LEGISLATION - WETGEVING
2 6 JUIN 1952
Transmis à M. Bureau
Overgemaakt aan de H. coordination

MTL. L.2770/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 11 mars 1952, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à l'attribution au Roi de pouvoirs extraordinaires en temps de guerre", a donné en sa séance du 9 juin 1952 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e Maart 1952 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de toekenning aan de Koning van buitengewone machten in een tijdperk van internationale spanning en in oorlogstijd", heeft ter zitting van 9 Juni 1952 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi a pour but l'attribution au Roi, en temps de guerre, du pouvoir de prendre par arrêtés délibérés en conseil des ministres, toutes dispositions ayant force de loi concourant à certaines fins qui peuvent se résumer comme suit :

a) la garantie de la sécurité de l'Etat;

b) le fonctionnement des services publics;

c) la sauvegarde des intérêts économiques, sociaux et financiers du pays;

d) la bonne gestion des finances publiques.

Le pouvoir ainsi donné au Roi de prendre des dispositions dans des matières sommairement énumérées et désignées seulement par l'indication du but à poursuivre, ne peut trouver de justification dans aucune disposition de droit constitutionnel positif. Le projet s'inspire à cet égard du précédent que constituent les lois des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944. Ces lois consacrent, en effet, une suspension partielle de la Constitution, prohibée en termes exprès par l'article 130 de notre loi fondamentale : "La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie".

Ces lois ne peuvent néanmoins être taxées d'inconstitutionnalité parce qu'elles ont trouvé leur fondement dans la nécessité de sauvegarder, dans des circonstances anormales, l'existence de la Nation, même au prix de dispositions exceptionnelles et dérogatoires au droit commun. Elles constituent des exemples de ce que l'on a coutume de qualifier "lois extraconstitutionnelles".

.../...

L'état de nécessité n'est pas une création de la volonté de l'Etat; l'autorité compétente ne peut qu'en constater l'existence et décider, dans le concret, des mesures propres à y faire face.

En septembre 1939 et en décembre 1944, le Pouvoir législatif, émanation de la volonté nationale, a constaté souverainement et en fait l'état de nécessité; il a décidé, à chacune de ces époques, des mesures qui répondaient aux exigences du moment. Ces mesures ont été différentes en 1939 et en 1944 parce que les situations elles-mêmes étaient différentes.

Il est de la nature des lois ainsi fondées sur l'état de nécessité d'être temporaires et de disparaître avec cette nécessité elle-même. C'est pourquoi les lois du 7 septembre 1939 et du 14 décembre 1944 ont prévu dans leur texte même qu'elles cesseront d'avoir effet au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix (lois coordonnées, article 1er). En 1947, bien que l'armée n'ait pas été remise sur pied de paix, le législateur a estimé que l'état de nécessité n'existait plus et a mis fin aux pouvoirs extraordinaires (loi du 10 mars 1947).

Selon l'article 78 de notre loi fondamentale, le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de celle-ci. Il n'appartient qu'au seul Pouvoir législatif, détenteur du résidu de souveraineté, de régler les

.../...

situations extraconstitutionnelles. Il ne pourrait déléguer ce pouvoir parce que la souveraineté ne se délègue pas.

Le projet diffère des lois de pouvoirs extraordinaires antérieures en ce sens qu'il entend régler une situation extraconstitutionnelle qui n'est pas encore née et dont personne n'est actuellement à même de prévoir les nécessités. Le Gouvernement s'en explique en invoquant l'intérêt que présenterait pour l'interprétation éventuelle des termes de la loi, une discussion approfondie devant les Chambres, discussion que la survenance de la situation envisagée rendrait impossible.

Le projet prévoit toutefois en son article 2 l'intervention du législateur pour constater, au moment opportun, l'état de nécessité, en apprécier l'étendue et permettre que la loi sorte ses effets en tout ou partie. Le Conseil d'Etat est d'avis que le projet ne déroge pas plus aux normes constitutionnelles que les lois du 7 septembre 1939 et du 14 décembre 1944, à la condition que la nécessité d'une intervention ultérieure du législateur soit expressément prévue dans la loi. Etant donné le caractère essentiel de cette seconde intervention, le Conseil d'Etat estime que le principe doit en être affirmé dès l'article 1er.

