

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 23 JUNI 1927.

WETSONTWERP BETREFFENDE DE CIVIELE LIJST (1)

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (2), UITGEBRACHT DOOR DEN
HEER VAN DIEVOET.

MIJNE HEEREN,

Het wetsontwerp, dat het voorwerp van dit verslag uitmaakt, werd in al de Afdeelingen door de meerderheid aangenomen : over het geheel werden uitgebracht 82 stemmen voor, 15 tegen en 26 onthoudingen. Sommige leden opperden twijfel omtrent zijn grondwettelijkheid : zij erkennen de huidige ontoereikendheid van de civiele lijst, doch zij zouden een onrechtstreekse wijze van derzelver verhooging verkiezen, er in bestaande : de civiele lijst te ontlasten van sommige uitgaven die haar thans bezwaren, voornamelijk het pensioen aan de voormalige dienaren van Leopold II, het onderhoud van zekere vaste goederen, enz. Uwe Middenafdeeling was niet van deze meening en, evenals de Regeering, heeft zij verkozen het opgerezen rechtskundig problema niet te ontwijken. Gezegd problema behoort tot het Staatsrecht en de navolgende beschouwingen moeten alleen in verband worden gebracht met hun bijzonder voorwerp : de verhooging van de civiele lijst.

In haar artikel 77, bevestigt de Grondwet : « De civiele lijst wordt door de wet vastgesteld voor den duur van 's Konings regeering ». Bij toepassing van deze bepaling, heeft de wet van 30 December 1909 de civiele lijst vastgesteld op 3,300,000 frank voor den duur der regeering van Z. M. Albert (art. 1). De Regeering stelt thans, tijdens 's Konings bewindschap, voor dit bedrag te brengen op 9,500,000 frank. Is dit niet strijdig met artikel 77 van de Grondwet?

Wij antwoorden hierop : *neen*. Het ontwerp brengt ons nader met de grondwettelijke waarheid, daar de gebeurtenissen voor gevolg hebben gehad de civiele lijst van 1909 op zonderlinge wijze in te krimpén.

Sedert een zeker getal jaren, is onze munt geleidelijk in waarde verminderd, zoodat de zakelijke waarde van de geldsom, die telken jare ter beschikking van den Koning wordt gesteld, vermindert.

(1) Wetsontwerp, n^o 216.

(2) De *Middenafdeeling*, voorgezeten door den heer Tibbaut, bestond uit de heeren Van Isacker, Janson, Rubbens, Van Dievoet, Masson en Poncelet.

Door het Koninklijk besluit van 25 October 1926 op de muntstabilisatie werd, in feite zoo niet in rechte, deze waardevermindering bekrachtigd. Sedert meer dan een eeuw, bezat, inderdaad, onze munteenheid eene waarde gelijk aan 0.29 gram goud: (wet van 7 (17) germinal jaar XI, art. 8; wet van 5 Juni 1832, art. 9).

voortaan is hare wisselwaarde gelijk aan $\frac{0.209\ 211}{5} = 0.041\ 842$, of een zevende van hetgeen zij vroeger was (Koninklijk besluit, 25 October 1926, art. 8). In werkelijkheid, bereikt de huidige koopwaarde van den frank zelfs niet meer deze breuk van zijne vroegere koopwaarde, gezien de prijsverhooging van alle zaken, die in alle landen zonder uitzondering wordt waargenomen.

Met de civiele lijst van den Koning op 3,300,000 frank te bepalen voor den duur der regeering, verzekert men den Koning blijkbaar niet, elk jaar, 3,300,000 muntstukken, franks geheeten, welke ook hunne innerlijke waarde moge zijn; doch men waarborgt hem voor gansch den duur van zijne regeering, eene werkelijke waarde, gelijk — of nagenoeg gelijk — aan 3,300,000 frank ten tijde dat de wet werd gemaakt. Het gezond verstand kan er zich niet in bedriegen.

Deze beschouwing van algemeene beteekenis wordt nog aanzienlijk versterkt door het ontleden van den bijzonderen aard der civiele lijst.

