

# Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 26 JUILLET 1924.

---

Proposition de loi supprimant le Département du Ravitaillement (1).

---

## RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. HALLET.

---

MESSIEURS,

Quand fut discutée la prise en considération de cette proposition de loi, plusieurs orateurs ont pris la parole contre le projet en raison de son inconstitutionnalité et de son inopportunité. Toutefois le Ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement n'a pas voulu s'opposer à la prise en considération et la Chambre l'a suivi. Devant les Sections il en a été tout autrement.

La première Section est unanime à admettre que la proposition est inconstitutionnelle. M. Maenhaut faisait partie de cette section et a été désigné comme rapporteur.

La majorité des membres de la seconde Section se déclare incompétente sur la question de constitutionnalité et adopte la proposition de loi par 13 voix contre 8.

La troisième Section rejette par 11 voix contre 5 et la quatrième Section par 11 voix contre 4.

La cinquième Section par 13 voix contre 4 et la sixième Section par 9 voix contre 4 reconnaissent la proposition inconstitutionnelle.

La Section centrale se prononce de même par 5 voix contre 1 et propose à la Chambre de rejeter.

En fait, la proposition de MM. Maenhaut et consorts n'a aucun effet utile puisque, préalablement à son dépôt, et à plusieurs reprises, le Ministre de l'In-

---

(1) Proposition de loi, n° 217.

(2) La Section centrale, présidée par M. MECHERYNCK, était composée de MM. MAENHAUT, DUYSTERS, SOUDAN, BOLOGNE, GOLENVAUX et HALLET.

dustrie, du Travail et du Ravitaillement a déclaré à la Chambre que les services du Ravitaillement seront abandonnés pour la fin de l'année 1921.

Mais à l'occasion du dépôt de cette proposition, se pose une question plus haute, celle de la constitutionnalité.

C'est le motif pour lequel, bien que l'opinion de la Chambre ne soit pas douteuse et que le rejet de la loi soit certain, nous croyons nécessaire d'examiner le principe avec attention.

C'est à notre avis, à tort, que la Chambre a voté la prise en considération.

Il s'agit ici — c'est là le point important — d'un empiètement du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et à ce titre la Chambre aurait dû s'interdire, à raison du principe de la séparation des pouvoirs, d'en prendre connaissance : c'est là ce que, dans le langage juridique, on est convenu d'appeler une question de compétence constitutionnelle ou absolue.

A notre connaissance, il n'existe pas, dans notre histoire parlementaire, de précédent d'une initiative semblable à celle prise par les auteurs d'un projet qui a pour effet d'asservir le pouvoir exécutif. Il constitue une atteinte au droit des ministres d'être maîtres de leur action sous le contrôle des Chambres.

Dans notre pays l'exercice de la souveraineté est partagé entre les trois grands pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Notre charte constitutionnelle ne s'est pas bornée à les séparer l'un de l'autre (art. 23), mais elle a voulu qu'ils fussent exercés de leur manière exigée par elle.

Ils sont « d'attribution », coordonnés entre eux et subordonnés au pouvoir constituant (art. 131), qui seul peut en modifier l'exercice. Un des trois pouvoirs ne peut empiéter sur l'autre sans détruire l'harmonie de l'ensemble.

Toute la doctrine est d'accord sur ce point.

« Ils sont indépendants l'un de l'autre, ayant chacun une mission différente » et aucun ne peut envahir les attributions de l'autre. » (Procureur général LECLERCQ) <sup>(1)</sup>.

« L'un des pouvoirs ne peut, sans méconnaître les principes fondamentaux de » notre Constitution, s'arroger un droit de commandement ou de contrôle » sur les autres. » (THONISSEN) <sup>(2)</sup>.

« Si, au moyen d'un pouvoir, on pouvait en subjuguier un autre, il y aurait » usurpation : on serait conduit au despotisme par la confusion. » (DESTRI-VEAUX) <sup>(3)</sup>.

« Ce que chacun des pouvoirs constitutionnels fait, *dans ses limites*, est » présumé la vérité, est réputé conforme au droit et ne peut avoir, sous » ce rapport, à subir le contrôle des deux autres; ceux-ci doivent tenir ses actes » pour vrais, pour conformes au droit et les respecter, s'y soumettre à ce titre. » Une disposition expresse de la Constitution [pourrait seule en dispenser en

(1) *Le Pouvoir judiciaire belge*, 1889, col. 1265.

(2) *Constitution belge annotée*, art. 26, n° 157.

(3) *Traité de droit public*, vol. I, p. 74.

» apportant exception à ces conséquences du principe d'action de chacun et  
 » de l'indépendance souveraine qui s'y rattache. » (LECLERCQ, Un chapitre des droits constitutionnels des Belges, extrait des *Mémoires de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts*, 1852, pp. 5 et suiv.)

« La nation seule, en qui tous les pouvoirs résident cumulativement sous le  
 » nom de souveraineté, a le droit de les diviser de telle ou telle manière et, lors-  
 » que cette division est faite, il n'appartient plus à aucun pouvoir en particulier  
 » de la changer. Or, c'est cette division qui sert de base à la compétence  
 » absolue et par suite, c'est la Constitution qui doit la régler. » (THIELEMAN, t. V, p. 186.)

