

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

5 MARS 1982

REVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 122 de la Constitution

AMENDEMENTS PRESENTES PAR M. VAN DEN BOSSCHE

Article unique.

I. — En ordre principal :

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

« L'article 122 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

» Art. 122. — Il n'y a pas de garde civique ».

II. — En ordre subsidiaire :

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION

Pour comprendre la portée juridique exacte de la modification proposée et du présent amendement, il faut rappeler le contexte historique de l'article visé.

Le texte initial de cet article, qui datait de 1831, était libellé comme suit : « Il y a une garde civique; l'organisation en est réglée par la loi. Les titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables ».

Le premier constituant avait donc institué une garde permanente. La création d'une garde civique est caractéristique de la mentalité d'une époque et de la nature d'un système politique. Aussi les Belges n'ont-ils pas été les seuls à organiser une force militaire de ce type. La plupart des pays européens ont institué une garde civique. Au cours de la première moitié du XIX^e siècle cette institution est, en quelque sorte, l'incarnation des révolutions bourgeoises et nationalistes du siècle passé.

Deux raisons expliquent la création de la garde civique et le fait que cette création a été prévue par la Constitution. La première est la mission qui incombait à cette garde en temps de guerre. Quand l'ennemi menaçait de pénétrer sur notre territoire, notre armée devait contenir l'armée ennemie aux frontières cependant que la garde civique avait pour tâche de maintenir l'ordre à l'intérieur des frontières et d'organiser la défense. La seconde raison est que la garde civique était en quelque sorte le contrepois de cette même armée qui était placée sous le commandant du pouvoir exécutif. Elle garantissait au citoyen que la démocratie ne pourrait être menacée à l'intérieur du pays.

Voir :

10 (1981-1982):
— N° 4/1°: Proposition.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

5 MAART 1982

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel van de Regering tot herziening van artikel 122 van de Grondwet

AMENDEMENTEN VOORGESTELD DOOR DE HEER VAN DEN BOSSCHE

Enig artikel.

I. — In hoofdorde :

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

« Artikel 122 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling :

» Art. 122. — Er bestaat geen burgerwacht ».

II. — In bijkomende orde :

Dit artikel weglaten.

VERANTWOORDING

Om de juiste juridische draagwijdte van de voorgestelde wijziging en van dit amendement te begrijpen dient de achtergrond van dit artikel belicht.

De oorspronkelijke tekst, daterend van 1831, luidde als volgt : « Er bestaat een burgerwacht; de inrichting ervan wordt bij de wet geregeld. De titularissen van alle graden, tenminste tot die van kapitein, worden door de wachters benoemd, behoudens de nodig geachte uitzonderingen voor de rekenplichtigen ».

De eerste grondwetgever heeft dus een permanente burgerwacht ingesteld. De instelling van de burgerwacht is karakteristiek voor de mentaliteit van een tijdperk en van een politiek systeem. Het was derhalve geen alleenstaande Belgische uitvinding. De eerste helft van de XIX^e eeuw vindt men de instelling van een burgerwacht zowat overal terug in Europa. Hij is als het ware de incarnatie van de burgerlijke en nationalistische revoluties van de XIX^e eeuw.

De reden voor de oprichting van de burgerwacht, en de opname ervan in de Grondwet, waren van tweeërlei aard. Enerzijds is er de opdracht in tijden van oorlog. Wanneer de vijand dreigde het grondgebied binnen te vallen, was het leger geroepen om aan de grenzen het vijandelijk leger tegen te houden, en diende de burgerwacht inmiddels in het binnenland de orde te handhaven en de verdediging te organiseren. Anderzijds was de burgerwacht als het ware bedoeld als tegengewicht voor dit zelfde leger, dat onder het bevel van de uitvoerende macht stond. De burgerwacht was een garantie voor de burger dat de democratie intern in het land niet zou kunnen bedreigd worden.

Zie :

10 (1981-1982):
— N° 4/1°: Voorstel.

« Il est donc, sous ce double rapport, indispensable d'organiser une force intérieure qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions, comme pour la défense du territoire » (rapport section centrale).

L'idée politique qui était à l'origine de cet article, était donc la volonté du Congrès national de rechercher un équilibre harmonieux entre les pouvoirs de l'Etat et les principes fondamentaux de la révolution bourgeoise. C'est pourquoi le Constituant de 1831 avait estimé qu'il devait y avoir une garde civique en plus de l'armée : « Il faut, dit la section centrale, un contrepoids en faveur du pays; il est donc indispensable d'organiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions » (Huytens, t. IV, p. 108 — rapport du 24 janvier 1831).