« De instelling van de civiele lijst berust niet alleen op de gedachte dat het Staatshoofd, evenals ieder ambtenaar, recht heeft op een behoorlijke vergelding, maar vooral op de noodzakelijkheid van aan de eerste magistratuur van den lande den luister, het aanzien en de onafhankelijkheid te verzekeren, waarmede zij behoort omringd te zijn, niet alleen ten opzichte van het binnenland, maar ook betreffende de internationale betrekkingen ». (O. ORBAN, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, boek II, 1908, n° 111, bl. 231.)

De Memorie van Toelichting heeft gewezen op de menigvuldige en kostbare verplichtingen welke, heden ten dage, op het Koningschap rusten: wij zullen er niet op terugkomen. Wij meenen echter te moeten herinneren aan een zware verplichting welke de wet van 30 December 1909 uitdrukkelijk ten laste heeft gelegd van het Staatshoofd: « De Koninklijke woningen worden ter beschikking van den Koning gesteld, onder gehoudenheid voor de Burgerlijke Lijst van *in hun onderhoud en in hunne meubilering* te voorzien (art. 2). » Kan men volhouden dat de dotatie van den Vorst nog steeds die is, welke bij den aanvang van de regeering werd vastgesteld, wanneer de inkomsten worden berekend in papier-franks, terwijl de uitgaven in goud-franks moeten betaald worden!

Waarom moet de wet de civiele lijst vaststellen voor den duur van elke regeering? Welk is het doel van deze grondwettelijke bepaling, of, zoo men verkiest, welke was het inzicht van den grondwetgever?

De grondwettelijke daad van 7 October 1789 hield alleen in, dat « elk wetgevend lichaam, op de wijze die hem het meest oorbaar zal toeschijnen, het bedrag moet vaststellen, bestemd om de civiele lijst te betalen. » Doch de Grondwet van 3 September 1791 verklaarde weldra dat « de Natie in den luister van den troon voorziet door eene civiele lijst, waarvan het wetgevend lichaam, bij elke regeeringswisseling, het bedrag zal bepalen voor gansch den duur van de regeering. (Titel III, hoofdst. II, sect. I, art. 10.) De opvolgende Grondwetten hebben, nagenoeg letterlijk, den tekst van 1791 overgenomen. (Grondwet van 4 Juni 1814, art. 23; Fransche Grondwet van 14 Augustus 1830, art. 19; Belgische Grondwet van 7 Februari 1831, art. 77.) Het was, inder-

daad, noodig de onafhankelijkheid van den Vorst te verzekeren en zijn gezag te onttrekken aan de wisselvalligheden van de partijpolitiek. « Het betaamt, — zoo leest men bij een ouden schrijver, — dat de goedkeuring geschiedt door de eerste wetgevende macht vergaderd onmiddellijk na de troonsbestijging van den Koning, te weten, in die sfeer van ontboezeming welke ontstaat tusschen een koning en zijn eerste parlement, opdat het een vaste toestand weze voor gansch den duur der regeering van den Vorst en het hem gemakkelijker weze zijne uitgaven te regelen ».

» De civiele lijst wordt vastgesteld voor gansch den duur van de regeering, schrijft op zijne beurt de heer Orban, daar het strijdig zou zijn met de waardigheid en de onafhankelijkheid van de Kroon, zoo de vaststelling van de civiele lijst herhaaldelijk het voorwerp ware van debatten, en dat zij alzoo tot twistpunt zou moeten dienen tusschen de politieke partijen. » (ORBAN, *Droit const.*, t. II, n^o 111.)

Hij die artikel 77 leest en daarbij rekening houdt met het doel dat het nastreeft en met de beweegredenen die het hebben ingegeven, is het klaar dat de tekst niet geschreven is geweest voor ons geval, en dat het geenszins in strijd is met een aanpassing welke noodzakelijk is geworden door de onlangs ontstane economische overhoopwerping. Het minste dat er kan gezegd worden is, dat de Grondwet in hare formule, hoe algemeen deze ook schijne, niet heeft willen begrijpen een toestand zoo onvoorzien en zoo ongewoon als deze welke aanleiding tot het wetsontwerp heeft gegeven.

