden hun dwingende greep loslaten, geldt zowel in geval van inwendig als van uitwendig gevaar.

De Staat heeft het recht de vrijheden in te perken of op te schorten in uitzonderlijke omstandigheden. Dit mag evenwel slechts gebeuren voor zover het dringend noodzakelijk is om het bestel te handhaven dat de vrijheden waarborgt en de schorsing moet beperkt zijn tot de duur van de uitzonderlijke omstandigheden, die objectief moeten worden beoordeeld.

..

(1) Verscheidene grondwetten van de Länder voorzien in soortgelijke bepalingen. Cf. D. Dumas, « La protection de l'Etat contre la subversion. » Rev. de l'Administration, 1954, blz. 225.

(2) Ch. Perelman, « Libre examen et démocratie » — Notes et conférences, 1, blz. 27.

Le besoin de sécurité revêt un double aspect. Il est extérieur quand il tend à protéger l'indépendance et l'intégrité du territoire. Il est intérieur, lorsqu'il a pour objet le maintien de l'ordre public.

Il est parfois difficile de tracer la limite entre le droit, protecteur de la liberté, et l'abus de ce droit. Mais, en raison même de la mission de l'Etat, dont la permanence doit être assurée à peine de voir toutes les libertés menacées dans leur fondement, la sécurité doit l'emporter sur la liberté lorsqu'elles se révèlent inconciliables.

Dès lors, l'Etat est juridiquement, moralement et socialement justifié à élaborer des lois et des règlements qui traceront des limites aux droits individuels. C'est ce qu'exprime notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, devenue loi belge (1) dont l'article 15 dispose qu'en cas de danger public menaçant la vie de la nation, l'Etat peut prendre, quand la situation l'exige, des mesures qui dérogent au régime de garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'Etat est non seulement justifié à le faire. Pour assurer sa permanence, il a le devoir de produire les dispositions législatives et réglementaires qui doivent préserver ses structures.

Rien n'est plus redoutable pour la collectivité et pour son organisation démocratique que de voir le gouvernement et le législateur céder aux pressions, battre en retraite pour apaiser les humeurs ou les violences et renoncer à créer le droit qui doit garantir le bien commun. Pareille carence entraîne inévitablement le glissement vers une anarchie, destructrice du régime démocratique.

Quel est, sur ce terrain, l'état actuel de notre droit public ?

A. Sécurité extérieure de l'Etat.

Il existe, dans la législation belge, deux régimes d'exception pour protéger la sécurité extérieure de l'Etat : « le temps de guerre » et « l'état de siège ».

Il est superflu d'analyser ici ces deux états de droit, qui répondent efficacement aux situations auxquelles ils doivent faire face.

Il paraît utile, par contre, de résumer brièvement leurs effets.

a) En « temps de guerre », qui est décidé par simple arrêté royal et existe indépendamment de toute hostilité (2), les infractions contre la sécurité extérieure de l'Etat sont déférées aux juridictions militaires (3).

(1) Loi du 13 mai 1955. *Moniteur belge* du 19 août 1955.

(2) Le « temps de guerre » a duré du 26 août 1939 (*Moniteur* du 27 août 1939) jusqu'au 1^{er} juin 1949 (*Moniteur* du 5 juin 1949).

(3) Loi du 15 juin 1899, art. 16, mod. par l'art. 3 de la loi du 19 juillet 1934.

De zorg voor de veiligheid is tweevoudig. Uitwendig, wanneer de onafhankelijkheid en de gaafheid van het grondgebied moeten worden beschermd; inwendig, wanneer de openbare orde moet worden gehandhaafd.

Het is soms moeilijk uit te maken waar het recht dat de vrijheid beschermt, ophoudt en het misbruik begint. Maar krachtens de taak zelf van de Staat, waarvan de instandhouding verzekerd moet worden, zo men alle vrijheden niet aan de basis aangetast wil zien, moet de vrijheid voor de veiligheid wijken wanneer beide onverenigbaar blijken te zijn.

De Staat heeft dan ook juridisch, moreel en sociaal het recht om wetten en verordeningen tot stand te brengen die perken stellen aan de persoonlijke rechten. Dit recht is met name neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die een Belgische wet geworden is (1) en waarvan artikel 15 bepaalt dat de Staat, in geval van een algemene noodtoestand welke het bestaan van het volk bedreigt, wanneer de toestand het vereist, maatregelen kan nemen welke afwijken van de regeling tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De Staat heeft niet alleen het recht dit te doen. Om zijn instandhouding te verzekeren heeft hij de plicht de wettelijke en reglementaire maatregelen uit te vaardigen die zijn structuur dienen te beveiligen.

Voor de gemeenschap en haar democratische organisatie bestaat er geen erger gevaar dan een regering en een wetgever die toegeven onder druk, achteruitdeinzen om wrevel of geweld te bedaren en ervoor zwichten het recht te scheppen dat het algemeen belang moet veilig stellen. Zulk een in gebreke blijven loopt onvermijdelijk uit op anarchie die het democratisch bestel ten gronde richt.

Hoe is het op dit gebied met ons publiek recht gesteld ?

A. Uitwendige veiligheid van de Staat.

Naar Belgisch recht zijn er twee uitzonderingsregelingen om de uitwendige veiligheid van de Staat te beschermen : « de tijd van oorlog » en « de staat van beleg ».

Het is overbodig te blijven stilstaan bij deze twee rechtstoestanden die in doelmatige regelingen voorzien om aan de betreffende omstandigheden het hoofd te bieden.

Het lijkt echter wel nuttig te zijn de gevolgen ervan beknopt samen te vatten.

a) In « oorlogstijd », die bij eenvoudig koninklijk besluit wordt ingesteld en die afgezien van vijandelikheden bestaat (2), worden de misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat bij de militaire rechtbanken aangebracht (3).

(1) Wet van 13 mei 1955, *Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1955.

(2) De « oorlogstijd » heeft geduurd van 26 augustus 1939 (*Staatsblad* van 27 augustus 1939) tot 1 juni 1949 (*Staatsblad* van 5 juni 1949).

(3) Wet van 15 juni 1899, art. 16, gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 19 juli 1934.

Au cours de cette période, le Roi peut exercer tous les pouvoirs de police, qu'il peut aussi déléguer aux gouverneurs de province et aux commissaires d'arrondissement (1).

Des restrictions importantes sont apportées aux droits fondamentaux :

- la censure de la presse peut être établie (2) ;
- la censure postale peut l'être aussi (6) ;
- le Roi peut attribuer aux autorités qu'il désigne le pouvoir d'éloigner des indésirables des lieux où ils pourraient nuire et de les interner (3) ;
- la remise des armes et des munitions peut être ordonnée (4) ;
- le pouvoir de procéder à des perquisitions de jour et de nuit, dans le domicile, et des explorations corporelles peut être attribué aux autorités civiles et militaires (5) ;
- Le Roi peut attribuer aux autorités civiles et militaires le droit d'interdire les réunions (7) ;
- restrictions à la liberté de manifester librement ses opinions (8) ;
- réquisitions militaires de personnes et de choses (9) et réquisitions civiles (10).

b) « *L'état de siège* » est décidé par arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Il constitue un renforcement du « temps de guerre ».

Ses effets s'ajoutent à celui-ci. Il n'entraîne pas de restrictions propres aux libertés individuelles. En fait, il tend principalement à permettre que les pouvoirs pour le maintien de l'ordre et la police puissent être assumés par les autorités militaires sous la responsabilité du ministre de la défense nationale (11).

B. Sécurité intérieure de l'Etat.

En ce qui concerne la protection de la sécurité intérieure, il faut faire la distinction entre la police *lato sensu* et *stricto sensu*. Dans la première signification, il

- (1) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1.
- (2) A.L. du 11 oct. 1916, art. 8; A.R. du 25 août 1939; A.R. du 27 déc. 1939.
- (3) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1 et 4, 1^o, et A.L. du 12 oct. 1918.
- (4) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1 et 4, 3^o.
- (5) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1 et 4, 2^o.
- (6) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1 et 4, 5^o.
- (7) A.L. du 11 oct. 1916, art. 1 et 4, 4^o.
- (8) A.L. du 11 oct. 1916, art. 8, Loi du 22 mars 1940 (Cette loi n'est plus applicable), A.L. du 30 avril 1940, art. 118bis du C.P. mod. par. l'A.L. du 17 déc. 1942, A.L. du 24 mai 1944.
- (9) Loi du 12 mai 1927.
- (10) Loi du 5 mars 1935; Loi du 16 juin 1937; A.R. du 1 fév. 1938, A.R. du 27 sept. 1938, A.R. du 31 mars 1939, A.R. du 10 oct. 1939, A.R. du 18 déc. 1944, A.R. du 1 mai 1945, A.R. du 21 déc. 1945, Loi du 10 fév. 1947.
- (11) A.L. 11 octobre 1916, art. 2, 3 et 4.

Gedurende die tijd kan de Koning alle politiebevoegdheden zelf uitoefenen en ze overdragen aan de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen (1).

Belangrijke beperkingen worden aan de grondrechten gesteld :

- de perscensuur kan worden ingevoerd (2) ;
- ook de postcensuur kan worden ingevoerd (6) ;
- de Koning kan aan de gezagsorganen die hij aanwijst, de macht verlenen om ongewensten te verwijderen uit de plaatsen waar ze zouden kunnen schaden en om ze te interneren (3) ;
- de inlevering van wapens en munitie kan worden bevolen (4) ;
- aan de burgerlijke en militaire overheden kan de macht worden verleend om, bij dag en bij nacht, huiszoekingen in de woning en onderzoeken aan het lichaam te verrichten (5) ;
- de Koning kan aan de burgerlijke en militaire overheden het recht verlenen om vergaderingen te verbieden (7) ;
- beperking van de vrije meningsuiting (8) ;
- militaire vordering van personen en zaken (9) en burgerlijke vorderingen (10) ;

b) De « *staat van beleg* » wordt ingesteld bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Hij is een verscherping van de « tijd van oorlog ».

De uitwerking ervan wordt gevoegd bij die van de tijd van oorlog. De persoonlijke vrijheden worden echter niet nog meer beperkt. Feitelijk heeft hij hoofdzakelijk tot doel te voorzien in de mogelijkheid om de bevoegdheid voor de handhaving van de orde en de politie aan de militaire overheden, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landsverdediging (11), over te dragen.