« Ce qui fait la beauté et l'harmonie du droit public et d'une nation, c'est  
 » l'établissement bien net de la compétence de chacun de ses organes. C'est  
 » à quoi tend, par un effet constant, le droit administratif : admettre une doctrine  
 » que l'on pourrait appeler celle des *empiétements*, serait l'organisation et la  
 » tolérance des désordres et des conflits. » (EDMOND PICARD, *Revue communale*, 1911, pp. 3 et suiv.)

Examinons maintenant le fonctionnement de la souveraineté, les caractères et les éléments constitutifs des trois pouvoirs, et leur ligne de démarcation telle qu'elle a été tracée par le Congrès national.

« Le pouvoir législatif a pour objet de prescrire les règles qui doivent régir  
 » l'association politique *dans tout* ce qui ne se tient pas à la constitution même. » (MACAREL) <sup>(1)</sup>.

Seul le pouvoir législatif constituant est sans limites légales dans notre droit positif. En dehors de cela, le pouvoir législatif, s'il peut *légiférer* sur toute espèce de matières, ne peut régler celles qui rentrent dans les attributions du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

« La force de la loi n'est pas seulement dans la justice mais aussi dans l'auto-  
 » rité du législateur. La loi ne doit pas être portée sans se conformer à la loi  
 » fondamentale du pays. » (TUMUS, *Traité du droit public*) <sup>(2)</sup>.

C'est d'ailleurs la théorie de Condorcet, de Dupont de Nemours, de Gallois.

« Tout pouvoir a ses bornes : le pouvoir législatif a donc aussi les siennes.  
 » La première est la Constitution qui est la loi du législateur, la loi des lois.  
 » Voici une seconde limite : Le législateur ne peut ordonner ni défendre un acte  
 » qu'autant que cela est nécessaire pour arriver au but de la société.

« Toute loi doit donc être un acte de nécessité et de raison, sans quoi elle est  
 » injuste et arbitraire. *Enfin une troisième limite, c'est le cercle d'attribution des*  
 » *autres pouvoirs constitutionnels.* » (LIEDTS, 1834) <sup>(3)</sup>.

Le pouvoir législatif a donc des limites qu'il ne peut franchir sans mettre

(1) *Éléments de droit commun.*

(2) Vol. II, p. 19.

(3) *Dissertations*, p. 16.

en péril l'existence des autres pouvoirs, sans renverser l'ordre constitutionnel établi. Il ne peut s'attribuer une mission que la Constitution ne lui a pas déparée; qu'elle a au contraire confiée à un autre pouvoir, dans l'espèce, au pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif proclame et arrête les règles destinées à régir la société politique; il édicte les lois. Le pouvoir judiciaire applique celles-ci aux contestations qui ont pour objet des droits civils ou politiques. Le pouvoir exécutif a deux champs d'activité : d'abord il met à exécution toutes les décisions des deux autres pouvoirs; son autre fonction est d'assurer l'administration journalière des intérêts du pays, « de pourvoir aux différents besoins de la société ». (MACAREL.) <sup>(1)</sup>.

Il y a dans toute société un ensemble de choses communes établies pour l'utilité de tous les citoyens ou d'une généralité de ceux-ci. Ces biens, ces institutions doivent être gérés, administrés. « Comme l'exercice de ce pouvoir doit » essentiellement être libre, prompt et certain, il est évident qu'on ne peut » attribuer ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir judiciaire, le droit de mettre » des entraves, de quelque manière que ce soit, à l'action du libre arbitre du » chef de l'État. Toutes les fictions constitutionnelles disparaîtraient le jour où » la liberté du Roi, dépositaire et représentant de l'un des trois grands » pouvoirs, pourrait être enchaînée par des ordres émanés, sous une forme » quelconque, de l'un des deux autres pouvoirs. Les relations extérieures seraient » interrompues et les rouages intérieurs de l'État se verraient, à l'instant même, » frappés d'immobilité. » (THONISSEN.) <sup>(2)</sup>

« A qui le Congrès national pourrait-il raisonnablement remettre le pouvoir » exécutif, si ce n'est au chef de l'État? L'exercice de ce pouvoir exige une » acuité de vues, une rapidité de conception, une promptitude d'action qui » s'opposent à ce qu'il soit confié à d'autres mains. Si l'on confiait la puissance » exécutive à des délégués choisis par les Chambres, on arriverait à la confusion » des pouvoirs et à tous les inconvénients, à tous les périls qui en sont la con- » séquence inévitable. Si l'on plaçait, à côté des Chambres législatives, une » autre assemblée élue par le corps électoral et chargée de vaquer aux soins de » l'administration générale, on ferait immédiatement surgir des discussions » irritantes, des conflits, des luttes d'ambition et d'amour-propre, en un mot » on ferait naître des retards compromettants pour les intérêts les plus élevés de » la Nation; on mettrait la lenteur, la confusion, le tumulte, là où doivent » régner, avant tout, l'ordre, la promptitude et le calme. Dans les monarchies » constitutionnelles, le pouvoir exécutif ne peut être convenablement remis » qu'au Roi. » (THONISSEN, *Constitution belge annotée.*) <sup>(3)</sup>

« Il s'exerce sans inconvénients et sans dangers étant subordonné au concours » obligatoire d'un ministre responsable. Considéré en lui-même, et abstraction » faite de son exercice, il a été réduit à des limites équitables et propres à lui » enlever à la fois la faculté et le désir d'empiéter sur les libertés publiques

---

(1) P. 12, 2<sup>e</sup> colonne.