\+

\+ \+

L'article 1er du projet tend à conférer au Gouvernement le pouvoir de prendre, par des arrêtés délibérés en conseil des ministres, "des dispositions ayant force de loi". Cette formule est entrée pour la première fois dans la terminologie du droit public belge par l'article 1er de la loi du 7 septembre 1939. Son interprétation est controversée. Ni le texte, ni les travaux préparatoires ne permettent de dégager avec certitude la volonté du législateur.

La Cour de cassation a estimé que les mots "ayant force de loi" ne signifient point que le Roi, en prenant des arrêtés en vertu d'une loi de pouvoirs extraordinaires, agit comme Pouvoir législatif, mais qu'ils ont cette portée que les tribunaux, par dérogation à l'article 107 de la Constitution, ne sont point juges de la conformité de ces arrêtés à la Constitution et aux lois autres que la loi d'habilitation (Cass. 27 janvier 1943, Pas. 1943-I-32).

La Cour estime, d'autre part, que le pouvoir judiciaire a le devoir de vérifier si l'arrêté est resté dans les limites de la délégation donnée au Roi, auquel cas l'arrêté-loi équivaut à une loi, avec la conséquence qu'en pareil cas le pouvoir judiciaire n'est pas compétent pour contrôler si l'arrêté respecte ou non les principes consacrés par la Constitution ou par les lois autres que la loi d'habilitation (Cass. 13 novembre 1946 - Pas. 1946-I-411).

De son côté, la Commission de la justice de la Chambre, saisie d'une proposition de loi de M. Philippart tendant à supprimer avec effet rétroactif les mots "ayant force de loi" dans les lois

.../...

coordonnées des 7 septembre 1939 et 14 décembre 1944 et dans la loi du 20 mars 1945, a approuvé à l'unanimité le rapport de M. du Bus de Warnaffe qui estime que l'emploi de cette expression signifie que "le Parlement fut amené à se dessaisir, au profit de l'Exécutif, du pouvoir de faire des lois" et conclut à l'inconstitutionnalité du procédé (Doc. Parlem., Chambre, session 1946-1947, n° 128).

Plusieurs auteurs ont exprimé la même opinion.

Plus récemment, M. le Procureur général Cornil a développé l'idée que "la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de la disposition d'un arrêté de pouvoirs spéciaux - ou même d'un arrêté-loi de pouvoirs extraordinaires - est l'un des critères qui permettent d'apprécier si elle entre dans les limites des pouvoirs spéciaux - ou extraordinaires - ou si l'application ne doit pas en être refusée parce qu'elle excède ces limites" (Concl. avant Cass. 20 avril 1950 - Pas. 1950-I-560).

D'après ce haut magistrat, la question de savoir si une disposition prise en exécution d'une loi de pouvoirs extraordinaires entre dans les limites tracées par cette loi, doit être résolue par une distinction.

S'il n'y a pas de doute sur ce que telle disposition d'un arrêté de pouvoirs extraordinaires reste dans les limites des pouvoirs attribués au Roi, la question de la constitutionnalité de cette disposition échappera nécessairement à l'appréciation des tribunaux.

.../...

Mais si le sens de la loi d'habilitation est douteux, s'il est douteux qu'une loi de pouvoirs extraordinaires ait atrribué au Roi le pouvoir de prendre telle disposition, alors la question de la constitutionnalité de cette disposition se pose parce que la constitutionnalité ou la non-constitutionnalité de la mesure litigieuse est un des critères qui permettent d'apprécier si celle-ci entre ou non dans la limite des pouvoirs extraordinaires. La circonstance qu'une disposition serait inconstitutionnelle doit faire présumer que le législateur n'a pas attribué au Roi le pouvoir de la prendre.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette interprétation.

\+

\+ +

L'article 2, alinéa 2, du projet prévoit que dans le cas d'une attaque armée contre le territoire national, la loi sortira ses effets par la voie d'un arrêté royal, lequel emportera de plein droit convocation des Chambres législatives dans les vingt-quatre heures.