B. Inwendige veiligheid van de Staat.

Wat betreft de bescherming van de inwendige veiligheid moet een onderscheid worden gemaakt tussen politie *sensu lato* en *sensu stricto*. In de eerste beteke-

- (1) Besluitwet van 11 oktober 1916, art. 1.
- (2) B.W. van 11 okt. 1916, art. 8; K.B. van 25 augustus 1939; K.B. van 27 december 1939.
- (3) B.W. van 11 okt. 1916, art. 1 en 4, 1^o, en B.W. van 12 okt. 1918.
- (4) B.W. van 11 okt. 1916, art. 1 en 4, 3^o.
- (5) B.W. van 11 okt. 1916, art. 1 en 4, 2^o.
- (6) B.W. van 11 okt. 1916, art. 1 en 4, 5^o.
- (7) B.W. van 11 okt. 1916, art. 1 en 4, 4^o.
- (8) B.W. van 11 okt. 1916, art. 8; Wet van 22 maart 1940 (deze wet is niet meer toepasselijk); B.W. van 30 april 1940; art. 118bis van het Strafwetboek, gewijzigd bij de B.W. van 17 dec. 1942; B.W. van 24 mei 1944;
- (9) Wet van 12 mei 1927.
- (10) Wet van 5 maart 1935; wet van 16 juni 1937; K.B. van 1 februari 1938; K.B. van 27 september 1938; K.B. van 31 maart 1939; K.B. van 10 oktober 1939; K.B. van 18 dec. 1944; K.B. van 1 mei 1945, K.B. van 21 dec. 1945; Wet van 10 februari 1947.
- (11) B.W. van 11 oktober 1916, art. 2, 3 en 4.

s'agit d'assurer « la propreté, la salubrité, la sécurité et la tranquillité dans les rues et lieux publics ». Cet aspect de la question ne soulève ni discussions, ni difficultés.

Dans l'autre signification, la police comprend toutes les mesures destinées à assurer l'ordre public sur le territoire national ou une partie de celui-ci :

a) Depuis la loi du 5 juin 1934, l'existence du pouvoir général de police du Roi ne souffre plus de discussion. Le Roi peut édicter et sanctionner par des peines correctionnelles, pour l'ensemble du pays, d'une province ou d'un arrondissement, des règles qui lient tous les citoyens. Ce pouvoir est exercé à l'intervention des gouverneurs et des commissaires d'arrondissement. Ils s'exerce concurremment avec le pouvoir de police des autorités communales sur le territoire que celles-ci administrent.

b) Certaines restrictions sont générales :

1° En dehors du pouvoir de détention des autorités judiciaires, la liberté physique ne peut être restreinte que dans la mesure du droit d'arrestation découlant du pouvoir de police des autorités administratives, qui permet d'éloigner par la force les auteurs de désordres et de les maintenir dans les locaux de la police pendant un délai ne dépassant pas 24 heures ainsi que du droit d'arrestation, dans les mêmes limites, d'individus suspects pour vérification de l'identité (1).

2° Le droit de réunion en plein air est soumis au régime de l'autorisation préalable par l'autorité.

3° Le droit de réunion est encore limité par la loi du 2 mars 1954 réprimant les atteintes au libre exercice des pouvoirs établis par la Constitution qui a plus particulièrement pour objet la protection du parlement et l'interdiction des rassemblements et des démonstrations dans la zone dite « neutre » de Bruxelles.

(1) a) Du Droit d'arrestation par la police pour empêcher les délits ou les contraventions qui se commettent sur la voie publique de continuer à se commettre : Bruxelles, 24 juillet 1858, Pas. 1858, II, 303; P. Wigny, Droit constitutionnel 1952, I, p. 314.

b) Du droit des agents de mener devant les officiers de police des suspects et de les maintenir en état d'arrestation jusqu'au moment où leur identité est établie : décret des 1^{er} février et 28 mars 1792, art. 8, 9 et 10; décret du 10 vendémiaire, an IV, titre III, art. 6 et 7; arrêté du 2 germinal an IV, arrêté du 30 janvier 1815, art. 11 et 14; arrêté du 9 octobre 1816; loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, art. 24, al. 2 et l'exposé des motifs de cette loi (Doc. parl. Sénat, sess. 1955-1956, n° 335 p. 30); cons. aussi G. Schmidt, Droit criminel 1942, II, pp. 219 et 220.

c) Du droit de la police d'arrêter l'auteur présumé d'un délit dans le but de le mettre à la disposition de la justice, pourvu qu'il existe des indices sérieux de culpabilité à sa charge : Cass. 22 janvier 1934, pas. 1934, I, 143; Bruxelles 1^{er} avril 1949, Journ. Trib. 1949 p. 512.; Liège 9 janvier 1960, jur. Cour d'app. Liège 1960, p. 113 et l'avis de M. l'Avocat général Rigaux; cons. aussi : Thonissen, Pasinomie 1874, p. 146; Moureau et Dor, Ann. de droit et de science politique 1952, pp. 293 et suiv.

nis wordt daaronder verstaan de zorg voor « de reinheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de straten en openbare plaatsen ». Hieromtrent rijzen geen betwistingen en geen moeilijkheden.

In de tweede betekenis omvat de politie alle maatregelen om de openbare orde op het nationaal grondgebied of een deel ervan te handhaven :

a) Sinds de wet van 5 juni 1934 kan de algemene politiebevoegdheid van de Koning niet meer worden betwist. De Koning kan, voor het gehele land, een provincie of een arrondissement, regels uitvaardigen die alle burgers verbinden, en die regels met correctionele straffen bekrachtigen. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door bemiddeling van de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen. Zij staat naast de politiebevoegdheid van de gemeentelijke overheidsorganen over het grondgebied dat zij besturen.

b) Sommige beperkingen zijn algemeen :

1. Behoudens het hechtenisrecht van de gerechtelijke autoriteiten, mag de lichamelijke vrijheid slechts worden beperkt op grond van het aanhoudingsrecht dat de administratieve autoriteiten putten in hun politiebevoegdheid, krachtens welke zij de ordeverstoorders met de sterke arm kunnen verwijderen en gedurende ten hoogste 24 uren in de lokalen van de politie vasthouden, en in het recht om, binnen dezelfde perken, verdachte personen staande te houden ten einde hun identiteit te onderzoeken (1).

2. Het recht om in de open lucht te vergaderen kan worden onderworpen aan voorafgaande vergunning door de overheid.

3. Het recht van vergadering is bovendien ook beperkt door de wet van 2 maart 1954 tot beteugeling van de aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten, die meer in het bijzonder ten doel heeft het Parlement te beschermen en samenscholingen en demonstraties in de zgn. « neutrale zone » te Brussel te verbieden.

(1) a) Over het aanhoudingsrecht van de politie om overtredingen of wanbedrijven die op de openbare weg worden bedreven, te verhinderen : Brussel, 24 juli 1858, Pas. 1858, II, 303; P. Wigny, Droit constitutionnel, 1952, I, blz. 314.

b) Over het recht van de agenten om verdachten voor de officieren van politie te leiden en ze vast te houden tot hun identiteit is nagegaan : decreet van 1 februari en 28 maart 1792, art. 8, 9 en 10; decreet van 10 vendémiaire, jaar IV, titel III, art. 6 en 7; besluit van 2 germinal, jaar IV, besluit van 30 januari 1815, art. 11 en 14; besluit van 9 oktober 1816; wet van 2 december 1957 op de Rijkswacht, art. 24, 2^e lid en memorie van toelichting van deze wet (Gedr. St. Senaat zitting 1955-1956, n° 335, blz. 30); cf. ook G. Schmidt, Droit criminel, 1942, II, blz. 219 en 220.

c) Over het recht van de politie om de vermoedelijke dader van een misdrijf aan te houden en hem ter beschikking van de politie te stellen, mits er ernstige aanwijzingen voor zijn schuld aanwezig zijn : Cass. 22 januari 1934, Pas. 1934, I, 143; Brussel 1 april 1949, Journ. Trib. 1949, blz. 512; Luik, 9 januari 1960, Jur. Cour d'App. Liège, 1960, blz. 113 en het advies van Advocaat-generaal Rigaux; cf. ook Thonissen, Pasinomie 1874, blz. 146; Moureau en Dor, Ann. de droit et de science politique, 1952, blz. 293 vv.

1° La loi peut déroger, en ce qui concerne les étrangers, à la protection accordée par l'ensemble du système constitutionnel aux personnes et aux biens (1).

Il n'existe pas d'autres restrictions préventives générales aux droits fondamentaux établis par la Constitution.

c) Défense de la fonction publique.

Mais il existe des restrictions qui ne concernent que certaines catégories de citoyens. Ainsi, l'arrêté royal du 5 février 1951 relatif à la défense de la fonction publique, interdit aux fonctionnaires toute activité qui poursuit la destruction de l'indépendance du pays ou qui met en danger la défense nationale ou l'exécution des engagements de la Belgique en vue d'assurer sa sécurité. Ils ne peuvent adhérer ni prêter leur concours à un mouvement, un groupement, une organisation ou une association ayant une activité de même nature.

d) Protection organisée par la loi pénale.

Enfin, la sécurité fait l'objet d'une protection pénale :

1° Les articles 101 à 112 et 124 à 135 du code pénal;

2° La loi du 20 juillet 1939, formant l'article 135bis du code pénal;

3° Les lois des 29 juillet 1934 et 4 mai 1936 sur les milices privées;

4° La loi du 3 janvier 1933 sur les armes.

C. Etat d'urgence.

a) Absence de l'état d'urgence dans la législation belge.

La Belgique ne connaît donc pas d'autres états d'exception que ceux destinés à la protection de la sécurité extérieure. Il n'a pas été institué, chez nous, « d'état d'urgence » en prévision d'événements intérieurs.

La nécessité d'un tel dispositif juridique ne paraît aujourd'hui plus contestable.

Point n'est besoin de revenir sur les événements récents et douloureux qui ont paralysé le pays et frôlé le désastre.

Mais, tout observateur objectif a pu constater l'inefficacité des moyens juridiques mis à la disposition des autorités chargées du maintien de l'ordre.

Croire que l'on porte remède à pareilles situations en renforçant les effectifs de gendarmerie et de police constituerait une échappatoire qui ne peut réserver que des déceptions. Pareille attitude risquerait, au surplus, de conduire à l'abus, alors que la Belgique s'est toujours gardée d'être un Etat policier.

Le maintien de l'ordre n'est toutefois pas le seul objectif à envisager. On ne saurait perdre de vue que ce n'est plus seulement par la guerre ou la menace de guerre que les Etats essayent d'influencer le régime politique d'autres états. Les expériences des années qui ont précédé la guerre ont apporté à cet égard de tragiques certitudes. La technique d'organisation et de propagande de masse et l'action subversive interne sont

4. De wet kan, wat betreft de vreemdelingen, afwijken van de bescherming die de gezamenlijke grondwettelijke regels aan personen en goederen verlenen (1).