C'est dès lors dans ce sens qu'il faut comprendre la citation suivante : « Le service du peuple, dans la garde nationale, est beaucoup moins une obligation qu'un droit ... une nation ne saurait être asservie lorsque tous ses citoyens sont armés et que leur réunion forme la force publique, qui est la sanction de tous les pouvoirs » (Simon de Sismondi — Etudes sur les constitutions des peuples libres, p. 83).

Dans cet ordre d'idées, la Constitution prévoyait également l'élection des officiers par les membres de la garde civique. Il eût en effet été inconcevable que les autorités publiques eussent nommé les officiers d'un corps qui avait pour mission de protéger les acquis de la révolution bourgeoise, la démocratie politique, contre ces mêmes autorités.

Le constituant chargeait le législateur de l'organisation pratique de la garde civique. Ceci, bien sûr, afin que cette organisation puisse être adaptée à l'évolution et aux besoins de chaque époque.

En outre, le texte de la Constitution confirmait en fait l'intention de faire de la garde civique un instrument permanent.

La garde civique fut tenue en grande estime pendant la première moitié du XIX^e siècle, mais elle perdit de son prestige au cours de la seconde moitié de ce siècle. En fait, la population ressentait moins, désormais, la nécessité de cette institution, de toute évidence parce que la majorité des citoyens n'avaient pas connu la période révolutionnaire. Les principes qui étaient à la base de l'article 122 s'estompèrent ainsi peu à peu.

Aux environs de 1890, un nouvel élément vint stopper provisoirement le déclin de la garde civique. C'était l'époque de la conscription, l'époque où le conscrit pouvait se faire remplacer moyennant compensation financière. Cette pratique suscitait l'amertume de nombreux jeunes gens. Beaucoup n'étaient, dès lors, que trop heureux de s'enrôler dans la garde civique pour atténuer ainsi l'injustice du système en vigueur. La disposition constitutionnelle trouva donc une justification nouvelle, mais fut temporaire, car la modification des lois sur la milice fit également disparaître cette motivation.

Le constituant de 1921 a examiné de manière approfondie l'opportunité de maintenir la garde civique et de conserver les dispositions constitutionnelles la concernant. Il est surprenant qu'aucune allusion n'ait été faite, à cette occasion, à l'objectif premier de ces dispositions constitutionnelles, le constituant se bornant à observer que les motifs qui avaient déterminé le renouveau de la garde civique à la fin de 1890 avaient disparu :

« Il est clair que la révision des articles 122 et 123 s'impose. Si la garde civique est maintenue, la loi qui l'organise devra être modifiée. Il n'y aura plus dans quelques années de Belges n'ayant pas fait de service personnel dans l'armée. En cas de mobilisation de l'armée, tous les Belges en âge de servir seront rappelés sous les drapeaux. Par le fait même, la garde civique sera incorporée dans l'armée. Quant à l'élection des gradés par les gardes, c'est l'une des dispositions qui ont causé le plus de difficultés à une bonne organisation de la garde civique. Si elle a été maintenue jusqu'à présent, c'est à raison de son caractère constitutionnel. On l'aurait certainement abolie en 1897, lors de la révision de la loi sur la garde civique, si l'on n'avait reculé devant les difficultés d'une révision constitutionnelle » (rapport Chambre — Révision des articles 122 et 123).

Ce raisonnement fut à la base de l'abrogation de l'article 123 et du deuxième paragraphe de l'article 122 de la Constitution.

Cette révision de la Constitution donna lieu à une discussion entre partisans et adversaires du maintien de la garde civique. Les premiers invoquaient l'inactivité de la garde civique depuis l'armistice et le fait qu'une telle institution n'aurait plus aucune utilité du fait de l'instauration du service militaire personnel et obligatoire. Les seconds soulignaient les services rendus par la garde civique au cours de la guerre 1914-1918 :

« Ce rappel du passé ne constitue évidemment pas un argument décisif en faveur du maintien de la garde civique. Il nous a paru cependant qu'il est juste de reconnaître les services que cette institution a rendus afin qu'on ne puisse invoquer contre elle, comme on l'a fait parfois, sa prétendue inutilité » (Rapport Helleputte — Commission de révision de la Constitution).

Ils fondaient leur plaidoyer en faveur du maintien de la garde civique sur d'autres éléments encore :

« Nous entendons par là non seulement des services ayant pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, mais encore des services à organiser en cas de manifestations publiques, de fêtes nationales, patriotiques, populaires, de visites de notabilités étrangères, de chefs d'Etat, manifestations dont il y a lieu de relever l'éclat et d'assurer la bonne ordonnance » (Rapport Helleputte — Commission de révision de la Constitution).

