

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1939-1940	N° 85		Zittingsjaar 1939-1940
N° 4-V : BUDGET	SEANCE du 11 Janvier 1940	VERGADERING van 11 Januari 1940	BEGROOTING N° 4-V

BUDGET

du Ministère de la Justice
pour l'exercice 1940.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)
PAR M. de LAVELEYE.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission vous propose d'adopter le budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1940 tel qu'il a été dressé par le Gouvernement.

Ce budget a été voté déjà par le Sénat en sa séance du 26 décembre 1939 par 117 voix contre 12 et 4 abstentions.

Tel qu'il avait été déposé à l'origine, le projet de budget élevait à :

Dépenses ordinaires...	fr. 331,996,840
Dépenses exceptionnelles ...	1,999,000

Total ... fr. 333,995,840

Des amendements déposés par le Gouvernement ont ensuite prévu :

Un crédit pour le subside à fournir en 1940 aux organismes entretenant des réfugiés (il s'agit du renouvellement du subside déjà accordé en 1939 et qui s'élevait alors à 6,000,000 de fr.) ... 8,000,000

Un crédit pour dépenses additionnelles résultant de la situation nouvelle créée par la mobilisation et consistant en frais d'internement d'étrangers suspects ou indésirables ainsi qu'en frais d'installation de nouveaux centres d'internement et dépenses imprévues ... 6,500,000

(1) La Commission, présidée par M. Mundelee, est composée de MM. Carton de Wiart, Delwaide, De Schryver, De Winde, du Bus de Warnaffe, Huart, Kluykens, Koelman, Maes. — Blume-Grégoire (Mme), Bohy, Brunet, Collard, Gruselin, Hossey, Craeybeekx. — de Laveleye, Devèze (M.), Van Glabbeke. — Romsée. — Lahaut.

BEGROOTING

van het Ministerie van Justitie
voor het dienstjaar 1940.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE (1) UITGEBRACHT
DOOR DEN HEER de LAVELEYE.

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Uw Commissie stelt U voor de begrooting van het Ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1940 goed te keuren, zooals opgemaakt door de Regeering.

Die begrooting werd reeds door den Senaat aangenomen, in de vergadering van 26 December 1939, met 117 tegen 12 stemmen, bij 4 onthoudingen.

Het ontwerp van begrooting, zooals aanvankelijk ingediend, bedroeg :

Aan gewone uitgaven ...	fr. 331,996,840
Aan uitzonderlijke uitgaven ...	1,999,000

Totaal ... fr. 333,995,840

Bij amendementen, later door de Regeering ingediend, werden nog voorzien :

Een krediet voor de toelage in 1940 te verleen aan de inrichtingen welke in het onderhoud van uitgewezenen voorzien (het geldt de vernieuwing van de in 1939 reeds toegekende subsidie, welke toen 6,000,000 fr. bedroeg) ... 8,000,000

Een krediet voor de aanvullende uitgaven voortspuitend uit den nieuwen toestand ontstaan door de mobilisatie en bestaande in kosten van interneering van verdachte of ongewenschte vreemdelingen, alsook kosten van nieuwe interneeringsinrichtingen, en onvoorziene uitgaven... 6,500,000

(1) De Commissie, voorgezeten door den H. Mundelee, bestaat uit HH. Carton de Wiart, Delwaide, De Schryver, De Winde, du Bus de Warnaffe, Huart, Kluykens, Koelman, Maes. — Blume-Grégoire (Mme), Bohy, Brunet, Collard, Gruselin, Hossey, Craeybeekx. — de Laveleye, Devèze (M.), Van Glabbeke. — Romsée. — Lahaut.

En définitive, le budget complet tel qu'il a été voté par le Sénat s'élève à ... fr. 348,495,840
Le budget de 1939 s'élevait à ... fr. 332,369,223

Le budget qui vous est soumis est donc en augmentation de ... fr. 16,126,617

sur l'exercice précédent.

Ce budget a été adopté par votre Commission, en sa séance du 3 janvier 1940, par 15 voix contre 2.

**

A cette occasion diverses observations ont été formulées.

La libération des condamnés à de courtes peines.

On a signalé que le Ministère de la Justice avait depuis quelques mois renoncé à l'incarcération ou au maintien en détention des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ne dépassant pas trois mois.

Les raisons de cette mesure sont la diminution des effectifs des gardiens par suite de la mobilisation, la nécessité d'évacuer certaines prisons considérées comme trop exposées parce qu'elles se trouvent à la périphérie du pays, l'encombrement des maisons de détention par l'afflux des étrangers incarcérés en exécution de l'arrêté-loi du 28 septembre 1939 et de militaires en prévention de Conseil de guerre.

Un membre a souligné que les condamnés ainsi relâchés vivent dans l'incertitude, ne savent s'ils seront repris de main; cela ne facilite par leur reclassement social.

Le Département nous a assuré que le problème était à l'étude. L'ouverture imminente d'un nouveau camp pour les étrangers permettra de dégorger les prisons et de revenir au régime normal pour les condamnations à intervenir.

En ce qui concerne les condamnations anciennes, on cherchera à les remplacer par des amendes lorsque la situation du condamné le permettra. Il est possible aussi qu'un système de surveillance par l'entremise des Comités de patronage et d'assistants sociaux soit mis à l'épreuve. Ceci constituerait l'expérience demandée par les partisans d'un essai du régime des « probation officers ».

Situation des auditeurs militaires suppléants.

Un membre a signalé que des auditeurs militaires suppléants, dont les fonctions sont absorbantes au point de

De volledige begrooting, zooals goedgekeurd door den Senaat, bedraagt ten slotte ... fr. 348,495,840
De begrooting voor 1939 bedroeg ... fr. 332,369,223

De u voorgelegde begrooting vertoont dus een vermeerdering van ... fr. 16,126,617

op het vorig dienstjaar.

Deze begrooting werd door uw Commissie, in haar vergadering van 3 Januari 1940, goedgekeurd met 15 tegen 2 stemmen.

**

Te dier gelegenheid, werden allerhande opmerkingen gemaakt.

Inrijheidstelling van veroordeelden tot straffen van korten duur.

Er werd op gewezen, dat het Ministerie van Justitie, sedert enkele maanden, heeft afgezien van de opneming in een gevangenis of van het behoud in staat van hechtenis van de personen die veroordeeld werden tot gevangenisstraffen welke 3 maanden niet te boven gaan.

Als redenen voor dezen maatregel, werden aangevoerd: de vermindering van het getal wachters, ten gevolge van de mobilisatie; de noodzakelijke ontruiming van sommige gevangenissen, beschouwd als te zeer blootgesteld, daar zij zich in de grensstreken van het land bevinden; de overbevolking van de strafgevangenissen ten gevolge van den toevloed van vreemdelingen aldaar opgenomen in uitvoering van de besluitwet van 28 September 1939 en van militairen die vóór den Krijgsraad moeten verschijnen.

Door een lid werd er op gewezen, dat de aldus vrijgelaten veroordeelden in onzekerheid leven, daar zij niet weten of zij niet terug zullen worden ingerekend; dit is niet van aard om hun herklasseering in de maatschappij te vergemakkelijken.

Het Departement gaf ons de verzekering dat het vraagstuk ter studie ligt. De zeer aanstaande opening van een nieuw kamp voor de vreemdelingen, zal toelaten de gevangenissen te ontlasten en terug te keeren tot een normaal regime voor de toekomende veroordeelingen.

Wat de vroegere veroordeelingen betreft, zal men uitzien om deze te vervangen door geldboeten, wanneer de toestand van den veroordeelde dit zal toelaten. Ook is het mogelijk, dat een stelsel van toezicht, door bemiddeling van Beschermingscomités en van maatschappelijke assistenten, bij wijze van proef wordt ingevoerd. Dit zou het experiment zijn, gevraagd door die welke zouden willen zien beproeven het stelsel der « probation officers ».

Toestand der plaatsvervangende krijgsauditeurs.

Een lid wees er op, dat plaatsvervangende krijgsauditeurs, wier functies zoo beslommerend zijn dat zij

les obliger à abandonner complètement leur profession usuelle, n'ont pas reçu jusqu'à présent la rémunération à laquelle ils ont droit. Il nous a été affirmé que la liquidation de cette rémunération dépend de la constatation préalable des prestations fournies, et que des mesures ont été prescrites en vue d'établir sans retard les pièces nécessaires à cet effet.

Peines prévues par les lois fiscales.

Un membre a fait observer que des arrêtés récents, en matière fiscale, ont édicté des sanctions cumulant l'emprisonnement et l'amende, refusant de plus aux tribunaux la faculté d'accorder le sursis en cas de circonstances atténuantes. Il a fait remarquer justement que lorsque des textes de caractère pénal quelque peu importants sont préparés au Ministère des Finances, le Ministre de la Justice devrait être consulté.