Er bestaan geen andere algemene preventieve beperkingen van de bij de Grondwet vastgestelde grondrechten.

c) Verdediging van het openbaar ambt.

Wel zijn er nog beperkingen die slechts sommige categorieën van burgers betreffen. Aldus verbiedt het koninklijk besluit van 5 februari 1951 betreffende de verdediging van het openbaar ambt, aan de ambtenaren alle bedrijvigheid die de vernietiging van 's Lands onafhankelijkheid op het oog heeft of die de landsverdediging of de uitvoering van de verbintenissen van België strekkend tot het verzekeren van zijn veiligheid in gevaar brengt. Zij mogen niet toetreden noch hun medehulp verschaffen aan een beweging, groepering, organisatie of vereniging met een bedrijvigheid van dezelfde aard.

d) Bescherming voorzien in de strafwet.

Ten slotte wordt de veiligheid ook strafrechtelijk beschermd door :

1° De artikelen 101 tot 112 en 124 tot 135 van het Strafwetboek;

2° De wet van 20 juli 1939, houdende artikel 135bis van het Strafwetboek;

3° De wetten van 29 juli 1934 en 4 mei 1936 op de private milities;

4° De wet van 3 januari 1933 op de wapens.

C. De staat van nood.

a) Het Belgisch recht kent de staat van nood niet.

België kent dus geen andere uitzonderingstoestanden dan die om de uitwendige veiligheid van de Staat te beschermen. In een « staat van nood » met het oog op binnenlandse gebeurtenissen is bij ons niet voorzien.

De noodzakelijkheid van dit rechtsinstituut schijnt niet meer betwist te kunnen worden.

Het is niet nodig terug te komen op de recente pijnlijke gebeurtenissen die het land hebben verlamd en bijna op een ramp zijn uitgelopen.

Elke objectieve waarnemer heeft evenwel kunnen vaststellen dat de rechtsmiddelen van de overheidsorganen belast met de handhaving van de orde, ondoeltreffend waren.

Dat dergelijke toestanden kunnen worden verholpen door de Rijkswacht en de politie te versterken, is een uitvlucht die slechts ontgoocheling kan brengen. Zulk een oplossing zou bovendien aanleiding geven tot machtsmisbruik, terwijl België zich steeds ervoor gehoeft heeft een politiestaat te worden.

De handhaving van de orde is evenwel niet het enige oogmerk. Men vergeete immers niet dat sommige Staten niet alleen meer het oorlog of oorlogsdreiging in het politiek bestel van andere Staten pogen in te grijpen. De ervaring uit de jaren van voor de oorlog heeft ons op dit stuk tragische zekerheid gegeven. Massaorganisatie, massapropaganda en binnenlandse opruiing zijn soms doeltreffender dan een

(1) Constitution, art. 128. Loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers.

(1) Grondwet, art. 128. Wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie.

devenues des moyens souvent plus efficaces que l'action militaire directe. La notion même d'agression a évolué.

b) Justification de l'état d'urgence.

En fait, une telle initiative n'est pas originale. Bien d'autres Etats — tous démocraties libérales — nous ont précédé dans cette voie. A peu près partout, elle a été justifiée par l'existence d'un état de nécessité.

Dans les cas où, comme en Belgique, l'état de nécessité n'est pas prévu dans le droit positif, la question de la constitutionnalité de pareil état se pose.

A première vue, un état d'exception, non expressément prévu par la Constitution, peut paraître anticonstitutionnel. L'exercice des pouvoirs attribués par la Constitution est une obligation pour les autorités qu'elle désigne. Ces pouvoirs ne peuvent, en principe, pas être exercés d'une autre manière que celle que prévoit la Constitution (1).

Mais, c'est là s'attacher trop à l'aspect formel des choses et y sacrifier l'esprit de la Constitution. Celui-ci veut, par dessus tout, sauvegarder la survivance et la permanence de l'Etat (2), garantie suprême du bien commun et sauvegarde de l'intérêt général. Les leçons de la science politique, sans laquelle il n'y a plus de droit public aujourd'hui (3), sont, à cet égard, déterminantes.

Cette fin ne permet pas que les institutions soient paralysées par l'action individuelle, de groupe ou de masse.

C'est à juste titre que l'on a admis, avec la Cour de Cassation (4) et le Conseil d'Etat (5), que la législa-

rechtstreekse militaire actie. Het begrip aanranding zelf is veranderd.

b) Rechtaardiging van de staat van nood.

Eigenlijk is dit zelfs geen oorspronkelijk initiatief. Tal van andere Staten, alle liberale democratieën, zijn ons op deze weg voorgegaan. Bijna overal werd het verantwoord door de aanwezigheid van een noodtoestand.

Wanneer de staat van nood, zoals in België, niet is voorzien in het positief recht, rijst de vraag naar de grondwettelijkheid van zulk een staat.

Op het eerste gezicht kan een staat van uitzondering die niet uitdrukkelijk in de Grondwet is voorzien, ongrondwettig schijnen. De uitoefening van de door de Grondwet verleende bevoegdheden is immers een verplichting voor degenen die ermede zijn bekleed. Die bevoegdheden mogen in beginsel niet anders worden uitgeoefend dan de Grondwet bepaalt (1).

Maar dit is al te veel belang hechten aan de formele kant van de zaken en de geest van de Grondwet missen. Deze beoogt in de allereerste plaats het voortbestaan en de duurzaamheid van de Staat (2), die de laatste beschutting is voor het algemeen welzijn en de hoeder van het algemeen belang. De lessen van de politieke wetenschap, zonder welke thans geen publiek recht meer mogelijk is (3), zijn op dit gebied doorslaggevend.

Wenst men dat doel te breken, dan mag men niet dulden dat de instellingen worden lamgelegd door een individu, een groep of de massa.

Terecht wordt met het Hof van Cassatie (4) en de Raad van State (5) aangenomen dat de noodwetge-

(1) Cons. Cass. 4 mai 1920, Pas. 1920. I. 135 et les conclusions de Monsieur l'Avocat général Demeure; 10 juillet 1953, ibid 1953 I. 914 et les conclusions de Monsieur l'Avocat général Ganshof van der Meersch.

(2) Cons. H. Rolin. De la hiérarchie des pouvoirs. Acad. royale de Belgique. Bull. cl. des lettres 1936 p. 66; G. Jèze, Principes généraux droit admin. 3^e édit. II pp. 343 et suiv.

(3) Cons. W. Ganshof van der Meersch, Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. Edit. Libr. encyclopéd. Bruxelles 1957, pp. 27 et suiv.

(4) a) Cass. 11 février et 4 juin 1919, Pas. 1919. I. 9 et 97; 18 février et 27 avril 1920, ibid. 1920. I. 62 et 124; 6, 13, 27 novembre et 11 décembre 1944, Pas. 1945. I. 29, 33, 54 et 65; Cass. chambres réunies 23 février 1955, ibid. 1955. I. 692 et les conclusions de M. le procureur général Hayoit de Termicourt.

b) Point n'est besoin de rappeler ici la très importante jurisprudence de la Cour de Cassation relative à la légalité des lois de pouvoirs exceptionnels, fondées sur la nécessité. L'appréciation de la nécessité et de l'urgence des arrêtés pris en vertu de cette législation échappe au pouvoir judiciaire: Voy. notamment cass. 19 février 1945, Pas. 1945. I. 122; 22 novembre 1948, ibid. 1948. I. 654.

c) Voy. spécialement Cass. 4 mars 1940, Pas. 1946, I. 493 et les conclusions de M. l'avocat général Hayoit de Termicourt.

d) La jurisprudence belge a, d'autre part, consacré ces principes en en faisant des applications parallèles: Cass. 10 janvier 1950, Pas. 1950. I. 302; 8 janvier 1952, ibid. 1952. I. 242; 11 juin 1953, ibid. 1953. I. 787; 16 mai 1956, ibid. 1956. I. 985.

(5) Avis du Conseil d'Etat, Section de législation, sur le projet de loi relatif à l'attribution au Roi de pouvoirs extraordinaires en temps de guerre. Doc. parl. chambre sess. 1952-1953 n° 172.

(1) Cf. Cass. 4 mei 1920, Pas. 1920. I. 135 met de conclusies van Advocaat-generaal Demeure; 10 juli 1953, Pas. 1953. I. 194 met de conclusies van Advocaat-generaal Ganshof van der Meersch.

(2) Cf. H. Rolin, « De la hiérarchie des pouvoirs », Koninkl. Belg. Acad., Bull. van de Klasse der Letteren, 1936, blz. 66; G. Jèze, Principes généraux droit adm., 3^e uitg., II, blz. 343 vv.

(3) Cf. W. Ganshof van der Meersch, « Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques », Libr. encyclopéd., Brussel, 1957, blz. 27 vv.

(4) a) Cass., 11 febr. en 4 juni 1919, Pas., 1919. I. 9 en 97; 18 febr. en 27 april 1920, Pas., 1920. I. 62 en 124; 6, 13, 27 nov. en 11 dec. 1944, Pas. 1945, I. 29, 33, 54 en 65; Cass., verenigde kamers 23 febr. 1955, Pas. 1955. I. 692 met de conclusies van Procureur-generaal Hayoit de Termicourt.

b) Men hoeft niet te herinneren aan de zeer belangrijke rechtspraak van het Hof van Cassatie betreffende de wettelijkheid van de wetten op de uitzonderlijke machten die berusten op de noodzakelijkheid. De noodzakelijkheid en de dringende spoed van de besluiten welke krachtens die wetten zijn genomen, staan niet ter beoordeling van de rechterlijke macht: zie o.m. Cass. 19 februari 1945, Pas. 1945. I. 122; 22 november 1948, Pas. 1948. I. 654.

c) Cf. in het bijzonder Cass. 4 maart 1940, Pas. 1946, I. 493 met de conclusies van Advocaat-generaal Hayoit de Termicourt.

d) De Belgische rechtspraak heeft die beginselen aan de andere kant bekrachtigd door er parallele toepassingen van te maken: Cass. 10 januari 1950, Pas. 1950. I. 302; 8 januari 1952, Pas. 1952. I. 242; 11 juni 1953; Pas. 1953. I. 787; 16 mei 1956, Pas. 1956. I. 985.

(5) Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, over het ontwerp van wet betreffende de toekenning aan de Koning van buitengewone machten in oorlogstijd. Gedr. St. Kamer, zitting 1952-1953, n° 172.

tion de nécessité, qu'il s'agisse des arrêtés-lois, des lois de pouvoirs spéciaux et extraordinaires ou des dispositions législatives concernant l'état de siège et le « temps de guerre » sous l'empire desquelles nous avons vécu de 1939 à 1949 sans que cela ait soulevé de critiques, est extraconstitutionnelle et non anticonstitutionnelle (1).