Men heeft aangevoerd dat, naar het advies van het Verbrekingshof, « een frank steeds een frank waard is ». Doch, eerst en vooral, een arrest van het Verbrekingshof heeft geen de minste algemeene bindende waarde, daar het Oppergerechtshof niet de wet maakt. Vervolgens, schijnt het ons toe dat men aan het Verbrekingshof doet zeggen meer dan het zegt. In onderscheidene arresten, heeft het Hof beslist dat, om de waarde te begrooten van een ten algemeenen nutte onteigend vast goed, men moet teruggaan tot den datum van het vonnis waarbij wordt verklaard dat de formaliteiten van de onteigening voltrokken zijn, dewijl dit vonnis aan den onteigenaar den eigendom over het onteigende goed overmaakt; dat, van dit oogenblik af, de onteigende schuldeischer wordt van eene geldsom, en, even als elk schuldeischer, bij de schommelingen van de handelswaarde der munt baat of nadeel ondervindt. Arresten van 18 Maart, 27 Mei en 8 Juli 1926. (*Pasicrisie*, 1926, I, 225, 305, 387 en 389.)

Wij hebben ons hier niet in te laten met de meening van het Hof wanneer dit de regels van het Burgerlijk recht toepast op de onteigening wegens openbaar nut. Doch dit vraagstuk ter zijde gelaten, dan is het toch onbetwistbaar dat de schuldeischer van zijn schuldenaar niet meer kan eischen dan de som die in de overeenkomst staat vermeld: het Burgerlijke Wetboek huldigt de stelling in zake leeningen, en al de rechtsgeleerden zijn het eens om de bepaling op al de schuldvorderingen van sommen toe te passen: « De schuld, uit eene leening van geld voortspuitende, bestaat altoos maar in de numerieke som bij het contract uitgedrukt. Indien vóór het tijdstip der betaling, de waarde der geldspeciën gestegen of gedaald is, moet de schuldenaar de geleende numerieke som en maar alleen deze som teruggeven, in muntspeciën welke tijdens de betaling gangbaar zijn » (art. 1895). Op het aangevoerd bezwaar zal het volstaan te antwoorden, dat de civiele lijst niets gemeens heeft met het burgerlijk recht en inzonderheid niet met de terugbetaling eener schuld. Wij houden ons hier bezig met Staats-

recht en artikel 1895 van het Burgerlijk Wetboek heeft met die zaak niets gemeens.

* .

De tekst van het ontwerp gaf ook aanleiding tot een bezwaar. Die tekst luidt, dat de civiele lijst vastgesteld wordt « op negen millioen vijf honderd duizend frank aan de huidige frankwaarde ». Het laatste woord schijnt geenszins noodzakelijk te zijn : de zaak spreekt inderdaad van zelf, en men moet vermijden dat de tekst argumenten levere aan de pleiters, vooral in geschillen van burgerlijk recht. De geschillen die oprijzen ten gevolge van de waardevermindering van den frank zullen door de rechtbanken worden beslecht, zonder inachtneming van den tekst en van de parlementaire werkzaamheden deze wet betreffende. De Middenafdeeling stelt U voor, de woorden « aan de huidige frankwaarde » te laten wegvallen.

De Verslaggever,
E. VAN DIEVOET.

De Voorzitter,
EM. TIBBAUT.

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 JUIN 1927.

PROJET DE LOI SUR LA LISTE CIVILE (1)

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport a recueilli la majorité dans toutes les sections : il a été adopté par 82 voix contre 15 et 26 abstentions. Certains membres ont exprimé des doutes au sujet de sa constitutionnalité : ils reconnaissent l'insuffisance actuelle de la liste civile, mais ils préféreraient un procédé de relèvement indirect, consistant à libérer la liste civile de certaines charges qui la grèvent à l'heure présente, telles que la pension des anciens serviteurs de Léopold II, l'entretien de certains immeubles, etc. Votre section centrale n'a pas été de cet avis et, comme le Gouvernement, elle a préféré ne pas esquiver le problème juridique qui se pose. Ce problème est du domaine du droit public, et les considérations qui suivent ne doivent être appliquées qu'à leur objet propre : le relèvement de la liste civile.

