

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1970-1971.

5 MEI 1971.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 139.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE GRYSE.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie voor de Grondwetsherziening heeft de herziening van artikel 139 van de Grondwet besproken tijdens haar vergadering van 3 december 1969.

In de Senaat werd artikel 139 opgeheven met 123 tegen 2 stemmen.

Bij de beraadslaging over dit artikel stelde een lid de vraag of het niet gewenst zou zijn dit artikel gedeeltelijk te behouden en dit om de volgende redenen:

1° Zoals voor de andere onder artikel 139 vermelde punten legt artikel 139 in het 5° aan de wetgever de verplichting op — die tot nog toe niet werd nageleefd — het probleem van de verantwoordelijkheid van de Ministers en van de andere agenten der overheid zo vlug mogelijk bij wet te regelen; dit zou ook kunnen gelden voor de politieke

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Van Acker.

A. — Leden: de heren Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Michel, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Mathys, Van Acker, Van Eynde, N. — De Clercq, Defraigne, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — Schiltz, Van der Elst. — Perin.

B. — Plaatsvervangers: de heren Blanckaert, Charpentier, Peeters, Remacle, Vandamme (F.). — Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — Delforge, Pede, Van Lidth de Jeude. — Belmans. — Outers.

Zie:

10 (B.Z. 1968):

— N° 12/1°: Tekst overgezonden door de Senaat.

Chambre des Représentants

SESSION 1970-1971.

5 MAI 1971.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 139.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION ⁽¹⁾,
PAR M. DE GRYSE.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de Revision de la Constitution a consacré sa réunion du 3 décembre 1969 à la discussion de la revision de l'article 139 de la Constitution.

Le Sénat s'est prononcé pour l'abrogation de l'article 139 par 123 voix contre 2.

Lors de l'examen de cet article, un membre a demandé s'il ne serait pas souhaitable de maintenir partiellement cet article, pour les motifs que voici:

1° Comme pour les autres points qui y figurent, l'article 139 impose au législateur, dans son 5°, l'obligation — non encore remplie jusqu'à présent — de régler le plus rapidement possible par la loi le problème de la responsabilité des ministres et des autres agents de l'autorité; il pourrait en être de même pour la responsabilité politique

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Van Acker.

A. — Membres: MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Michel, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Mathys, Van Acker, Van Eynde, N. — De Clercq, Defraigne, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — Schiltz, Van der Elst. — Perin.

B. — Suppléants: MM. Blanckaert, Charpentier, Peeters, Remacle, Vandamme (F.). — Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — Delforge, Pede, Van Lidth de Jeude. — Belmans. — Outers.

Voir:

10 (S.E. 1968):

— N° 12/1°: Texte transmis par le Sénat.

verantwoordelijkheid van de Ministers die tot nog toe door het gebruik wordt beheerst, men zou onder meer ingevolge die bepaling een stelsel kunnen ontwerpen dat de bedoelde verantwoordelijkheid inricht en dat bij voorbeeld formules zou behelzen die de stabiliteit van de democratische regeringsvorm in de hand werken.

2° Het ware allicht eveneens wenselijk artikel 139 gedeeltelijk te behouden om aan de grondwetgever de mogelijkheid te bieden een bepaling in te voeren die betrekking zou hebben op de door de wetgever goed te keuren organieke wetten welke de nieuwe inrichting van de Staat op cultureel en economisch gebied eventueel zouden regelen.

De invoering van dergelijke bepaling houdt echter verband met het al of niet slagen van de Grondwetsherziening op dat stuk. Daarom zou het aangewezen zijn de stemming over artikel 139 uit te stellen tot er meer duidelijkheid bestaat omtrent de uitkomst van de Grondwetsherziening.

Over beide bovengeschetste punten diende het lid de volgende nota in :

De door de Senaat overgezonden tekst stelt voor dit artikel zonder meer op te heffen op grond van de in het verslag van de heer Van Bogaert, dd. 10 oktober 1968 (*Stuk Senaat n° 149*) uiteengezette motieven.

Wat de Grondwetgever van 1831 beoogde was de Wetgevende Macht ertoe aan te zetten zo spoedig mogelijk de door de nieuwe Grondwet bekrachtigde beginselen en instellingen in de werkelijkheid om te zetten.

Aldus werden de provinciale wet van 30 april 1836 en de gemeentewet van 30 maart 1836 opgesteld en aangenomen ter uitvoering van artikel 108 van de Grondwet, dat slechts algemene beginselen inhield.

In het verslag van de heer Van Bogaert wordt vastgesteld dat van de elf materies die in artikel 139 worden opgesomd, tien in de loop van de tijden het voorwerp zijn geweest van de door de Grondwetgever voorgeschreven organieke wetten.

De opsomming van die tien materies heeft dus geen zin meer.

Doch de thans aan de gang zijnde herziening werd door de Eerste Minister bestempeld als een herverdeling van de bevoegdheden waarbij nieuwe instellingen met wetgevende en verordenende bevoegdheid in het leven worden geroepen.

