SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 2 AOUT 1921

Rapport de la Commission de revision de la
Constitution, par M. le comte Goblet d'Alviella.

Revision de l'article 131 de la Constitution.⁽¹⁾
Procédure en revision.

(Voir le n° 255 et les *Ann. parl. de la Chambre des Représentants*,
séance du 7 juin 1921.)

La Commission, présidée par M. le baron DE FAVEREAU, était composée
de MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA et COPPIETERS, vice-présidents ;
LEKEU, LIGY et SPEYER, secrétaires ; BERRYER, BRAUN, DE BAST,
DE BLIECK, le comte DE BROQUEVILLE, DELANNOY, DE SADELEER,
le baron DESCAMPS, HUBERT (Armand), LAFONTAINE, LIEBAERT,
MAGNETTE, RYCKMANS, le comte T'KINT DE ROODENBEKE et VINCK,
membres.

(1) *Documents parlementaires* du Sénat (session de 1918-1919).

- I. — Déclaration de revision, n° 214.
 - II. — Rapport sur la déclaration de revision, n° 231.
- Documents parlementaires* du Sénat (session de 1919-1920).
- III. — Rapport concernant les articles 26, 27 alinéa 2, 53, 54, 55, 56, 56bis et 57, n° 130 et annexe.
 - IV. — Article 50 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 128.
 - V. — Article 51 : Id. id. id. id. n° 129.
 - VI. — Article 52 : Id. id. id. id. n° 132.
 - VII. — Article 52 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 137.
 - VIII. — Article 48 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 143.
 - IX. — Article 47 : Id. id. id. id. n° 199.
 - X. — Article 47 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 200.
 - XI. — Rapport sur les articles 47, 48, 50, 51 et 52, n° 229.
- Documents parlementaires* du Sénat (session de 1920-1921).
- XII. — Article 53 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 61.
 - XIII. — Article 53 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 62.
 - XIV. — Article 55 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 63.
 - XV. — Article 56 : Id. id. id. id. n° 64.
 - XVI. — Article 56bis : Id. id. id. id. n° 65.
 - XVII. — Article 57 : Id. id. id. id. n° 66.
 - XVIII. — Article 27, alinéa 2 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 68.
 - XIX. — Rapport sur les articles 26, 27, 53, 54, 55, 56, 56bis et 57, n° 107 et annexe.
 - XX. — Article 108, alinéa 2, 2° : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 120.
 - XXI. — Article 53 : Disposition transitoire proposée par M. le comte Goblet d'Alviella, n° 129.
 - XXII. — Article 55 : Amendements : 1° de M. Peltzer ; 2° de M. Coppieters, n° 131.
 - XXIII. — Article 55 : Amendement de M. Speyer, n° 132.
 - XXIV. — Rapport sur la disposition transitoire de l'article 53, proposée par M. le comte Goblet d'Alviella, n° 134.
 - XXV. — Article 55 : Rapport sur l'amendement de MM. Speyer et consorts, n° 136.
 - XXVI. — Article 122 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 143.
 - XXVII. — Article 123 : Abrogation votée id. id. n° 144.
 - XXVIII. — Article 55 : Texte réamendé id. id. n° 206.
 - XXIX. — Article 56 : Id. id. id. id. n° 214.
 - XXX. — Article 57 : Abrogation votée id. id. n° 215.
 - XXXI. — Article 108, alinéa 2, 2° : Rapport sur la disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 221.
 - XXXII. — Articles 122 et 123 : Rapport sur les dispositions adoptées par la Chambre des Représentants, n° 230.

MESSIEURS,

La question a surgi, à propos de l'article 131 organisant la revision de notre pacte fondamental, s'il ne conviendrait pas d'y introduire des dispositions nouvelles prévoyant une suspension de certaines prescriptions constitutionnelles en cas de guerre.

La Commission de Constitution, instituée au début par le Congrès national de 1831, avait proposé un premier projet où l'article final des *Dispositions supplémentaires* portait :

« Le maintien de la Constitution et de tous les droits qu'elle consacre est confié au patriotisme et au courage de la garde civique, de l'armée, des magistrats et de tous les citoyens belges. »

Dans la séance du 1^{er} février 1831, le Congrès, sur la proposition du baron Beyts; représentant du district de Bruxelles, y substitua l'article 130 actuel qui, inséré au titre VI, *Dispositions générales*, porte plus simplement :

« *La Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie.* »

Ce texte est formel. Cependant la pénible expérience des événements a prouvé que même les textes les plus précis et les plus justifiés ne peuvent prévaloir contre certaines exigences de la vie nationale.