(2) Constitution belge annotée, Art. 29, n° 167.

(3) Art. 29, p. 170.

» Comment pourrait-on sérieusement redouter les usurpations de ce pouvoir  
 » dans un pays où les impôts et le contingent de l'armée doivent être votés  
 » annuellement? » (THONI-SEX) <sup>(1)</sup>.

« Il ne faut pas que la puissance législative ait la faculté d'empêcher l'action  
 » de la puissance exécutive; sans liberté complète, comment celle-ci pourrait-  
 » elle atteindre le but qui lui est assigné. Et d'ailleurs la puissance exécutive  
 » s'exerçant toujours sur des choses momentanées, c'est pour elle qu'un libre  
 » arbitre est le plus nécessaire. » (BIVORT, *Code constitutionnel*, art. 63.)

« L'administration doit être prompte, énergique et, dans la mesure de son  
 » autorité, responsable. La lenteur la paralyse, la faiblesse l'énerve, le défaut de  
 » responsabilité, quand aucune règle n'a été tracée, la laisse sans frein » <sup>(2)</sup>.

« L'administration a donc un droit absolu d'initiative, sous réserve des crédits  
 nécessaires par le Parlement « ouvrant ou fermant à volonté la bourse des  
 contribuables et tenant ainsi dans sa main la destinée du Cabinet ». (LEBEAU,  
*Congrès national*.)

La Constitution a précisé, dans ses articles 110 à 117, les droits des Chambres  
 qui statuent tous les ans sur les budgets de recettes et de dépenses et sur toutes  
 les mesures financières indispensables au Gouvernement, possédant ainsi les droits  
 les plus étendus de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif et permettant au  
 pouvoir législatif de mettre continuellement obstacle à l'action des autres pouvoirs.

« D'ailleurs la Chambre évite autant que possible de modifier, par des votes  
 » à l'occasion des budgets, les lois ordinaires et même les lois d'impôt, qui sont  
 » annuelles. Si elle désire voir réformer ou supprimer une institution, elle se  
 » garde bien de pousser son droit à l'extrême en réduisant ou en rejetant les  
 » crédits qui la concernent, mais, tout en votant les sommes demandées, elle  
 » engage le Gouvernement à présenter un projet de loi qui réalise les réformes  
 » désirées. Les vœux sont exprimés sous la forme de conclusions de la Section  
 » centrale, approuvées tacitement par la Chambre, plutôt que par des résolu-  
 » tions de cette assemblée. » (DERRIER, *Les ministres dans les principaux pays*  
*d'Europe et d'Amérique*, t. I, p. 252.)

Pour tout ce qui concerne l'administration, les Chambres n'interviennent donc  
 que pour viser les crédits nécessaires et l'unique sanction réside dans le rejet de  
 ceux-ci.

Mais, qui a le droit de créer les Ministères?

M<sup>l</sup>. Giron et Errera déclarent que le pouvoir de nommer et de révoquer les  
 Ministres, accordé au Roi par la Constitution (art. 65), implique celui de créer  
 les Ministères.

M. Woeste a essayé de donner le change en établissant une distinction contraire  
 à l'opinion des jurisconsultes et de tous ceux qui ont écrit sur la matière, ainsi  
 qu'à l'esprit de notre charte.

« Il ne s'agit pas de supprimer un Ministre : il s'agit uniquement de savoir si

<sup>(1)</sup> THONISSEN, p. 123, n° 170.

<sup>(2)</sup> VIVIEN, *Etudes administratives*, p. 63.

» en réalité, on chargera encore le Gouvernement, à quelque titre que ce soit,  
 » du ravitaillement et, certes, les deux Chambres sont souveraines pour régler  
 » ce point puisqu'il leur appartient de ne pas fournir au Gouvernement l'argent  
 » nécessaire pour assurer l'existence d'un Département ministériel... La propo-  
 » sition de l'honorable M. Maenhaut se rattache à une prérogative qui appartient  
 » au Parlement. . ».

M. Woeste ne conteste donc pas, et ne pouvait pas contester que le Roi seul a le droit de créer et de supprimer les Ministères.

Depuis l'origine de notre Constitution, c'est toujours un arrêté royal qui, chaque fois, a institué les Départements ministériels nouveaux, les a organisés, et a fixé les attributions

Un arrêté royal du 1<sup>er</sup> janvier 1918, contresigné : de Broqueville, a constitué au Havre le Ministère de la Reconstitution nationale, avec Office de ravitaillement.

Un arrêté royal du 1<sup>er</sup> juin 1918, contresigné : Cooreman, a transféré les attributions du Ministère de la Reconstitution nationale au Ministère des Affaires économiques.

