

(A)
(N^o 288)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 20 MEI 1924.

COMMISSIE VOOR DE HERZIENING DER GRONDWET.

XXXII

Herziening van de artikelen 26, 105 en 106 der Grondwet (1).

Raad van State en Hof voor geschillen van bestuur.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER MECHELYNCK.

MIJNE HEEREN,

1. In de Memorie van Toelichting der verklaring van herziening vestigde de Regeering de aandacht der Kamers op het tot stand brengen van eenen Raad

(1) *Gedrukte stukken van de Kamer* (zittingsjaar 1919-1920) :

Verklaringen van de Wetgevende Macht (*Staatsblad*, 23 October 1919, n^o 296) en *Na te komen regelen tot herziening*, n^o 47ⁱ.

Verslag van den heer Neujean over artikel 39, n^o 287ⁱⁱⁱ.

Verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 288^{iv}.

Verslag van den heer Carton de Wiart over artikel 48, n^o 289^v.

Verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 290^{vi}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 50, n^o 291^{vii}.

Verslag van den heer Neujean over artikel 51, n^o 292^{viii}.

Verslag van de heeren Neujean, Poncelet en Troclet over artikel 52, n^o 293^{ix}.

Amendement op artikel 52, n^o 358^x.

Amendement op artikel 47, n^o 364^{xi}.

Aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 52, n^o 379^{xii}.

Aanvullend verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 380^{xiii}.

Eerste aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 427^{xiv}.

Tweede aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 453^{xv}.

(Zie vervolg der notas bladzijde 2.)

H

van State. « Sedert lang, zegde zij, heeft men van verscheidene zijden in België gevraagd dat een Raad van State zou ingesteld worden, wellicht naar het voorbeeld van den Raad van State in Frankrijk (3). »

De Memorie van Toelichting brengt in herinnering dat de Raad van State, in Frankrijk, eene drievoudige opdracht heeft :

a) Hij kan gelast worden mee te werken aan het voorbereiden en het opmaken van de wetten ;

b) Hij kan ingericht worden als een raad van bestuur, gelast de beslissingen van het bestuur voor te bereiden en te bestudeeren en zijn advies uit te brengen over de zaken, welke de Regeering hem voorlegt ;

c) Eindelijk kan hij aangesteld worden als eene rechtbank voor de geschillen van bestuur (4).

De Regeering heeft de eerste twee opdrachten afgewezen; Zij heeft slechts de derde gehandhaafd.

Uwe Commissie heeft nochtans de drie vraagstukken opnieuw onderzocht.

Gedrukte stukken van den Senaat : n^o 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 206, 229 van het zittingsjaar 1919-1920.

Belgisch Staatsblad : 3 December 1920, bekrachtiging der artikelen 48, 50 en 52 (15 November 1920).

Belgisch Staatsblad : 10 Februari 1921, bekrachtiging van artikel 47 en van de desbetreffende overgangsbepaling (7 Februari 1921).

Gedrukte stukken van de Kamer (zittingsjaar 1920-1921) :

Verslag van den heer Masson over de artikelen 26, 27 lid 2, 53, 54, 55, 56, 56bis en 57, n^o 94^{xxvi}.

Amendementen op artikel 26, n^o 105^{xxvii}.

Amendementen op artikel 53, n^o 135^{xxviii} en 149^{xxix}.

Overgangsbepaling gevoegd bij artikel 53, n^o 153^{xxx}.

Verslag van den heer Masson over de overgangsbepaling bij artikel 53, n^o 160^{xxxi}.

Verslag van den heer Max over artikel 108, lid 2, n^o 2^o, n^o 206^{xxxii}.

Verslag van den heer Huysmans over het referendum (art. 26), n^o 207^{xxxiii}.

Amendement van de Regeering op artikel 108, lid 2. 2^o, n^o 242^{xxxiv}.

Voorstel van den heer Troclet (Volksraadpleging), n^o 243^{xxxv}.

Amendement van den heer Van Remoortel op het voorstel-Troclet, n^o 245^{xxxvi}.

Verslag van den heer Begerem over de Hoven van Beroep (art. 104), n^o 248^{xxxvii}.

Verslag van den heer Mechelynck over het Verbrekingshof (art. 95, al. 1, n^o 254^{xxxviii}).

Verslag van den heer Masson over de na te komen regelen tot herziening (art. 131), n^o 255^{xxxix}.

Amendementen van de heeren Lemonnier en Troclet (referendum), n^o 259^{xxx}.

Gedrukte stukken van den Senaat : n^o 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 107 en 129 (zittingsjaar 1920-1921).

Verslag van den heer Helleputte over de burgerwacht, n^o 281^{xxxxi}.

(2) Samenstelling van de Commissie, n^o 30ⁱⁱ van het zittingsjaar 1919-1920.

(3) Zittingsjaar 1918-1919 Kam., stuk n^o 329, bl. 4.

(4) Zittingsjaar 1918-1919 Kam., stuk n^o 329, bl. 4.

De Raad van State en de Grondwetgevers van 1830.

2. De Raad van State behoorde tot 's lands instellingen toen de Omwenteling van 1830 ontstond.

Hij was door de Grondwet van 24 Augustus 1815 (art. 71) ingesteld geworden.

Zijne leden werden door den Koning benoemd en ontslagen.

De Koning bracht ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen, door hem aan de Staten-Generaal te doen of door deze aan hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van bestuur van het Rijk.

Aan het hoofd der wetten en der Koninklijke besluiten moest melding worden gemaakt dat de Raad van State deswege gehoord werd.

De Koning hoorde wijders den Raad van State over alle zaken van algemeen of privaat belang, waarin hij dat noodig oordeelde.

Het besluit van het Voorloopig Bewind, d. d. 16 October 1830, wordt geacht, de afschaffing van den Raad van State stilzwijgenderwijs ten gevolge te hebben krachtens zijn artikel 4 ⁽¹⁾.

De Grondwetgever van 1830, die talrijke bepalingen heeft ontleend aan de Grondwet van 1815, heeft die, waarbij de Raad van State werd ingesteld, niet overgenomen; op het Congres dacht niemand er aan, hem tot stand te brengen; er werd van gesproken alleen om de afschaffing daarvan vast te stellen.

De redevoering, ter vergadering van 23 December 1830 uitgesproken door den heer Coghén, algemeen bestuurder der financiën, bij het indienen van de begrotingen voor 1831, drukte de gevoelens van het Congres uit in bewoordingen, die thans dienen in herinnering gebracht te worden :

« Laten wij opmerken, zegde hij, dat, dank zij de nieuwe Grondwet die ons » vaderland beheerschen zal, wij geen dotatie meer behoeven te voorzien noch » voor een Staatssecretariaat, noch voor een Raad van State, instellingen welke, » in een land waar het representatief stelsel van kracht is, steeds onnoodig » zouden zijn, zelfs wanneer zij geen strekking mochten hebben, waardoor zij » gevaarlijk worden voor de openbare vrijheden ⁽²⁾. »

Thans moet gij nagaan, Mijne Heeren, of eene instelling, waarvan de aard aldus bepaald werd door hen, die de beginselen van het Belgisch grondwettelijk recht hebben vastgesteld, dient opnieuw tot stand te worden gebracht; tevens moet gij bepalen welke plaats zij bij voorkomend geval zou innemen onder de verscheidene machten van den Staat.