Le professeur Hauriou a justifié l'état d'exception en invoquant la notion de légitime défense. Les lois de garanties individuelles sont faites pour des temps normaux et, en période d'agitation, la nécessité peut conduire à les suspendre car « le salut de l'Etat passe avant les convenances individuelles ». Et il ajoute : « ... la suspension des garanties, l'institution d'un état de siège, plus ou moins défini, sont aussi anciennes que le régime constitutionnel; l'exception a toujours marché de conserve avec la règle » (2).

La légitimité du recours à la force en raison de la légitime défense de l'Etat, bien de tous, a aussi été défendue, politiquement et juridiquement avec éclat par Briand à la Chambre des députés, sur le plan intérieur, le 29 octobre 1910.

L'état d'urgence se fonde sur l'existence de circonstances exceptionnelles : on ne peut mettre en péril l'existence même de l'Etat pour respecter la légalité du temps normal. Ainsi le relève Georges Burdeau, l'éminent spécialiste de la science politique, professeur à la Faculté de droit de Paris : « ... des troubles intérieurs créent dans la vie des peuples, une situation à laquelle ne correspond pas le pouvoir de police conçu pour les périodes normales. L'ordre public est sous le coup de menaces qui légitiment un accroissement des sujétions imposées aux citoyens » (3).

La violence est l'arrêt de mort de l'Etat. Les libertés sont compromises dès que l'ordre ne règne plus. Il s'ensuit que la liberté doit, en cas de besoin, être sacrifiée à l'ordre public. Cette règle fondamentale de l'équilibre politique des Etats est à la base de notre droit public.

**

Ce sont là les raisons pour lesquelles moralement et socialement comme juridiquement l'institution d'un état d'urgence, dérogatoire au droit commun se justifie. En l'absence de dispositions normatives adaptées aux circonstances exceptionnelles, le devoir du Parle-

ving, zowel de besluitwetten en de wetten op de bijzondere en buitengewone machten als de wetten betreffende de staat van beleg en de staat van oorlog, waar onder wij van 1939 tot 1949 hebben geleefd zonder daartegen bezwaar is gerezen, buitengrondwettelijk niet tegengrondwettelijk is. (1)

Professor Hauriou heeft de uitzonderingstoestand gerechtvaardigd op grond van het begrip wettige zelfverdediging. De wetten betreffende de persoonlijke vrijheden zijn gemaakt voor normale tijden, doch in tijden van beroering kan het noodzakelijk zijn ze te schorsen omdat « het heil van de Staat boven de persoonlijke aangelegenheden gaat ». Hij voegt hieraan toe : « ... de schorsing van de vrijheden, de instelling van een min of meer bepaalde staat van beleg zijn zo oud als het grondwettelijk bestel zelf; de uitzondering heeft altijd naast de regel bestaan » (2).

Ook de wettigheid van het beroep op de sterke arm voor de wettige zelfverdediging van de Staat, die het goed van allen is, werd met het oog op binnenlandse toestanden, politiek en juridisch schitterend verdedigd door Briand in de Kamer van Afgevaardigden op 29 oktober 1910.

De noodstoestand stoelt op de aanwezigheid van buitengewone omstandigheden : men kan het bestaan van de Staat zelf niet op het spel zetten om de wettelijkheid van de normale tijden te eerbiedigen. Zoals Georges Burdeau, een voortreffelijk deskundige van de politieke wetenschap en hoogleraar aan de rechtsfaculteit te Parijs, opmerkt « ... scheppen binnenlandse troebelen in het leven van de volkeren een toestand waarop de politiebevoegdheid voor normale tijden niet is berekend. De openbare orde is bedreigd en dit rechtvaardigt de verhoogde dienstbaarheid van de burgers » (3).

Geweld is het doodvonnis van de Staat. De vrijheden komen in het gedrang zodra er geen orde meer heerst. Hieruit volgt dat de vrijheid in tijden van nood aan de openbare orde moet worden opgeofferd. Deze fundamentele regel van het politieke evenwicht van de Staten ligt ten grondslag aan ons publiek recht.

**

Dit zijn de overwegingen die de instelling van een staat van nood in afwijking van het gemeen recht, moreel, sociaal en juridisch rechtvaardigen. Bij ontstaan van normatieve voorzieningen, berekend op uitzonderlijke omstandigheden, heeft het Parlement,

(1) Les juristes les plus éminents, spécialistes du droit public et du droit constitutionnel, se sont ralliés à cette doctrine : Maurice Vauthier, Note sous cass. 11 février 1919, Rev. admin. 1919 p. 201; Henri Rolin sénior, De la hiérarchie des pouvoirs. Acad. royale Belge Bull. Cl. Lettres. 1936 p. 66; W. Ganshof van der Meersch, Les états d'exception et la Constitution belge. 1953 pp. 88 et suiv.

(2) Précis de droit constit. 1929. P. 452, du même auteur note sous Cons. Etat 72, 28 juin 1918, arrêt Heyriès, S. 1922.3. 49; cons. aussi Esmein et Nèzard, El. droit constit. 8^e édit. II. p. 104.

(3) Les libertés publiques, Paris 1961, p. 43.

(1) De meest vooraanstaande juristen, deskundigen op gebied van het publiek en het grondwettelijk recht, zijn deze rechtsleer bijgetreden : Maurice Vauthier, Nota bij Cass. 11 februari 1919, Rev. admin. 1919. blz. 201; Henri Rolin senior. « De la hiérarchie des pouvoirs », Kon. Belg. Acad., Bull. Klasse Letteren, 1936, blz. 66; W. Ganshof van der Meersch, « Les états d'exception et la Constitution belge », 1953, blz. 88 vv.

(2) « Précis de droit constit. », 1929, blz. 452; zelfde auteur. nota bij Cons. Etat 72, 28 juni 1918, arrest Heyriès, S. 1922.3. 49; Zie eveneens Esmein en Nèzard, « El. droit constit. », 8^e uitg. II, blz. 104.

(3) « Les libertés publiques », Parijs 1961, blz. 43.

ment est d'en prendre l'initiative, quand le gouvernement forfait à sa mission sur ce terrain, et de les créer.

Il est sage de discuter et d'adopter pareille législation en dehors des périodes de crise.

C'est une mauvaise technique législative que d'opérer « à chaud » sous la pression brutale des événements.

Des engagements ont été pris tendant à restaurer l'indispensable autorité de l'Etat, à protéger la liberté individuelle, à garantir efficacement le respect des biens et à assurer, avec le fonctionnement régulier des institutions, la satisfaction des besoins vitaux.

Ils n'ont pas été tenus.

Gouverner exige du courage et de la prévoyance.

Ne pas parer aujourd'hui à une situation dont les aspects douloureux et graves sont encore présents à l'esprit, est manquer de l'un et de l'autre.

L'Etat belge, menacé de paralysie, s'est révélé vulnérable.

Il doit être porté remède à cette situation.

L'expérience révèle que les institutions s'altèrent et se dégradent quand les gouvernements n'ont pas su prendre en temps utile les mesures qui doivent les protéger.

D. L'état d'urgence en droit comparé.

Même la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1), protection suprême pourtant et instrument international le plus récent et le plus rigoureux en matière de liberté individuelle, en consacre le principe : Dans l'article 15, elle dispose qu'en cas de guerre « ou d'un autre danger menaçant la vie de la nation », les Etats signataires peuvent prendre des mesures dérogatoires aux obligations prévues dans la Convention. La dérogation est prévue pour les événements d'origine interne.

D'autres dispositions de la Convention précisent que des restrictions peuvent être apportées aux droits fondamentaux qu'elles énumèrent et notamment à l'inviolabilité de domicile, au secret des lettres, à la liberté d'exprimer son opinion, à la liberté de réunion et d'association, lorsque ces restrictions constituent « une mesure, qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, ... à la défense de l'ordre ... » (2). Certaines de ces restrictions peuvent même être rendues nécessaires par le « bien-être économique du pays » (3).



La plupart des démocraties, qu'elles soient strictement parlementaires ou qu'elles inclinent soit vers le système présidentiel, soit vers le gouvernement d'assemblée, ont, dans leur législation, des dispositions efficaces qui permettent de parer aux crises graves de l'ordre public.

(1) Convention approuvée par la loi belge du 13 mai 1955, *Moniteur* 19 août 1955.

(2) Convention art. 8, 9, 10 et 11.

(3) Convention art. 8.

wanneer de regering op dit gebied tekort schiet, de plicht het initiatief te nemen en normatieve voorzieningen te treffen.

Het getuigt van wijsheid zulk een wetgeving te behandelen en aan te nemen buiten de crisisperiodes.

Het is een slechte wetgevingstechniek ijlings in te grijpen onder de brutale druk van de gebeurtenissen.

Er zijn beloften gedaan om het onontbeerlijke gezag van de Staat te herstellen, de persoonlijke vrijheid te beschermen, de eerbied voor de goederen doelmatig te waarborgen en de voorziening in de vitale behoeften door de normale werking van de instellingen te verzekeren.

Die beloften zijn niet gehouden.

Regeren eist moed en vooruitzicht.

Waar thans geen voorzieningen worden getroffen tegen een toestand waarvan de erge en pijnlijke gevolgen nog eenieder voor ogen staan, ontbreken beide.

De Belgische Staat, met verlamming bedreigd, is kwetsbaar gebleken.

In deze toestand moet verbetering komen.

De ervaring leert dat de instellingen ontaarden en vervallen wanneer de regeringen ze niet op tijd weten te beschermen.

D. De staat van nood in het vergelijkend recht.

Zelfs het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1), dat nochtans de hoogste bescherming verleent aan en de recentste en strengste internationale oorkonde is op het gebied van de persoonlijke vrijheid, bekrachtigt het beginsel ervan. Het bepaalt in artikel 15 dat de Verdragsluitende Staten, in tijd van oorlog of « in geval van enig andere noodtoestand welke het bestaan van het volk bedreigt », maatregelen kunnen nemen welke afwijken van de verplichtingen ingevolge het Verdrag. De afwijking is voorzien voor gebeurtenissen van binnenlandse aard.

Andere artikelen bepalen dat beperkingen kunnen worden gesteld aan de grondrechten die ze opsommen en met name aan de onschendbaarheid van de woning, het briefgeheim, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en vereniging, wanneer die beperkingen « in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde... » (2). Sommige van die beperkingen kunnen zelfs nodig zijn in het belang van « het economisch welzijn van het land » (3).