« Il est donc, sous ce double rapport, indispensable d'organiser une force intérieure qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions, comme pour la défense du territoire » (verslag van de centrale sectie).

De politieke idee, achtergrond van dit artikel, was dan ook het zoeken door ons nationaal congres naar een harmonische verhouding tussen de staatsmachten enerzijds en de basisprincipes van de burgerlijke revolutie anderzijds. Daarom ook vond de Grondwetgever in 1831 dat er naast het leger nood was aan een burgerwacht : « Il faut dit la section centrale, un contrepoids en faveur du pays; il est donc indispensable d'organiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions » (Huytens, t. IV, blz. 108 — verslag van 24 januari 1831).

Het is dan ook in die zin dat volgend citaat dient begrepen : « Le service du peuple, dans la garde nationale, est beaucoup moins une obligation qu'un droit ... une nation ne saurait être asservie lorsque tous ses citoyens sont armés et que leur réunion forme la force publique, qui est la sanction de tous les pouvoirs » (Simon de Sismondi — Etudes sur les constitutions des peuples libres, blz. 83).

Logisch met deze gedachtingang, poneert de Grondwet dan ook de verkiezing van de officieren door de leden van de burgerwacht. Het ware immers ondenkbaar dat de overheid officieren zou benoemen van een corps dat juist tot doel had de verworvenheden van de burgerlijke revolutie, de politieke democratie, te beveiligen tegen diezelfde overheid.

De grondwetgever belast de wetgever met de praktische organisatie van de burgerwacht. Dit uiteraard om de burgerwacht aan te passen aan de evolutie van de tijd en aan de noden ervan.

Bovendien bevestigt de tekst van de Grondwet in feite de bedoeling om van de burgerwacht een permanent en blijvend instrument te maken.

In de eerste helft van de XIX^e eeuw werd de burgerwacht volledig in ere gehouden. Zijn betekenis werd echter kleiner in de tweede helft van de XIX^e eeuw. In feite voelde de bevolking de nood aan een burgerwacht minder aan, wat naar alle waarschijnlijkheid te wijten was aan het feit dat de bevolking in grote mate de revolutionaire periode niet beleefd had. De principes die aan de basis lagen van artikel 122 verdwenen langzaam.

Rond 1890 komt er verandering in de neergang van de burgerwacht. Het stelsel van loting, inclusief de mogelijkheid zich uit te kopen, was toen in zwang, en liet bij vele jongeren een bittere nasmaak na. Zodat zij wel al te graag bereid waren dienst te nemen in de burgerwacht, om op die wijze de onrechtvaardigheid van het bestaande systeem te verminderen. Een nieuwe motivering animeert dus, tijdelijk, opnieuw deze grondwettelijke bepaling. Door de grondige wijziging van de wetten op de dienstplicht zal deze motivering eveneens verdwijnen.

De grondwetgever van 1921 behandelt ten gronde de vraag naar de zin van een verdere handhaving van de burgerwacht en van de desbetreffende bepalingen in de Grondwet. Opvallend is wel dat de oorspronkelijke bedoeling die ten grondslag lag aan de grondwettelijke bepalingen zo goed als niet ter sprake kwam bij de bespreking. Wel wordt vastgesteld dat de stimuli die eind 1890 leidden tot een heropleving van de burgerwacht, niet meer bestonden :

« Il est clair que la révision des articles 122 et 123 s'impose. Si la garde civique est maintenue, la loi qui l'organise devra être modifiée. Il n'y aura plus dans quelques années de Belges n'ayant pas fait de service personnel dans l'armée. En cas de mobilisation de l'armée, tous les Belges en âge de servir seront rappelés sous les drapeaux. Par le fait même, la garde civique sera incorporée dans l'armée. Quant à l'élection des gradés par les gardes, c'est l'une des dispositions qui ont causé le plus de difficultés à une bonne organisation de la garde civique. Si elle a été maintenue jusqu'à présent, c'est à raison de son caractère constitutionnel. On l'aurait certainement abolie en 1897, lors de la révision de la loi sur la garde civique, si l'on n'avait reculé devant les difficultés d'une révision constitutionnelle » (verslag Kamer — Herziening van de artikelen 122 en 123).

Op basis van deze redenering werd artikel 123 volledig weggelaten uit de Grondwet, evenals de tweede paragraaf van artikel 122.