Raad van State voor wetgeving. (Artikel 26 der Grondwet).

3. Reeds in 1832 werd in den Senaat voorgesteld, eene instelling tot stand te brengen belast met het voorbereiden van de wetten en van de reglementen.

⁽¹⁾ Besluit van 16 October 1830. — ART. 4. — Elke instelling, elke magistratuur, door het Bewind ingesteld om de wijsgeerige of godsdienstige vereenigingen en de eerediensten, welke ook, te onderwerpen aan de werking of den invloed der overheid, worden afgeschaft.

⁽²⁾ HUYTTENS, d. IV, bl. 471.

Door het afschaffen van den Raad van State was het onmogelijk geworden, sommige wetsbepalingen uit te voeren, namelijk de mijnwet, welke van kracht waren gebleven na 1830 en waarbij de tusschenkomst van dien Raad was voorzien. Eene wet van 1 Juli 1832 ⁽¹⁾ stelde een voorloopigen Mijnsraad in; de heer de Gorge-Legrand, senator van Bergen, wanneer hij het verslag over het wetsontwerp indiende in den Senaat, voegde er bij, dat uit het indienen van dit ontwerp bleek, naar zijne meening, dat het noodig was, een Raad van State in te stellen; enkele dagen later diende hij een wetsontwerp in tot herinrichting van dien Raad ⁽²⁾.

Het ontwerp werd niet in behandeling genomen; doch het werd hernomen door Graaf Duval de Beaulieu den 15ⁿ Februari 1834 en aangenomen den 5ⁿ Mei daarna met vijftien tegen tien stemmen en twee onthoudingen ⁽³⁾.

Het werd in de Kamer verworpen door vijf afdeelingen op zes; de Middenafdeeling verwierp het eveneens met vijf stemmen tegen ééne ⁽⁴⁾. Het verslag werd slechts in 1844 ingediend en de Kamer had nog geen uitspraak over het ontwerp gedaan, wanneer het verviel ten gevolge van de ontbinding in 1848.

Elf jaar later, den 29ⁿ Februari 1855 ⁽⁵⁾, dienden Prins de Ligne, Baron d'Anethan, de heeren Forgeur en Savart in den Senaat een ontwerp in tot instelling van een Raadgevend Comité voor Wetgeving.

Na eene beraadslaging, die vijf vergaderingen innam, werd het ontwerp aangenomen, niettegenstaande het verzet van de Regeering, met achttien tegen vijftien stemmen en ééne onthouding ⁽⁶⁾.

Nogmaals verviel het ontwerp, ten gevolge van eene ontbinding, vóór elke behandeling door de Kamer.

4. De ondertekenaars van die verscheidene ontwerpen, zoowel van 1832 en 1834 als van 1855, hadden hoegenaamd het inzicht niet, den vroegeren Raad van State opnieuw in te stellen; het verslag, in den Senaat uitgebracht in 1857, zegt het in de volgende bewoordingen :

« Wanneer de Grondwet de grenzen van den werkring der verscheidene » machten van den Staat zoo duidelijk heeft bepaald, wie zou er dan kunnen aan » denken, hetzij den Raad van State van het Koninkrijk der Nederlanden, hetzij » dien van het Consulaat of van het Keizerrijk opnieuw in 't leven te roepen? » Wie zou er kunnen op uit zijn, hem bevoegd te verklaren om uitspraak » te doen over de geschillen omtrent de bevoegdheid en over de geschillen van » bestuur? ⁽⁷⁾ ».

(1) Reeds op 7 Februari 1831 had de heer Tielemans, hoofd van het Comité van Binnenlandsche Zaken, aan het Congres een ontwerp van decreet doen voorleggen tot instelling van eenen Mijnsraad, belast met de bevoegdheden van den Raad van State in mijnzaken; daaraan werd echter geen gevolg gegeven. HUYTTENS, b. V, bl. 98.

(2) Zittingsjaar 1831-1832, Senaat, stukk. n^o 24-25.

(3) Zittingsjaar 1833-1834, Senaat, gedr. stuk., ontwerp n^o 19; verslag n^o 27.

(4) Zittingsjaar 1843-1844, Kamer, stuk n^o 288.

(5) Zittingsjaar 1854-1855, Senaat, gedr. stuk., ontwerp n^o 34; verslag n^o 66.

(6) Zittingsjaar 1856-1857, Senaat, *Handelingen*, bl. 132.

(7) Zittingsjaar 1854-1856, Senaat, stuk n^o 66.

Het verslag van den heer Fleussu, in de Kamer uitgebracht in 1844, had nochtans erkend dat de Grondwet zich niet verzette tegen het instellen van den Raad van State zooals het werd voorgesteld, vermits hij slechts een raadgevend lichaam was; het verwerpt de oprichting van dien Raad « omdat hij noch noodzakelijk, noch zelfs nuttig is en aanleiding zou geven voor den Staat tot nieuwe en aanzienlijke geldlasten ⁽¹⁾ ».

De Senaat, in 1834 evenals in 1857, wilde « een bestendig korps tot stand » brengen, bestaande uit rechtschape en geleerde mannen, uit vakmannen en » werkers die, in hunne studiekamer, buiten elke partij en elke politieke drift » staande, zich zouden bezighouden met het voorbereiden van de ontwerpen » welke de Regeering aan de Kamers zou willen voorleggen, van de reglementen » van openbaar bestuur welke zouden moeten gemaakt worden tot tenuitvoerleg- » ging der wetten, en die hun advies zouden uitbrengen telkens als de Regeering » het geraden mocht oordeelen hen te raadplegen ⁽²⁾ ».

De twee ontwerpen luiden echter niet in gelijken zin.

De bevoegdheden van den nieuwen Raad van State werden door artikel 8 van het ontwerp van 1834 bepaald als volgt : « De Raad van State brengt zijn » gestaafd advies uit over de voorstellen van wetten, besluiten en reglementen, » alsmede over alle administratieve en andere zaken, die hem door de Regeering » zullen voorgelegd worden. In al de zaken, waarvoor beslissingen van den » Raad van State worden vereischt door de nog van kracht zijnde wetten, is deze » Raad gelast ze voor te bereiden. De Regeering beslist alleen; elk van hare » besluiten wordt ter kennis gebracht van den Raad van State ⁽³⁾ ».

In het ontwerp van 1855 wordt de naam van « Raad van State » weggelaten; het stelt slechts een Raadgevend Comitéit voor Wetgeving en Bestuur voor waarvan het de werking beperkt; de Raad zal alleen dan optreden wanneer de Regeering zijn adviës vragen zal; van elk rechtstreeksch optreden wordt afgezien.