De meeste democratieën, ongeacht of zij streng parlementair zijn dan wel meer overwicht geven hetzij aan de « president » of dan weer aan de parlementaire vergadering, hebben in hun wetgeving doelmatige bepalingen ter beschikking om zware crises van de openbare orde tegemoet te treden.

(1) Goedgekeurd door de Belgische wet van 13 mei 1955, *Staatsblad* van 19 augustus 1955.

(2) Verdrag, art. 8, 9, 10 en 11.

(3) Verdrag, art. 8.

On ne saurait sans danger aller, dans ce domaine, aussi loin que le législateur français qui, parti de la loi du 8 août 1849 sur l'état de siège, en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat (1), pour atteindre des objectifs qui dépassent sensiblement le but que les auteurs de la présente proposition de loi se sont assignés, a créé un arsenal législatif et constitutionnel qui, en fin de compte, reconnaît au Président de la République une compétence discrétionnaire (2). L'ensemble de ces dispositions met, de manière frappante, en lumière le caractère particulièrement raisonnable et mesuré du système qu'entend instituer la proposition dont les motifs sont exposés ici.

..

Aux Etats-Unis existe l'état d'*emergency*, qui se caractérise par une situation où il est nécessaire et urgent de faire fléchir les principes juridiques en restreignant les libertés individuelles. L'*emergency* naît notamment de l'insurrection, des crises économiques et des troubles sociaux.

Lorsque le Congrès déclare l'état d'*emergency* en raison d'un péril pour l'Etat, sur le plan intérieur, l'effet est de rendre *reasonable* les mesures restrictives de la liberté.

La Constitution fédérale des Etats-Unis prévoit d'autre part, que le *habeas corpus* peut être suspendu, lorsque la sécurité publique le requiert, en cas de *rebellion*.

En dehors de ces règles de *common law* et de cette disposition constitutionnelle, il existe aux Etats-Unis, sur ce terrain, une législation complémentaire importante et efficace.

**

La Grande Bretagne, considérée toujours, à juste titre, comme le modèle du régime parlementaire et le bastion de la liberté individuelle, connaît aussi l'état d'*emergency*. Pour maintenir le « *Kings peace* », la *common law* admet la déclaration de cet état et la restriction des droits individuels, même en dehors de tout

(1) La loi sur l'état de siège a été modifiée et complétée par la loi du 3 avril 1878.

(2) En adoptant la loi du 3 avril 1955, que fit voter le gouvernement Edgar Faure, lequel en avait repris le projet à M. Mendes-France, le législateur français a institué l'état d'urgence et l'état d'urgence aggravé. Outre l'extension de la compétence des juridictions militaires, la loi prévoit notamment l'interdiction de séjour, l'assignation à résidence forcée, la réquisition des personnes et des biens, un très large accroissement de la compétence des préfets et la remise des armes. L'état d'urgence aggravé étend le droit de perquisition et permet une censure générale sur toutes les formes d'information et de diffusion de la pensée. Les pouvoirs exorbitants que prévoit cette législation se combinent avec ceux qu'étend la loi du 7 août 1955 et la loi-cadre du 16 mars 1956 du gouvernement Guy Mollet, plusieurs fois reconduite. En vertu de cette dernière loi, le gouvernement est autorisé à prendre « toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances » et même à modifier par décret la législation. Ils se combinent aussi avec la loi du 17 mai 1958, qui déclare l'état d'urgence pour l'ensemble du territoire métropolitain, avec les pouvoirs exceptionnels attribués au général de Gaulle le 9 juin 1958 et étendus le 4 février 1960, et, surtout, avec le célèbre article 16 de la Constitution de 1958.

Men zou op dit gebied bezwaarlijk zover kunnen gaan als de Franse wetgever die, uitgaande van de wet van 8 augustus 1849 op de staat van beleg, bij dreigend gevaar voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat (1), ter bereiking van doeleinden die veel verder liggen dan de indieners van dit wetsvoorstel nastreven, een wettelijk en grondwettelijk 'arsenaal' hebben tot stand gebracht dat per slot van rekening aan de president van de Republiek discretionaire macht verleent (2). Dit geheel van bepalingen stelt ons in het licht hoe redelijk en gematigd de voorgestelde regeling is die het hier aangeboden voorstel wenst te voeren.

**

In de Verenigde Staten is voorzien in een staat van *emergency*, die gekenmerkt is door omstandigheden waarin het dringend noodzakelijk is de rechtsbeginselen te doen wijken door beperking van de persoonlijke vrijheden. *Emergency* ontstaat met name uit opstand, economische crisis en sociale troebelen.

Wanneer het Congres de staat van *emergency* afkondigt op grond van dreigend binnenlands gevaar voor de Staat, volgt daaruit dat de vrijheidbeperkende maatregelen *reasonable* worden.

De federale grondwet van de Verenigde Staten bepaalt aan de andere kant dat het *habeas corpus* kan worden geschorst wanneer de openbare veiligheid zulks eist in geval van *rebellion*.

Naast deze regelen van *common law* en deze grondwettelijke bepaling beschikken de Verenigde Staten op dit gebied nog over andere belangrijke en doeltreffende wetten.

**

Ook Groot-Brittannië, dat altijd terecht beschouwd is als het voorbeeld van een parlementaire regeringsvorm en de burcht van de persoonlijke vrijheid, kent een staat van *emergency*. De *common law* neemt aan dat, met het oog op de handhaving van de « *King's peace* », die staat mag worden afgekondigd en de per

(1) De wet op de staat van beleg is gewijzigd en aangevuld door de wet van 3 april 1878.

(2) De Franse wetgever heeft de staat van nood (état d'urgence) en de staat van dringende nood (état d'urgence aggravé) ingevoerd bij de wet van 3 april 1955 waarvan de goedkeuring werd gevraagd door de regering Edgar Faure die het ontwerp ervan van de heer Mendes-France had overgenomen. De wet voorziet behalve in de uitbreiding van de bevoegdheid van de militaire rechtbanken, onder meer ook in een verblijfverbod, in de toewijzing van een verplichte verblijfplaats, de vordering van personen en goederen, een zeer sterke uitbreiding van de bevoegdheid van de prefecten en de inlevering van de wapens. De staat van dringende nood verruimt het recht van huiszoeking en maakt een algemene censuur mogelijk van alle vormen van voorlichting en meningsuiting. De buitensporige bevoegdheden bij de wet verleend worden gecumuleerd met die van de wet van 7 augustus 1955 en de kaderwet van 16 maart 1956 van de regering Guy Mollet, welke wet herhaaldelijk is verlengd. Krachtens deze laatste wet kan de regering « alle door de omstandigheden geboden uitzonderingsmaatregelen nemen » en zelfs de wetten bij decreet wijzigen. Zij worden ook gecumuleerd met de wet van 17 mei 1958 die de staat van nood afkondigt voor het gehele moederlandse grondgebied, met de uitzonderlijke bevoegdheden die aan Generaal de Gaulle zijn verleend op 9 juni 1958 en uitgebreid werden op 4 februari 1960, en vooral met het beruchte artikel 16 van de Grondwet van 1958.

texte de droit positif, en cas de circonstances exceptionnelles, comme l'insurrection et les troubles intérieurs.

En vertu de l'*Emergency Powers Act* (1920), le Roi peut proclamer l'état d'urgence en cas de grève ou lorsqu'il apparaît que des actes commis, sur une grande échelle, compromettent le ravitaillement en denrées et en combustibles, l'éclairage, les moyens de locomotion ou tous les autres besoins vitaux. Cette législation de nature permanente a été appliquée lors de la grève dans les charbonnages en 1921, lors de la grève générale en 1926, et lors des grèves des chemins de fer en 1949 et en 1955. Les *Emergency Powers Act* de 1939 et de 1910 confirment cette législation. Les pouvoirs attribués à la Couronne sont comparables à ceux reconnus chez nous à l'Exécutif en cas de « temps de guerre », mais portent aussi bien sur les menaces extérieures que sur les menaces et les troubles intérieurs.

*
**

En Italie, c'est la Constitution même qui prévoit la possibilité pour le gouvernement d'adopter des mesures provisoires qui ont force de loi dans des cas extraordinaires de nécessité ou d'urgence (1). Le gouvernement lui-même peut adopter *dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence* des mesures ayant force de loi. Mais, il doit les soumettre le jour-même aux Chambres en vue de les voir convertir en actes législatifs. La République a aussi intégré dans sa législation, par la loi du 8 mars 1949, un état de siège civil fondé sur les nécessités de l'ordre et de la sécurité publiques.

*
**

Le droit de nécessité (staatsnoodrecht) existe aussi aux Pays-Bas (2). Il comprend un ensemble de règles de droit édictées en prévision de situations exceptionnelles, qui permettent de déroger à la législation ordinaire.

Il faut citer en premier lieu l'article 217 de la loi communale (3) qui donne compétence au bourgmestre pour requérir l'armée en cas de mouvements séditionnels, d'attroupements ou d'autres troubles apportés à l'ordre public. Dans les mêmes cas, ce magistrat communal peut intervenir aux lieux et places du conseil communal pour prendre des ordonnances générales de police (article 220 de la loi communale).

La Constitution des Pays-Bas, tout en reconnaissant les libertés fondamentales, prévoit que la loi peut en limiter l'exercice. Tantôt elle précise les cas dans lesquels ces limitations peuvent intervenir — seule la nécessité de maintenir l'ordre public permet au légis-

soonlijke rechten mogen worden beperkt, zelfs bij gebreke van een positiefrechtelijke tekst, wanneer buitengewone omstandigheden aanwezig zijn zoals opstand en binnenlandse troebelen.

Krachtens de *Emergency Powers Act* (1920) kan de Koning de staat van nood afkondigen in geval van staking of wanneer blijkt dat op grote schaal gepleegde daden de bevoorrading in voedingswaren en in brandstoffen, de verlichting, de verkeersmiddelen of alle andere vitale behoeften in het gedrang brengen. Die wet, die permanent van kracht is, werd toegepast ten tijde van de staking in de steenkolenmijnen in 1921, bij de algemene staking in 1926 en bij de spoorwegstakingen in 1949 en 1955. De *Emergency Powers Act* van 1939 en die van 1940 bekrachtigen de wet van 1920. De macht die aan de Kroon wordt verleend, kan vergeleken worden met die welke de uitvoerende macht bezit in « oorlogstijd », maar ze geldt zowel in geval van uitwendige dreiging als in geval van inwendig gevaar en troebelen.