Cette dérogation au principe général de l'intervention nécessaire du législateur étant limitée à un cas bien précis, il n'apparaît pas au Conseil d'Etat qu'il puisse y être fait d'objections d'ordre constitutionnel. Le système qui consiste à déroger à l'ordre légal moyennant l'obligation d'en référer de toute urgence au Pouvoir législatif a été admis par ce dernier dès les premières années de l'indépendance de la Belgique.

.../...

La garantie certaine que présente la convocation immédiate des Chambres peut néanmoins se trouver paralysée dans l'éventualité où celles-ci seraient dissoutes. Le projet prévoit que, dans ce cas, les anciennes Chambres reprennent leur pouvoir jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

Cette disposition va à l'encontre de l'interprétation constante que la doctrine et la pratique constitutionnelles donnent aux articles 71 et 79 de la Constitution. En effet, dans cette interprétation la dissolution des Chambres met fin aux mandats parlementaires; il n'est au pouvoir d'aucune autorité autre que le Constituant de rendre l'existence aux Chambres dissoutes. Le Congrès national a dérogé à ce principe pour le seul cas prévu à l'article 79 : celui où les Chambres doivent se réunir dans les dix jours pour accomplir certains actes rendus indispensables par la mort du Roi, notamment recevoir le serment de son successeur. Etendre l'application de cet article à d'autres cas n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire.

Toutefois, celui-ci peut donner à l'article 71 une interprétation différente de celle qui a été admise jusqu'à présent, et décider que l'arrêté royal mettant, en cas d'attaque armée contre le territoire national, la loi de pouvoirs extraordinaires en vigueur, emporte retrait de l'acte de dissolution.

.../...

Il va de soi que cette solution implique que de nouvelles Chambres n'aient pas encore été élues. Si elles l'avaient été, ce seraient elles qui se réuniraient de plein droit dans les vingt-quatre heures.

Le Conseil d'Etat propose un texte qui répond à cette conception.

\+
\+ \+

En ce qui concerne plus particulièrement le texte de l'article 1er du projet, le Conseil d'Etat est d'avis que les énumérations figurant sub 3°, 6° et 10° sont inutiles à raison de leur caractère exemplatif. Il estime, en outre, que l'énumération du 3° ainsi que la règle contenue dans l'alinéa 2 du 12° ne trouvent pas leur place dans cet article 1er. Dans l'état actuel de la législation, les pouvoirs qui y sont visés peuvent être exercés par le Roi en temps de guerre, en vertu de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916. Il n'y a donc pas lieu de donner au Roi le droit de les exercer par des arrêtés ayant force de loi puisqu'il les exerce normalement en tant que chef du pouvoir exécutif. Si le Gouvernement estimait que le Roi ne peut user des pouvoirs que lui donne l'arrêté-loi du 11 octobre 1916, en cas d'attaque armée contre le territoire national lorsque l'armée n'est pas mobilisée, c'est l'arrêté-loi lui-même qu'il conviendrait, dans un souci de bonne technique législative, d'amender à cette fin.

Quant aux énumérations sub 6° et 10°, elles pourraient utilement figurer dans l'exposé des motifs afin de préciser la portée des dispositions qu'elles concernent.

\+

\+ \+

.../...

Comme la loi projetée s'écarte du droit commun, elle est de stricte interprétation.

Ainsi le pouvoir donné au Roi de prendre des dispositions en vue d'assurer l'ordre et la tranquillité publique (article 1er, 4°, du texte proposé par le Conseil d'Etat) ne lui donnera pas la faculté d'exercer en matière d'organisation judiciaire des pouvoirs plus étendus que ceux qui sont prévus par le 10° du même article. En effet, si les pouvoirs du 10° étaient déjà contenus dans ceux du 4°, le 10° serait inutile et on ne peut présumer que la loi contiendrait des dispositions superflues.

\+

\+ +

Dans les intentions du Gouvernement, telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat, l'entrée en vigueur de la loi sur les pouvoirs extraordinaires ne peut aboutir à "un relâchement de la technique législative". Le Gouvernement déclare que, hors les cas d'extrême urgence, les arrêtés pris en vertu de la loi sur les pouvoirs extraordinaires seront précédés d'un rapport au Roi et soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Le rapport et l'avis seront publiés au Moniteur belge.

Le Conseil d'Etat signale à cet égard que la législation actuelle ne prévoit pas expréssement l'intervention de la section de législation en ce qui concerne les projets d'arrêtés-lois.