Au cours du débat devant le congrès, un des fondateurs de notre nationalité, Joseph Lebeau, faisant allusion à des événements alors récents, avait appuyé en ces termes la proposition du baron Beyts :

« Ne négigeons aucune garantie : prévoyons jusqu'à la possibilité d'une violation. Si la charte française avait contenu un semblable article, jamais les ministres de Charles X n'auraient pu trouver un prétexte pour suspendre l'acte constitutionnel. »

Cependant lui-même n'insista pas alors sur la nécessité d'une sanction, sans laquelle l'article 130 ne peut être qu'une solennelle et salutaire déclaration de principes. D'ailleurs personne ne peut s'y tromper : il y a lieu de distinguer entre violations et violations ; il y a celles perpétrées pour favoriser des révolutions ou des coups d'État en opposition avec la volonté nationale et celles commises par les autorités légales sous la pression d'un péril extérieur, d'une guerre d'invasion et de conquête.

Il est intéressant de noter que, peu après le vote de l'article 131, l'armée hollandaise ayant envahi notre territoire, alors que les Chambres belges n'étaient pas en session, Joseph Lebeau lui-même, à ce moment membre du Cabinet, prit l'initiative d'une démarche à Paris pour obtenir une prompt intervention d'un corps français qui entra immédiatement en Belgique, malgré la disposition formelle constitutionnelle de l'article 121 : « Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi. » Et les historiens qui rappellent le fait témoignent que l'opinion publique fut unanime à approuver cette initiative qui sauva notre indépendance en amenant la retraite des forces hollandaises.

Lorsque parvint à Bruxelles, le 2 août 1914, la criminelle sommation de l'Allemagne, nul ne pouvait prévoir l'étendue de la guerre, sa durée de quatre ans, son caractère de sauvagerie, ni par conséquent les mesures exceptionnelles auxquelles nous allions devoir recourir pour sauver la patrie.

Dans la journée du 4 août les Chambres s'empressèrent de voter d'urgence, sans débat et à l'unanimité, une dizaine de projets qui visaient respectivement à renforcer nos moyens de défense ; à augmenter les pouvoirs des organisations communales et provinciales en cas de rupture des communi-

cations ; à suspendre les poursuites en exécution d'engagements civils ou commerciaux à charge des citoyens présents sous les drapeaux ; à atteindre les manœuvres de nature à compromettre la sûreté extérieure de la Belgique ; à supprimer certaines incompatibilités entre les fonctions électives et la qualité de militaire ; enfin à ouvrir un crédit de 200 millions pour faire face aux dépenses extraordinaires pendant l'année 1914.

Il y eût même une sorte de b'anc-seing donné au Cabinet, mais seulement pour faciliter l'alimentation et réprimer l'accaparement, en ce qu'on lui accorda « toutes facilités destinées à assurer ou à favoriser ce double but ».

On s'imaginait que ces précautions seraient amplement suffisantes et permettraient d'attendre la prompte terminaison de la crise. Mais, quelques jours plus tard, les Chambres se séparèrent devant les progrès de l'invasion et bientôt, pendant un exil qui devait durer plus de quatre années, le Roi et le Gouvernement durent prendre des mesures de défense qui non seulement assumèrent la force obligatoire des lois, mais encore qui sortirent des limites de la Constitution : la censure de la presse ; la violation du secret des lettres ; certaines suspensions des garanties de la liberté individuelle ; l'extension des juridictions militaires, l'appel sous les armes de jeunes gens définitivement exemptés du service ; la suppression des formalités en matière d'expropriation : l'ajournement indéfini du renouvellement périodique des Chambres et des autres corps électifs ; enfin des dépenses sans contrôle et des emprunts incessamment renouvelés ; en outre de centaines d'arrêtés-lois pris par le Conseil des Ministres en dehors de leur compétence constitutionnelle.