Un arrêté royal du 20 novembre 1918, contresigné : Delacroix, a fait passer au Ministère de l'Industrie et du Travail les attributions et services concernant le ravitaillement des populations civiles, dépendant jusqu'alors des Ministères de l'Intérieur, des Affaires économiques et de l'Intendance civile et militaire.

Et personne n'a jamais contesté la légalité de ces arrêtés.

C'est, au surplus, le cabinet dont faisait partie M. Woeste qui, en 1884, de sa propre autorité et sans intervention des Chambres, a supprimé le Ministère de l'Instruction publique.

Le droit de statuer sur la division et la démarcation des Départements qu'avait réservé à la Législature le décret des 17 avril-25 mai 1791, lui a été enlevé par la Constitution. Le Roi, chef du pouvoir exécutif, opère cette répartition comme il l'entend. L'intervention des Chambres n'est nécessaire que pour voter les crédits.

Suivre l'honorable M. Woeste, ce serait demander au Parlement de s'immiscer, par voie de défense, dans la sphère d'attribution d'un autre pouvoir constitutionnel, en s'arrogeant une suprématie qui n'est pas prévue par notre pacte fondamental.

L'établissement d'un service public est sans conteste la prorogation exclusive du Gouvernement.

« Sont des actes d'administration proprement dits, tous les actes d'autorité et  
 » de gestion qui se rapportent à l'établissement, à la réglementation, à l'exécu-  
 » tion et à l'exploitation des services publics. » (ORBAN, *Droit constitutionnel*,  
 p. 179, et *Droit administratif*, n° 220.)

» L'administration consiste à pourvoir par des actes immédiats, incessants, à  
 » l'organisation et au fonctionnement des services publics.» (ARTHUR, professeur  
 à la faculté de droit de Rennes) (1).

---

(1) *Revue de Droit public*, t. 13, p. 226.

M. DE Fooz cite, parmi les actes qui incombent à l'administration à créer, « les services publics. » (*Droit administratif*, t. I, p. 5.)

« L'objet du pouvoir exécutif est de fournir à tous les besoins généraux de la société, n'ayant en vue que l'intérêt collectif. » (TIELEMANS, t. V, p. 185).

« Le Gouvernement provoque tout ce qui est utile au bien public... Il prévient les souffrances. » (BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, p. 460).

Il n'est donc pas douteux que le pouvoir exécutif est resté dans la limite stricte de ses attributions en organisant le Ministère de Ravitaillement et que la Chambre n'a pas à intervenir pour approuver ou pour désapprouver cette décision, pas plus que pour ordonner la suppression de cet organisme.

La législation n'a, dans l'occurrence, répétons-le, qu'un seul droit, c'est celui de voter contre les crédits. Au surplus, la proposition Maenhaut ne vise que le fonctionnement du ravitaillement pendant l'année 1922. Les budgets de l'année prochaine ne sont pas encore déposés, et si, contre toute attente, les événements obligent le Gouvernement à maintenir ou à rétablir tout ou partie des services du ravitaillement, MM. Maenhaut et consorts pourront intervenir alors et demander le rejet des crédits inscrits au budget.

Mais, quant à la proposition Maenhaut, telle qu'elle est présentée actuellement, qui consiste à faire voter par la Chambre la suppression du Ministère du Ravitaillement, nous croyons avoir démontré son absolue inconstitutionnalité et établi qu'elle est absolument contraire aux règles de notre droit public.

C'est pourquoi nous convions la Chambre à la rejeter.

*Le Rapporteur,*

MAX HALLET.

*Le Président,*

A. MECHELYNCK.

---

# Kamer der Volksvertegenwoordigers.

---

VERGADERING VAN 26 JULI 1921.

---

Wetsvoorstel tot afschaffing van het Departement van Bevoorrading <sup>(1)</sup>.

---

## VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING <sup>(2)</sup>, UITGEBRACHT DOOR  
DEN HEER HALLET.

---

MIJNE HEEREN,

Toen het in overweging nemen van dit wetsvoorstel behandeld werd, lieten zich onderscheidene redenaars tegen hetzelfde uit op grond van de ongrondwettelijkheid en ongepastheid daarvan. De Minister van Nijverheid, Arbeid en Bevoorrading wilde zich echter niet verzetten tegen de inoverwegingneming en de Kamer vereenigde zich met den Minister. In de Afdeelingen is het gansch anders toegegaan.

De eerste Afdeeling was eenstemmig van gevoelen dat het voorstel ongrondwettelijk is. De heer Maenhaut, die van deze Afdeeling deel uitmaakte, werd tot verslaggever benoemd.

De meerderheid van de tweede Afdeeling verklaart zich onbevoegd over de kwestie der ongrondwettelijkheid en neemt het wetsvoorstel aan met 13 tegen 8 stemmen.

De derde Afdeeling verwerpt het met 11 tegen 5 stemmen en de vierde Afdeeling met 11 tegen 4 stemmen.

De vijfde Afdeeling met 13 tegen 4 stemmen en de zesde Afdeeling, met 9 tegen 4 stemmen, erkent dat het voorstel ongrondwettelijk is.