Il y aurait lieu, en tous cas, pour les deux Départements intéressés, de réexaminer en commun ces textes avant le débat sur la ratification des arrêtés pris en exécution de la loi du 1^{er} mai 1939 dite « de pouvoirs spéciaux ».

Le régime des Etrangers.

Ce problème a une fois de plus retenu l'attention de votre Commission.

Il en avait été de même au Sénat, où le rapporteur, M. Hanquet, lui avait consacré une partie importante de son rapport.

Avec la guerre qui a éclaté en Europe, le problème s'est encore aggravé.

L'Allemagne continue à acculer les Juifs à l'émigration et quand ils se décident à partir, elle favorise leur acheminement vers notre frontière. Il en résulte que des passages clandestins continuent à se produire.

Nos autorités devaient nécessairement s'en émouvoir d'autant plus qu'on ne sait de quoi peuvent se composer ces petites troupes d'émigrants. Parmi des malheureux, dignes de la plus grande commisération, peuvent se glisser des agents de propagande et d'espionnage chargés d'opérer dans notre pays. L'autorité militaire s'en est émue à juste titre.

D'autre part, le resserrement de notre économie rend plus nécessaire que jamais de réserver par priorité à nos nationaux les emplois, les occasions de travail qui se présentent. On est donc amené à surveiller l'activité professionnelle des étrangers et à ne l'autoriser que dans la mesure où elle ne concurrence ni n'entrave celle des Belges.

Ces diverses préoccupations ont amené le Gouvernement à édicter une législation complémentaire :

— l'arrêté-loi du 28 septembre 1939 sur la police des étrangers (*Moniteur* du 30 septembre 1939) qui érige en

hun gewone bezigheid er geheel moeten aan prijsgeven, tot nog toe niet de bezoldiging ontvingen waarop zij recht hebben. Ons werd bevestigd, dat de uitbetaling van die bezoldiging afhankelijk is van de voorafgaande vaststelling der geleverde prestaties, en dat maatregelen werden voorgeschreven ten einde, zonder verwijl, de daar-toe noodige stukken op te maken.

Straffen voorzien door de fiskale wetten.

Een lid merkte op dat, bij de jongste besluiten in belastingzaken, uit gevangenisstraf en geldboete samengevoegde straffen werden gesteld, zonder dat het van de rechtbanken werd toegelaten, bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden, uitstel te verlenen. Terecht werd daarbij aangevoerd, dat wanneer teksten van een eenigszins belangrijken aard op strafgebied door het Ministerie van Financiën worden voorbereid, de Minister van Justitie zou dienen geraadpleegd.

In ieder geval zouden beide belanghebbende departementen samen deze teksten moeten herzien vóór het debat over de bekrachtiging besluiten genomen in uitvoering van de wet van 1 Mei 1939 van de zoogenaamde « bijzondere machten ».

Het regime van de Vreemdelingen.

Dit vraagstuk maakte eens te meer de aandacht gaande van uw Commissie.

Dit was ook het geval in den Senaat waar de verslaggever, de heer Hanquet, een belangrijk deel van zijn verslag er aan heeft gewijd.

Door het uitbreken van den oorlog in Europa, is het vraagstuk nog ernstiger geworden.

Duitschland blijft de Joden tot uitwijking dwingen en wanneer deze aanstalten maken om te vertrekken, tracht het hen in de richting van onze grens te leiden. Ten gevolge hiervan, wordt onze grens nog gedurig op heimelijke wijze overgestoken.

Onze overheid zou dit niet mogen laten gebeuren, des te minder daar men weet wie er deel uitmaakt van deze groepjes emigranten. Onder de meest deerniswaardige slachtoffers kunnen zich propaganda-agenten en spionnen mengen, die in ons land komen opereeren. De legeroverheid heeft zich hier over terecht verontrust.

Anderzijds, moeten wij, wegens de slapte in ons bedrijfsleven, meer dan ooit aan eigen landgenooten den voorrang geven voor betrekkingen en werkgelegenheid die vrij komen. Men moet dus een waakzaam oog houden op de beroepsbedrijvigheid der vreemdelingen en deze slechts toelaten, voor zoover zij geen concurrentie doet aan deze van de Belgen of ze niet belemmert.

Deze bekommernis heeft de Regeering er toe gebracht de bestaande wetten aan te vullen :

— het besluitwet van 28 September 1939 op de politie der vreemdelingen (*Staatsblad* van 30 September 1939)

délict le fait d'entrer sans autorisation en Belgique ou d'y séjourner sans autorisation.

— l'arrêté ministériel du 13 octobre 1939 (*Moniteur* du 14 octobre 1939) relatif aux conditions et formalités à remplir pour l'obtention des autorisations d'entrée ou de séjour.

— l'arrêté royal du 16 novembre 1939 (*Moniteur* des 27-28 novembre 1939) portant réglementation de l'activité professionnelle des étrangers.

D'autre part, peu de temps avant que la guerre n'éclate, avaient paru :

— l'arrêté royal du 11 août 1939 (*Moniteur* du 20 août 1939) prescrivant un recensement général des étrangers au 15 septembre 1939. Ce recensement a eu lieu mais les résultats n'en seront connus que vers le milieu de 1940.

— l'arrêté royal du 20 août 1939 et l'arrêté ministériel du 25 août 1939 créant et organisant une commission chargée de donner un avis sur les décisions et mesures à prendre par application des lois, conventions et règlements administratifs concernant les étrangers (*Moniteur* des 28-29 août 1939).

La mise en œuvre de cette législation donne lieu aux remarques suivantes :

L'arrêté-loi du 28 septembre 1939 est une législation douloureuse. Il a bien fallu édicter un texte pénal pour défendre le pays contre l'afflux incontrôlé des étrangers. L'application de ce texte n'en est pas moins navrante. Nos prisons sont remplies en ce moment d'étrangers très souvent honorables et qui n'ont commis le délit d'entrer illégalement en Belgique que pour fuir les persécutions.

Parmi ces détenus les uns attendent d'être jugés, les autres ont terminé leur peine et sont néanmoins maintenus en détention.

Il est juste de dire que le Ministère de la Justice et la Sûreté Publique font ce qu'ils peuvent pour améliorer cet état de chose.

Les détenus sont mis au régime des prisonniers politiques. Et l'on espère pouvoir très prochainement en transférer la plus grande partie dans un nouveau camp que l'on aménage à Houthulst et qui pourra, paraît-il, contenir 6,000 réfugiés.

L'institution de la Commission créée par l'arrêté royal du 20 août 1939 est une amélioration sensible dans le régime administratif des étrangers. Un examen sérieux des dossiers, une discussion contradictoire des charges qui peuvent peser sur un étranger ou des raisons invoquées pour provoquer son éloignement, sa détention ou son internement, peuvent amener la lumière, aboutir à un avis impartial auquel, la plupart du temps, l'Administration se ralliera.

Certains membres du Barreau se sont toutefois étonnés de ce que la procédure devant cette Commission ne fût pas ce qu'ils estimaient qu'elle devait être. Ils se plaignent

hetwelk straf stelt op het feit zonder toelating België binnen te komen of er zonder toelating te verblijven.

— het ministerieel besluit van 13 October 1939 (*Staatsblad* van 14 October 1939) betreffende de voorwaarden en formaliteiten welke moeten worden vervuld voor het bekomen van toegangs- of verblijfsvergunningen.

— het Koninklijk besluit van 16 November 1939 (*Staatsblad* van 27-28 November 1939) houdende reglementeering van de beroepsbedrijvigheid der vreemdelingen.

Anderzijds, verschenen, kort vóór het uitbreken van den oorlog :

— het Koninklijk besluit van 11 Augustus 1939 (*Staatsblad* van 20 Augustus 1939) waarbij, op 15 September 1939, een algemeene telling van de vreemdelingen en van de personen zonder bepaalde nationaliteit wordt voorgeschreven. Deze telling had plaats, maar de uitkomsten er van zullen pas omstreeks de helft van 1940 bekend zijn ;

— het Koninklijk besluit van 20 Augustus 1939 en het ministerieel besluit van 25 Augustus 1939 tot oprichting van een commissie die voor opdracht zal hebben advies uit te brengen omtrent de beslissingen en maatregelen te nemen bij toepassing van de wetten, overeenkomsten en bestuursregelingen betreffende de vreemdelingen (*Staatsblad* van 28-29 Augustus 1939).

De uitvoering van deze wetgeving geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

Het besluitwet van 28 September 1939 is een pijnlijke wetgeving. Noodgedwongen, moest men een straftekst voorzien om het land te verdedigen tegen den ongecontroleerden toevloed van vreemdelingen. Niettemin, is de toepassing van dezen tekst hartverscheurend. Op dit oogenblik, zijn onze gevangenissen vol met vaak zeer achtenswaardige vreemdelingen die het misdrijf, op onwettige wijze ons land te zijn binnengekomen, maar hebben gepleegd ten einde aan vervolging te ontkomen.

