AD.

L. 12.573/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 7 mai 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à l'exercice de certains pouvoirs en temps de paix", a donné le 23 juin 1976 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e mei 1976 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de uitoefening van sommige bevoegdheden in vredestijd", heeft de 23e juni 1976 het volgend advies gegeven :

Article 1er.

Cet article dispose :

"Durant les époques assimilées au temps de guerre par l'article 7 de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, et lorsque la nécessité l'exige, le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, mettre en vigueur les dispositions légales du temps de guerre qu'il juge indispensables à assurer la sécurité extérieure du pays et l'accomplissement de ses obligations résultant des traités. Il en informe aussitôt les Chambres".

I. Compte tenu du but limité de l'article 1er du projet qui tend uniquement à satisfaire à des exigences de la sécurité extérieure, il n'est pas indiqué de faire référence à l'article 7 de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, assimilant au temps de guerre les époques où les troupes sont utilisées, notamment au maintien de l'ordre et à l'exécution des lois.

II. En se référant aux "dispositions légales du temps de guerre" le projet ne détermine pas avec précision quelles sont ces dispositions et ne fait pas de distinction entre celles qui concernent repectivement l'état de guerre et l'état de siège et celles qui sont communes à ces deux situations. Certaines de ces dispositions, notamment les articles 4 et 8 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916, relatif à l'état de guerre et à l'état de siège, autorisent des restrictions aux droits constitutionnels.

.../...

Répondant aux critiques que ces dispositions pouvaient soulever au regard de l'article 130 de la Constitution, une doctrine et une jurisprudence constante, se fondant principalement sur le décret supraconstitutionnel du 18 novembre 1830 intitulé "Proclamation du Congrès national relative à l'indépendance du peuple belge", considérent que les dispositions dérogeant aux droits garantis par la Constitution ne sont justifiés que dans le cas d'un danger grave et imminent menaçant l'indépendance nationale ou l'intérêt du territoire, danger dont l'existence est constatée objectivement par la mobilisation générale de l'armée.

Si l'évolution des techniques en matière de défense nationale de même que les obligations résultant des engagements internationaux souscrits par la Belgique requièrent d'habiliter le Roi à mettre en application des dispositions relatives au temps de guerre sans recourir préalablement à un arrêté décrétant la mobilisation générale, il appartiendra cependant au législateur d'apprécier si le projet présente des garanties égales à celles d'un tel arrêté.

S'il est considéré que l'article 1er doit être amendé à cet égard, une solution qui s'inspire de l'article 15 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950 consisterait à limiter l'habilitation prévue par l'article 1er du projet à la mise en application des seules dispositions du temps de guerre qui n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et libertés précités. Pour le cas où cette solution serait adoptée, le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

.../...

"Article 1er.-

En vue de préserver la sécurité extérieure du pays et d'assurer l'accomplissement des obligations résultant des traités garantissant cette sécurité, le Roi peut, sans devoir ordonner la mobilisation générale de l'armée, rendre applicables les dispositions législatives ou réglementaires prévues pour le temps de guerre dont la mise en oeuvre est indispensable.

Ces arrêtés ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte aux droits garantis par la Constitution.

Ils sont motivés, délibérés en Conseil des Ministres et portés immédiatement à la connaissance des Chambres".

III. On notera que certaines dispositions invoquées ci-dessus permettent de prendre des mesures spécifiques aux étrangers, qui établiraient entre certains de ceux-ci et les Belges des discriminations aujourd'hui prohibées par des traités internationaux, tels les traités Bénélux et C.E.E.

Article 2.

Au paragraphe 1er, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les dispositions en projet ne s'appliquent qu'aux réquisitions faites par les gouverneurs de province, les commissaires d'arrondissement, les bourgmestres et les commandants de gendarmerie.

.../...

Plutôt que de faire de cet article une disposition autonome du projet, mieux vaudrait l'introduire dans chacune des lois qui visent les pouvoirs de réquisition. Le texte suivant est proposé :

"Article 2.-

L'article 129 de la loi provinciale, l'article 105 de la loi communale et l'article 18 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie sont complétés chacun par les dispositions suivantes :

"- En temps de paix, les réquisitions ... (la suite comme au projet, en écrivant, dans le dernier membre de phrase "celui-ci fait rapport ...")

- Dans le cas où l'ordre public est gravement compromis par des troubles violents et étendus ... (la suite comme au projet)".

Article 3.

La fin de cet article devrait être rédigée comme suit :

"du service de santé interforce pour secourir les personnes, protéger les biens et maintenir la tranquillité publique".

Artikel 1.

Dit artikel bepaalt :

"Gedurende de periode die, ingevolge artikel 7 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen, met oorlogstijd worden gelijkgesteld, en in geval van noodzaak, kan de Koning, bij in de Ministerraad overlegde besluiten, de wettelijke bepalingen van de oorlogstijd welke hij onontbeerlijk acht voor het vrijwaren van 's lands externe veiligheid en het vervullen zijner verplichtingen krachtens de verdragen in werking stellen. Hij stelt de Kamers daarvan ter stond in kennis".