Mocht de herziening tot een goed einde worden gebracht, dan zouden dezelfde redenen als in 1831 pleiten voor een nieuwe redactie van artikel 139, dat bijvoorbeeld als volgt zou kunnen luiden :

« De Grondwetgever verklaart dat de volgende zaken bij afzonderlijke wetten, en wel binnen de kortst mogelijke tijd, dienen te worden geregeld :

- » 1° de inrichting van de culturele gemeenschappen,
- » 2° de inrichting van de gewesten ».

Anderzijds werd tot op heden geen enkele wettekst uitgevaardigd ter uitvoering van het 5° van artikel 139 betreffende « de verantwoordelijkheid van de ministers en andere overheidspersonen ».

Het verslag van de heer Van Bogaert leidt tot het besluit dat ook deze bepaling kan worden opgeheven omdat met artikel 90 betreffende de verantwoordelijkheid van de ministers kan worden volstaan als grondslag voor het preciseren van de normen van hun strafrechtelijke zowel als van hun burgerlijke verantwoordelijkheid.

De tekst heeft echter ook betrekking op de andere overheidspersonen. Het vraagstuk van de burgerlijke verantwoordelijkheid van de leden van het rijkspersoneel en van

des ministres, régie jusqu'ici par l'usage. Ainsi, il serait possible, notamment grâce à cette disposition, d'élaborer un système organisant la responsabilité politique en question et impliquant des formules qui favorisent la stabilité de la forme démocratique de gouvernement.

2° Il serait peut-être souhaitable également de conserver partiellement l'article 139, afin de donner au constituant la possibilité d'instaurer une disposition ayant trait aux lois organiques à adopter par le législateur et réglant l'organisation nouvelle de l'Etat en matière économique et culturelle.

L'instauration d'une telle disposition dépend toutefois du succès ou de l'échec de la révision de la Constitution sur ce point. Pour cette raison, il s'indiquerait de différer le vote sur l'article 139 jusqu'à ce qu'il existe plus de certitude quant au résultat de la révision de la Constitution.

A propos des deux points évoqués ci-dessus, le membre a présenté la note suivante :

Le texte transmis par le Sénat propose l'abrogation pure et simple de cet article pour les motifs développés par le rapport de M. Van Bogaert, daté du 10 octobre 1968 (*Doc. Sénat n° 149*).

Le but poursuivi par les Constituants de 1831 était d'exhorter le Pouvoir législatif à mettre en œuvre, le plus rapidement possible, les principes et institutions consacrés par la nouvelle Constitution.

Ainsi la loi provinciale du 30 avril 1836 et la loi communale du 30 mars 1836 furent élaborées et adoptées en exécution de l'article 108 de la Constitution qui ne contenait que des principes généraux.

Le rapport de M. Van Bogaert constate que, sur les onze matières énumérées par l'article 139, dix ont fait l'objet, au cours des temps, de lois organiques exigées par le Constituant.

L'énumération de ces dix matières n'a donc plus d'objet.

Mais la révision actuellement en cours a été qualifiée par le Premier Ministre de redistribution des pouvoirs donnant naissance à de nouvelles institutions dotées d'un pouvoir de nature législative et réglementaire.

Si la révision devait aboutir, les mêmes raisons qu'en 1831 militeraient en faveur d'une formulation nouvelle de l'article 139, par exemple :

« Le Pouvoir constituant déclare qu'il est nécessaire de pourvoir, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux objets suivants :

- » 1° l'organisation des communautés culturelles,
- » 2° l'organisation des régions. »

D'autre part, le 5° de l'article 139, relatif à « la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir », n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune législation d'application.

Le rapport de M. Van Bogaert tend à prouver que cette disposition peut également être abrogée parce que l'article 90 sur la responsabilité des ministres constitue une base suffisante pour préciser les normes de leur responsabilité, tant pénale que civile.

Or, le texte vise également les autres agents du pouvoir. Le problème de la responsabilité civile des agents de l'Etat et des services publics n'est pas encore clairement résolu.

het personeel der overheidsdiensten werd nog niet op een duidelijke wijze opgelost. De rechtspraak van de hoven en rechtbanken heeft, na heel wat wisselvalligheden en aarzelingen, de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek als grondslag genomen. Doch de vraag, hoe de last van de schadevergoeding moet worden verdeeld tussen de Staat en zijn personeelsleden, of aangestelden, wordt thans nog fel omstreden en misschien zal de wetgever er eens toe komen de knoop door te hakken. Het is wel nuttig in herinnering te brengen dat het hier een door de Grondwet opgelegde plicht betreft.

Bovendien maakt de tekst van het 5° van artikel 139 geen onderscheid tussen de strafrechtelijke en de burgerlijke verantwoordelijkheid enerzijds (art. 90) en de politieke verantwoordelijkheid anderzijds (artt. 63 en 64).