Ter gelegenheid van deze grondwethervorming ontwikkelde zich een discussie tussen voor- en tegenstanders van het behoud van de burgerwacht. De enen wezen op de inactiviteit van de burgerwacht sinds de wapenstilstand, en op het feit dat dergelijke instelling geen nut meer zal hebben, gezien de invoering van de veralgemeende dienstplicht. Anderen wezen op de inzet door de burgerwacht betoond tijdens de wereldoorlog 1914-1918 :

« Ce rappel du passé ne constitue évidemment pas un argument décisif en faveur du maintien de la garde civique. Il nous a paru cependant qu'il est juste de reconnaître les services que cette institution a rendus afin qu'on ne puisse invoquer contre elle, comme on l'a fait parfois, sa prétendue inutilité » (Verslag Helleputte — Commissie voor de Herziening van de Grondwet).

Ze voegen hieraan nog andere elementen toe, om hun pleidooi voor het behoud van de burgerwacht te ondersteunen :

« Nous entendons par là non seulement des services ayant pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, mais encore des services à organiser en cas de manifestations publiques, de fêtes nationales, patriotiques, populaires, de visites de notabilités étrangères, de chefs d'Etat, manifestations dont il y a lieu de relever l'éclat et d'assurer la bonne ordonnance » (Verslag Helleputte — Commissie voor de Herziening van de Grondwet).

Ces arguments n'ont cependant pas permis d'obtenir le maintien du premier paragraphe de l'article 122 dans sa formulation existante. Le Constituant a jugé que l'utilité, c'est-à-dire la nécessité, de maintenir la garde civique dépendait surtout de son organisation et de la mission qui lui serait conférée. Or, il a estimé qu'il était impossible de préciser ces deux éléments, étant donné qu'ils étaient en grande partie fonction du statut futur de l'armée.

C'est pourquoi le Constituant a opté pour la formulation actuelle, qui ne prescrit pas l'organisation d'une garde civique et qui laisse au législateur toute latitude en la matière. Seul le législateur pouvait donc décider d'instituer une garde civique.

La suppression de cet article aura pour conséquence que, du point de vue constitutionnel, il sera possible d'instituer une garde civique sans aucun acte préalable du pouvoir législatif.

Du point de vue légal, l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1934 sera donc applicable si cette loi est conservée telle quelle. Or, cet article prévoit ce qui suit :

« Sont interdites toutes milices privées ou toute autre organisation de particuliers dont l'objet est de recourir à la force, ou de suppléer l'armée ou la police, de s'immiscer dans leur action ou de se substituer à elles. Des exceptions à cette interdiction peuvent être autorisées par arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, au profit d'organismes non politiques ».

Il s'ensuit donc que, si l'article visé de la Constitution était abrogé et la loi du 29 juillet 1934 conservée telle quelle, il serait possible, du point de vue légal, de créer une garde civique moyennant autorisation préalable accordée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Du point de vue social, cette suppression rendrait plus aléatoire le maintien d'un régime démocratique.

Deze argumentaties hebben er nochtans niet toe geleid om de eerste paragraaf van artikel 122 te bewaren zoals vroeger geformuleerd. De Grondwetgever heeft gemeend dat de nuttigheid, lees de noodzakelijkheid, van het behoud van de burgerwacht vooral afhangt van de organisatie en de taak die haar toebedacht wordt. Hij meende dat het onmogelijk was op deze beide fundamentele vragen een antwoord te verstrekken, daar dit antwoord voor een groot deel afhing van het toekomstig statuut van het leger.

Daarom koos de Grondwetgever voor de huidige formulering, die het bestaan van de burgerwacht niet oplegde, doch de inrichting van een burgerwacht overliet aan de wetgever. Alleen de wetgever kon beslissen tot de invoering van een burgerwacht.

Het schrappen van dit artikel zal voor gevolg hebben dat de oprichting van een burgerwacht grondwettelijk gezien mogelijk zal zijn zonder enige voorafgaandelijke daad van de wetgevende macht.

Wettelijk zou dan, bij desbetreffend ongewijzigd voortbestaan van de wet van 29 juli 1934, artikel 1 van deze wet van toepassing zijn dat stelt :

« Elke privaats militie of elke andere organisatie van private personen waarvan het oogmerk is geweld te gebruiken of het leger of de politie te vervangen, zich met deze actie in te laten of in hun plaats op te treden, is verboden. Uitzondering op dit verbod kunnen ten behoeve van niet-politieke organisaties bij de door een in Raad verenigde ministers voorgedragen koninklijk besluit toegelaten worden ».

Wettelijk gezien zou derhalve het schrappen van dit artikel van de Grondwet, bij desbetreffend ongewijzigd voortbestaan van de wet van 29 juli 1934, tot gevolg hebben dat de oprichting van een burgerwacht mogelijk zou zijn mits voorafgaandelijke toelating bij koninklijk besluit in Ministerraad overlegd.

Maatschappelijk is dit een vermindering van de garanties voor het voortbestaan van een democratisch bestel.

L. VAN DEN BOSSCHE.