Dans le choix et l'application de ces mesures extraordinaires, il a pu se produire des erreurs d'appréciation ou d'opportunité. Cependant, après la libération du territoire et le rétablissement des autorités légitimes, aucune opposition sérieuse ne s'est élevée pour réclamer la nullité rétrospective des actes ainsi posés, ou la réparation de leurs répercussions juridiques.

Les Chambres n'ont même pas jugé nécessaire de discuter s'il y avait lieu de valider les mesures de ce genre prises pendant la guerre, et notre plus haute autorité judiciaire a décidé, par une série d'arrêtés longuement motivés, que les arrêtés-lois avaient la même force que des lois régulièrement votées, en se basant sur ce motif qu'une des trois branches du pouvoir législatif avait le droit de se substituer aux deux autres, quand celles-ci se trouvaient virtuellement empêchées d'exercer leurs prérogatives.

Dans un arrêt du 11 février 1919, la Cour justifie formellement cette thèse en déclarant que c'était « par application des principes constitutionnels que le Roi, resté seul organe du pouvoir législatif, ayant conservé sa liberté d'action, avait, sous la responsabilité de ses Ministres, pris dans les arrêtés-lois les dispositions que commandaient impérieusement la défense du territoire et les intérêts vitaux de la Nation ».

On pourrait peut-être se demander si le Gouvernement exécutif, ainsi investi, par la force des choses, de la plénitude du pouvoir législatif, peut aller plus loin que celui-ci et prendre des résolutions dépassant la limite de la compétence de ce pouvoir, c'est-à-dire non autorisées par la Constitution elle-même.

Même, dans ce cas, nous estimons que la nécessité justifie des incursions de cette nature dans le domaine réservé au pouvoir constituant, pour autant que les dispositions constitutionnelles soient à ce moment inexécutables ou insuffisantes.

Des précisions sur ce que le pouvoir resté en fonction aurait à accomplir pour légaliser ces interventions, n'ajouteraient rien à son autorité de fait et sont du reste impossibles à formuler d'avance. Les Chambres elles-mêmes n'ont-elles pas donné l'exemple, lorsque après leur rentrée, elles ont fait

acte de pouvoir constituant en modifiant les bases de leur organisation électorale sans recourir aux formalités prescrites par l'article 131 pour toute révision constitutionnelle ?

La question de savoir s'il était utile d'introduire à l'article 131 de notre pacte fondamental des dispositions prévoyant sa propre suspension en cas de force majeure s'est présentée à la Commission des XXI de la Chambre sous un double aspect :

1^o N'y a-t-il pas lieu de prévoir dans quelle forme et dans quelles limites fonctionnerait, en pareil cas, le pouvoir qui remplacerait les organes frappés de caducité ?

2^o Ne conviendrait-il pas au moins de prévoir la prorogation des mandats qui, à ce moment, fonctionnaient légalement ?

Sur le premier point « la Commission », dit son rapporteur l'honorable M. Masson, « a été unanime à penser qu'il serait périlleux de baser un système sur des éléments hypothétiques dont nul ne peut prédire la nature, la durée et l'étendue. Le passé a prouvé que la solution sortira naturellement de la force des choses ».

Sur le second point, la Commission, se référant à une consultation de l'honorable M. Mabilie, a exprimé l'avis que la prorogation peut être considérée comme de droit et que toutes les attaques qui se sont élevées à ce sujet n'ont pu prévaloir contre la loi de nécessité : « Dès la libération du territoire, il fallait à tout prix assurer l'ordre et mettre en action tous les services publics sans le concours desquels la nation ne pouvait vivre. Comment l'eût-on pu faire si les organes essentiels des différents pouvoirs avaient été frappés de déchéance ? »

La nécessité, dans l'occurrence, s'accorde pleinement avec le droit. « Il ne faut pas perdre de vue, ajoute l'honorable M. Mabilie, que la question soulevée à propos des Chambres se présente sous un aspect général. Elle n'est pas particulière au pouvoir législatif, elle intéresse tous les pouvoirs institués par le titre III de la Constitution : le pouvoir communal et le pouvoir provincial (art. 31) et le pouvoir judiciaire (art. 30). »