\+

\+ +

Le Conseil d'Etat propose, en outre, les modifications de forme et de présentation contenues dans le texte figurant ci-après :

PROJET DE LOI RELATIF A L'ATTRIBUTION AU ROI DE POUVOIRS EXTRAORDINAIRES EN TEMPS DE GUERRE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Nos ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Premier Ministre est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1er.-

En temps de guerre, et lorsque la nécessité l'exige, le Roi peut, dans la mesure où une loi l'y autorisera, prendre par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres, des dispositions ayant force de loi concernant les objets énumérés ci-après :

1° la sécurité nationale et la défense du territoire et de l'Etat;

2° le mode de recrutement de l'armée, son organisation, l'avancement, les droits et les obligations des militaires, le contingent;

.../...

3° les réquisitions civiles et militaires;

4° l'ordre et la tranquillité publique;

5° le séquestre des biens des ressortissants ennemis ainsi que des Belges et des étrangers qui sont condamnés ou poursuivis du chef d'infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat;

6° le crédit de l'Etat ainsi que les intérêts financiers, sociaux et économiques du pays et la subsistance de la population;

7° la salubrité, l'hygiène et la santé publiques;

8° l'indemnisation des victimes de la guerre;

9° les baux de toute nature;

10° le fonctionnement des services publics, en ce compris l'organisation judiciaire, les institutions provinciales et communales, l'instruction publique, les postes, les télé-communications et la radiodiffusion;

11° l'assiette, le mode de perception et le taux des impôts, taxes et redevances perçus au profit de l'Etat, la procédure contentieuse en cette matière et la répression des fraudes;

12° les recettes, les dépenses et la comptabilité de l'Etat ainsi que l'organisation de la Cour des comptes.

Article 2.-

Les pouvoirs visés à l'article 1er comprennent :

1° celui de modifier ou de compléter la législation en vigueur et, notamment, les lois budgétaires;

2° celui de pourvoir par des moyens extraordinaires aux besoins du Trésor;

.../...

3° celui de prévoir pour les infractions aux arrêtés pris en exécution de l'article 1er, toutes sanctions fiscales ou pénales, ces dernières ne pouvant comprendre que des peines correctionnelles ou de police.

Toutes les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Article 3.-

En cas d'attaque armée contre le territoire national, le Roi peut décider d'exercer immédiatement les pouvoirs prévus à l'article 1er. L'arrêté qu'il prend à cette fin emporte convocation immédiate des Chambres.

Si les Chambres ont été dissoutes et que les collèges électoraux ne se sont pas encore réunis, cet arrêté emporte retrait de l'acte de dissolution. Si les collèges électoraux ont déjà procédé à l'élection des nouvelles Chambres, celles-ci se réunissent immédiatement, quelle que soit la date pour laquelle elles ont été convoquées dans l'acte de dissolution.

Donné à ,le

PAR LE ROI :

... (suivent les contreseings de tous les ministres) ...

Het wetsontwerp strekt er toe, de Koning in oorlogstijd de macht te verlenen om bij in Ministerraad overlegde besluiten alle wetskrachtige voorzieningen te treffen, die kunnen bijdragen tot het bereiken van bepaalde doeleinden; deze zijn, in het kort, de volgende :

a) het waarborgen van de veiligheid van de Staat;

b) de werking van de openbare diensten;

c) de vrijwaring van de economische, sociale en financiële belangen van het land;

d) een goed beheer van de openbare financiën.

De aldus aan de Koning verleende macht om voorzieningen te treffen over zaken welke zeer kort zijn opgesomd en eenvoudig zijn aangeduid door vermelding van het te bereiken doel, kan door geen enkele bepaling van het stellig grondwettelijk recht worden gerechtvaardigd. Als precedent, waar het een voorbeeld aan neemt, heeft het ontwerp in dit opzicht de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944. Die wetten bekrachtigen immers een gedeeltelijke schorsing van de Grondwet, hetgeen artikel 130 van onze Staatsregeling uitdrukkelijk verbiedt : "De Grondwet kan noch geheel, noch gedeeltelijk geschorst worden".