*
**

In Italië voorziet de Grondwet zelf in de bevoegdheid voor de regering om voorlopige maatregelen met kracht van wet te nemen in uitzonderlijke gevallen van nood of dringende spoed (1). De regering kan *in uitzonderlijke gevallen van nood en dringende spoed* voorzieningen met kracht van wet treffen. Maar zij moet ze de dag zelf voorleggen aan de Kamers ten einde ze te laten omzetten in wetten. De Republiek heeft bij de wet van 8 maart 1949 ook voorzien in een burgerlijke staat van beleg ter voldoening aan de eisen van de openbare orde en veiligheid.

*
**

Ook in Nederland bestaat het staatsnoodrecht (2). Het is een geheel van rechtsregelen uitgevaardigd met het oog op uitzonderlijke toestanden en krachtens welke van de gewone wetgeving kan worden afgeweken.

In de eerste plaats moet worden gewezen op artikel 217 van de Gemeentewet (3), dat de burgemeester bevoegd verklaart de hulp van het krijgsvolk te vorderen in geval van oproerige beweging, van samenscholing of andere stoornis der openbare orde. In die gevallen kan de burgemeester ook in plaats van de gemeenteraad optreden om algemene voorschriften van politie uit te vaardigen (artikel 220 van de Gemeentewet).

De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden erkent de fundamentele vrijheden, maar bepaalt dat de wet de uitoefening ervan kan beperken. In sommige gevallen bepaalt zij nader wanneer die beperkingen kunnen worden ingevoerd — het recht van vereniging

(1) Constit. art. 77.

(2) J. Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht, Zwolle, 1953, p. 473 à 485; C.W. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 4^e druk, 1950, p. 75, 470 à 482; voir aussi Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht*, 1947, II, p. 412 et suiv.

(3) Il faut aussi signaler une législation parallèle : le Politiebesluit 1945 qui a apporté des dérogations à l'article 217 de la loi communale.

(1) Grondwet, artikel 77.

(2) J. Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht, Zwolle, 1953, blz. 473 tot 485; C.W. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 4^e druk, 1950, blz. 75, 470 tot 482; zie ook Kranenburg, *Het Nederlandsch Staatsrecht*, 1947, II, blz. 412 vv.

(3) Ook moet worden gewezen op een overeenkomstige wettelijke regeling, namelijk het Politiebesluit 1945 dat afwijkingen van artikel 217 van de Gemeentewet heeft bepaald.

lateur d'apporter des restrictions au droit de réunion et d'association (1) — tantôt elle omet de préciser cette condition.

En vertu de l'article 203 de la Constitution, qui a été inséré dans la charte à l'occasion de la révision de 1948, certaines compétences constitutionnellement réservées à des organes du pouvoir civil en vue du maintien de l'ordre public et de la police, peuvent être transférées à d'autres organes du même pouvoir. C'est pour assurer l'application de ce texte qu'a été votée la loi du 23 juillet 1952 sur les compétences extraordinaires du pouvoir civil (wet over de buitengewone bevoegdheden van het burgerlijk gezag). Ce texte distingue deux périodes : la première, dénommée période de vigilance accentuée (verhoogde waakzaamheid), la deuxième, période de situation civile d'exception (burgerlijke uitzonderingstoestand). Si, au cours de la première, certaines restrictions peuvent être apportées aux libertés constitutionnelles, si notamment une résidence forcée peut être assignée aux suspects, les conséquences juridiques de l'ouverture de la seconde période sont plus graves : les visites domiciliaires sont autorisées sans que les cas dans lesquels elles peuvent avoir lieu soient déterminés. Le Ministre de l'Intérieur et le Commissaire de la Reine se sont aussi vu confier le pouvoir d'interner toute personne qui est justement soupçonnée de mettre en danger l'ordre public, la tranquillité ou la sécurité publique. Des garanties existent pour empêcher la prolongation des internements injustifiés.

*
**

Le droit constitutionnel suisse garantit sans doute aussi les libertés du citoyen, mais sous une réserve : celle de l'ordre public. Cette réserve générale permet de limiter les libertés constitutionnelles tant pour la protection de la collectivité nationale que pour la sécurité de l'Etat. Les libertés individuelles ne peuvent être détournées de leur objet pour saper les fondements mêmes de l'Etat (2).

Mais, l'exécutif, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, ne peut se fonder sur cette réserve en faveur de l'ordre public, pour porter atteinte aux libertés individuelles des particuliers, que *dans la mesure où il s'agit de parer, à la suite d'événements déterminés, à un trouble ou à un danger constituant une menace immédiate et directe pour la sécurité, la santé ou la moralité publiques, trouble ou danger qui ne pourrait être écarté par la promulgation de dispositions législatives à cause de la lenteur de la procédure législative ordinaire* (3).

En dehors de cette hypothèse, les limitations aux libertés des citoyens ne peuvent être ordonnées que par la loi ou, exceptionnellement, par une autorité exerçant le pouvoir réglementaire en vertu de pouvoirs à elle expressément conférés par la loi.

*
**

(1) Const. art. 9.

(2) Kassationshof, 5 février 1940, en cause Schaad et Janser, Bumbacker, a.a. O., S. 84.

(3) B.G.E., 83, 1, 117.

en vergadering kan slechts worden beperkt in het belang der openbare orde (1) —, maar in andere gevallen laat zij na dat te doen.

Krachtens artikel 203 van de Grondwet, dat hierin is opgenomen bij de herziening van 1948, kunnen sommige grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie overgaan op andere organen van burgerlijk gezag. Ter uitvoering van deze bepaling werd de wet van 23 juli 1952 regelende buitengewone bevoegdheden van burgerlijke gezag aangenomen. Die wet kent het instellen van twee toestanden : de toestand van verhoogde waakzaamheid en de burgerlijke uitzonderingstoestand. Gedurende de eerste toestand kunnen sommige perken worden gesteld aan de grondwettelijke vrijheden en kan met name aan de verdachten een verplichte verblijfplaats worden toegewezen, maar de juridische gevolgen van de instelling van de tweede toestand zijn veel zwaarder : het betreden van de woning is toegelaten, zonder dat nader wordt bepaald in welke gevallen zulks kan geschieden. De Minister van Binnenlandse Zaken en de Commissaris van de Koningin zijn bevoegd iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde, rust en veiligheid in gevaar zal brengen, te doen interneren. Waarborgen zijn bepaald om de duurverlenging van ongegronde internering te verhinderen.

*
**

Het Zwitsers grondwettelijk recht waarborgt natuurlijk ook de vrijheden van de burgers, maar onder één voorbehoud : de openbare orde. Dit algemeen voorbehoud maakt het mogelijk de grondwettelijke vrijheden te beperken zowel met het oog op de bescherming van de nationale gemeenschap als met het oog op de veiligheid van de Staat. De persoonlijke vrijheden kunnen worden misbruikt om de grondvesten zelf van de Staat aan te tasten (2).

De Uitvoerende Macht mag bij de uitoefening van haar administratieve-politiebevoegdheid evenwel op deze uitzondering ten behoeve van de openbare orde slechts steunen *in zoverre, als gevolg van bepaalde gebeurtenissen, het hoofd moet worden geboden aan troebelen of gevaar die een onmiddellijke en rechtstreekse bedreiging vormen voor de veiligheid*, de openbare gezondheid of de openbare zedelijkheid, en die troebelen of dat gevaar niet door de uitvaardiging van wetgevende bepalingen bezworen mochten kunnen worden wegens de traagheid van de gewone wetgevingsprocedure (3).

Buiten dit geval kunnen aan de vrijheden van de burgers slechts perken worden gesteld bij de wet of, uitzonderlijk, door een gezagsorgaan dat de verordenende bevoegdheid uitoefent krachtens een uitdrukkelijke opdracht door de wet.

*
**

(1) Grondwet, artikel 9.

(2) Kassationshof, 5 februari 1940, inzake Schaad en Janser, Bumbacker, a.a. O., S. 84.

(3) B.G.E., 83, 1, 117.

La République fédérale d'Allemagne jouit aussi — comme les Länder d'ailleurs — de dispositifs de protection analogues de ses institutions démocratiques. La loi fondamentale, promulguée le 23 mai 1949, contient notamment une disposition, qui tient compte du fond même de ces droits et de leur justification plus que de leur caractère formel : l'article 18 attribue compétence au Tribunal constitutionnel fédéral pour prononcer soit la déchéance du droit, soit sa limitation, à charge de celui qui abuse de la liberté d'opinion et de ses dérivés, dans le but de combattre l'ordre constitutionnel, libéral et démocratique de la République (1).

*
**

Lors de la revision d'où est issue la Constitution hellénique en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1952, fut instauré en Grèce un régime plus rigoureux que le précédent. Il permet la proclamation de l'état de siège — et donc les restrictions que cet état implique — en cas de troubles graves ou de menace manifeste contre l'ordre public et la sécurité du pays, provenant de dangers intérieurs. La proclamation n'exige plus, comme sous le régime antérieur, une autorisation préalable de la Chambre, même lorsque celle-ci est en session.

L'article 91 de la Constitution est ainsi conçu : ... en cas de troubles graves ou de menace manifeste contre l'ordre public et la sécurité du pays provenant de dangers intérieurs, le Roi peut, sur proposition du Conseil des ministres, suspendre par décret sur toute l'étendue ou sur une partie du territoire, la force des articles 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 95 et 97 de la Constitution, ou de certains de ceux-ci, et, en mettent en application la loi sur l'état de siège, instituer des tribunaux d'exception. Les mesures prises en vertu du présent article sont communiquées sans délai à la Chambre dans sa première séance tenue après leur publication, afin d'être approuvées ou abrogées... ».

*
**

Des dispositions analogues existent à Chypre (2), dans la plupart des Etats de l'Amérique latine, notamment en Argentine, en Bolivie, au Brésil, au Mexique, en Uruguay et aussi dans un grand nombre de pays Afro-asiatiques, comme l'Inde, le Pakistan, la Birmanie, Ceylan et les Philippines.

On ne saurait, dans les présents développements, décrire et comparer ces diverses doctrines, qui comportent toutes, en cas de danger pour le fonctionnement des institutions, un régime de restrictions des droits individuels. Mais, le fait qu'elles ont été de la sorte mises en œuvre sur le plan constitutionnel et législatif révèle qu'à travers les variations de régimes, dans toutes les démocraties qui constituent des

Ook de Bondsrepubliek Duitsland beschikt — evenals de Länder trouwens — over een gelijksoortige wetgeving tot bescherming van de democratische instellingen. In de Grondwet die op 23 mei 1949 werd afgekondigd, is onder meer een bepaling vervat die meer bezorgdheid toont voor de eigenlijke inhoud van die rechten en hun diepere grondslag dan voor hun louter formele instandhouding : artikel 18 verleent aan het « *Bundesverfassungsgericht* » bevoegdheid om het genot van de fundamentele rechten geheel of gedeeltelijk te ontnemen aan degene die de vrije meningsuiting en de daarmee samenhangende rechten misbruikt om het vrije democratische grondwettelijke bestel van de Republiek te bestrijden (1).