Onder deze gevangenenen, zijn er die nog moeten terechtstaan, anderen hebben hun straf reeds uitgezeten en worden, desondanks, gevangen gehouden.

Men moet echter toegeven dat het Ministerie van Justitie en de Openbare Veiligheid alles doen wat in hun vermogen is, om in dezen toestand verbetering te brengen.

De gevangenenen worden behandeld als politieke gevangenenen. Men hoopt het grootste deel hunner, zeer binnenkort, te kunnen overbrengen in een nieuw kamp dat te Houthulst wordt ingericht en dat, naar het schijnt, plaats bieden zal voor 6,000 vluchtelingen.

De instelling van de Commissie welke werd opgericht bij Koninklijk besluit van 20 Augustus 1939, bracht een merkbare verbetering in het bestuurlijk regime der vreemdelingen. Een ernstig onderzoek der dossiers, een behandeling op tegenspraak van de bezwaren welke tegen een vreemdeling kunnen worden aangevoerd, of van de redenen welke worden ingeroepen met het oog op zijn verwijdering, zijn opsluiting of zijn interneering, kunnen bijdragen tot opheldering, tot een onpartijdig advies waarbij het Bestuur zich veelal zal aansluiten.

Sommige leden van de Balie gaven evenwel hun verwondering er over te kennen, dat de rechtspleging vóór deze Commissie niet was wat zij, naar hun oordeel, zou

notamment de ce qu'on ne laisse pas le conseil de l'étranger prendre connaissance du dossier formé au sujet de son client et qu'on se borne à lui communiquer une note rédigée par la Sûreté. Cette note, il est vrai, doit indiquer avec précision les griefs articulés contre l'étranger. Et c'est déjà pour son conseil un moyen de le défendre efficacement. La communication du dossier est refusée parce que la Sûreté estime ne pouvoir dans bien des cas faire connaître ses sources de renseignements sans révéler et dès lors compromettre les moyens d'information dont elle se sert dans l'exercice de sa mission. Le Barreau, dit l'Administration, ne doit pas oublier que la Commission en question n'est pas une juridiction et que dès lors les règles du débat contradictoire telles qu'elles sont pratiquées devant nos tribunaux, ne lui sont pas applicables.

La Commission est un organisme administratif et consultatif que le Ministre ne saisit qu'au cas où il le juge bon. Il n'en est pas moins vrai qu'elle peut aller aussi loin qu'elle l'estimera nécessaire dans la vérification des faits allégués de part et d'autre. Si, notamment, l'étranger désire, pour sa défense, produire des pièces, ou faire entendre des témoins qui viendront par exemple attester sa moralité ou dénier un fait mis à sa charge, la Commission peut recevoir ces documents et ces dépositions. Cela résulte de l'esprit même de sa mission et le fait que, n'étant pas un tribunal, elle ne peut pas entendre des témoins sous la foi du serment, ne l'empêche pas de les entendre à titre d'information.

L'expérience aidant, il serait souhaitable qu'on perfectionne encore cette procédure en accord avec les Barreaux. Quand ce ne serait que par le fait de l'arrêté-loi du 28 septembre 1939, le problème des étrangers en général et des réfugiés en particulier a pris une tournure de plus en plus contentieuse. Il serait d'autant plus souhaitable, à notre avis, que l'organisation de la défense des intérêts des étrangers soit l'objet d'une réglementation et d'une surveillance de la part des Barreaux, en conformité de vues avec M. le Ministre de la Justice, dont l'Administration trouverait tout avantage à n'être en rapports qu'avec des défenseurs soumis à une discipline professionnelle.

L'arrêté royal du 16 novembre 1939 a réalisé un vœu que nous exprimions à l'occasion de la discussion du précédent budget: il a institué un « Conseil d'enquête économique pour étrangers » devant lequel l'étranger peut débattre de ses intérêts professionnels et notamment faire réformer une décision administrative qui lui refuserait ou lui retirerait le droit d'exercer en Belgique une activité professionnelle.

Là aussi, un pas de plus a été fait pour limiter l'arbitraire et donner à l'étranger des garanties.

moeten zijn. Zij beklagen er zich, namelijk, over dat men den raadsman van den vreemdeling geen kennis laat nemen van het dossier dat over zijn cliënt werd gemaakt en dat men hem alleen een nota mededeelt, welke door de Veiligheid wordt opgemaakt. Weliswaar, moet deze nota met nauwkeurigheid de bezwaren vermelden, welke tegen den vreemdeling worden aangevoerd. Dit is voor zijn raadsman reeds een middel om hem doelmatig te verdedigen. De mededeeling van het dossier wordt geweigerd, omdat de Veiligheid van oordeel is dat zij, in menig geval, haar inlichtingsbronnen niet mag bekendmaken, zonder de inlichtingsmiddelen waarvan zij zich bij de vervulling van haar taak bedient openbaar te maken en bijgevolg in gevaar te brengen. De Balie, aldus het Bestuur, mag niet uit het oog verliezen dat de hierboven genoemde Commissie geen rechtscollege is en dat de regelen van de behandeling op tegenspraak, zooals zij vóór onze rechtbanken worden toegepast, ter zake niet gelden.

De Commissie is een administratief en raadgevend organisme dat de Minister slechts raadpleegt wanneer hij zulks goedvindt. Dit neemt echter niet weg, dat zij zoo ver gaan mag als het haar noodig lijkt bij het nagaan van de feiten welke van beide zijden worden aangevoerd. Wanneer, namelijk, de vreemdeling met het oog op zijn verdediging, stukken wenscht over te leggen of getuigen te doen hooren die, bij voorbeeld, bewijzen zullen geven van zijn zedelijkheid of een hem ten laste gelegd feit zullen loochenen, kan de Commissie kennis nemen van deze stukken of van deze getuigenissen. Dit vloeit voort uit den geest zelf van haar opdracht en het feit dat zij, daar zij geen rechtbank is, geen getuigen mag hooren onder eede, verhindert haar niet hen te hooren tot haar eigen nazicht.

Dank zij de ervaring welke werd opgedaan, ware het te wenschen dat deze rechtspleging nog meer zou worden vervolmaakt, na overleg met de Balies. Door het feit alleen van het besluitwet van 28 September 1939, heeft het vraagstuk van de vreemdelingen, over 't algemeen, en dit van de vluchtelingen, in het bijzonder, een hoe langer zoo meer betwiste wending genomen. Het is dan ook, naar onze meening, des te meer gewenscht, dat de inrichting van de verdediging van de belangen der vreemdelingen het voorwerp zou zijn van een regeling en een toezicht vanwege de Balies, overeenkomstig de inzichten van den Minister van Justitie, wiens bestuur er alle belang bij zou hebben alleen te doen te hebben met verdedigers die aan beroepstucht onderworpen zijn.

Het Koninklijk besluit van 16 November 1939 heeft een wensch vervuld, dien wij reeds te kennen gaven bij de behandeling van de vorige begrooting: het richtte een « Economischen onderzoeksraad voor vreemdelingen » in, vóór welken de vreemdeling zijn beroepsbelangen kan bepleiten en, namelijk, een bestuurlijke beslissing kan doen herzien, waarbij hem het recht zou worden geweigerd of ontzegd om in België een beroepsbedrijvigheid uit te oefenen.

Ook op dit gebied, werd een nieuwe stap gezet om een grens te stellen aan willekeur en om aan den vreemdeling waarborgen te geven.

La liberté de la presse.

L'application par les Parquets, sur l'évidente réquisition du Gouvernement, de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916, a provoqué de profonds remous dans l'opinion.

Il a paru insolite que l'on exhume un vieux texte, promulgué dans des circonstances toutes différentes de la situation actuelle, et tombé depuis lors dans l'oubli le plus complet.

On a émis des doutes sur la légalité et la constitutionnalité des poursuites ainsi engagées.

La question a été évoquée devant votre Commission, un membre a exposé la thèse suivante :

*
**

« La censure est interdite par la Constitution (art. 18).
» Et la Constitution (art. 130) ne peut être suspendue en tout ni en partie. Il en résulterait, si l'on s'en tenait rigoureusement à ces textes que, même en état de siège, même en état de guerre, la censure ne pourrait être établie.

» Et pourtant elle le fut par l'arrêté de 1916.

» Et nous admettons tous qu'elle doive être établie, au moins pour certaines matières, quand il y a état de guerre effective ou nécessité de déclarer l'état de siège effectif.

» Ce qui a surpris l'opinion, c'est que dans un pays qui n'est pas effectivement en guerre, où les Chambres siègent, le Gouvernement ait prétendu, sans les consulter, fonder son droit d'établir la censure sur une subtilité — presque un subterfuge juridique.

» Personne ne contestera la constitutionnalité de l'arrêté du 11 octobre 1916. On sait que la Cour de Cassation, dès les premières semaines qui suivirent l'armistice, rendit des arrêts admettant que les arrêtés promulgués par le Gouvernement du Havre avaient le caractère d'actes du pouvoir législatif et par conséquent échappaient au contrôle du pouvoir judiciaire quant à leur constitutionnalité.