Als ongrondwettelijk echter kunnen die wetten niet worden bestempeld, omdat zij berusten op de noodzakelijkheid om in abnormale omstandigheden het bestaan van de Natie te vrijwaren, zelfs ten kosten van uitzonderlijke en van het gemeen recht afwijkende bepalingen.

.../...

Het zijn voorbeelden van wat doorgaans "extra-constitutionele wetten" genoemd wordt.

De noodtoestand is geen schepping van Staatswil; de bevoegde overheid kan enkel het bestaan er van vaststellen en in concreto beslissen welke maatregelen die toestand kunnen verhelpen.

In September 1939 en in December 1944 heeft de Wetgevende Macht, uiting van de volkswil, souverein en in feite de noodtoestand vastgesteld; telkens heeft de wetgever beslist welke maatregelen aan de vereisten van de tijd beantwoordden. Die maatregelen verschilden in 1939 en in 1944, omdat de toestanden zelf verschillend waren.

Wetten aldus op de noodtoestand berustend, zijn uiteraard tijdelijk en vallen weg wanneer die nood zelf ophoudt. Daarom hebben de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 in hun tekst zelf bepaald dat zij niet meer van kracht zullen zijn op de dag, bij koninklijk besluit bepaald voor het terugbrengen van het leger op voet van vrede (samengeordende wetten, artikel 1). In 1947 heeft de wetgever, ofschoon het leger niet op vredesvoet was teruggebracht, gemeend dat de noodtoestand niet meer bestond en heeft hij een einde gemaakt aan de buitengewone machten (wet van 10 Maart 1947).

Volgens artikel 78 van onze Staatsregeling heeft de Koning geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere krachtens de Grondwet

.../...

uitgevaardigde wetten hem uitdrukkelijk toekennen. Alleen aan de Wetgevende Macht, die het residu van de souvereiniteit bezit, komt het toe de extra-constitutionele toestanden te regelen. Deze bevoegdheid zou zij niet kunnen overdragen, daar de souvereiniteit niet overgedragen wordt.

Van de vroegere wetten over de buitengewone machten verschilt het ontwerp in zover het een extra-constitutionele toestand wil regelen, die nog niet bestaat en waarvan niemand vooralsnog bij machte is de behoeften te voorzien. Om zulks te verantwoorden, beroept de Regering zich op het belang van een grondige parlementaire behandeling voor de eventuele interpretatie van de bewoordingen der wet, welke behandeling onmogelijk zou kunnen plaats hebben eens dat de noodtoestand zich werkelijk voordoet.

Artikel 2 van het ontwerp schrijft echter voor, dat de wetgever zal optreden om te gelegener tijd de noodtoestand vast te stellen, de omvang daarvan te beoordelen en een gehele of gedeeltelijke uitwerking van de wet mogelijk te maken. De Raad van State is van advies, dat het ontwerp niet méér van de grondwettelijke regelen afwijkt dan de wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944, op voorwaarde dat de noodzakelijkheid van een later optreden van de wetgever uitdrukkelijk bij de wet wordt voorgeschreven. Aangezien dit tweede optreden essentieel is, oordeelt de Raad van State dat het beginsel daarvan reeds in artikel 1 moet worden neergelegd.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 1 van het ontwerp strekt er toe, de Regering de macht te verlenen om bij in de Ministerraad overlegde besluiten "wetskrachtige beschikkingen" te nemen. Deze uitdrukking is voor de eerste maal in de terminologie van het Belgische Staatsrecht gebruikt in artikel 1 van de wet van 7 September 1939. Over de interpretatie wordt getwist. Noch aan de hand van de tekst zelf, noch aan de hand van de parlementaire voorbereiding,kan met zekerheid worden opgemaakt wat de wetgever hier heeft gewild.

De mening van het Hof van verbreking is, dat de term "wetskrachtig" niet wil zeggen dat de Koning, wanneer hij krachtens een wet tot toekenning van buitengewone machten besluiten neemt, als Wetgevende Macht optreedt, doch dat die term betekent dat de rechtbanken, in afwijking van artikel 107 van de Grondwet, niet oordelen over de overeenstemming van die besluiten met de Grondwet en met de andere wetten, de machtigingswet uitgezonderd (Verbr. 27 Januari 1943, Pas. 1943-I-32).