« Het Comitéit — zoo luidt artikel 4 — brengt ten dienste van de Ministers » de adviezen uit, die hem worden gevraagd. De wetten en de besluiten, met het » opmaken waarvan het wordt belast, worden door dit Comitéit voorbereid. » Indien de Ministers daaraan de beginselen mededeelen, welke zij hebben aan- » genomen, neemt het deze tot grondslag van zijn arbeid zonder zich te bekom- » meren om vraagstukken van gepastheid of om politieke overwegingen. De » leden van het Comitéit kunnen door den Koning afgevaardigd worden om de » wetsontwerpen, door het Comitéit voorbereid of uitgevoerd, voor de Wetge- » vende Kamers te verdedigen ⁽⁴⁾. »

Sedert 1857 werd geen ontwerp tot oprichting van eene bijzondere instelling aan de Kamers voorgelegd.

(1) Zittingsjaar 1843-1844, Kamer, stuk n^o 288.

(2) Zittingsjaar 1833-1834, Senaat, stuk n^o 27.

(3) Zittingsjaar 1833-1834, Senaat, stuk n^o 19. — Zittingsjaar 1843-1844, Kamer, stuk n^o 206.

(4) Zittingsjaar 1854-1855, Senaat, stuk n^o 34.

5. Om de wetten voor te bereiden, maakt de Regeering gebruik van verscheidene middelen.

Bijzondere commissiën werden benoemd wanneer het gewichtige zaken gold, zooals de herziening van de Wetboeken; aan die Commissiën hebben wij te danken het Strafwetboek van 1867, den inleidenden titel van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van 1876, de wet van 21 Augustus 1879 houdende titel II van het Wetboek van Koophandel, betreffende den zeehandel; onlangs werd eene Commissie benoemd tot het bestudeeren van de legerinrichting; een andere, tot voorbereiding van de kieswet voor de provincie.

Meest al de ministerieele Departementen hebben Raden ingesteld, bestaande uit mannen die hen, door hunne ervaring, kunnen voorlichten over de belangen van bijzonderen aard (¹).

De Regeering raadpleegt gewoonlijk die Raden over de wetsontwerpen, die in verband staan met de belangen, welke zij bijzonder vertegenwoordigen; het gebeurt zelfs dat zij hen verzoekt, den tekst der ontwerpen op te maken (²).

Sommige Raden — dat is het geval met den Verbeteringsraad van het Hooger Onderwijs — zijn zelfs, naar luid van de besluiten, krachtens welke zij ingesteld

(¹) Lang is de lijst dier Raden; zie hier enkele Raden, welke in de Begrootingen van de verscheidene Ministeriën zijn vermeld.

Binnenlandsche Zaken.

Hooge Gezondheidsraad.

Financiën.

Commissie tot herziening der registratiewetten.

Wetenschappen en Kunsten :

Verbeteringsraad van het Hooger Onderwijs.
 Verbeteringsraad van het Middelbaar Onderwijs.
 Verbeteringsraad van het lager normaalonderwijs.
 Hooge Raad voor de teekenkunst.

Landbouw :

Hooge Landbouwwaad.
 Hooge Tuinbouwwaad.
 Hooge Raad van het boschwezen
 Hooge Raad voor de vischteelt.
 Hooge Raad voor het jachtrecht.

Nijverheid, Arbeid en Bevoorrading :

Hooge Raad van het technisch onderwijs.
 Hooge Arbeidsraad.
 Hooge Raad van ambachten en neringen.

Economische Zaken :

Hooge Handels- en Nijverheidsraad.
 Hooge Raad voor oorlogsschade.

(²) Zie namelijk het Koninklijk besluit van 7 April 1892 tot instelling van den Hoogen Arbeidsraad (art. 4).

zijn, gerechtigd om het initiatief te nemen van voorstellen, aan de Regeering voor te leggen, of van wenschen, aan de Regeering mede te deelen ⁽¹⁾.

Eindelijk hebben sommige Departementen inrichtingen met een ruimere opdracht tot stand gebracht, welke inrichtingen, volgens de besluiten tot oprichting daarvan, nagenoeg als een Raad van State bij die Departementen optreden.

Bij Koninklijk besluit van 15 Mei 1858 werd bij het Ministerie van Binnenlandsche Zaken een « Raadgevend Comité » ingesteld tot het onderzoek der zaken van wetgeving en algemeen bestuur; bij Koninklijk besluit van 10 October 1879 werd bij het Departement van Openbare Werken een « Comité voor Betwistbare Zaken » tot stand gebracht met last, de wetten en algemeene reglementen van bestuur betreffende de verscheidene diensten van dit Departement sâmen te ordenen, de beslissingen van beginsel op dit gebied te vereenigen in eene bijzondere verzameling en eene algemeene onderrichting met het oog op de betwistbare zaken op te maken. Bij Koninklijk besluit van 22 Maart 1883 werden beide Comitéen vereenigd « in een Raadgevend Comité, voor beide Departementen werkzaam, ingesteld tot het onderzoek der vraagstukken van wetgeving, algemeen bestuur en geschillen van bestuur, welke daaraan door de hoofden der Departementen onderworpen worden ».

Een Koninklijk besluit van 21 Januari 1893 verleende aan den Minister van Landbouw, Nijverheid, Arbeid en Openbare Werken (toen onder de leiding van één Minister) machtiging om de vraagstukken van wetgeving en algemeen bestuur, alsmede de geschillen van bestuur betreffende die Departementen te onderwerpen aan het onderzoek der leden van den Mynraad, zitting houdende als een bijzonder Comité.

Het besluit geeft aan den Mynraad het recht tot het hooren hetzij van de Regeeringsambtenaren, hetzij van de personen die betrokken zijn in de zaken onderworpen aan zijn onderzoek, opdat hij de vereischte inlichtingen tot het onderzoek van die zaken zou kunnen inwinnen.

Uwe Commissie vestigt in 't bijzonder uwe aandacht op het Koninklijk besluit van 3 December 1911, dat een Comité voor Wetgeving bij het Ministerie van Justitie heeft ingesteld. De Minister van Justitie kan het raadplegen betreffende de voorbereiding der wetten; hij kan zijn advies inwinnen over al de vraagstukken van bestuur, die de werking van de rechterlijke macht betreffen.

Uit de volgende overwegingen blijkt welk gewicht daaraan toegekend werd :

« Eene zoodanige instelling, bestaande uit verlichte mannen met een erkend gezag op rechtsgebied, is geschikt om de taak van het Departement te vergemakkelijken bij het voorbereiden van het werk der wetgeving, evenals bij het onderzoek van de kiesche rechtsvragen welke het gelast is op te lossen.

» Het deelnemen van dien Raad aan de voorbereiding der meest gewichtige wetsontwerpen schijnt ook de taak van het Parlement te moeten vergemakkelijken

(1) Ministerieel besluit van 6 October 1852 tot inrichting van den Verbeteringsraad van het Hooger Onderwijs.

door daaraan nieuwe waarborgen te geven dat die ontwerpen grondig en niet eenzijdig zullen voorbereid worden. »

Het Comité voor Wetgeving werd aangesteld den 15ⁿ Januari 1912; in den loop van dit jaar onderzocht het de wetten op het aangaan van huwelijk tusschen schoonbroeders en schoonzusters, alsmede een wetsvoorstel op de korte verjaringen en de interessen wegens verdraagde betaling. Het maakte daarna een wetsontwerp op, waarbij wordt bepaald onder welke voorwaarden de openbare macht aansprakelijk is; titel II van zijn ontwerp richt een Hof voor geschillen van bestuur op ⁽¹⁾.