*
**

De Griekse grondwet, zoals die na herziening sinds 1 januari 1952 geldt, heeft een strengere regeling dan de vroegere ingevoerd. Deze regeling maakt het mogelijk de staat van beleg — met de daaraan verbonden beperkingen — uit te roepen in geval van ernstige troebelen of kennelijke bedreiging tegen de openbare orde en de veiligheid van het land als gevolg van binnenlands gevaar. Voor de uitroeping van die staat is niet meer, zoals onder de vroegere regeling, een voorafgaande machtiging van de Kamer vereist, zelfs niet gedurende de zitting.

Artikel 91 van de Grondwet luidt als volgt : « ... in geval van ernstige troebelen of kennelijke bedreiging tegen de openbare orde en de veiligheid van het land als gevolg van binnenlands gevaar, kan de Koning, op voorstel van de Raad van Ministers, bij decreet over het gehele grondgebied of een deel ervan de uitwerking van de artikelen 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 95 en 97 van de Grondwet of van sommige van deze artikelen schorsen en uitzonderingsrechtbanken instellen door de wet op de staat van beleg toepasselijk te verklaren. De voorzieningen getroffen krachtens dit artikel worden ter goedkeuring of opheffing onverwijld aan de Kamer medegedeeld in haar eerste vergadering na hun bekendmaking... ».

*
**

Soortgelijke bepalingen bestaan ook in Cyprus (2), in de meeste staten van Latijns Amerika en met name in Argentinië, Bolivia, Brazilië, Mexico, Uruguay, alsmede in een groot aantal Afro-Aziatische landen zoals India, Pakistan, Birma, Ceylon en de Filipijnen.

Het is onbegonnen werk in deze toelichting een beschrijving te geven en een vergelijking te maken van de verschillende doctrines die alle, in geval van gevaar voor de werking van de instellingen, voorzien in een beperking van de persoonlijke rechten. Maar het feit dat zulke beperkingen op het grondwettelijk zowel als op het wettelijke vlak zijn tot stand gebracht, bewijst

(1) Cons. Von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin, Frankfurt a. M., 1953, pp. 113 et suiv., 486 et suiv.

(2) *Const.* 16 août 1960, art. 183 : En cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la République ou d'une partie de celle-ci, le Conseil des Ministres aura le pouvoir ... de faire une proclamation d'état d'urgence.

(1) Cf. Von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin, Frankfurt a.M., 1953, blz. 113 vv., 486 vv.

(2) Grondwet, 16 augustus 1960, artikel 183 : In geval van oorlog of een ander openbaar gevaar dat het leven van de Republiek of van een deel ervan bedreigt, heeft de Raad van Ministers de bevoegdheid... om de staat van nood uit te roepen.

régimes « ouverts », non seulement les parlementaires, mais aussi des juristes éminents, des spécialistes de la science politique et des sociologues, ont très généralement approuvé le principe-même de l'état d'urgence, que ne rejette que la structure autoritaire des démocraties populaires.

E. Régime des garanties dans l'état d'urgence.

Mais, si une démocratie libérale doit avoir une législation adéquate aux circonstances exceptionnelles qui menacent son existence-même, il convient, d'une part, d'entourer l'avènement de l'état d'urgence d'un maximum de garanties et, d'autre part, de tracer clairement les conditions et les limites d'application des mesures qui répondent à ce souci de protection des institutions.

Aussi, la présente proposition trace-t-il ici des principes d'une grande vigueur, qui sont de nature à éviter que la déclaration de l'état d'urgence soit détournée de son but fondamental :

1° Il faut que les circonstances exceptionnelles soient objectivement appréciées et que l'impossibilité d'exercer normalement les attributions qui incombent à la puissance publique, soit constatée.

2° Pour déterminer ce que sont des circonstances exceptionnelles appréciées objectivement par le Parlement, la présente proposition de loi ne s'est pas arrêtée aux conditions d'application très larges de la législation française. Elle s'est plutôt inspirée des critères du droit du Royaume-Uni. Il doit s'agir de troubles graves ou de menaces manifestes contre l'ordre public ou la sécurité du pays ou de cas graves d'insurrection, de rébellion, de calamité publique ou de grève qui compromettent la sécurité, la salubrité, la tranquillité, le ravitaillement en denrées ou en combustibles, l'éclairage, les moyens d'énergie ou de locomotion ou tous autres besoins vitaux.

3° La disposition générale instituant l'état d'urgence doit être prise à l'occasion d'événements d'actualité. Il s'agit, en effet, d'une mesure, impérieusement requise, de protection des institutions, qui ne saurait être une entreprise de réaction sociale.

4° Les dérogations à l'exercice des pouvoirs et les restrictions extrêmement importantes du régime des libertés individuelles que prévoient les arrêtés-lois des 11 octobre 1916 et 12 octobre 1918 pour le « temps de guerre » — qui peut exister d'ailleurs en dehors de toutes hostilités — et pour l'« état de siège » ne dépendent que d'un simple acte de l'exécutif. Il en est ainsi dans la plupart des législations étrangères aussi. Lorsque les mesures que l'on fait peser sur l'Etat sont dues à une situation intérieure, il paraît souhaitable que le Parlement lui-même puisse en décider. Cela suppose que la Communauté nationale elle-même soit consciente de la situation et de ses dangers, comme de la nécessité des restrictions que celle-ci comporte. C'est

dat, over de regimeverschillen heen, in alle democratieën die « open » staatsregelingen vormen, niet alleen de parlementsleden maar ook voortreffelijke rechtsgeleerden, deskundigen in de politieke wetenschappen en sociologen bijna zonder uitzondering het principe zelf van de staat van nood goedkeuren, welk principe slechts wordt verworpen door de autoritaire structuur van de volksdemocratieën.

E. Waarborgen betreffende de staat van nood.

Een liberale democratie moet wel beschikken over een passende wetgeving met het oog op de uitzonderlijke omstandigheden die haar bestaan zelf bedreigen, maar enerzijds moet de instelling van de staat van nood met de grootst mogelijke waarborgen worden omringd en anderzijds moeten de omstandigheden waaronder en de perken waarbinnen deze maatregelen tot bescherming van de instellingen toepasselijk zijn, nauwkeurig worden bepaald.

Ons voorstel voorziet dan ook op dit gebied in strenge eisen om te verhinderen dat de uitroeping van de staat van nood voor andere oogmerken dan ter bereiking van het eigenlijke doel zou worden misbruikt :

1° De uitzonderlijke omstandigheden moeten objectief worden beoordeeld en de onmogelijkheid om de bevoegdheden van de openbare macht normaal uit te oefenen moet worden vastgesteld.

2° Bij de bepaling van de uitzonderlijke omstandigheden die door het Parlement objectief worden beoordeeld, is dit voorstel van wet niet uitgegaan van de zeer ruime toepasselijkheid van de Franse wetgeving. Het is veeleer geïnspireerd op de rechtsnormen van het Verenigd Koninkrijk. Het moet gaan om ernstige troebelen of kennelijke bedreigingen tegen de openbare orde of de veiligheid van het land of om ernstige gevallen van opstand, wederspanning, openbare calamiteit of staking die een bedreiging vormen van de veiligheid, de gezondheid, de rust, de bevoorrading in waren of in brandstoffen, de verlichting, de energiebronnen, de verkeersmiddelen of alle andere vitale behoeften.

3° De algemene bepaling tot instelling van de staat van nood moet worden genomen naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. Het betreft immers een dringend vereiste maatregel tot bescherming van de instellingen, welke maatregel geen streven naar sociale reactie mag dekken.

4° De afwijking van de normale uitoefening van de macht en de uiterst belangrijke beperkingen van de persoonlijke vrijheden bepaald in de besluitwetten van 11 oktober 1916 en 12 oktober 1918 voor de « tijd van oorlog » — die trouwens afgezien van vijandelijkheden kan bestaan — en voor de « staat van beleg », hangen slechts af van een eenvoudige handeling van de Uitvoerende Macht. Dit is ook meestal zo in het buitenland. Maar wanneer de maatregelen waarmee men de Staat bezwaart, terug te voeren zijn op een binnenlandse toestand, lijkt het beter dat het Parlement zelf kan beslissen. Dit veronderstelt dat de nationale gemeenschap zelf zich rekenschap geeft van de toestand en zijn gevaren, evenals van de noodzakelijkheid

là une garantie fondamentale qui est à la base même de la proposition.

5° L'initiative de la déclaration de l'état d'urgence appartient, comme en matière législative ordinaire, à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

6° Le pouvoir législatif n'admettra l'état d'urgence que lorsque le fonctionnement des institutions, la satisfaction des besoins vitaux ou l'ordre public sont sérieusement menacés.

7° Les pouvoirs exceptionnels et les restrictions que comporte l'état d'urgence, n'existent que pour un temps déterminé dont le maximum, qui ne peut dépasser trois mois, est fixé par la loi qui déclare l'état d'urgence.

8° Ce temps ne peut être prolongé que par la loi, chaque fois pour une période de durée déterminée, qui ne peut excéder trois mois.

9° Les mesures intervenues en état d'urgence cessent d'être en vigueur le jour où cet état prend fin. Toutefois, celles qui ont été prises régulièrement conservent leur valeur.

10° L'état d'urgence ne peut pas être déclaré si les Chambres ne sont pas réunies. Si les Chambres ont été ajournées, elle reprennent leurs fonctions. Si elles ont été dissoutes, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

11° La loi ayant déclaré l'état d'urgence est abrogée de plein droit en cas de dissolution ne fût-ce que d'une des Chambres.

12° Le droit de l'état d'urgence, étant un droit d'exception, est d'interprétation restrictive.

13° Il ne serait pas admissible que l'action des autorités compétentes pour prendre, en état d'urgence, dans le cadre de la compétence qui leur est attribuée, les mesures que cette situation exceptionnelle comporte, puissent être entravées, voire paralysées, par l'exercice des recours devant le Conseil d'Etat. Aussi, la présente proposition suspend-elle, pour les actes et règlements des diverses autorités administratives, pris en vertu de la loi déclarant l'état d'urgence, l'application de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946.

R. GILLON.

van de beperkingen die eruit voortvloeien. Dit is een fundamentele waarborg, die de hoeksteen van het voorstel vormt.

5° Het initiatief voor de uitroeping van de staat van nood ligt, zoals op het gebied van de gewone wetgeving, bij ieder van de drie takken van de wetgevende macht.

6° De wetgevende macht zal de staat van nood slechts aannemen wanneer de werking van de instellingen, de voorziening in de vitale behoeften of de openbare orde ernstig zijn bedreigd.