Anderzijds is het Hof van mening, dat de rechterlijke macht de plicht heeft te onderzoeken, of het besluit binnen de omvang van de aan de Koning gegeven opdracht is gebleven, in welk geval de besluitwet met een wet gelijkstaat, met het gevolg dat de rechterlijke macht in zodanig geval niet bevoegd is om na te gaan, of het besluit zich al dan niet houdt aan de beginselen, die in de Grondwet of in de andere wetten dan juist de machtigingswet zijn neergelegd (Verbr. 13 November 1946 - Pas. 1946-I-411).

.../...

Van haar kant heeft de Kamercommissie van Justitie bij de behandeling van een wetsvoorstel van de Hr Philippart, strekkend om de term "wetskrachtig" met terugwerking te schrappen uit de samengeordende wetten van 7 September 1939 en 14 December 1944 en uit de wet van 20 Maart 1945, eenparig haar goedkeuring gehecht aan het verslag van de Hr du Bus de Warnaffe, volgens wie deze term betekent, dat "het Parlement er toe gebracht werd de macht om wetten te maken af te staan aan de uitvoerende macht" en die tot de ongrondwettelijkheid van deze handelwijze besluit (Parl. Doc. Kamer, zitting 1946-1947, nr 128).

Verschillende auteurs hebben dezelfde zienswijze naar voren gebracht.

Zeer onlangs heeft de Hr Procureur-generaal Cornil de stelling uiteengezet, dat "de grondwettelijkheid of de ongrondwettelijkheid van de bepaling van een besluit, krachtens bijzondere machten genomen - of zelfs van een besluitwet krachtens buitengewone machten genomen - een van de criteria is om uit te maken of die bepaling binnen de grenzen ligt van de bijzondere - of buitengewone - machten dan wel of de toepassing daarvan niet moet worden geweigerd omdat zij buiten die grenzen valt" (Concl. vóór Verbr. 20 April 1950, Pas. 1950-I-560).

Volgens deze hoge magistraat moet bij het beantwoorden van de vraag, of een bepaling genomen ter uitvoering van een wet tot toekenning van buitengewone machten binnen de in die wet bepaalde grenzen valt, een onderscheid worden gemaakt.

.../...

Bestaat er geen twijfel, dat een of andere bepaling van een krachtens buitengewone machten genomen besluit binnen de grenzen van de aan de Koning verleende machten blijft, dan staat de vraag naar de grondwettelijkheid van die bepaling noodzakelijkerwijze niet ter beoordeling van de rechtbanken.

Is de betekenis van de machtigingswet evenwel aan twijfel onderhevig, staat het niet vast of een wet tot toekenning van buitengewone machten aan de Koning de macht heeft verleend om zodanige bepaling te nemen, dan is de vraag naar de grondwettelijkheid van die bepaling aan de orde omdat de grondwettelijkheid of de ongrondwettelijkheid van de betwiste maatregel een der criteria is, met behulp waarvan kan worden uitgemaakt of de maatregel al dan niet binnen de perken van de buitengewone machten valt. Het feit dat een bepaling ongrondwettelijk zou zijn, doet immers onderstellen dat de wetgever de Koning niet de macht heeft verleend om ze te nemen.

De Raad van State onderschrijft deze interpretatie.

\+

\+ +

Volgens artikel 2, tweede lid , van het ontwerp zal de wet in geval van gewapende aanval tegen 's lands grondgebied uitwerking hebben krachtens een koninklijk besluit, dat van rechtswege de bijeenroeping van de Wetgevende Kamers binnen vier en twintig uur met zich brengt.

Aangezien deze afwijking van het algemeen beginsel, dat de wetgever zelf daartoe moet optreden, tot een wel omschreven geval beperkt blijft, wil het de Raad van State voorkomen dat hier geen bezwaren van grondwettelijke aard kunnen worden ingebracht.Reeds van de eerste jaren van België's onafhankelijkheid heeft de wetgever er in toegestemd, dat van de de wettelijke regeling wordt afgeweken mits daarover onverwijld met de Wetgevende macht overleg wordt gepleegd.

.../...