Het regime heeft ongetwijfeld tot op heden genoeg gehad aan de parlementaire gebruiken. En in de ongeschreven regels van die gebruiken vindt men de essentiële kenmerken van het regime terug: regeringsverklaring, stemming van het vertrouwen en van de investituur, door de Regering gestelde vertrouwenskwestie, motie van afkeuring of wantrouwen, enz.

Doch past het niet, in een periode waarin de openbare mening en de politici de werking van de Staat aan een onderzoek onderwerpen en nu buurlanden, soms ingevolge een dramatische ervaring, hun Grondwet hebben herzien om het gezag te stabiliseren en het te beveiligen tegen ernstige crisissen, dat wij ons zoeken te beveiligen tegen het politieke vacuüm en de negatieve crisissen die de weg banen naar allerlei avonturen, die ten eerste nadelig zijn voor de vrijheidsbeginselen?

Aldus zijn in de Franse en in de Duitse Grondwet voorzorgen genomen tegen het gevaar van een al te grote regeringsinstabiliteit.

In de Duitse Bondsrepubliek kan de regering slechts worden omvergeworpen indien vooraf een positieve wisseloplossing is gevonden; in Frankrijk is men over het algemeen overtuigd dat het noodzakelijk is op de een of andere manier te zorgen voor « legislatuurregeringen ».

Het ware zeer nuttig dat zij die deel uitmaken van onze Wetgevende Macht, zich lieten leiden door dergelijke bekommelingen. Het is dus zeer nuttig met dat doel het 5° van artikel 139 van de Grondwet te behouden.

Tot besluit stelt het lid dus aan de Kamercommissie voor af te wachten hoe de werkzaamheden van de huidige Constituanten zullen evolueren en hoe de uiteengezette ideeën zullen rijpen en dit artikel 139 in beraad te houden i.p.v. er de onmiddellijke opheffing van voor te stellen.

Tijdens een latere zitting heeft de auteur van de bovenstaande nota verklaard dat de opheffing van artikel 139, en meer bepaald van het 5° van dat artikel in verband met de ministeriële aansprakelijkheid, de bevoegdheid van de wetgevende macht terzake onaangeroerd laat.

De Commissie heeft vervolgens eenparig beslist artikel 139 van de Grondwet op te heffen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. DE GRUYSE.

De Voorzitter,
A. VAN ACKER.

La jurisprudence des cours et tribunaux s'est fondée, après bien des péripéties et des hésitations, sur les articles 1382 et suivants du Code civil. Mais le problème de la répartition de la charge des dommages et intérêts entre l'Etat et ses agents et préposés fait encore l'objet de bien des controverses qu'il plaira peut-être, un jour, au législateur de trancher. Il n'est pas inutile de rappeler que c'est un devoir constitutionnel.

En outre, le texte de l'article 139, 5°, ne distingue pas entre la responsabilité pénale et civile (art. 90) et la responsabilité politique (art. 63 et 64).

Sans doute, le régime s'est-il contenté jusqu'à présent de la coutume parlementaire. Ses règles non écrites contiennent les caractéristiques essentielles du système: déclaration gouvernementale, vote de confiance et d'investiture, question de confiance posée par le Gouvernement, motion de censure ou de défiance, etc.

A une époque où l'opinion publique et la classe politique s'interrogent sur le fonctionnement de l'Etat et où des Etats voisins, à la lumière d'une expérience parfois dramatique, ont révisé leur Constitution pour stabiliser le pouvoir et le mettre à l'abri de crises graves, n'est-il pas opportun pour nous de chercher à nous prémunir contre le vide politique et les crises négatives qui ouvrent la porte à toutes les aventures, au grand préjudice des principes de liberté?

Ainsi, les Constitutions française et allemande ont-elles pris des précautions pour éviter le péril de l'instabilité gouvernementale excessive.

En Allemagne fédérale, le pouvoir gouvernemental ne peut être renversé que si une solution de rechange positive a été préalablement trouvée; en France, la plupart des esprits sont convaincus de la nécessité d'assurer des « gouvernements de législature » d'une façon ou d'une autre.

Il serait très utile que de pareilles préoccupations inspirent les membres de notre Pouvoir législatif. Il est donc très utile de maintenir à cet effet le 5° de l'article 139 de la Constitution.

En conclusion, le membre propose donc à la Commission de la Chambre d'attendre l'évolution des travaux de la présente Constituante et le mûrissement des idées qui viennent d'être invoquées et de garder cet article 139 en réserve au lieu d'en proposer l'abrogation immédiate.

Lors d'une séance ultérieure l'auteur de la note ci-dessus a déclaré que l'abrogation de l'article 139, et plus précisément du 5° de cet article relatif à la responsabilité ministérielle, n'enlève rien au pouvoir du législateur à cet égard.

La Commission a alors décidé à l'unanimité d'abroger l'article 139 de la Constitution.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. DE GRUYSE.

Le Président,
A. VAN ACKER.