6. Die verscheidene maatregelen hebben een voldoende voorbereiding der aan het Parlement voorgelegde wetten nochtans niet verzekerd. Allen zijn wij getroffen door het feit, dat tal van wetten te wenschen overlaten wat betreft den samenhang der teksten, de duidelijkheid en de taal. Dit gebrek aan voorbereiding geeft aanleiding, bij de behandeling in het Parlement, tot een des te grooter aantal amendementen daar het ontwerp onvolmaakter is, en door deze amendementen, die niet zelden onvoorbereid worden ingediend, vallen de samenhang en de juistheid hunner bepalingen ook gedeeltelijk weg.

De onvolmaaktheden van het werk der Wetgeving hebben herhaaldelijk de aandacht gevestigd op een Raad van State of een Comité voor Wetgeving, dat wetten zou voorbereiden en zelfs zou optreden naar aanleiding van het recht van amendement toegekend aan de leden van Kamer en Senaat.

Het denkbeeld komt in menig geschrift voor; het komt opnieuw te berde, nu de Kamers zich met de herziening der Grondwet bezighouden ⁽²⁾.

Verplichte tusschenkomst van den Raad voor Wetgeving.

7. Volgens artikel 26 der Grondwet wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door den Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en den Senaat. Richt men een Raad op, die belast zou zijn met de voorbereiding der wetten, beslist men dat geen enkele wet mag aangenomen worden zonder dat zij hem voorgelegd werd, dat geen enkel amendement mag goedgekeurd worden zonder dat hij het heeft onderzocht, dan maakt men van dien Raad een van de bestanddeelen der wetgevende macht. Een Raad, aan wien men zoodanige bevoegdheden toekent, kan, zooals de Memorie van Toelichting van het ontwerp tot herziening het doet opmerken ⁽³⁾, alleen dan ingesteld worden wanneer men artikel 26, waarvan de herziening is voorgesteld, wijzigt.

⁽¹⁾ Comité van Wetgeving ingesteld bij Koninklijk besluit van 3 december 1911. (*Handelingen en Stukken*).

⁽²⁾ PICARD, *Pand. belges*, d. VI, Inleiding; VAN ZUYLEN, *Belg. jud.*, 1880, bl. 183; THONISSEN, zittingsjaar 1879-1880, Kamer, *Handelingen*, bl. 38; *Revue de l'adm.*, 1903, bl. 352; CARTON DE WIART, *Revue générale*, 1919, bl. 377.

⁽³⁾ Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 4.

Om deze hervorming tot stand te brengen, zou men in artikel 26 den Raad van State moeten vermelden benevens den Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en den Senaat en daarna in titel III der Grondwet een hoofdstuk opnemen, waarbij zijne bevoegdheden worden bepaald.

Dat heeft de Regeering niet voorgesteld ⁽¹⁾.

8. Het optreden van den Raad van State, volgens de Grondwet belast met het voorbereiden der wetten, was gewettigd wanneer de Kamers noch het recht van voordracht, noch het recht van amendement hadden. In Frankrijk, onder het Consulaat en onder het Keizerrijk ⁽²⁾, mochten het tribunaat en het wetgevend korps slechts de ontwerpen in hun geheel aannemen of verwerpen, het eerste na bespreking, het tweede zonder bespreking; het Parlement was slechts eene Commissie tot bekrachtiging.

Evenzoo was het gelegen onder de Grondwet van 1815; de Raad van State onderzocht de wetsontwerpen; zij werden aan de Staten-Generaal voorgelegd met het advies van dien Raad; de Kamers hadden het recht niet ze te wijzigen.

⁽¹⁾ Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 4.

⁽²⁾ *Reglement tot inrichting van den Raad van State*, 8 Nivôse jaar VIII (26 April 1799):

ART. 8. — De Ministers nemen, ieder binnen de grenzen zijner bevoegdheden, het initiatief van het voorstellen van eene wet of van een reglement van algemeen bestuur. — Indien de consuls zich met hunne zienswijze vereenigen, verwijzen zij het ontwerp naar de bevoegde afdeeling tot het opmaken van de wet of van het reglement. — Zoodra het werk is voleindigd, begeeft de voorzitter der afdeeling zich bij de consuls om hun kennis daarvan te geven. — De eerste consul roept dan de algemeene vergadering van den Raad van State bijeen. — Het ontwerp wordt er behandeld op het verslag der afdeeling, die het heeft opgemaakt. — De Raad van State zendt zijn met redenen omkleed advies aan de consuls.

ART. 9. — Indien de consuls den tekst goedkeuren, stellen zij het reglement voorgoed vast of, indien het eene wet geldt, besluiten zij dat zij aan het wetgevend korps zal voorgesteld worden. In het laatste geval benoemt de eerste consul onder de Raden van State een of meer redenaars, die hij gelast het wetsontwerp voor te leggen en den tekst daarvan te verdedigen. Bij het voorleggen van de wetsontwerpen lichten de redenaars het voorstel van de Regeering toe.

ART. 11. — De Raad van State bepaalt den zin der wetten, telkens als de consuls hem de vragen, die hun werden gesteld, mededeelt. — Na zoodanige mededeeling doet hij uitspraak: 1^o Over de geschillen, die tussehen het bestuur en de rechtbanken kunnen oprijzen; 2^o Over de geschillen, waarover vroeger werd beslist door de Ministers.

Decreet van 11 Juni 1806.

ART. 13. — Onze Raad van State is evenals vroeger belast met de opdracht, die hem door de Grondwet van het Keizerrijk en de decreten werd toevertrouwd.

ART. 14. — Bovendien neemt hij kennis: 1^o Van de zaken van hooge bestuurspolitie, wanneer zij op onze bevelen werden verwezen; 2^o Van alle geschillen of vragen betreffende de overeenkomsten gesloten door onze Ministers, met den intendant van ons huis of in hunnen naam, ofwel betreffende de werken en leveringen gedaan voor den dienst binner onderscheidenlijke departementen, voor onzen persoonlijken dienst of voor dien onzer huizen; 3^o van de beslissingen van 's lands comptabiliteit en van den Prijzenraad.

Om zich hunne zending te herinneren, moet men wijzen op de Grondwetsbepalingen van dien tijd.

Wanneer de Tweede Kamer het ontwerp aannam, zond zij het aan de Eerste Kamer, en, wanneer deze tot aanneming besloot, gaf zij daarvan kennis aan den Koning in de volgende bewoordingen : « De Staten-Generaal betuigen den Koning hun dank voor zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van den Staat en vereenigen zich met het voorstel. »

Wanneer een van beide Kamers tot niet-aanneming besloot, gaf zij daarvan kennis aan den Koning met het volgende door de Grondwet bepaald formulier : « De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van den Staat en verzoekt hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen ⁽¹⁾. »

Het recht der Staten-Generaal bestond enkel hierin, het ontwerp aan te nemen of den Koning te verzoeken het opnieuw in overweging te nemen.