(Cassation : 11 février 1919, *Pasicrisie* 1919, I-9; 4 juin 1919, *Pasicrisie* 1919, I-97; 18 février 1920, *Pasicrisie* 1920, I-62; 27 avril 1920, *Pasicrisie* 1920, I-124.)

» La question n'est donc plus de savoir si l'arrêté de 1916 est ou non constitutionnel.

» Mais elle est de savoir s'il s'applique bien aux faits auxquels on prétend l'appliquer.

» L'arrêté contient des dispositions relatives à l'état de guerre et d'autres relatives à l'état de siège, enfin un certain nombre de dispositions communes à l'état de guerre et à l'état de siège. C'est parmi ces dernières, formant le titre III, que se trouvent celles qui nous intéressent, les articles 8 et 11 que les Parquets ont invoqués à l'appui

Vrijheid der drukpers.

De toepassing door de Parketten, op de klaarblijkelijke vordering van de Regeering, van de besluitwet van 16 October 1916, heeft de openbare meening diep verontrust.

Het leek ongewoon dat een oude tekst werd te voorschijn gehaald, welke werd afgekondigd in volkomen verschillende omstandigheden dan de huidige toestand en welke, sedertdien, in de meest volslagen vergetelheid was geraakt.

Men heeft de wettelijkheid en de grondwettelijkheid van de aldus ingestelde vervolgingen in twijfel getrokken.

De kwestie kwam ook ter sprake vóór uw Commissie en door een lid werd de volgende thesis uiteengezet :

*
**

« Censuur wordt door de Grondwet verboden (art. 18).
» En de Grondwet (art. 130) kan, noch geheel noch ten deele, buiten werking worden gesteld. Indien men zich streng bij deze teksten hield, dan zou de censuur noch zelf, in staat van beleg, noch zelf, in staat van oorlog kunnen opnieuw ingesteld worden.

» Zij werd het evenwel door het besluit van 1916.

» En allen nemen wij aan, dat zij moet ingesteld worden, ten minste voor sommige aangelegenheden, wanneer wij in staat van werkelijken oorlog zijn of wanneer het noodig is den werkelijken staat van beleg te verklaren.

» Wat de openbare meening heeft verrast, is, dat in een land dat niet werkelijk in oorlog is, waar de Kamers vergaderen, de Regeering, zonder deze te raadplegen, haar recht om de censuur in te stellen heeft willen gronden op een juridische spitsvondigheid, ja bijna een juridische uitvlucht.

» Niemand zal de grondwettelijkheid van het besluit van 11 October 1916 betwisten. Men weet dat het Hof van Verbreking, reeds in de eerste weken na den wapenstilstand, arresten verleende, waarbij het aannam dat de door de Haversche Regeering uitgevaardigde besluiten kracht van handelingen van de wetgevende macht hadden en, dienvolgens, wat hun grondwettelijkheid betrof, niet onder controle vielen van de rechterlijke macht.

(Hof van Verbreking : 11 Februari 1919, *Pasicrisie* 1919, I-9; 4 Juni 1919, *Pasicrisie* 1919, I-97; 18 Februari 1920, *Pasicrisie* 1920, I-62; 27 April 1920, *Pasicrisie* 1920, I-124.)

» De vraag is dus niet meer te weten of het besluit van 1916 grondwettelijk is of niet.

» Maar wel is de vraag te weten of het toepasselijk is op de feiten waarop men het wil toepassen.

» Het besluit bevat bepalingen betreffende den staat van oorlog en andere betreffende den staat van beleg, eindelijk een aantal bepalingen gemeen aan den staat van oorlog en aan den staat van beleg. Het is onder deze, welke titel III vormen, dat zich de bepalingen bevinden, welke ons aanbelangen, namelijk de artikelen 8 en 11, welke

» de certaines saisies de journaux, de certaines inculpations d'éditeurs, de publicistes ou de distributeurs.

» Sommes-nous en état de siège ?

» Personne ne le soutiendra.

» Sommes-nous en état de guerre ?

» L'énoncé seul de la question heurte le bon sens. Le gouvernement belge a fait, le 3 septembre 1939, une déclaration de neutralité et toute sa politique tend à tenir le pays hors du conflit déchaîné en Europe.

» Aussi n'est-ce que par un enchaînement de subtilités, en juxtaposant des textes par un travail de marquetterie juridique, que certains juristes parviennent à soutenir que nous sommes « en état de guerre ».

» Le rapport au Roi qui précède l'arrêté du 11 octobre 1916 s'exprime, très judicieusement, comme suit :

« L'état de guerre s'étend à tout le pays. Il est la conséquence de la guerre; il ne doit pas être déclaré; il existe de plein droit pendant la durée du temps de guerre. »

» Il semblerait que cette explication dût suffire; elle dit en somme, avec bon sens, ce que chacun comprend, à savoir que la guerre est une chose qui lorsqu'elle se produit se manifeste avec une évidence telle, hélas, qu'on ne doit point en avertir le public par la voie du *Moniteur* !

» Mais, allant plus loin, le rapport au Roi s'efforce de déterminer la « durée du temps de guerre ». « Celui-ci commence, écrit-il, au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée; il prend fin au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix (comp. loi du 15 juin 1899, art. 58) ».

» Cette comparaison ne nous paraît pas justifiée. Car l'article 58 de la loi du 15 juin 1899 relative à la procédure pénale militaire n'a rien d'un texte général; il est spécial à certaines matières très particulières et prend soin de le dire. Il ouvre le Chapitre III de la loi, consacré aux Conseils de guerre en temps de guerre. Il est conçu comme suit : « Pour l'application des lois pénales et l'organisation des juridictions, le temps de guerre commence au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée. Il prend fin au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix. »

» Faire jouer un déclin de première importance en matière constitutionnelle par l'application analogique d'un texte relatif aux lois pénales (qui sont de stricte interprétation) et à l'organisation de juridictions d'exception telles que les conseils de guerre, me paraît bien discutable au point de vue de la technique juridique.

» On a cité, comme traitant la matière d'une manière complète et définitive, des conclusions de M. l'Avocat Général Demeure devant la Cour de Cassation (*Pastorie* 1921, I, 26).

» M. Demeure s'attache à démontrer que le temps de

» de parketten hebben ingeroepen tot grond voor zekere inbeslagnemingen van dagbladen, voor zekere inbeslagnemingen van uitgevers, publicisten of verspreiders.

» Zijn wij in staat van beleg ?

» Niemand zal dit beweren.

» Zijn wij in staat van oorlog ?

» Het stellen van de vraag, gaat reeds in tegen het gezond verstand. De Belgische Regeering heeft, op 3 September 1939, een neutraliteitsverklaring afgelegd, en haar heele politiek beoogt ons land buiten het in Europa ontketend conflict te houden.

» Het is dan ook slechts door een aaneenschakeling van spitsvondigheden, door onsamenhangend juridisch mozaïekwerk dat zekere juristen er toe komen vol te houden dat wij in « staat van oorlog » zijn.

» Het verslag aan den Koning, dat het besluit van 11 October 1916 inleidt, drukt zich volgenderwijze heel juist uit :

« De staat van oorlog strekt zich uit over gans het land. Hij is het gevolg van den oorlog; hij moet niet uitgesproken worden, hij bestaat van rechtswege, gedurende den tijd van oorlog ».

» Deze uitleg zou blijkbaar moeten volstaan; hij zegt eenvoudig, wat trouwens het gezond verstand zegt en wat eenieder zoo verstaat, dat de oorlog een gebeurtenis is die, wanneer zij zich voordoet, zich, helaas, zoo duidelijk openbaart, dat het niet noodig is er het publiek op de hoogte van te brengen door het *Belgisch Staatsblad* !

» Maar, verder gaande, wil het verslag aan den Koning den « duur van den tijd van oorlog » bepalen. « Deze vangt aan op den dag bij Koninklijk besluit voor de mobiliseering van het leger vastgesteld; hij neemt een einde den dag vastgesteld bij Koninklijk besluit voor het terugbrengen van het leger op voet van vrede (verg. wet van 15 Juni 1899, art. 58) ».

» Deze vergelijking schijnt ons niet gegrond, want artikel 58 van de wet van 15 Juni 1899, betreffende de strafrechtspiegeling voor het leger, is allermint een algemeene tekst; het geldt slechts zekere zeer uitzonderlijke stof en het verklaart dit dan ook uitdrukkelijk. Het opent het Hoofdstuk III gewijd aan de Krijgsraden in tijd van oorlog, en luidt als volgt : « Voor de toepassing der strafwetten en de inrichting der rechtsmachten, vangt de oorlogstijd aan van den dag, bij Koninklijk besluit bepaald voor 't mobiel maken van het leger. Hij eindigt op den dag, bij Koninklijk besluit bepaald, voor het terugbrengen van het leger op voet van vrede. »

» In een zoo belangrijk gebied, als dit van de grondwetelijkheid, zijn toevlucht nemen tot de toepassing bij analogie van een tekst betreffende de strafwetten (welke van strenge toepassing zijn) en de inrichting van uitzonderlijke rechtsmaten als zijn de krijgsraden, lijkt mij zeer aanvechtbaar van het standpunt der juridische techniek.