La Constitution proclame dans son article 77 : « La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne ». Appliquant cette disposition, la loi du 30 décembre 1909 a fixé la liste civile à 3,300,000 francs pour la durée du règne de S. M. Albert (art. 1). Or, voici que le Gouvernement propose, au cours du règne, de porter ce montant à 9,500,000 francs. Cela n'est-il pas contraire à l'article 77 de la Constitution ?

Nous répondons *non* : le projet nous fera rentrer dans la vérité constitutionnelle, les événements ayant eu pour effet de diminuer singulièrement la liste civile fixée en 1909.

Notre monnaie s'est progressivement dépréciée depuis un certain nombre d'années, entraînant la diminution progressive de la valeur réelle de la somme mise chaque année à la disposition du Roi. En fait, sinon en droit, l'arrêté royal du 25 octobre 1926 sur la stabilisation monétaire a consacré cette dépréciation. Notre unité monétaire avait, en effet, depuis plus d'un siècle, une valeur

(1) Projet de loi, n° 216.

(2) La Section centrale présidée par M. Tibbaut était composée de MM. Van Isacker, Janson, Rubbens, Van Dievoet, Masson et Poncelet.

égale à 0.29 gramme d'or (loi du 7 (17) germinal an XI, art. 8; loi du 5 juin 1832, art. 9); sa valeur de change est désormais égale à $\frac{0.209211}{5} = 0.041842$, soit un septième de ce qu'elle était auparavant (arrêté royal du 25 octobre 1926, art. 8). En réalité, la valeur d'achat actuelle du franc n'atteint même pas cette fraction de sa valeur d'achat ancienne, vu le renchérissement de toutes choses, qui a atteint tous les pays, sans exception.

Fixer à 3,300,000 francs la liste civile du Roi pour la durée du règne, ce n'est pas évidemment assurer chaque année au Roi 3,300,000 pièces de monnaie appelées francs, quelle que soit leur valeur intrinsèque, c'est lui garantir, pour toute la durée de son règne, une valeur réelle égale, ou à peu près égale, aux 3,300,000 francs de l'époque de la loi. Le bon sens ne s'y trompera pas.

Cette considération d'ordre général se trouve singulièrement renforcée par l'examen de la nature spéciale de la liste civile. « L'institution de la liste civile ne repose pas seulement sur l'idée que le chef de l'État a droit, comme tout fonctionnaire, à une rémunération convenable, mais surtout sur la nécessité d'assurer à la première magistrature du pays l'éclat, le prestige et l'indépendance, dont il convient qu'elle soit entourée, non seulement au point de vue intérieur, mais aussi au point de vue des relations internationales ». (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, 1908, n° 111, p. 231). L'Exposé des motifs a signalé les devoirs multiples et onéreux qui, à l'heure actuelle, incombent à la royauté : nous n'y reviendrons pas. Mais nous croyons devoir rappeler une obligation très lourde que la loi du 30 décembre 1909 a formellement imposée au chef de l'État : les habitations royales ne sont mises à la disposition du Roi qu'à charge par la liste civile de pourvoir à leur entretien et à leur ameublement (art. 2). Peut-on soutenir que la dotation du Souverain est demeurée celle fixée au début du règne, alors que les revenus sont calculés en francs-papier tandis que les dépenses doivent se liquider en francs-or?