7° De uitzonderlijke machten en de beperkingen verbonden aan de staat van nood, gelden slechts voor een bepaalde tijd, waarvan de langste duur, die drie maanden niet mag overschrijden, vastgesteld wordt in de wet die de staat van nood afkondigt.

8° Deze tijd mag slechts worden verlengd bij de wet, telkens voor een periode van bepaalde duur, die drie maanden niet mag overschrijden.

9° De maatregelen die in staat van nood genomen worden, houden op van kracht te zijn de dag waarop die staat een einde neemt. De voorzieningen die regelmatig zijn getroffen, behouden evenwel hun bindende kracht.

10° De staat van nood kan niet worden uitgeroepen wanneer de Kamers niet bijeen zijn. Zijn de Kamers op reces, dan nemen zij hun bevoegdheid weder op. Zijn ze ontbonden, dan nemen de oude Kamers hun bevoegdheid weder op totdat de nieuwe Kamers bijeen zijn.

11° De wet die de staat van nood heeft uitgeroepen, is van rechtswege opgeheven ook wanneer slechts één Kamer wordt ontbonden.

12° Het staatsnoodrecht, dat uitzonderingsrechts is, wordt restrictief uitgelegd.

13° Het ware niet aan te nemen dat de actie van de overheidsorganen die bevoegd zijn om in staat van nood en binnen het raam van de bevoegdheden die haar zijn toegewezen, maatregelen te nemen om in deze uitzonderingstoestand te voorzien, gehinderd of verlamd zou kunnen worden door beroep bij de Raad van State. Dit voorstel schorst dan ook de toepassing van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 ten aanzien van de handelingen en verordeningen van de verschillende administratieve gezagsorganen, die krachtens de wet tot invoering van de staat van nood zijn genomen.

Proposition de loi portant l'installation d'un état d'urgence.

ARTICLE PREMIER.

L'état d'urgence peut être déclaré lorsque des cas graves de rébellion en groupe contre la force publique ou la police, d'insurrection, de calamité publique ou de grève compromettent l'ordre public, la sécurité, le fonctionnement des services publics, la salubrité, la tranquillité publiques, le ravitaillement en denrées ou en combustibles, l'éclairage, les moyens d'énergie ou de locomotion ou tous autres besoins vitaux de la collectivité nationale.

ART. 2.

L'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi. La loi en fixe la durée. Celle-ci ne peut dépasser trois mois, à moins d'être prolongée par la loi pour une ou plusieurs périodes de trois mois maximum.

ART. 3.

L'état d'urgence ne peut être déclaré si les Chambres ne sont pas réunies. Si elles ont été ajournées, elles reprennent leurs fonctions. Si elles ont été dissoutes, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

ART. 4.

Les mesures prises en vertu de la loi déclarant l'état d'urgence cessent d'être en vigueur le jour où celui-ci prend fin.

ART. 5.

La loi déclarant l'état d'urgence désigne les parties du territoire auxquelles il s'applique.

ART. 6.

Pendant la durée de l'état d'urgence, le Roi peut exercer tous les pouvoirs de police. Il peut déléguer tout ou partie de ces pouvoirs aux gouverneurs de province et aux commissaires d'arrondissement.

ART. 7.

Le Roi peut, de l'avis conforme du Conseil des Ministres, attribuer aux autorités qu'il désigne tout ou partie des pouvoirs déterminés à l'article 8 de la présente loi.

Voorstel van wet houdende instelling van een staat van nood.

EERSTE ARTIKEL.

De staat van nood kan worden uitgeroepen, wanneer de openbare orde, de veiligheid, de werking van de openbare diensten, de openbare gezondheid, de openbare rust, de bevoorrading in waren of brandstoffen, de verlichting, de energiebronnen, de verkeersmiddelen of een andere vitale behoefte van de nationale gemeenschap in het gedrang worden gebracht door ernstige gevallen van wederspanning in groepsverband tegen de gewapende macht of de politie, van opstand, van openbare calamiteit of van staking.

ART. 2.

De staat van nood kan slechts uitgeroepen worden bij de wet. De wet bepaalt de duur ervan. Deze mag drie maanden niet overschrijden, tenzij hij bij de wet verlengd wordt voor een of meer tijdvakken van ten hoogste drie maanden.

ART. 3.

De staat van nood kan niet worden uitgeroepen wanneer de Kamers niet bijeen zijn. Zijn zij op reces, dan nemen zij hun bevoegdheid weder op. Zijn zij ontbonden, dan nemen de oude Kamers hun bevoegdheid weder op totdat de Kamers die in hun plaats moeten komen, bijeen zijn.

ART. 4.

De maatregelen genomen krachtens de wet die de staat van nood uitroept, houden op van kracht te zijn de dag waarop de noodtoestand een einde neemt.

ART. 5.

De wet tot uitroeping van de staat van nood wijst de delen van het grondgebied aan waar hij toepasselijk is.

ART. 6.

Tijdens de staat van nood kan de Koning alle politiebevoegdheden uitoefenen. Hij kan deze bevoegdheden geheel of ten dele overdragen aan de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen.

ART. 7.

De Koning kan, op eensluidend advies van de Ministerraad, de bevoegdheden bepaald in artikel 8 van deze wet geheel of ten dele opdragen aan het overheidsorgaan dat hij aanwijst.

ART. 8.

Dans les territoires en état d'urgence, les autorités civiles spécialement désignées par le Roi à cet effet peuvent sous la responsabilité du ministre que le Roi désigne :

1° éloigner des lieux où elles pourraient nuire, les personnes dont la présence est de nature à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics;

2° faire procéder par tous officiers de police judiciaire à toutes perquisitions et saisies de jour et de nuit, même au domicile des citoyens et à des fouilles et explorations corporelles;

3° ordonner la remise des armes et munitions;

4° interdire et empêcher les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre;

5° interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures qu'elles désignent;

6° assurer le service, le fonctionnement, l'organisation, la coordination et la protection des voies de communication et des moyens de transport;

7° procéder à la réquisition de personnes, de services, ou de biens mobiliers ou immobiliers en propriété ou en location, en ce compris les entreprises industrielles, commerciales et agricoles;

8° prendre toutes mesures pour assurer le maintien de la salubrité, de l'hygiène et de la santé publique, l'approvisionnement et le ravitaillement de la population et du cheptel.

ART. 9.

Les arrêtés pris en exécution d'une loi déclarant l'état d'urgence suspendent la force obligatoire des lois et règlements incompatibles avec ceux-ci.

ART. 10.

Sans préjudice de ce qui est prévu à l'article 12 de la présente loi, les infractions aux arrêtés pris en exécution d'une loi déclarant l'état d'urgence, sont punies d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de 100 francs.

ART. 11.

Tout titulaire d'une fonction, office ou emploi public, toute personne chargée d'un service public, tout administrateur, employé ou agent d'un établissement public, d'un service autorisé ou concédé par l'Etat, la province ou la commune, doit, en cas de déclaration de l'état d'urgence, toute son activité à l'accomplissement des ordres qui lui sont donnés par ses chefs ou par les chefs à la disposition desquels il est mis.

ART. 12.

Toute personne visée à l'article 11 qui, en cas de déclaration de l'état d'urgence sur une partie du terri-

ART. 8.

In de gebieden onder staat van nood kunnen de burgerlijke overheidsorganen die de Koning daartoe in het bijzonder heeft aangewezen, onder de verantwoordelijkheid van de minister die de Koning aanwijst :

1° de personen wier aanwezigheid het optreden van de openbare overheid op de een of andere wijze kan hinderen, verwijderen uit de plaatsen waar zij schade zouden kunnen stichten;

2° bij dag en bij nacht alle huiszoekingen en beslagleggingen, zelfs in de woning van de burgers, en alle onderzoekingen aan de kleding en aan het lichaam doen verrichten door alle ambtenaren van gerechtelijke politie;

3° de inlevering van wapens en munitie bevelen;

4° vergaderingen verbieden en verhinderen die ongeordeligheden kunnen verwekken of doen voortduren;

5° het verkeer van personen en rijtuigen verbieden op de plaatsen en de uren die zij bepalen;

6° de dienst, de werking, de organisatie, de coördinering en de bescherming van verkeerswegen en transportmiddelen verzekeren;

7° personen, diensten en roerende of onroerende goederen, met inbegrip van industriële, commerciële en landbouwbedrijven, in eigendom of in huur opvorderen;

8° alle maatregelen nemen met het oog op de salubriteit, de hygiëne en de volksgezondheid, de bevoorrading en de voedselvoorziening van de bevolking en de veestapel.

ART. 9.

De besluiten ter uitvoering van een wet die de staat van nood uitroept, schorsen de verbindende kracht van de wetten en verordeningen die er niet mede verenigbaar zijn.

ART. 10.

Onverminderd het bepaalde in artikel 12 van deze wet, wordt de overtreding van de besluiten ter uitvoering van een wet die de staat van nood uitroept, gestraft met gevangenisstraf van drie maanden en geldboete van 100 frank.

ART. 11.

Iedere titularis van een openbaar ambt, bediening of betrekking, ieder die belast is met een overheidsdienst, iedere beheerder, bediende of beambte van een overheidsinstelling, van een dienst waarvoor vergunning of concessie is verleend door de Staat, de provincie of de gemeente, moet, wanneer de staat van nood is uitgeroepen, zijn werkzaamheid geheel wijden aan de uitvoering van de bevelen die hem worden gegeven door zijn meerderen of door de meerderen te wier beschikking hij is gesteld.

ART. 12.

De in artikel 11 bedoelde personen die, wanneer de Staat van nood is uitgeroepen over een deel van het

toire où elle exerce tout ou une partie de ses fonctions, abandonne sans ordre ou sans autorisation de l'autorité dont elle relève, le poste qui lui est confié, est punie d'un emprisonnement de un mois à un an, sans préjudice de sanctions disciplinaires.

ART. 13.

Le premier livre du Code pénal, sans exception du Chapitre VII est applicable aux infractions visées aux articles 10 et 12 de la présente loi.

R. GILLON.
L. MERCHERS.
R. GEORGE.
H. MAISSE.
R. MOTZ.
O. VANAUDENHOVE.

gebied waar zij hun ambt geheel of ten dele uitoef hun post verlaten zonder bevel of zonder toestem van de overheid waaronder zij ressorteren, w gestraft met gevangenisstraf van een maand to jaar, onverminderd de disciplinaire straffen.

ART. 13.

Het eerste boek van het Strafwetboek, met inb van Hoofdstuk VII, is toepasselijk op de misdre bedoeld in de artikelen 10 en 12 van deze wet.