» Men heeft, als ter zake volledig en doorslaggevend, de conclusie aangehaald van den heer Advocaat-Generaal Demeure vóór het Hof van Verbreking (*Pastorie*, 1921, I, 26).

» De heer Demeure zoekt te bewijzen dat de tijd van oor-

» guerre commence à la mobilisation et finit à la remise
» de l'armée sur pied de paix. A l'appui de son argumen-
» tation, il cite tout d'abord le passage, ci-dessus repro-
» duit, du rapport au Roi précédant l'arrêté du 11 octobre
» 1916. Nous avons vu ce qu'il fallait en penser.

» Puis l'éminent magistrat cite une série de textes (l'ar-
» ticle 1^{er} de la loi du 11 octobre 1919, prorogeant certains
» pouvoirs spéciaux attribués au Roi; l'arrêté royal du
» 15 septembre 1919 levant l'état de siège, l'arrêté royal
» du 15 septembre 1919 supprimant la sûreté militaire,
» l'arrêté royal du 20 septembre 1919 relatif aux attribu-
» tions de l'état-major général de l'armée, l'article 1^{er} de
» la loi du 28 mai 1920 relative à l'intérêt légal et conven-
» tionnel en temps de guerre) dont il résulte que tantôt le
» pouvoir exécutif, tantôt le pouvoir législatif lui-même
» ont considéré que le temps de guerre finissait à la date
» du 30 septembre 1919, date à laquelle l'armée a été
» remise sur pied de paix.

» Mais en fixant à cette date du 30 septembre 1919 l'ex-
» piration juridique du temps de guerre, les textes invo-
» qués n'ont prétendu régler qu'un cas déterminé, la
» terminaison d'une guerre déterminée. Ils ne pouvaient
» vouloir et n'ont pas voulu confirmer de manière géné-
» rale, stéréotypée, la notion absolue que toute guerre
» future serait toujours censée ouverte à la date de la
» mobilisation de l'armée et fermée à la date de sa remise
» sur pied de paix.

» Il est à remarquer que la Cour de Cassation ne s'est
» jamais prononcée sur la question, qu'elle l'a notam-
» ment évitée dans l'espèce rappelée, où les conclusions
» de M. l'Avocat général Demeure ne furent pas suivies,
» et qu'ainsi le problème reste entier.

» Si elle lui était soumise à nouveau aujourd'hui, la Cour
» suprême ne manquerait pas de souligner ce que déjà
» souligne le bon sens du public, à savoir qu'il y a une
» contradiction criante dans le seul énoncé de la proposi-
» tion suivant laquelle tout en étant neutre, la Belgique
» serait en état de guerre.

» Ouvrez les meilleurs auteurs. Tous condamnent cette
» idée d'un état de guerre s'établissant automatiquement
» par le déclenchement d'un simple arrêté royal ordon-
» nant la mobilisation. Tous soulignent que l'état de
» guerre *fictif* ou l'état de siège *fictif* ne sauraient exister.

» La mobilisation et la mise de l'armée sur pied de
» guerre n'apportent aucune modification à l'état de
» paix » écrivent Moreau et De Jongh (Commentaires du
» Code pénal militaire n° 102).

» La Belgique, écrivent les *Pandectes* (verbo Etat de
» guerre n° 6) peut être considérée comme en état de
» guerre, soit à la suite d'une guerre offensive déclarée
» par le Roi conformément à l'article 58 de la Constitu-
» tion, soit à la suite d'une guerre défensive par invasion

» log aanvangt bij de mobilisatie en eindigt bij het terug-
» brengen van het leger op voet van vrede. Tot staving van
» zijn bewijsvoering, haalt hij eerst en vooral het hier-
» boven aangehaald citaat aan uit het verslag aan den
» Koning, dat het besluit van 11 October 1916 inleidt. Wij
» hebben gezien wat er over te denken viel.

» Daarna, haalt de voortreffelijke magistraat een reeks
» teksten aan (het eerste artikel van de wet van 11 October
» 1919 tot verlenging van zekere aan den Koning ver-
» leende uitzonderlijke machten; het Koninklijk besluit
» van 15 September 1919 waarbij de staat van beleg opge-
» heven wordt; het Koninklijk besluit van 15 September
» 1919 waarbij de militaire veiligheid afgeschaft wordt.
» het Koninklijk besluit van 20 September 1919 betref-
» fende de bevoegdheid van den algemeenen legerstaf,
» het eerste artikel van de wet van 28 Mei 1920 betreffende
» den wettelijken en bedongen rentevoet in tijd van oorlog
» waaruit volgt dat, nu eens de uitvoerende macht, dan
» eens de wetgevende macht zelf, den tijd van oorlog be-
» schouwd hebben als een einde nemend op den datum
» van 30 September 1919, datum waarop het leger op voet
» van vrede werd teruggebracht.

» Maar door het juridisch tenietgaan van den tijd van
» oorlog, op dezen datum van 30 September 1919 te-
» stellen, hebben de ingeroepen teksten slechts een be-
» paald geval willen regelen en wel het einde van een
» bepaalden oorlog. Zij konden niet op het oog hebben,
» en hebben het dan ook niet, op algemeene en onver-
» anderlijke wijze het volstrekt begrip te bevestigen, dat
» elke toekomstige oorlog steeds zou geacht worden aan-
» vang te nemen op den datum van de mobilisatie van het
» leger, en te eindigen op den datum van het terugbrengen
» er van op voet van vrede.

» Aan te merken valt dat het Hof van Verbreking nim-
» mer over de vraag uitspraak heeft gedaan, dat het ze-
» zelf ontweken heeft in hooger aangehaald geval, waar
» de conclusie van den heer Advocaat-Generaal Demeure
» niet werd gevolgd, en dat aldus het vraagstuk onopge-
» lost blijft.

» Indien de vraag hem heden opnieuw moest onder-
» worpen worden, dan zou het Hoogste Gerechtshof onge-
» twijfeld nadruk leggen op wat reeds het gezond verstand
» van het publiek onderlijnt, namelijk dat er een schreeu-
» wende tegenspraak is in de eenvoudige verklaring lui-
» dens welke België, terwijl het neutraal is, in staat van
» oorlog zou zijn.

» Slaat de beste auteurs er op na. Allen veroordeelden
» de opvatting van een staat van oorlog, welke automa-
» tisch zou ontstaan door een eenvoudige Koninklijk besluit
» waarbij de mobilisatie wordt bevolen. Allen onder-
» lijnen dat de *fictieve* staat van oorlog of de *fictieve* staat
» van beleg onmogelijk kunnen bestaan.

» De mobilisatie en het brengen van het leger op voet
» van oorlog, brengen geen enkele wijziging aan den staat
» van vrede », aldus Moreau en De Jongh (Commentaires
» du Code Pénal militaire, n° 102).

» België, aldus de *Pandectes* (verbo: Etat de Guerre,
» n° 6), mag in staat van oorlog beschouwd worden, hetzij
» ingevolge een door den Koning overeenkomstig artikel 58
» van de Grondwet verklaarden aanvalsoorlog, hetzij inge-
» volge een verdedigingsoorlog door inval of oorlogsver-

» ou déclaration de guerre d'une puissance étrangère ».
(Donc trois hypothèses de guerre effective.)

« Il va de soi, lit-on dans le Répertoire pratique du
» Droit belge (tome VII, verbo: Liberté de la presse et
» droit de réponse, n^o 31) que les garanties de la liberté
» de la presse subissent certaines restrictions dans l'état
» de siège et de guerre (Code procédure pénale mili-
» taire, art. 20, arrêté-loi du 11 octobre 1916; voy. verbo
» Siège (Etat de Siège). *Encore doit-il s'agir d'un état*
» *de siège ou de guerre effectif, existant réellement.* La
» Constitution ne peut être suspendue, dit l'article 130, ni
» en tout, ni en partie. Le pouvoir législatif et, à plus
» forte raison, l'exécutif ne pourraient décréter l'état de
» siège fictif. Semblable mesure serait inconstitution-
» nelle ».

« Errera (*Traité de Droit public belge*, pp. 18 et 19) es-
» time qu'une loi établissant fictivement l'état de siège se-
» rait inconstitutionnelle. A fortiori un arrêté royal, et pour
» l'état de guerre, plus grave encore que l'état de siège. »

» A-t-on remarqué d'ailleurs, que, dans le système que
» nous analysons, la suspension de libertés constitution-
» nelles fondamentales comme la liberté de la presse se-
» rait l'œuvre en quelque sorte automatique d'un arrêté
» royal décidant la mobilisation de l'armée, c'est-à-dire
» l'œuvre, en définitive, du seul Gouvernement ?