9. De verplichte tusschenkomst van een Raad van State is onvereinbaar met het parlementaire stelsel, zooals het in België werkt.

Elke tak van de wetgevende macht heeft het recht van voordracht (art. 27).

De Kamers hebben het recht van amendement; zij hebben het recht de artikelen en amendementen, die hun zijn voorgesteld, te splitsen (art. 28).

Elke Kamer bepaalt, door een reglement, op welke wijze zij hare bevoegdheden uitoefent (art. 46).

De artikelen 27, 28 en 46 zijn niet aan herziening onderworpen.

De Raad van State zou voor elk wetsvoorstel en elk amendement achtereenvolgens moeten optreden wat betreft elke van beide vergaderingen, Kamer en Senaat, of Senaat en Kamer, naar gelang het initiatief van deze of gene uitgaat. Dit optreden zou tot lange en onontwarbare verwickelingen aanleiding geven en de werking van de wetgeving verlammen.

Niet verplichte tusschenkomst van den Raad voor Wetgeving.

10. De tusschenkomst van den Raad van State, in Frankrijk, is hoegenaamd niet verplichtend.

Reeds onder de Regeering van Juli trad de Raad van State, volgens de organieke wet van 3-8 Maart 1849, slechts op om zijn advies uit te brengen over de wetten voorgesteld door de Kamerleden, welke de Kamer gepast achtte hem, overeenkomstig zijn reglement, voor te leggen; de wetsontwerpen werden door hem alleen dan voorbereid en opgemaakt wanneer de Regeering hem verzocht op te treden (art. 2 en 3).

Hij hernam zijne vroegere bevoegdheden op wetgevend gebied onder het tweede Keizerrijk ⁽²⁾.

(1) Grondwet van 24 Augustus 1815, artikelen 109 tot 112.

(2) Grondwet van 14 Januari 1852 (art. 50). — Decreet, 25 Januari-18 Februari 1852.

Onder de derde Republiek is, door de wet van 24 Mei 1872, zijne tusshenkomst opnieuw niet verplichtend gesteld.

De Raad van State brengt zijn advies uit :

1^o Over de ontwerpen, die door Kamerleden worden ingediend en die de Nationale Vergadering gepast acht hem voor te leggen ;

2^o Over de wetsontwerpen voorbereid door de Regeering, die, krachtens een bijzonder decreet, aan den Raad van State moeten voorgelegd worden ;

3^o Over de ontwerpen van decreet en, in 't algemeen, over al de zaken die hem door den President der Republiek of door de Ministers worden voorgelegd. Wet van 24 Mei 1872, artikel 8.

Soms wordt hij, krachtens die bepalingen, gelast zijn advies uit te brengen over een wetsontwerp dat de Regeering wenscht in te dienen; soms ook wordt hij gelast den tekst der ontwerpen op te maken. Doch, zooals Berthelemy schrijft in zijn *Traité de droit administratif*, « daarvan kan niet gezegd worden dat het eene deelneming is aan de wetgevende macht, evenmin als het werk, door de extraparlamentaire Commissiën verricht betreffende de wetsontwerpen, als zoodanig kan beschouwd worden » (1).

De debatten van 1833, 1834 en 1837 in het Parlement, welke het verslag in herinnering heeft gebracht, hebben aangetoond dat een Raad voor Wetgeving, wiens tusshenkomst niet verplicht zijn zou evenals die van den Franschen Raad van State, door den gewonen wetgever of zelfs door de uitvoerende macht kan ingesteld en ingericht worden zonder dat het noodig zij de Grondwet te herzien (2).

11. Uwe Commissie, ofschoon zij zich verklaart tegen eene herziening der Grondwet, bracht eenstemmig den wensch uit, dat er verandering zou komen in de wijze waarop het wetgevend werk wordt verricht.

De Bijzondere Commissiën, ingesteld om een bepaald ontwerp te onderzoeken, bewijzen onbetwistbare diensten; het is echter moeilijk, dat daarin steeds voorkomen de eenheid van inzichten en de samenhang, die bij het voorbereiden van de wetten onontbeerlijk zijn.

De verscheidene Hooge Raden, bij de Ministerieele Departementen ingesteld, lijden aan hetzelfde gebrek; dikwijls zelfs hebben daarin geen zitting mannen, die vertrouwd zijn met de juistheid, waarmee de wetten moeten opgemaakt worden.

De Comiteiten voor Wetgeving, zooals zij bij sommige Ministeriën zijn opgericht, hebben slechts eene opdracht beperkt tot de diensten van de Departementen, waarvan zij afhangen.

Wat er noodig is -- zooals een vroegere Minister van Justitie, de heer d'Anethan, zegde in den Senaat bij het debat van 1837 --, is een Raad samengesteld uit enkele mannen die zich uitsluitend zouden bezighouden met

(1) BERTHELEMY, *Traité élémentaire du droit administratif*. 3^e uitg., 1908, bl. 230.

(2) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 4.

het opmaken van de wetten, die ze in overeenstemming zouden brengen met de beginselen der Grondwet, die zouden nagaan of er samenhang is in de wetten, of zij niet in strijd zijn met de bestaande wetten, en eindelijk die de wetten in een duidelijke en juiste taal zouden opstellen ⁽¹⁾.

Zoodanige instelling zou er toe bijdragen, eenheid van geest en van stelsel, gelijkheid van beginsel en van werking in de verscheidene takken van de wetgevende macht te behouden.

Anderzijds zou de Kamer zich kunnen verbinden, een omzichtiger gebruik te maken van het recht van amendement, zonder te beletten dat van dit recht vrijelijk wordt gebruik gemaakt in den loop der debatten.

In het reglement komen reeds een reeks maatregelen voor, waarvan de geregelde toepassing doelmatig zijn zou :

De Kamer beraadslaagt alleen dan over een amendement wanneer het, na te zijn toegelicht, door vijf leden ondersteund wordt; zij kan beslissen dat de amendementen dienen te worden verwezen naar de Afdelingen of naar eene Commissie, en, in dit geval, kan zij hare beraadslaging schorsen (art. 54).

Wanneer amendementen aangenomen of artikelen verworpen worden, moet tot de stemming over het geheele ontwerp overgegaan worden in eene andere vergadering dan die, waarin de verscheidene artikelen van het voorstel aangenomen werden; er moet ten minste één dag tusschen de twee vergaderingen verlopen (art. 56, § 1).

In die tweede vergadering mogen nieuwe amendementen alleen dan ingediend worden wanneer zij steunen op het aannemen van amendementen of het verwerpen van artikelen in eerste lezing (art. 56, § 2). Worden nieuwe amendementen aangenomen, dan kan de Vergadering beslissen dat de eindstemming tot een latere zitting zal worden verdaagd (art. 56, § 3).