De zekerheid van de waarborg, die in de onmiddellijke bijeenroeping van de Kamers is gelegen, zou echter niet meer bestaan ingeval deze zouden ontbonden zijn. In deze eventualiteit treden volgens het ontwerp de oude Kamers weer op tot dat de Kamers, die hun plaats moeten innemen, bijeenkomen.

Deze bepaling is in strijd met de vaste interpretatie, door rechtsleer en praktijk aan de artikelen 71 en 79 van de Grondwet gegeven. Volgens deze interpretatie immers lopen door de ontbinding der Kamers de parlementaire mandaten ten einde ; niemand anders dan de grondwetgever komt het toe, de ontbonden Kamers opnieuw tot het bestaan te roepen. Het Nationaal Congres is van dat beginsel alleen afgeweken voor het geval in artikel 79 bepaald, dit is wanneer de Kamers binnen tien dagen moeten bijeenkomen om sommige ingevolge het overlijden van de Koning volstrekt noodzakelijke handelingen te verrichten, namelijk om zijn opvolger de eed af te nemen. De toepassing van dat artikel tot andere gevallen uit te breiden,ligt niet in de macht van de gewone wetgever.

Deze kan echter aan artikel 71 een andere dan de tot nog toe gevolgde interpretatie geven en beslissen dat het koninklijk besluit, dat in geval van gewapende aanval tegen 's lands grondgebied de wet tot toekenning van buitengewone machten in werking stelt, met zich brengt dat het ontbindingsbesluit is ingetrokken.

Vanzelfsprekend impliceert deze oplossing, dat nog geen nieuwe Kamers zijn gekozen. In het tegenovergestelde geval immers zouden deze nieuwe Kamers van rechtswege binnen vier en twintig uren behoren bijeen te komen.

De Raad van State stelt een tekst voor, die met deze opvatting overeenstemt.

\+

\+ \+

.../...

Wat meer in het bijzonder de tekst van artikel 1 van het ontwerp betreft, is de Raad van State van advies, dat de opsommingen onder 3°, 6° en 10°, overbodig zijn wegens hun enuntiatief karakter. Voorts is hij van oordeel dat, voor de opsomming onder 3° en voor de in het tweede lid van 12° neergelegde regel, artikel 1 niet de geschikte plaats is. Volgens de huidige stand van de wetgeving kunnen de daarin bedoelde machten door de Koning in oorlogstijd worden uitgeoefend krachtens de besluitwet van 11 October 1916. Er is dus geen reden om de Koning het recht te verlenen die machten bij wetskrachtige besluiten uit te oefenen, aangezien hij ze als hoofd van de uitvoerende macht reeds normaal uitoefent. Mocht de Regering van oordeel zijn, dat de Koning ingeval van gewapende aanval tegen 's lands grondgebied en wanneer het leger niet is gemobiliseerd, geen gebruik mag maken van de machten hem bij de besluitwet van 11 October 1916 verleend, dan ware het uit een oogpunt van wetgevingstechniek aangewezen in de besluitwet zelf de nodige wijzigingen aan te brengen.

De opsommingen onder 6° en 10° zouden zeer goed kunnen gegeven worden in de memorie van toelichting, waar zij de strekking van de bepalingen waarmede zij verband houden zouden verduidelijken.

\+

\+ \+

Daar de ontworpen wet van het gemeen recht afwijkt, dient zij streng geïnterpreteerd te worden.

.../...

Zo zal de aan de Koning verleende macht, om voorzieningen te treffen ten einde de openbare orde en rust te handhaven (artikel 1, 4°, van de door de Regering voorgestelde tekst) hem niet in staat stellen op het gebied van de rechterlijke inrichting een ruimere macht uit te oefenen dan in 10° van hetzelfde artikel is bepaald. Indien immers de in 10° bedoelde macht reeds in de onder 4° bedoelde was begrepen, dan ware 10° overbodig en er kan niet worden ondersteld dat de wet overbodige bepalingen zou inhouden.

\+

\+ \+

Naar het inzicht van de Regering, zoals dit de Raad van State is uiteengezet, mag de inwerkingtreding van de wet op de buitengewone machten niet leiden tot een "verslapping van de wetgevende techniek". De Regering verklaart, dat buiten de gevallen van dringendste spoed de krachtens de wet op de buitengewone machten genomen besluiten door een verslag aan de Koning zullen worden voorafgegaan en aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies zullen worden voorgelegd. Verslag en advies worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. De Raad van State merkt hierbij op dat de bestaande wetgeving het optreden van de afdeling wetgeving in verband met de ontwerpen van besluitwet niet uitdrukkelijk voorschrijft.