I. Gelet op het beperkte doel van artikel 1 van het ontwerp, dat er alleen op gericht is te voldoen aan de eisen van de externe veiligheid, is het niet raadzaam te verwijzen naar artikel 7 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen, dat met oorlogstijd gelijkstelt de periodes waarin de troepen onder meer worden gebruikt voor het handhaven van de orde en het uitvoeren van de wetten.

II. Door te verwijzen naar "de wettelijke bepalingen van de oorlogstijd" zegt het ontwerp niet nauwkeurig welke die bepalingen zijn en maakt het geen onderscheid tussen die welke onderscheidenlijk op de staat van oorlog en op de staat van beleg betrekking hebben, en die welke voor die beide toestanden gelden. Sommige van die bepalingen, inzonderheid de artikelen 4 en 8 van de besluitwet v 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg staan toe dat beperkingen op de uitoefening van de grondwettelijke rechten worden gelegd.

.../...

Als antwoord op de kritiek waartoe deze bepalingen aanleiding kunnen geven ten aanzien van artikel 130 van de Grondwet, gaan een vaste rechtsleer en een even vaste rechtspraak, hoofdzakelijk steunend op het supraconstitutionele decreet van 18 november 1830 "Proclamation du Congrès national relative à l'indépendance du peuple belge", ervan uit dat de bepalingen die van de door de Grondwet gewaarborgde rechten afwijken, alleen verantwoord zijn ingeval een ernstig en onmiddellijk gevaar 's lands onafhankelijkheid of de integriteit van het grondgebied bedreigt, een gevaar waarvan het bestaan objectief wordt geconstateerd door de algemene mobilisatie van het leger.

Ofschoon de evolutie van de defensietechnieken en de verplichtingen uit door België aangegane internationale verbintenissen vereisen dat de Koning wordt gemachtigd om bepalingen betreffende de oorlogstijd in werking te stellen zonder een voorafgaand besluit dat de algemene mobilisatie beveelt, toch dient de wetgever te oordelen of het ontwerp dezelfde waarborgen biedt als een zodanig besluit.

Neemt men aan dat artikel 1 in dat opzicht moet worden geamendeerd, dan zou een oplossing die uitgaat van artikel 15 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van 4 november 1950 erin bestaan de in artikel 1 van het ontwerp bepaalde machtiging zó te beperken dat alleen die bepalingen van de oorlogstijd in toepassing kunnen worden gebracht waardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de bedoelde rechten en vrijheden. Voor het geval dat deze oplossing mocht worden aanvaard, stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

.../...

"Artikel 1.-

Opdat 's lands externe veiligheid kan worden gevrijwaard en de verplichtingen volgend uit de verdragen welke die veiligheid waarborgen, kunnen worden nagekomen, kan de Koning, zonder dat hij de algemene mobilisatie van het leger hoeft te bevelen, de voor de oorlogstijd vastgestelde wets- of verordeningsbepalingen waarvan de inwerkingstelling onontbeerlijk is, toepasselijk verklaren.

De aldus genomen besluiten mogen niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de door de Grondwet gewaarborgde rechten.

Zij worden met redenen omkleed, in ministerraad overlegd en onmiddellijk ter kennis van de Kamers gebracht".

III. Op te merken valt dat sommige hiervoren bedoelde bepalingen specifieke maatregelen ten aanzien van vreemdelingen toestaan waardoor tussen sommigen van hen en de Belgen discriminaties tot stand kunnen komen die thans verboden zijn door internationale verdragen zoals het Benelux-Verdrag en het E.E.G.-Verdrag.

Artikel 2.

Volgens de gemachtigde ambtenaar, zijn de ontworpen bepalingen van § 1 slechts van toepassing op de opvorderinge door de provinciegouverneurs, de arrondissementscommissarissen, de burgemeesters en de Rijkswachtcommandanten.

.../...

In plaats van dit artikel te stellen als een autonome bepaling van het ontwerp, ware het beter het in te voegen in elk van de wetten die de opvorderingsmachten betreffen. De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 2.-

Artikel 129 van de provinciewet, artikel 105 van de gemeentewet en artikel 18 van de wet van 2 december 1957 op de Rijkswacht worden elk met de volgende bepalingen aangevuld :

"In vredestijd worden de opvorderingen ... (voorts zoals in het ontwerp).

Ingeval de openbare orde ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 3.

Het slot van dit artikel zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"... de gezondheidsdienst voor alle krijgsmachtdelen om de personen te helpen, de goederen te beschermen en de openbare rust te handhaven".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise à été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.

Le rapport a été présenté par M. E. FALMAGNE, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. FALMAGNE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.