Door den heer Pirmez werd in 1885 voorgesteld, elk amendement, waarover de Middenafdeeling of de Commissie geen uitspraak zou hebben gedaan, buiten het debat te sluiten. Dit te radicaal middel werd niet aangenomen ⁽²⁾.

Zou echter door het reglement niet kunnen beslist worden dat over elk amendement, alvorens het ter stemming te leggen, verslag moet uitgebracht worden aan de Kamer door de Middenafdeeling of de Commissie, die belast was met het verslag over het ontwerp, en, in elk geval, dat tusschen de twee beraadslagingen verslag moet uitgebracht worden over elk gewijzigd ontwerp?

Daartoe heeft de Commissie der XXI niet rechtstreeks opdracht gekregen, Mijne Heeren; zij achtte het echter geraden, er op te wijzen dat het maken der wetten, zoo dikwijls beknibbeld, kon verbeterd worden door de middelen waarover de gewone wetgever en de Regeering beschikken, en wel zonder herziening van de Grondwet.

⁽¹⁾ Zittingsjaar 1856-1857, Senaat, *Handelingen*, bl. 109. *Thonissen*, Kamer, 20 November 1879, *Handelingen*, bl. 38.

⁽²⁾ Zittingsjaar 1887-1888, stuk n^o 285.

Raad van State voor bestuurszaken.

12. Krachtens de Fransche wet van 24 Mei 1872 moet de Raad van State zijn advies uitbrengen over de reglementen van algemeen bestuur (art. 8).

In de Memorie van Toelichting der verklaring tot herziening stelt de Regeering vast, dat de verplichte medewerking van een Raad van State aan de noodige reglementen en besluiten tot de tenuitvoerlegging der wetten slechts mogelijk is in België, wanneer artikel 67 der Grondwet wordt herzien, vermits dit artikel de bevoegdheid om die reglementen en besluiten te maken uitsluitend aan den Koning opdraagt ⁽¹⁾.

Artikel 67 is niet aan herziening onderworpen; de verplichte tussenkomst van een Raad van State op dit gebied kan dus niet ingevoerd worden, zelfs niet door de Grondwetgevende Kamers.

Doch, evenals niets zich verzet tegen het oprichten van een Comiteit voor wetgeving, wiens tussenkomst niet verplicht zijn zou, kan een Comiteit, belast met het voorbereiden en het bestudeeren van de administratieve beslissingen, telkens als de Regeering dit geraden acht, tot stand gebracht worden zonder dat de Grondwet wordt herzien.

Hof voor geschillen van bestuur.

(Art. 103 en 106 der Grondwet.)

13. De Belgische rechtbanken, steunende op het beginsel van de scheiding der machten, hebben zich, in sommige gevallen, onbevoegd verklaard om uitspraak te doen over de eischen, voor hen aangebracht door ingezetenen, die in hunne rechten werden benadeeld door handelingen van het bestuur; door die beslissingen van onbevoegdheid ontviel aan de belanghebbenden elk juridisch verhaal.

De Regeering, om dezen toestand bekommerd, verklaarde in de Toelichting van het ontwerp van verklaring tot Grondwetsherziening dat « de herziening der » Grondwet, om te voldoen aan de vereischten van den politieken toestand en » aan die van een goed beheer der openbare zaken, het oprichten van een Hof » voor geschillen van bestuur zou moeten omvatten ⁽²⁾ ».

Zij erkende dat de gewone wetgever, gebruik makende van de bevoegdheid welke artikel 93 der Grondwet hem toekent, een of meer graden van de administratieve rechtsmacht inrichten kon; zij voegde er echter bij « dat het, naar » hare meening, wijselijker zijn zou, de grondslagen van de administratieve » rechtbanken in de Grondwet vast te leggen; door ze op de Grondwet te doen » steunen evenals de gewone rechtbanken, zou men hunne macht bevestigen en » hun gezag verhoogen ⁽³⁾. »

⁽¹⁾ Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 4.

⁽²⁾ Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 2.

⁽³⁾ *Ibidem*, bl. 4.

Met dat doel stelde de Regeering voor, artikel 105 te herzien. Dit artikel luidt ;
« Bijzondere wetten regelen de inrichting der militaire rechtbanken, hunne bevoegdheden, de rechten en verplichtingen van de leden dier rechtbanken en den duur van hun ambt.

« Er zijn rechtbanken van koophandel in de plaatsen, door de wet bepaald. De wet regelt hunne inrichting, hunne bevoegdheden, de wijze van benoeming hunner leden en den duur van het ambt dezer laatsten. »

Het ontwerp van verklaring, aan de Kamers voorgesteld door de Regeering, bepaalde de wijze, waarop artikel 105 zou herzien worden : « Opneming in de Grondwet, na dit artikel, van een of meer nieuwe artikelen tot het oprichten van een Hof voor geschillen van bestuur, tot bepaling van zijne bevoegdheid en van zijne taak, alsmede tot het mogelijk oprichten van andere administratieve rechtbanken » (1).

Het voorzag bovendien, als gevolg van de oprichting van het Hof voor geschillen van bestuur, de herziening van artikel 106 :

« Het Verbrekingshof doet uitspraak over de geschillen omtrent de bevoegdheid op de wijze geregeld door de wet. »

Artikel 106 zou, volgens de Memorie van Toelichting, moeten gewijzigd worden in dien zin, dat het Verbrekingshof niet meer te beslissen zou hebben over de geschillen omtrent de bevoegdheid en dat die beslissing zou opgedragen worden aan een nieuw korps, bestaande, volgens de beginselen aangenomen in Frankrijk voor de rechtbank der geschillen (2), « deels uit leden van het Verbrekingshof, deels uit leden van het administratief Hof (3) ».

De Middenafdeeling van de Kamer vereenigde zich met het voorstel, de artikelen 105 en 106 der Grondwet te herzien, doch zij deed de woorden wegvallen, die in de verklaring tot herziening de voorgestelde wijziging bepaalden; de Grondwetgevende macht zou hieromtrent volle vrijheid moeten behouden (4).

Kamer en Senaat stemden zonder debat voor de verklaring tot herziening van de twee artikelen (5).

14. Uit het bovenstaande blijkt, Mijne Heeren, welk vraagstuk u ter behandeling is voorgelegd naar aanleiding van de herziening der artikelen 105 en 106 en naar de bedoeling der Regeering die ze voorstelde.

Krachtens de bevoegdheden welke de Grondwet hem toekent, kan de gewone wetgever gedingbeslissende rechtsmachten tot stand brengen, waarbij de ingezetenen, door sommige handelingen van het bestuur benadeeld, zich zouden kunnen voorzien evenals zij dit zouden kunnen doen voor geschillen van bestuur.

Moet men echter, « om de macht dier rechtbanken te bevestigen en hun

(1) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 9.

(2) Wet van 26-31 Mei 1872, art. 25.

(3) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 329, bl. 5.

(4) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n^o 428, bl. 2 en 3.