\+

\+ \+

.../...

De Raad van State stelt voorts een aantal wijzigingen voor wat vorm en inkleding betreft; zij zijn opgenomen in de hierna volgende tekst :

ONTWERP VAN WET BETREFFENDE DE TOEKENNING AAN DE KONING VAN BUITENGEWONE MACHTEN IN OORLOGSTIJD.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze ministers die er in de raad over beraadslaagd hebben,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Eerste-Minister is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

In oorlogstijd kan de Koning, wanneer de nood daartoe dwingt, voor zover een wet hem daartoe zal machtigen, bij in Ministerraad overlegde besluiten wetskrachtige voorzieningen treffen terzake van wat hierna is opgesomd :

.../...

1° 's Lands veiligheid en de verdediging van grondgebied en Staat ;

2° de wijze van aanwerving en de inrichting van het leger, de bevordering, de rechten en verplichtingen van de militairen, het contingent ;

3° de burgerlijke en militaire opeisingen ;

4° de openbare orde en rust ;

5° de sequestratie van de goederen der vijandelijke onderhorigen alsook der Belgen en vreemdelingen die wegens een misdrijf tegen de uitwendige veiligheid van de Staat zijn veroordeeld of worden vervolgd ;

6° het krediet van de Staat, 's Lands financiële, sociale en economische belangen alsmede de voedselvoorziening van de bevolking ;

7° de openbare salubriteit, hygiëne en gezondheid ;

8° de vergoeding van de oorlogsgetroffenen ;

9° de huur- en pachtovereenkomsten van alle aard ;

10° de werking van de openbare diensten, daarin begrepen de rechterlijke inrichting, de provinciale en gemeentelijke instellingen, het openbaar onderwijs, de posterijen, de teleberichtgeving en de radio-omroep ;

11° de grondslag, de wijze van heffing en het bedrag van de ten behoeve van de Staat geïnde belastingen, taxes en cijnzen, de procedure inzake geschillen daarover en de beteugeling van de ontduiking ;

12° de ontvangsten, de uitgaven en de comptabiliteit van de Staat alsmede de inrichting van het Rekenhof.

.../...

Artikel 2.-

De in artikel 1 bedoelde machten omvatten :

1° de bevoegdheid om de bestaande wetgeving en onder meer de begrotingswetten te wijzigen of aan te vullen ;

2° de bevoegdheid om door buitengewone middelen in de behoeften van de Schatkist te voorzien ;

3° de bevoegdheid om aan de ter uitvoering van artikel 1 genomen besluiten fiscale of strafrechtelijke sancties te verbinden, met dien verstande dat deze laatste alleen correctionele of politiestraffen mogen omvatten.

Alle bepalingen van boek I van het Wetboek van Strafrecht, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn op zodanige misdrijven van toepassing.

Artikel 3.-

In geval van gewapende aanval tegen 's Lands grondgebied kan de Koning beslissen, de bij artikel 1 bepaalde machten onmiddellijk uit te oefenen. Het daartoe door hem genomen besluit brengt onmiddellijke bijeenroeping van de Kamers met zich.

Indien de Kamers ontbonden en de kiescolleges nog niet bijeengeroepen zijn, brengt dat besluit mede dat het ontbindingsbesluit is ingetrokken. Zijn door de kiescolleges reeds nieuwe Kamers gekozen, dan vergaderen deze Kamers onmiddellijk, onverschillig op welke datum zij bij het ontbindingsbesluit zijn bijeengeroepen.

Gegeven te ,

VAN 'S KONINGSWEGE :

... (volgen de medeondertekeningen van al de ministers)...

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J.SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M.SOMERHAUSEN, G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L.FREDERICQ, G.DOR,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.VAN BUNNEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.VAN BUNNEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J.SUETENS.

expédition délivrée à M. le Premier Ministre.
uitgifte afgeleverd aan de H.Eerste - Minister.

Le 1952.

De 1952.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R.DECKMYN.