De Middenafdeeling besluit in gelijken zin met 5 stemmen tegen 1 en stelt aan de Kamer voor, het wetsvoorstel te verwerpen.

Feitelijk heeft het voorstel van den heer Maenhaut, e. s. geen nuttig uit-

---

<sup>(1)</sup> Wetsvoorstel, n<sup>o</sup> 217.

<sup>(2)</sup> De Middenafdeeling, voorgezeten door den heer MECHÉLYNCK, bestond uit de heeren MAENHAUT, DUYSTERS, SOUDAN, BOLOGNE, GOLENTAUX en HALLET.

werksel, daar, reeds vóór de indiening daarvan en herhaaldelijk, de Minister van Nijverheid, Arbeid en Bevoorrading ter Kamer verklaarde, dat de diensten van de Bevoorrading voor het einde van 1921 zullen opgeheven worden.

Doch, naar aanleiding van het indienen van dit wetsvoorstel, rijst eene meer verheven vraag op, namelijk die der grondwettelijkheid.

Om deze reden achten wij, alhoewel wij zeker zijn van de zienswijze der Kamer en van het afwijzen der wet, het noodig, het beginsel nader te onderzoeken.

Onzes dunkens heeft de Kamer het voorstel ten onrechte in overweging genomen.

Hier geldt het — en dit is het hoofdpunt — eene inbreuk van de wetgevende macht op de uitvoerende macht en daarom hadde de Kamer er niet mogen in toestemmen er kennis van te nemen, op grond van het beginsel van de scheiding der machten : in de rechtstaal wordt dat gewoonlijk genoemd eene vraag van grondwettelijke of volstreckte bevoegheid.

Voor zoover wij weten, is er in onze parlementaire geschiedenis geen voorbeeld te vinden van een initiatief zoo als dit genomen door de indieners van een ontwerp dat ten doel heeft, aan de uitvoerende macht hare zelfstandigheid te ontnemen. Het is een aanslag op het recht der ministers om, onder de contrôle der Kamers, hunne handelingen vrijelijk te regelen.

In ons land wordt de uitoefening van de souvereiniteit verdeeld onder de drie groote machten : de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke. Onze grondwet bepaalde er zich niet bij, ze van elkaar te scheiden (art. 25), doch zij wilde dat zij op de door haar vereischte wijze werden uitgeoefend.

Zij zijn een ambtsbevoegdheid, worden onder elkaar samengeoordend en aan de grondwettelijke macht onderworpen (art. 131), welke alleen de uitoefening er van kan wijzigen. Geen der drie machten mag inbreuk maken op een der andere, zonder de harmonie te storen, die het geheel beheerscht.

Al de rechtsgeleerden zijn het daarover eens.

« Zij zijn onafhankelijk de eene van de andere, daar zij elk een verschillende opdracht hebben, en geen onder hen mag inbreuk maken op de bevoegdheden der andere. » (Procureur-generaal LECLERCQ) <sup>(1)</sup>.

« Een der machten kan niet, zonder de hoofdbeginselen van onze Grondwet te miskennen, zich een recht van bevel of van contrôle ten opzichte der andere aanmatigen. » (THONISSEN) <sup>(2)</sup>.

« Indien men eene macht, door middel van een andere, kon onderwerpen, zou er overweldiging bestaan : men zou door de wanorde tot het despotisme worden geleid. » (DESTRIEUX) <sup>(3)</sup>.

« Wat elk der grondwettelijke machten doet, *binnen hare grenzen*, wordt voor de waarheid gehouden, wordt geacht overeen te stemmen met het recht en mag,

---

(1) *Le Pouvoir judiciaire belge*, 1889, kol. 1265.

(2) *Constitution belge annotée*, art. 26, n<sup>o</sup> 157.

(3) *Traité de droit public*, I, bl. 74.

te dien aanzien, niet aan de contrôle der beide overige worden onderworpen; deze moeten hare handelingen aanzien als gegrond, als overeenstemmende met het recht, en ze eerbiedigen, zich daaraan als zoodanig onderwerpen. Alleen eene uitdrukkelijke beschikking der Grondwet zou daarvan kunnen verschoonen, door aan deze gevolgen van het beginsel van eenieders handeling en van de daaraan verbonden soevereine onafhankelijkheid uitzondering toe te brengen. » (LECLERCQ, Een hoofdstuk van de grondwettelijke rechten der Belgen, getrokken uit de *Mémoires de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts*, 1852, bl. 5 en vlg.)

« Alleen de Natie, in wie al de machten gezamenlijk berusten onder den naam van souvereiniteit, heeft het recht ze op deze of gene wijze te verdeelen en, wanneer deze verdeling gedaan is, heeft geen enkele macht afzonderlijk meer het recht ze te wijzigen. Nu, het is deze verdeling, die ten grondslag dient aan de volstrekte bevoegdheid en, dienvolgens, is het de Grondwet welke behoort ze te regelen. » (THIELEMANS, V, blad. 186.)