La Commission des XXI du Sénat se range à ces motifs. Si des événements pareils à ceux qui ont assombri notre histoire en 1914 et dans le cours des années suivantes, devraient se reproduire en dépit de l'horreur et de la répugnance qu'ils ont inspirées au monde entier, nous estimons que les hommes à la tête de notre Gouvernement agiraient comme leurs prédécesseurs de cette époque et, quel que soit le résultat de leurs efforts patriotiques, il ne se trouverait personne pour leur en faire un reproche. Dès lors, il n'y a nous semble-t-il, aucune raison pour légaliser d'avance des cas de force majeure inévitables. Quelque régime qu'on cherche à organiser dans cette éventualité, il risquera toujours d'être bouleversé par la tournure que prendront des événements imprévus. Ce sont des circonstances suprêmes où chacun doit agir dans les limites de sa responsabilité et sous les inspirations de sa conscience, en se rappelant l'adage antique : *Salus populi suprema lex esto.*

Toutefois, certains membres de votre Commission ont renouvelé le regret que l'article 130 n'ait pas été soumis à révision en même temps que l'article 131. Ils estiment fâcheux, en effet, avec M. A. Meyers, procureur général à la Cour d'appel de Liège, que notre Constitution soit faite uniquement pour le temps de paix. Ils pensent que, si les mêmes éventualités devaient se renouveler, il serait désirable de prévoir la possibilité, pour le Gouvernement, de faire légalement ce qu'il sera fatalement obligé de faire d'une manière inconstitutionnelle, si notre pacte fondamental n'est pas modifié.

L'honorable procureur général (1) voudrait introduire, pour le temps de guerre, une disposition reconnaissant à une des branches du pouvoir législatif le droit formel de remplacer les deux autres, si celles-ci se trouvaient dans l'impossibilité de fonctionner et cette solution pourrait varier suivant que l'invasion du territoire serait complète ou partielle. On pourrait même accorder aux Chambres, en prévision de l'impossibilité de les réunir, la prérogative de choisir parmi leurs membres une commission permanente de délégués qui auraient le droit de prendre part aux délibérations du conseil des ministres. On pourrait aussi reconnaître au Parlement le droit de proroger éventuellement ses pouvoirs jusqu'à l'expiration de sept mois après la cessation des hostilités. Enfin, il y aurait lieu d'ajouter quelques dispositions au titre II pour régler en temps de guerre l'exercice des libertés reconnues aux citoyens. Ainsi, par exemple, on pourrait rédiger de la sorte l'article 18 : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie, sauf les mesures à prendre en temps de guerre », etc.

Tout au moins, suggère M. Meyers, conviendrait-il d'ajouter au texte de l'article 130 portant : « La Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie » les mots : « sauf les mesures provisoires que nécessite la guerre ».

Même en admettant la valeur des arguments invoqués en faveur de ces restrictions aux principes de notre droit public, il faut remarquer qu'elles seraient loin de prévoir tous les cas qui peuvent se présenter et qui, cependant, à en juger par les événements de la dernière guerre, ont tous ou presque tous trouvé une solution adéquate, étant données les circonstances. Quoiqu'il en soit, votre Commission des XXI a unanimement reconnu qu'il nous était impossible de nous engager dans cette voie pour la raison décisive que l'article 130 ne figure point parmi les dispositions soumises à révision.

Quant à l'article 131 qui règle les formalités de la procédure révisionniste, aucune proposition d'en modifier le texte ne s'est produite à la Chambre ou au Sénat. Il y a là un hommage à la sagesse de nos premiers constituants qui, tout en sauvegardant l'intérêt des minorités dans la mesure du possible, ont ouvert la porte aux modifications nécessaires de l'avenir, sans permettre que l'enlèvement des pierres vermoulues compromette les parties saines et ébranle la solidité de l'édifice.

La seule question qui ait été soulevée à ce propos dans la Commission de la Chambre portait sur le point de savoir comment il faut interpréter la nécessité des deux tiers des votants pour l'adoption des articles révisés. Sur quelles bases doit s'établir la majorité ? Sur le nombre des membres présents ou sur le nombre des suffrages émis ? La Commission a consacré le système que les abstentions sont admises dans les délibérations, mais qu'elles ne doivent pas entrer en compte et, par suite, qu'elles doivent être assimilées à des votes négatifs.

Le Rapporteur,
Comte GOBLET d'ALVIELLA.

Le Président,
Baron DE FAVEREAU.

(1) Discours à l'audience solennelle de rentrée, le 1^{er} octobre 1920.