Pourquoi la loi doit-elle fixer la liste civile pour la durée de chaque règne? Quel est le but de cette disposition constitutionnelle, ou, si l'on aime mieux, quelle a été l'intention du constituant? L'acte constitutionnel du 7 octobre 1789 portait simplement que « chaque législature votera, de la manière qui lui paraîtra la plus convenable, les sommes destinées au paiement de la liste civile ». Mais la Constitution du 3 septembre 1791 vint déclarer bientôt que « la nation pourvoit à la splendeur du trône par une liste civile, dont le Corps législatif déterminera la somme à chaque changement de règne, pour toute la durée du règne (Titre III, chap. II, sect. I, art. 10). Les Constitutions subséquentes ont reproduit, à peu près littéralement, le texte de 1791. (*Ch. const.*, 4 juin 1814, art. 23; *Ch. const. franç.*, 14 août 1830, art. 19; *Const. belge*, 7 février 1831, art. 77). Il fallait, en effet, assurer l'indépendance du Souverain et faire échapper son prestige aux vicissitudes de la politique de parti. « Il est convenable, lit-on dans un ancien auteur, que le vote se fasse par la première législature assemblée depuis l'avènement du Roi, c'est-à-dire dans cette sorte d'épanchement qui a lieu entre un roi et son premier parlement, afin que ce soit une chose stable durant tout le cours du règne du monarque et qu'il lui soit plus facile de régler ses dépenses. » La liste civile est fixée pour toute la durée du règne, écrit à son tour M. Orban, parce qu'il serait contraire à la dignité et à l'indépendance de la Couronne que la fixation de la liste civile fût l'objet de débats renouvelés, et qu'elle devint ainsi le point de mire des passions de partis. » (ORBAN, *Droit*

const., t. II, n° 144.) Pour celui qui lit l'article 77 en tenant compte du but auquel il tend, des motifs qui l'ont inspiré, il est clair que le texte n'a pas été écrit pour notre cas, et qu'il ne s'oppose en rien à un ajustement rendu nécessaire par le bouleversement économique récent. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la Constitution n'a pas entendu comprendre dans sa formule, quelque générale que cette formule paraisse, une situation aussi imprévue et aussi anormale que celle qui a donné lieu au dépôt du projet de loi.

On a objecté que, de l'avis de la Cour de cassation, « un franc vaut toujours un franc ». Mais, d'abord, un arrêt de la Cour de cassation n'a aucune valeur obligatoire générale, la Cour suprême ne fait pas la loi. Ensuite, il semble bien que l'on fait dire à la Cour de cassation plus qu'elle n'a dit. Par plusieurs arrêts, la Cour a décidé que pour apprécier la valeur d'un immeuble exproprié pour cause d'utilité publique, il faut se reporter à la date du jugement déclarant que les formalités de l'expropriation sont accomplies, ce jugement transférant à l'expropriant la propriété de l'immeuble exproprié; — que, dès cet instant, l'exproprié devient créancier d'une somme d'argent, et, comme tout créancier, profite ou pâtit des fluctuations de la valeur commerciale de la monnaie (Arrêts des 18 mars, 27 mai et 8 juillet 1926, *Pasicrisie*, 1926, t. I, pp. 225, 305, 387 et 389). Nous n'avons pas à discuter ici la conception de la Cour appliquant à l'expropriation pour cause d'utilité publique les règles du droit civil. Mais cette question mise à part, il est incontestable que le créancier ne peut exiger de son débiteur que la somme portée au contrat : le Code civil le proclame en ce qui concerne les prêts, et tous les auteurs sont d'accord pour appliquer la disposition à toutes les créances de sommes : « L'obligation qui résulte d'un prêt en argent n'est toujours que de la somme numérique portée au contrat. S'il y a eu augmentation ou diminution d'espèces avant l'époque du paiement, le débiteur doit rendre la somme numérique prêtée, et ne doit rendre que cette somme dans les espèces ayant cours au moment du paiement » (art. 1895). Il nous suffira de constater, en réponse à l'objection faite, que la liste civile n'a rien de commun avec le droit civil, ni, plus particulièrement, avec le remboursement d'une dette. Nous sommes en matière de droit public, et l'article 1895 du Code civil est étranger au problème.

Le texte du projet a donné lieu à une objection. Il porte que la liste civile est fixée à 9,500,000 francs *actuels*. Le dernier mot ne paraît nullement nécessaire : la chose va de soi, et il faut éviter que le texte puisse servir d'argument aux plaideurs, spécialement dans les litiges ayant pour objet des droits civils. Les controverses nées de la dépréciation du franc seront jugées par les tribunaux, indépendamment du texte et des travaux parlementaires relatifs à notre loi. La section centrale vous propose de biffer le mot « actuels »

Le Rapporteur,
E. VAN DIEVOET.

Le Président,
E. TIBBAUT.