(5) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, *Handelingen*, bl. 1956; Senaat, *Handelingen*, bl. 867.

gezag te verhoogen », ze oprichten krachtens eene bepaling der Grondwet zooals dit het geval is met de gewone rechtbanken, en aldus eene rechtsmacht voor geschillen van bestuur vestigen als eene grondinstelling van den Staat, welke rechtsmacht zou werken naast de gewone rechtbanken en met deze zou gelijkstaan, zoodat aan het Verbrekingshof het recht van beslissing zou ontnomen zijn wanneer er geschil is tusschen de rechterlijke macht en het bestuur?

Die instelling zou een zoo grondige wijziging in het werk van het Congres van 1830 brengen, dat uwe Commissie u voorstelt ze niet tot stand te brengen.

15. De rechterlijke orde, als macht erkend door de Fransche Grondwet van 1791 en door die van jaar III, werd door de Grondwet van jaar VIII, zonder dat deze het uitdrukkelijk verklaarde, nog slechts als een tak van de uitvoerende macht beschouwd; zij bezat niet meer de vereischte onafhankelijkheid om de ingezetenen tegen de misbruiken van de macht te beschermen in het uitoefenen van hunne rechten.

Onder de Hollandsche Regeering had de uitvoerende macht, door achtereenvolgende inkortingen, de werking van de rechterlijke macht beperkt. De Grondwet droeg, namelijk, de geschillen betreffende den eigendom en de daaruit voortvloeiende misbruiken uitsluitend aan de rechtbanken op bij haar artikel 165.

Een Koninklijk besluit van 5 Mei 1816, overeenstemmende met deze bepaling, had aan de bestuursoverheden verboden, geschillen op te werpen om de kennisneming der zaak aan de rechtbanken te onttrekken, en de wet van 16 Juni 1816 had de geschillen over bevoegdheid, krachtens de Fransche wetten opgeworpen, nietigverklaard.

Doch reeds in 1822 werden zij hersteld bij Koninklijk besluit van 5 October. « Tot de wettelijke en grondwettelijke bevoegdheden van de rechterlijke macht » kan het niet behooren, dat zij kennis nemen van de handelingen van het bestuur » en zich daarmee bemoeien », zóó luidde het Koninklijk besluit. Het verplichtte de burgerlijke gouverneurs, voor de rechtbanken tusschen te komen en er staande te houden dat deze niet bevoegd waren om kennis te nemen van de zaak, telkens als die gouverneurs vernamen dat besturen of bestuurders voor de rechtbank gedaagd werden wegens hunne administratieve handelingen of akten, ofwel dat de wettelijkheid en de geldigheid hunner administratieve akten en handelingen aan de rechtbanken en aan dezer beslissing werden onderworpen, ofwel dat de rechtbanken kennis namen van de geschillen die tot de bevoegdheden van de bestuursoverheid behoorden volgens de wetten van het Rijk of de reglementen van openbaar bestuur (art. 1).

De Koning behield zich het recht voor, bij met redenen omkleede beslissing uitspraak te doen, zooals hij het geraden acht, na zijnen raad van State te hebben gehoord (art. 1) ⁽¹⁾.

Het Congres van 1830 wilde ingaan tegen die onrechtmatige bemoeiingen van

(1) *Pas*, 2^o reeks, d. VII, bl. 135.

de uitvoerende macht. Na de gemeene herkomst van de machten, die alle uit de Natie voortvloeien (25), te hebben bevestigd, somt het die op :

Wetgevende macht (art. 26) ;

Uitvoerende macht (art. 29) ;

Rechterlijke macht (art. 30) ;

En daarbij voegt het, naar de bewoordingen van het verslag der afdeling van het Congres ⁽¹⁾, een vierde macht : de provinciale en gemeentelijke macht (art. 31).

Zoo spruit, in ons Staatsrecht, de rechterlijke macht, evenveel als de wetgevende macht en de uitvoerende macht, rechtstreeks uit de Natie voort.

De Grondwetgevers, voorgelicht door de handelingen der Regeeringen, waarvan België zich vrijgemaakt had, hebben hun werk door nauwkeurig omschreven bepalingen aangevuld. Wij moeten, zoo schreef Raikem in zijn verslag aan het Congres, er ons op toelleggen, de rechterlijke macht op hechte grondslagen te vestigen ⁽²⁾.

Die macht wordt uitgeoefend door de Hoven en Rechtbanken (art. 30).

Hare bevoegdheden worden bepaald : De twistgedingen over burgerlijke rechten behooren bij uitsluiting tot de kennisneming van de rechtbanken; de twistgedingen over politieke rechten behooren tot de kennisneming der rechtbanken, behalve de uitzonderingen voorzien door de wet (art. 92 ⁽³⁾ en art. 93).

De rechterlijke macht moet, wat betreft hare bestanddeelen, onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht. Het getal hooge rechterlijke instellingen wordt bepaald : er bestaat een Verbrekingshof (art. 95) en er zijn drie Hoven van Beroep (art. 104). De keuze van den Koning bij de benoemingen tot de hoogste ambten van de magistratuur wordt door voordrachten beperkt (art. 99). De rechters worden voor hun leven aangesteld; geen rechter kan uit zijn ambt worden ontzet of geschorst dan bij een vonnis; een rechter kan niet worden verplaatst dan bij een nieuwe benoeming en met zijne toestemming (art. 100).

De rechterlijke macht mag in hare werking niet belemmerd worden door de uitvoerende macht.

De ambtenaren mochten wegens ambtshandelingen slechts vervolgd worden krachtens eene beslissing van den Raad van State of van eene bestuursoverheid; dit recht vervalt; krachtens artikel 24 « wordt geene voorafgaande machtiging vereischt tot het instellen van vervolgingen tegen de openbare ambtenaren wegens handelingen van hun beheer, behalve wat ten aanzien van de Ministers is bepaald. »

Men was het niet eens over het recht van de rechterlijke macht om uitspraak te doen over de wettelijkheid van de handelingen der bestuursoverheid. De

(1) HUYTENS, d. IV, bl. 68.

(2) HUYTENS, d. IV, bl. 95.

(3) Het ontwerp van Grondwet luidde: Al de twistgedingen over politieke en burgerlijke rechten behooren tot de kennisneming der rechtbanken, behalve de uitzonderingen voorzien door de wet. (HUYTENS, d. IV, bl. 95). Het Congres heeft geen uitzondering aangenomen voor de burgerlijke rechten.