» Voilà à quelle hérésie juridique et politique on serait
» amené.

**

» Mais à supposer même que nous soyons, juridiquement,
» en « état de guerre » ou « en temps de guerre », à sup-
» poser donc que l'arrêté de 1916 soit applicable *ratione*
» *temporis*, encore ne serait-il pas applicable *ratione ma-*
» *teriae* à certaines fins auxquelles on prétend l'utiliser.

» Cet arrêté a été pris quand la Belgique était engagée
» dans une guerre effective; il est signé du roi Albert, dans
» le petit fragment de territoire national qui subsistait libre,
» couvert et défendu par l'armée de l'Yser; il est l'œuvre
» d'un gouvernement en exil, qui se préoccupait judicieu-
» sement de certaines propagandes de lassitude ou de
» rebellion sourdement menées parmi les troupes, les dé-
» pôts, les villages de l'arrière-front.

» Il est l'œuvre d'un gouvernement mis dans l'impossi-
» bilité de consulter les Chambres. Et son texte a soin de
» le rappeler, comme de rappeler que le Roi n'agit légis-
» lativement que parce qu'il est le seul membre du pouvoir
» législatif encore en état de légiférer.

» Vu, dit l'arrêté, l'article 26 de la Constitution qui
» confère l'exercice du pouvoir législatif au Roi, à la
» Chambre des Représentants et au Sénat;

» Vu l'impossibilité de réunir les Chambres législatives.

» klaring vanwege een vreemde mogendheid. » (Dus drie
» mogelijkheden van werkelijke oorlog.)

« Vanzelfsprekend, aldus het Répertoire pratique du
» Droit belge (tome VII, verbo: Liberté de la presse et
» droit de réponse, n^o 31) ondergaan de waarborgen van de
» persvrijheid zekere beperkingen in den staat van beleg
» en van oorlog (Wetboek van strafvordering voor het
» leger, art. 20; Koninklijk besluit van 11 October 1916;
» zie bij het woord Beleg (Staat van beleg). *Maar dan*
» *nog moet het een effectieven, werkelijk bestaanden staat*
» *van beleg of oorlog gelden.* De Grondwet kan, aldus ar-
» tikel 130, noch geheel noch gedeeltelijk geschorst wor-
» den. De wetgevende macht, en, a fortiori, de uitvoerende
» macht, zouden geen fictieven staat van oorlog kunnen
» afkondigen. Dergelijke maatregel zou ongrondwettelijk
» zijn. »

« Errera (*Traité de Droit public belge*, blz. 18 en 19) is
» van oordeel dat een wet die den staat van beleg fictief
» zou instellen, ongrondwettelijk zou zijn: A fortiori, een
» Koninklijk besluit, en voor den staat van oorlog, welke
» nog ernstiger is dan de staat van beleg.

» Heeft men, trouwens, bemerkt dat, in het onderhavig
» stelsel, de schorsing van fundamentele grondwettelijke
» vrijheden, zooals de vrijheid der drukpers, eenigzins het
» automatisch gevolg zou zijn van een Koninklijk besluit
» waarbij tot de legermobilisatie zou worden besloten, met
» andere woorden, het wel bepaald werk zou zijn van de
» Regeering alleen ?

» Ziedaar tot welke juridische en politieke ketterij men
» zou komen.

**

» Doch zelfs in de onderstelling dat wij, juridisch ge-
» sproken, « in staat van oorlog » of « in tijd van oorlog »
» zouden verkeeren, dus onderstellend dat het besluit van
» 1916 *ratione temporis* van toepassing zij, dan ware het
» *ratione materiae* nog niet van toepassing tot sommige
» doeleinden waartoe men het beweert te gebruiken.

» Dit besluit werd genomen, toen België in een werke-
» lijken oorlog was gewikkeld; het werd geteekend door
» Koning Albert, op het nog vrijgebleven hoekje van ons
» nationaal grondegebied, bezet en verdedigd door het
» IJzerleger; het is het werk van een uitgeweken Regeering
» die oordeelkundig haar aandacht wijdde aan zekere pro-
» paganda, zijnde het gevolg van de heerschende afmatting
» of op verdoken wijze aansporend tot muiterij onder de
» troepen, in de depots en de dorpen achter het front.

» Het is het werk van een Regeering die in de onmoge-
» lijkheid verkeerde de Kamers te raadplegen. En in den
» tekst er van wordt niet nagelaten daarop te wijzen, even-
» als op het feit, dat de Koning slechts wetgevend optreedt
» als eenig lid van de wetgevende macht, nog in staat
» wetten te maken.

» Gezien, zoo luidt het besluit, artikel 26 der Grond-
» wet, waarbij de uitoefening van de wetgevende macht
» opgedragen is aan den Koning, aan de Kamer der Volks-
» vertegenwoordigers en aan den Senaat;

» Gezien de onmogelijkheid de Wetgevende Kamers te
» vereenigen;

» Loi de caractère temporaire, commandée par les conditions exceptionnelles du moment.

» Le rapport au Roi le dit très nettement. Après avoir rappelé les lois de 1791 et de 1811, le rapport s'exprime comme suit :

« A ces textes incomplets et surannés, il convient, croyons-nous, de substituer une législation précise qui, s'inspirant des *nécessités de la défense nationale* et du *rétablissement de l'ordre*, élargira, à titre *exceptionnel* et *provisoire*, les pouvoirs du Gouvernement ».

« Attentif à respecter des libertés dont la Constitution garantit le libre exercice, le Gouvernement s'est efforcé de n'y apporter d'autres restrictions, *pour le temps de guerre*, que celles qui sont *strictement réclamées* par l'intérêt de l'ordre et la défense du pays ».

« Peut-on dire plus catégoriquement qu'il s'agit d'une loi temporaire, qui déroge à notre droit public national et qui est commandée par des nécessités très précises.

» Lesquelles ?

» Des exigences de défense militaire et de maintien de l'ordre public. Lisez entièrement le rapport au Roi; on y parle constamment des « exigences de la défense nationale »; de la nécessité « de garantir la défense du pays », de la possibilité pour les autorités militaires de se substituer aux autorités civiles « dans les matières qui intéressent la sécurité de l'armée et les opérations militaires ». Entrant dans certains détails, le document précise qu'il faut notamment que le pouvoir exécutif soit armé pour assurer l'alimentation des populations civiles « au cours des opérations militaires et pendant les premiers jours de la réoccupation du territoire ».

« Passons au texte même de l'arrêté. Il y est question de la nécessité pour le Roi d'exercer les pouvoirs de police pendant la guerre (art. 1^{er}) de déclarer ou de lever l'état de siège (art. 2). Plus loin (art. 3) on parle de mesures d'hygiène que les autorités civiles doivent prendre si elles en sont requises par l'autorité militaire. On prévoit (art. 4) que dans les territoires en état de siège les autorités militaires peuvent éloigner les suspects, les indésirables, les étrangers (ceci est évidemment dirigé au premier chef contre l'espionnage), faire procéder à des perquisitions, à des explorations corporelles, ordonner la remise des armes et munitions, empêcher les réunions qui pourraient créer du désordre, surveiller, retenir et saisir les correspondances. Plus loin on prévoit les mesures à prendre en cas d'interruption des communications entre des localités qui dépendent l'une de l'autre judiciairement ou administrativement (art. 9). Plus loin encore (art. 10) il est question du maintien de l'ordre et de la police, de l'hygiène, d'alimentation, de secours. Et le rapport nous apprend que cette disposition doit permettre « de pourvoir, au moment de la réoccupation du territoire, aux nécessités immédiates, et, notamment, la réquisition d'habitants de confiance pour assurer le bon ordre et

» Wet van tijdelijken aard, opgelegd door de uitzonderlijke omstandigheden van het oogenblik.

» Dit wordt zeer duidelijk gezegd in het verslag aan den Koning. Na de wetten van 1791 en van 1811 in herinnering te hebben gebracht, luidt het verslag als volgt : « Deze onvolledige en verouderde teksten dienen, ons dunkt, vervangen te worden door een nauwkeurige wetgeving die, *de behoeften van 's Lands verdediging* en de *orde-herstelling* tot grondslag nemend, *bij wijze van uitzondering en ten voorloopigen titel*, de bevoegdheden van de Regeering zal uitbreiden. »

« Bezorgd om het eerbiedigen der vrijheden wier vrije uitoefening door de Grondwet gewaarborgd is, heeft de Regeering het mogelijke gedaan om er *voor den tijd van oorlog* geen andere beperkingen aan te brengen dan deze die in het belang der orde en voor 's Lands verdediging *volstrekt noodzakelijk* zijn. »

« Kan op meer uitdrukkelijke wijze worden gezegd, dat het een tijdelijke wet geldt, afwijkend van ons gewoon publiekrecht en opgedrongen door zeer duidelijk bepaalde noodwendigheden ?