« Wat de schoonheid en de harmonie van het staatsrecht en van eene Natie uitmaakt, dat is de nauwkeurige omschrijving van de bevoegdheid van elk harer organen. Daartoe strekt, door een aanhoudende poging, het administratief recht: mocht men eene rechtsleer aannemen, welke men die der *inbreuken*, zou kunnen noemen, dan zou men de wanorde en de geschillen inrichten en dulden. » (EDMOND PICARD, *Revue communale*, bl. 3 en volgende.)

Laten wij thans onderzoeken de werking der souvereiniteit, de kenmerken en de bestanddeelen der drie machten, alsmede hunne scheidingslijn zooals die door het Nationaal Congres werd getrokken.

« De wetgevende macht heeft ten doel, de regelen voor te schrijven, welke de politieke vereeniging moeten beheerschen *in al* wat niet de Grondwet zelf betreft. » (MACAREL.) <sup>(1)</sup>

Alleen aan de wetgevende grondwettelijke macht zijn, in ons stellig recht, door de wet geen grenzen gesteld. Daarbuiten, kan de wetgevende macht, die nochtans allerhande *wetten mag maken*, niet de zaken regelen, welke behooren tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht en van de rechterlijke macht.

« De kracht van de wet berust niet alleen op de rechtvaardigheid, doch ook op het gezag van den wetgever. De wet moet niet ingevoerd worden zonder dat zij overeenstemt met de Grondwet van het land. » (TUNUS, *Traité du droit public*) <sup>(2)</sup>.

Dit is, overigens, de leer van Condorcet, van Dupont, van Nemours, van Gallois.

« Elke macht heeft hare grenzen: de wetgevende macht heeft dus ook de hare. De eerste is de Grondwet, welke de wet is van den wetgever, de wet der wetten. Ziehier een tweede grens: De wetgever mag geene handeling bevelen noch verbieden dan in zoverre dit noodig is om het doel der maatschappij te bereiken

» Iedere wet moet dus zijn eene daad van noodzakelijkheid en van reden; zoo

---

<sup>(1)</sup> *Eléments de droit commun.*

<sup>(2)</sup> Boek II, blz. 19.

niet is zij onrechtvaardig en willekeurig. *Eindelijk eene derde grens : het is de kring van bevoegdheid der overige grondwettelijke machten.* (LIEDTS, 1834) <sup>(1)</sup>.

De wetgevende macht heeft dus grenzen die zij niet mag overschrijden, zonder het bestaan der overige machten in gevaar te brengen en de gevestigde grondwettelijke orde, omver te werpen. Zij mag zich niet belasten met eene taak, die de Grondwet haar niet heeft opgedragen, die zij, integendeel, aan eene andere macht heeft toevertrouwd, met name aan de uitvoerende macht.

De wetgevende macht bepaalt en stelt de regelen vast die de politieke maatschappij beheerschen; zij vaardigt de wetten uit. De rechterlijke macht past deze toe op de geschillen betreffende burgerlijke of staatsburgerlijke rechten. De uitvoerende macht beweegt zich op een tweevoudig arbeidsveld; in de eerste plaats legt zij ten uitvoer al de beslissingen der twee overige machten; haar andere taak bestaat in het dagelijksch beheer van 's lands belangen, « in het voorzien in de verschillende behoeften der maatschappij » (MACAREL) <sup>(2)</sup>.

In elke maatschappij is er een samenstel van gemeenschappelijke zaken ingesteld ten nutte van al de burgers of van eene gemeenschap daarvan. Deze goederen, deze instellingen dienen te worden beheerd en bestuurd. « Daar de » uitoefening van deze macht in haar wezen vrij, vlug en zeker moet zijn, » spreekt het vanzelf dat men noch aan de wetgevende, noch aan de rechterlijke » macht het recht mag toekennen, op eenige wijze den vrijen wil van het » Staatshoofd te belemmeren. Al de grondwettelijke fictiën zouden vervallen » den dag, waarop de vrijheid des Konings, houder en vertegenwoordiger van » een der drie grootte machten, zou kunnen worden aan banden gelegd door » bevelen, op welke wijze ook uitgevaardigd door een der beide andere machten. » De betrekkingen met het buitenland zouden onderbroken zijn en de inwendige instellingen van den Staat zouden, op hetzelfde oogenblik worden stilgelegd » (THONISSEN) <sup>(3)</sup>.

» Wien anders dan aan het hoofd van den Staat kon het Nationaal Congres » redelijkerwijze de uitvoerende macht toevertrouwen? De uitoefening van deze » macht vergt zoodanige scherpzinnigheid, snelheid van opvatting en van handeling, dat zij bezwaarlijk aan andere handen kon worden toevertrouwd. Zoo » men de uitvoerende macht toevertrouwde aan afgevaardigden door de Kamers » gekozen, dan zou daaruit ontstaan eene machtsverwarring met al de bezwaren » en gevaren, die daaraan onvermijdelijk verbonden zijn. Zoo men, benevens de » Wetgevende Kamers, eene andere vergadering stelde, die door het kiezerskorps zou verkozen en met de zorg van het algemeen bestuur zou belast zijn, » dan zouden onmiddellijk oprijzen ergerlijke betwistingen, geschillen en strijd » uitgelokt door eerezucht en eigenliefde, met een woord, gevaarlijke vertragingen » voor de meest verheven belangen der Natie; waar, voor alles, orde, vlugheid » en kalmte dient te heerschen, zou men traagheid, verwarring en wanorde » stellen. In de grondwettelijke monarchiën kan de uitvoerende macht behoor-

<sup>(1)</sup> *Dissertations*, blz. 16.