» Welke dan ?

» De behoeften der militaire verdediging en het behoud der openbare orde. Men leze volledig het verslag aan den Koning; gedurig is er sprake van « de behoeften van 's Lands verdediging »; van de noodzakelijkheid « de verdediging van het land te waarborgen », van de mogelijkheid, voor de krijgsoverheid, de plaats in te nemen van de burgerlijke overheden, « in zaken die de veiligheid van het leger en de krijgsverrichtingen aanbelangen ». Meer in bijzonderheden tredend, wordt in het stuk bepaald, dat het namelijk noodig is de uitvoerende macht te wapenen om de voeding der burgerlijke bevolking te verzekeren, « in den loop der krijgsverrichtingen en gedurende de eerste dagen der wederbezetting van het grondgebied ».

» Laten wij thans den tekst zelf van het besluit in oogen-schouw nemen. Daarin is sprake van de noodzakelijkheid, voor den Koning, gedurende den oorlog, de politiebevoegdheden uit te oefenen (art. 1); den staat van beleg uit te spreken of op te heffen (art. 2). Verder (art. 3) wordt gehandeld over de gezondheidsmaatregelen welke de burgerlijke overheid dient uit te vaardigen, indien zij daartoe door de krijgsoverheid wordt aangezocht. In artikel 4, wordt voorzien, dat « in de grondgebieden onder staat van beleg », de krijgsoverheden de verdachten, de ongewenschten, de vreemdelingen kunnen verwijderen (dit is gewis in hoofdzaak gericht tegen de spionage); « doen overgaan tot perquisities, tot lichamelijke doorzoekingen »; de inlevende bevelen van wapens en munitie; de vergaderingen beletten van aard om wanorde te verwekken of te onderhouden; « toezicht houden over de correspondentie, ze wederhouden en in beslag nemen ». Verder, voorziet men de te nemen maatregelen, in geval van onderbreking van het verkeer tusschen plaatsen die in rechterlijk of bestuurlijk opzicht van elkander afhangen (art. 9). Verder nog (art. 10), is er sprake van « de handhaving der orde en der politie, de openbare gezondheid, de

» préserver les propriétés, la constitution d'équipes de
 » citoyens valides chargés d'éteindre les incendies, d'en-
 » terrer les victimes civiles, de procéder aux travaux im-
 » médiats d'assainissement, de réunir les documents pu-
 » blics qui auraient échappé à la destruction et de les
 » mettre en lieu sûr, de sauvegarder dans la mesure du
 » possible les biens des communes, des établissements
 » publics et des particuliers ».

« C'est au milieu de cet ensemble de dispositions, à toute
 » évidence provoquées et justifiées par un état de guerre
 » effectif, que figurent les articles 8 et 11 intéressant le ré-
 » gime de la presse. Quoi d'étonnant dès lors à ce que ces
 » articles, comme tous les autres articles de l'arrêté, soient
 » conditionnés par un état de guerre effectif, et que cela
 » apparaisse clairement dans leur rédaction. « Il est inter-
 » dit, dit l'article 8, de publier des journaux, brochures,
 » écrits, dessins, images, ou de répandre, de quelque ma-
 » nière que ce soit, dans les lieux de réunion publics, des
 » informations et renseignements de nature à favoriser
 » l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'es-
 » prit des armées et des populations ». Que voulait-on
 » atteindre ? D'abord l'espionnage et la trahison, par la
 » transmission de renseignements utiles à l'ennemi, en-
 » suite l'indiscrétion involontaire qui pouvait avoir le même
 » résultat, enfin la transmission de nouvelles découragean-
 » tes, le « défaitisme », les propagandes subversives me-
 » nées dans les troupes ou les populations, bref unensem-
 » ble d'agissements nés de la guerre, conditionnés par la
 » guerre, et auxquels il importait de tenir tête *parce qu'il*
 » *y avait la guerre et qu'il fallait la gagner.*

» J'en ai dit assez, je pense, pour qu'il soit évident que
 » rien de ce texte, de ce qui l'a entouré, précédé, motivé,
 » ne se retrouve dans la situation actuelle, à laquelle on
 » prétend l'appliquer.

» La Belgique est-elle en guerre, j'entends effective-
 » ment ? Non.

» A-t-elle un « ennemi » comme dit l'article 8 ? Non,
 » puisque sa déclaration de neutralité lui interdit d'en
 » avoir.

» Y a-t-il des hostilités en cours, un territoire à délivrer,
 » à réoccuper, à réorganiser, un ordre à ramener, une po-
 » lice à rétablir, des incendies à éteindre, des morts à en-
 » terrer ? Non, fort heureusement.

» Alors, pourquoi appliquer une loi manifestement faite
 » pour des circonstances qui, actuellement, n'existent pas ?

» Et à quoi prétend-on l'appliquer ?

» Si encore on appliquait cet arrêté de 1916 à poursuivre
 » actuellement la trahison, l'espionnage, la fausse nou-
 » velle, la rumeur démoralisante, la propagande séditionneuse,

» voeding en den bijstand ». En het verslag maakt ons dui-
 » delijk, dat deze bepaling moet toelaten « bij de weder-
 » bezetting van het grondgebied, in de onmiddellijke be-
 » hoeften te voorzien, en inzonderheid betrouwbare burgers
 » te rekwireren om de orde te handhaven en de eigendom-
 » men te beschermen, ploegen van werbare burgers te vor-
 » men, belast met het blusschen der branden, met het be-
 » graven der burgerlijke slachtoffers, met het uitvoeren der
 » werken, onmiddellijk noodig voor de openbare gezond-
 » heid, met het vereenigen en het beveiligen der openbare
 » bescheiden die aan de vernieling zouden ontsnapt zijn,
 » met de bescherming, in de maat van het mogelijke, van
 » de goederen der gemeenten, der openbare inrichtingen
 » en der particulieren. »

« Midden al deze bepalingen, naar allen schijn verwekt
 » en gebillijkt door een werkelijken staat van oorlog, ko-
 » men artikelen 8 en 11 voor, die het persregime aanbelan-
 » gen. Is het derhalve verwonderlijk, dat die artikelen, zoo-
 » als al de overige artikelen van het besluit, ondergeschikt
 » zijn aan een werkelijken staat van oorlog, en dat dit dui-
 » delijk blijkt uit hun tekst ? « Het is verboden — aldus
 » artikel 8 — dagbladen, vlugschriften, geschriften, teeke-
 » ningen, prenten uit te geven, op welke wijze ook, in de
 » openbare plaatsen of vergaderingen, bekendmakingen
 » en inlichtingen te verspreiden, van aard om den vijand
 » voordeel bij te brengen of een ongelukkigen invloed uit
 » te oefenen op den geest der troepen en der bevolking. »
 » Wat wilde men treffen ? In de eerste plaats, de spion-
 » nage en het verraad, gepleegd door het overbrengen van
 » inlichtingen nut opleverend voor den vijand ; daarna, de
 » onvrijwillige onbescheidenheid, welke denzelfden uit-
 » slag kon hebben ; ten slotte, het overbrengen van ont-
 » moedigende nieuwsberichten, het « défaitisme », de
 » subversieve » propaganda bij leger of bevolking, kortom
 » een geheel van handelingen ontstaan door den oorlog,
 » beheerscht door den oorlog, en waaraan het hoofd
 » diende geboden, *daar het oorlog was en dat deze diende*
 » *gewonnen.*

» Ik meen genoeg te hebben gezegd, om volkomen te
 » doen inzien dat niets van dien tekst, noch wat hem ver-
 » gezelde, voorafging of billijkte, beantwoordt aan den
 » huidige toestand, waarop men hem wil toepassen.

» Is België werkelijk in oorlog ? Neen.

» Heeft het een « vijand », zooals gezegd in artikel 8 ?
 » Neen, vermits zijn neutraliteitsverklaring zulks verbiedt.

» Zijn er vijandelijkheden aan den gang, dient een
 » grondgebied bevrijd, wederbezet, heringericht, of een
 » orde hersteld, een politie weder ingesteld ; dienen bran-
 » den gedoofd, dooden begraven ? Neen, gelukkiglijk niet.

» Waarom dan een wet toepassen, welke klaarblijkelijk
 » werd gemaakt voor omstandigheden welke thans niet be-
 » staan ?

» En waarop beweert men ze toe te passen ?

» Paste men dit besluit van 1916 maar toe, om thans ver-
 » raad, spionnage, valsche berichten, demoraliseerende ge-
 » ruchten, oproerige propaganda te vervolgen, dan zou het

» ce serait à la rigueur défendable, sinon pleinement justifié, en droit, car on pourrait au moins dire en ce cas que c'est bien là ce que visait l'article 8 : les informations et renseignements de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit des armées et des opérations.