<sup>(2)</sup> Bl. 12, 2<sup>o</sup> kol.

<sup>(3)</sup> *Constitution belge annotée*. Art. 29, n<sup>o</sup> 167.

» lijkcr wijze slechts aan den Koning worden toevertrouwd. » (THONISSEN, *Constitution belge annotée*) <sup>(1)</sup>.

» Zij wordt zonder bezwaar en zonder gevaar uitgeoefend daar zij afhangt » van de verplichte medewerking van een verantwoordelijken Minister. Op zich » zelve beschouwd, en onaangezien hare uitoefening, werd zij gehouden binnen » redelijke grenzen die haar tevens de mogelijkheid en den wensch ontnemen op » de openbare vrijheden inbreuk te doen. Hoe zou men de aanmatigingen van » deze macht ernstig kunnen vreezen in een land waar de belastingen en het » legercontingent jaarlijks moeten aangenomen worden? » (THONISSEN) <sup>(2)</sup>.

« Het mag niet zijn, dat de wetgevende macht het optreden van de uitvoerende macht kunne verhinderen; hoe zou deze, zonder volkomene vrijheid, het haar aangewezen doel kunnen bereiken? Overigens, daar de uitvoerende macht steeds uitgeoefend wordt op zaken van dadelijken aard, is voor haar een vrije beschikking het meest noodzakelijk. » (BIVORT, *Code constitutionnel*, art. 63.)

« Het bestuur moet snel handelen, krachtdadig en, in de mate van zijn gezag, verantwoordelijk zijn. De traagheid verlamt het, de zwakheid ontzenuwt het, het gemis aan verantwoordelijkheid laat het onbeteugeld, wanneer geen enkel regel is omschreven geworden <sup>(3)</sup>. »

« Het bestuur heeft dus een volstrekt recht van initiatief, onder voorbehoud van de noodige credieten toegestaan door het Parlement, dat de beurs der belastingplichtigen naar willekeur opent en sluit en alzoo het lot van het Kabinet in zijne hand houdt. » (LEBEAU, *Congrès national*.)

De Grondwet heeft, bij hare artikelen 110 tot 117, de rechten van de Kamers nader omschreven; de Kamers beslissen elk jaar over de Begrotingen van ontvangsten en uitgaven, alsmede over al de financieele maatregelen die aan de Regeering onontbeerlijk zijn; alzoo bezitten zij de meest uitgebreide rechten van contrôle over de handelingen van de uitvoerende macht, waardoor de wetgevende macht in staat is om het optreden van de overige machten aanhoudend te dwarsboomen.

« Overigens, de Kamer vermijdt zooveel mogelijk de gewone wetten en zelfs » de belastingwetten die slechts voor één jaar gelden, te wijzigen door stem- » mingen naar aanleiding van de begrotingen. *Bijaldien zij verlangt eene » inrichting te hervormen of af te schaffen*, laat zij wel na hun recht tot het » uiterste te drijven door de desbetreffende credieten te verminderen of te » verwerpen, doch zij staat de gevraagde sommen toe en tevens zet zij de » Regeering aan, een wetsontwerp in te dienen tot invoering van de gewenschte » hervormingen. De wenschen worden uitgedrukt in den vorm van besluit- » schriften der Middenafdeeling, stilzwijgend door de Kamer goedgekeurd, » veeleer dan door beslissingen van deze vergadering. » (DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, I, bl. 252.)

(1) Art. 29, blz. 170.

(2) THONISSEN, blz. 123, n<sup>o</sup> 170.

(3) VIVIER, *Etudes administratives*, blz. 63.

Voor al wat het bestuur betreft, komen de Kamers dus slechts tusschenbeide om de noodige credieten te verleenen, en de eenige bekrachtiging bestaat in het verwerpen van deze.

Wie heeft echter het recht de ministeriën tot stand te brengen ?

De heeren Giron en Errera verklaren dat de macht om de Ministers te benoemen en af te zetten, welke door de Grondwet aan den Koning is verleend (art. 65), ook de macht meebrengt om de Ministeriën tot stand te brengen.

De heer Woeste trachtte de Kamer op een dwaalspoor te brengen door het aanvoeren van een « *distinguo* » in strijd met de zienswijze van de rechtsgeleerden en van al degenen die over deze zaak hebben geschreven, evenals met den geest onzer Grondwet.

» Er is geen sprake van een minister af te schaffen ; het geldt hier enkel de » vraag, of men feitelijk de Regeering nog, uit welken hoofde ook, met de » bevoorrading belasten zal ; en, ongetwijfeld, zijn beide Kamers souverain om » dit punt te regelen, vermits het hunne zaak is, aan de Regeering het noodige » geld niet te verstrekken om een ministerieel departement in het leven te hou- » den... Het voorstel van den heer Maenhaut staat in verband met een voorrecht, » dat aan het Parlement is toegekend. »

De heer Woeste betwist dus niet en kan ook niet betwisten, dat de Koning alleen het recht heeft ministeriën op te richten of af te schaffen.