» Mais on le fait servir, ce texte, à toutes sortes de choses et pour un cas où l'on saisisit un journal qui se livre à une propagande de découragement ou de rébellion, il y en a nombre d'autres où l'on saisisit des feuilles qui n'ont aucune intention antipatriotique mais qui ont simplement de la psychologie nationale, du rôle de notre pays en présence du conflit européen, une autre conception que celle du Gouvernement. Voilà où gît l'illégalité.

» On enchaîne à cette illégalité de fond une illégalité de procédure. Car, par le fait que l'arrêté de 1916 serait applicable, la connaissance de ces délits serait déférée aux tribunaux correctionnels ou aux tribunaux militaires (art. 11, alinéa 2) ce qui, pour un acte essentiellement inspiré par la politique, priverait les inculpés de la garantie du Jury d'assises. Ainsi on mettrait à néant, si l'on poursuivait, une deuxième garantie constitutionnelle art. 98 de la Constitution).

*
**

» Nous ne méconnaissons pas les difficultés ni les responsabilités du Gouvernement, inspirateur de cette résurrection d'un texte désuet.

» La très grande majorité des membres de la Chambre est certes décidée à seconder le Gouvernement dans sa lourde tâche et à contribuer à l'instauration de disciplines raisonnables et nécessaires.

» En réalité, il se révèle qu'un stade nous manque, dans notre droit public, entre le temps de paix et le temps de guerre. C'est précisément dans cet état intermédiaire, qui n'est pas la guerre, mais qui comporte déjà le danger de guerre, que nous nous trouvons actuellement. Aux périls qui nous menacent, nous devons faire face par certaines précautions.

» A vrai dire le Gouvernement est loin d'être désarmé. Il dispose de quelques textes qui, eux, ne prêtent pas à discussion et qui lui permettent notamment de poursuivre les offenses envers les chefs des Etats étrangers (loi du 20 décembre 1852) et les agissements qui pourraient exposer l'Etat belge à des hostilités de la part d'un Etat étranger (art. 123 du Code pénal).

» C'est déjà énorme. C'est même l'essentiel, car ce que le Gouvernement veut surtout préserver, c'est notre neutralité. Et ces textes lui permettent de requérir des poursuites chaque fois qu'une insulte, une violence de lan-

» in rechten nog te verdedigen, zooniet volkomen te verantwoord worden zijn, daar men, in dit geval althans, zou kunnen zeggen dat het wel dat is, wat door artikel 8 wordt bedoeld : bekendmakingen en inlichtingen van dezen aard dat zij den vijand voordeel bijbrengen of een ongelukkig invloed uitoefenen op den geest der troepen en der bevolking.

» Men doet dezen tekst echter dienen voor alle soorten van dingen en voor een geval waarin men een dagblad in beslag neemt, dat een propaganda van moedeloosheid of van verzet voert; er zijn nog tal van andere waarin men beslag legt op bladen welke niet met onvaderlandlievende gevoelens zijn bezielde, maar welke een andere opvatting dan de Regeering hebben over de nationale psychologie, over de rol van ons land ten aanzien van het Europeesch conflict. Daarin ligt de onwettelijkheid besloten.

» Aan deze feitelijke onwettelijkheid koppelt men een onwettelijkheid van rechtspleging vast. Immers, door het feit dat het besluit van 1916 zou toepasselijk zijn, zou de kennisneming van deze misdrijven verwezen worden naar de correctionele rechtbanken of de militaire rechtbanken (art. 11, tweede lid) wat de verdachten, voor een daad welke hoofdzakelijk werd ingegeven door de politiek, zou berooven van den waarborg van de Jury der assisen. Aldus zou men, indien men vervolgingen instelde, een tweeden grondwettelijken waarborg vernietigen (art. 98 der Grondwet).

*
**

» Wij ontveinzen ons de moeilijkheden noch de verantwoordelijkheden niet van de Regeering welke dezen verouderden tekst opnieuw te voorschijn heeft gehaald.

» De overgrote meerderheid van de Kamer is, onge twijfeld, bereid om de Regeering ter zijde te staan in haar zware taak en om het hare bij te dragen om een redelijke en noodzakelijke tucht in te voeren.

» In werkelijkheid, blijkt dat er in ons publiekrecht een stadium ontbreekt tusschen den vreedstijd en den oorlogstijd. Het is juist in dezen tusschenliggenden toestand welke geen oorlog is, maar waarin het oorlogsgevaar reeds ligt besloten, dat wij ons thans bevinden. Aan de gevaren welke ons bedreigen, moeten wij het hoofd bieden met sommige voorzorgen.

» Rechttuit gesproken, staat de Regeering verre van machteloos. Zij beschikt over eenige teksten welke voor geen betwisting vatbaar zijn en welke haar, namelijk, toelaten vervolgingen in te stellen wegens belediging van vreemde Staatshoofden (wet van 20 December 1852) en wegens drijfverijen welke den Belgischen Staat zouden kunnen blootstellen aan vijandelijkheden vanwege een vreemden Staat (art. 123 van het Wetboek van Strafrecht).

» Dit is reeds geweldig veel. Het is zelfs de hooftzaak daar, wat de Regeering in de eerste plaats wil vrijwaren, onze neutraliteit is. Op grond van deze teksten, mag zij vervolgingen vorderen, telkens als een belediging, een

» gage, une excitation caractérisée aura été commise.
» Qu'on ne dise pas que la poursuite est lente et la con-
» damnation par le Jury douteuse. Le Jury condamnera,
» et surtout l'opinion publique flétrira, ce qui est en ma-
» tière de presse une sanction énorme, chaque fois qu'il
» y aura eu un acte de mauvais gré pouvant entraîner la
» Belgique dans des complications.

» Au surplus, qu'à cela ne tienne. Si le Gouvernement
» veut des textes supplémentaires, qu'il les propose. Mieux
» vaut les débattre et les aménager loyalement avec le con-
» cours de la représentation nationale, que de tenter de
» prendre certaines mesures en manœuvrant de biais, en
» dressant un texte inadéquat, périmé, contre trois articles
» de la Constitution, contre l'une des libertés fonda-
» mentales de notre régime politique. »

**

A la suite de l'exposé de cette thèse, une discussion s'est engagée à la Commission.

Certains membres ont estimé que l'arrêté-loi du 11 octobre 1916, tout en n'étant pas abrogé, n'était pas applicable aux circonstances actuelles. D'autres au contraire ont exprimé l'avis qu'il y avait de bonnes raisons en sens contraire, que l'arrêté de 1916 n'était ni abrogé ni inapplicable actuellement.

La Commission a estimé, à l'unanimité, que la question mérite d'être reconsidérée par le Gouvernement. Plusieurs membres ont considéré que le Gouvernement pourrait saisir le Parlement d'un projet rendant applicable aux circonstances exceptionnelles que nous traversons les articles 8 et 11 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité en séance de la Commission du 11 janvier 1940.

Le Rapporteur,

V. de LAVELEYE.

Le Président,

Léo MUNDELEER.

» scherpe uitlating, een klaarblijkelijke ophitsing werd ge-
» uit. Men moet niet zeggen dat de vervolgingen te traag
» geschieden en de veroordeeling door de Jury twijfelach-
» tig is. De Jury zal veroordeelen en vooral de openbare
» meening zal brandmerken, wat in perszaken een zware
» sanctie is, telkens als er een slechte daad wordt ge-
» pleegd, waardoor België in moeilijkheden zou kunnen
» geraken.

» Bovendien, dat komt er niet op aan. Indien de Regee-
» ring aanvullende teksten wil, laat zij deze dan voorstel-
» len. Het is beter ze openhartig te bespreken en op te
» maken met de medewerking van de volksvertegenwoor-
» digers, dan te pogen sommige achterbaksche maatrega-
» len te nemen door een niet passenden, verouderden tekst
» uit te spelen tegen drie artikelen van de Grondwet, tegen
» een van de grondvrijheden van ons politiek stelsel. »

**

Na de uiteenzetting van die thesis, ontspoon zich, in de Commissie, een debat.

Sommige leden waren de meening toegedaan, dat het Besluit-wet van 11 October 1916, zonder ingetrokken te zijn, toch niet toepasselijk is op de huidige toestanden. Anderen, daarentegen, waren van oordeel dat er, in tegenovergestelden zin, goede gronden aanwezig waren en dat het besluit-wet van 1916 noch ingetrokken noch krachteloos was geworden op dit oogenblik.

Eenparig, was de Commissie van gevoelen dat de quaestie opnieuw door de Regeering verdient onderzocht te worden. Verscheidene leden waren van oordeel dat de Regeering bij het Parlement een ontwerp zou kunnen aanhangig maken, om de artikelen 8 en 11 van het Besluit-wet van 11 October 1916 van toepassing te maken op de huidige uitzonderlijke omstandigheden.

**

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd, in de Commissievergadering van 11 Januari 1940.

De Verslaggever,

V. de LAVELEYE.

De Voorzitter,

Léo MUNDELEER.