Vanaf de eerste dagen onzer Grondwet, was het steeds een Koninklijk besluit dat telkens nieuwe ministerieele departementen heeft ingesteld, ingericht en hunne bevoegdheid omschreven.

Een Koninklijk besluit van 1 Januari 1918, ondertekend : de Broqueville, heeft te Le Havre het Ministerie van 's Lands Herbopbouw opgericht en daarin den Bevoorradingsdienst opgenomen.

Een Koninklijk besluit van 1 Juni 1918, ondertekend : Cooreman, heeft de bevoegdheid van het Ministerie van 's Lands Heropbouw overgedragen op het Ministerie van Economische Zaken.

Bij Koninklijk besluit van 20 November 1918, ondertekend : Delacroix, werden aan het Ministerie van Nijverheid en Arbeid opgedragen de bevoegdheid en de diensten in verband met de bevoorrading der burgerlijke bevolking, die, tot op dat oogenblik, afhingen van de Ministeries van Binnenlandsche Zaken, van Economische Zaken en van Burgerlijke en Militaire Intendance.

Nooit heeft iemand de wettelijkheid van die besluiten betwist.

Het is overigens het Kabinet waarvan de heer Woeste lid was, dat in 1884, op eigen gezag en zonder tusschenkomst van de Kamers, het Ministerie van Openbaar Onderwijs heeft afgeschaft.

Het recht tot verdeeling en omschrijving der Departementen, dat het decreet van 17 april - 25 Mei 1791 aan de wetgeving had verleend, werd haar door de Grondwet ontnomen. De Koning, hoofd van de uitvoerende macht, doet die verdeeling zooals het hem past. De tusschenkomst der Kamers is enkel noodig om de credieten toe te staan.

Mocht men zich aansluiten bij den heer Woeste, dan zou men het Parlement

verzoeken, zich op verbiedende wijze te mengen in den werkkring van een andere grondwettelijke macht, door zich eene oppermacht toe te eigenen, welke door onze grondwet niet voorzien wordt.

Het instellen van een openbaren dienst is onbetwistbaar het uitsluitend voorrecht van de Regeering.

« Eigenlijke bestuurshandelingen zijn al de daden van gezag en beheer, die » in verband staan met de instelling, de regeling, de uitvoering en de exploitatie » der openbare diensten. » (ORBAN, *Droit constitutionnel*, bladz. 179, en *Droit administratif*, n° 220.)

« Het bestuur bestaat hierin, door onmiddellijke, voortdurende daden te voor- » zien in de inrichting en de werking van de openbare diensten. » (ARTHUR, professor bij de faculteit der rechtsgeleerdheid, te Rennes) (1).

De heer DE Fooz vermeldt, onder de handelingen « welke tot de bevoegdheid van het te verwekken bestuur behooren, de openbare diensten ». (*Droit administratif*, I, bl. 5.)

« De uitvoerende macht heeft ten doel, te voorzien in al de algemeene » behoeften der maatschappij, met het oog enkel op het gemeenschappelijk » belang ». (THIELEMANS, V, bl. 185.)

« De Regeering lokt uit al wat nuttig is tot het algemeen welzijn... Zij voorkomt het lijden. » (BLUNTSCHLI, *Théorie générale de l'État*, bl. 460.)

Het is dus niet te betwijfelen dat de uitvoerende macht binnen de grenzen harer bevoegdheid is gebleven door het oprichten van het Ministerie van Bevoorrading en dat de Kamer niet behoeft op te treden om die beslissing hetzij goed hetzij af te keuren, evenmin als om de afschaffing van die instelling te bevelen.

In dit geval heeft de wetgeving, laat het ons herhalen, slechts een enkel recht, namelijk dit, tegen de credieten te stemmen. Overigens heeft het voorstel Maenhaut slechts betrekking op de werking der bevoorrading gedurende het jaar 1922. De begrotingen voor het volgende jaar worden nog niet ingediend, en zoo, tegen elke verwachting in, de gebeurtenissen de regeering verplichten de diensten der bevoorrading geheel of gedeeltelijk te behouden of herin te richten, dan zullen de heeren Maenhaut e. s. kunnen optreden en de verwerping der op de begroting uitgetrokken credieten voorstaan.

Echter, wat het voorstel Maenhaut betreft, zooals het thans is voorgelegd, en dat hierin bestaat, door de Kamer de afschaffing van het Ministerie van bevoorrading te doen aannemen, meenen wij te hebben bewezen dat het volstrekt tegen de Grondwet indruischt en dat het geheel en al in strijd is met de regelen van ons openbaar recht.

Daarom verzoeken wij de Kamer het te verwerpen.

De Verslaggever,  
MAX HALLET.

De Voorzitter,  
A. MECHELYNCK.

---

(1) *Revue de droit public*, d. 13, blz. 226.