Grondwet erkent dit uitdrukkelijk en bevestigt opnieuw de onafhankelijkheid der rechtbanken door het huldigen van het beginsel, dat zij bij hunne beslissingen de wet alleen tot richtsnoer moeten nemen ⁽¹⁾: « De Hoven en Rechtbanken passen de algemeene, provinciale en plaatselijke besluiten en reglementen slechts toe in zooverre zij met de wetten niet in strijd zijn (art. 107). »

De kennismeming van de handelingen en beslissingen van het bestuur kon door de uitvoerende macht aan de rechtbanken onttrokken worden door het opwerpen van het geschil omtrent de bevoegdheid, waarover die macht zich voorbehield zelf uitspraak te doen. « Het Verbrekingshof doet uitspraak over de geschillen omtrent de bevoegdheid op de wijze, door de wet geregeld (art. 106). »

Dit vluchtig overzicht van de Grondwetsbepalingen betreffende de rechterlijke macht zult gij stellen, Mijne Heeren, tegenover het uittreksel uit het verslag, aan den Senaat uitgebracht in 1855 over het voorstel tot instelling van een Raad van State in België, en waarop wij reeds gewezen hebben: « Wanneer de Grondwet op een zoo duidelijke wijze de grenzen heeft bepaald van den werkring der verscheidene machten van den Staat, wie dan zou er kunnen aan denken, hetzij den Raad van State van het Koninkrijk der Nederlanden, hetzij dien van het Consulaat of van het Kijzerrijk opnieuw in 't leven te roepen? Wie zou er kunnen aan denken, hem de uitspraak over de geschillen omtrent de bevoegdheid en over de geschillen van bestuur opnieuw op te dragen ⁽²⁾? »

Het is waar, deze woorden betroffen de werking van den gewonen wetgever, doch de Kamers, thans belast met de zoo gewichtige taak van de herziening der Grondwet van 1830, kunnen daarop steunen: zij brengen haar in herinnering welke de gevaren zijn van de administratieve rechtbanken en hoe noodig het is, aan de rechterlijke macht de volle bevoegdheid te behouden, welke haar door de Grondwet is opgedragen.

Bevoegdheden van het Hof voor geschillen van bestuur.

16. In Frankrijk is de Raad van State hoofdzakelijk gelast uitspraak te doen over elk verhaal in betwistbare zaken en over elk verzoek tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding tegen de handelingen van de verscheidene bestuurs-overheden. (Wet van 24 Mei 1872, art. 9.)

In de Memorie van Toelichting der Regeering wordt slechts in algemeene bewoordingen gewezen op de bevoegdheden van het Hof voor geschillen van bestuur, dat zij voorstelt tot stand te brengen: « Het Hof voor geschillen van bestuur zou de onontbeerlijke waarborg zijn voor de ingezetenen in een land, dat het beginsel van de scheiding der machten heeft verklaard zoodat de werking van de gewone rechtbanken zich niet uitstrekt tot de bestuurszaken ⁽³⁾. »

(1) *Revue de l'Administration*, 1903, bl. 354.

(2) Zie hierboven n° 4; zittingsjaar 1854-1855, Senaat, stuk n° 66.

(3) Zittingsjaar 1918-1919, Kamer, stuk n° 329, bl. 3.

Voorziening in geval van onbevoegdheid der rechterlijke macht.

17. Het beginsel van de scheiding der machten is in uitdrukkelijke bewoordingen in de Grondwet geschreven wat betreft de uitvoerende macht.

De uitvoerende macht, zooals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij den Koning (art. 29).

De Koning stelt de noodige reglementen en besluiten ter uitvoering van de wetten vast, zonder dat hij de wetten zelf mag schorsen noch van de uitvoering daarvan mag vrijstellen (art. 67).

De Koning heeft geen andere machten dan die hem uitdrukkelijk zijn toegekend door de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf ingevoerd (art. 78).

Die artikelen steunen op historische gronden : de Koning der Nederlanden achtte zich gerechtigd om alles te doen wat hem door de Grondwet niet verboden was ⁽¹⁾; de Grondwetgevers van 1830 wilden beletten dat die wederrechtelijke uitbreiding van de Koninklijke machten nog zou voorkomen.

Doch het beginsel, dat zij huldigen, is van toepassing op al de machten, door de Grondwet ingesteld.

Ook de rechterlijke macht mag slechts optreden binnen de grenzen bepaald door hare instelling; zij is tot stand gebracht om te beslissen over twistgedingen betreffende burgerlijke of politieke rechten; zij mag slechts uitspraak doen over de twistgedingen, die haar worden aangebracht en binnen de grenzen van wat aan hare beslissing wordt onderworpen.

Deze regel, die behoort tot het wezen zelf van het grondwettelijk stelsel, wordt vastgesteld door artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek : « Het is den rechters verboden bij wege van algemeene en verordenende beschikking uitspraak te doen over de zaken die hun werden onderworpen ».

De Grondwet bevestigt dien regel, wat betreft de betrekkingen van de rechterlijke macht en van de wetgevende macht, in artikel 28 : « De verklaring der wetten van overheidswege behoort alleen aan de wetgevende macht ⁽²⁾ ».

Gezégde regel komt ook voor, wat betreft de betrekkingen van de rechterlijke macht en van de uitvoerende macht, in de bepaling van artikel 107; wanneer eene rechtbank bekend dat een algemeen provinciaal of plaatselijk besluit of reglement in strijd is met de wetten, moet zij weigeren het toe te passen, doch zij verklaart het niet nietig; daar zij te beslissen heeft over het haar aangebracht twistgeding, onderzoekt zij de akte of het reglement alleen om de gevolgen daarvan te bepalen in de zaak, waarover zij moet beslissen; mocht zij het nietig verklaren, dan zou zij zich de bevoegdheden van de uitvoerende macht toe-eigenen; het beginsel van de scheiding der machten verbiedt haar zulks.

Bij toepassing van hetzelfde beginsel hebben de Hoven en rechtbanken, naar eene rechtspraak die het Verbrekingshof gedurende jaren heeft bevestigd, zich

(1) ERRERA, *Traité de droit public*, bl. 205, n^o 135.

(2) Zie wet van 7 Juli 1865 op de verwijzingen na een tweede verbreking.

onbevoegd verklaard om kennis te nemen van de handelingen van het bestuur, verricht binnen de grenzen van de bevoegdheden welke de wet daaraan toekent.

Het Hof voor geschillen van bestuur zou, naar het inzicht van hen die het voorstellen, moeten optreden waar de rechterlijke macht zich onthouden moet.

18. Het Hof voor geschillen van bestuur zou nochtans, Mijne Heeren, nooit kunnen bevoegd zijn, wanneer het twistgeding burgerlijke rechten betreft, vermits deze, volgens artikel 92 der Grondwet, uitsluitend behooren tot de kennisneming van de rechtbanken. De Grondwetgevende Kamers kunnen evenmin als de gewone wetgever, die bevoegdheid opdragen aan dit Hof, vermits artikel 92 niet aan herziening is onderworpen.

Het oprichten van het Hof voor geschillen van bestuur is dus geen oplossing voor een van de voornaamsche moeilijkheden, welke de instelling daarvan zou moeten oplossen; er moeten andere maatregelen getroffen worden opdat men eene vordering kunne instellen wegens aansprakelijkheid voor bestuurshandelingen.

De Raad voor Wetgeving, bij het Ministerie van Justitie ingesteld bij Koninklijk besluit van 3 December 1911, stelde in 1912 een bijzondere regeling voor, welke, al neemt zij artikel 92 in acht, de tusschenkomst van een Hof voor geschillen van bestuur medebrengt ⁽¹⁾.

Dit ontwerp gaf aanleiding tot verscheidene bemerkingen: in plaats van het herstel te steunen op een recht, stelde het dit herstel afhankelijk van het toetsingsrecht dat het aan de rechtsmacht voor geschillen van bestuur toekende; tevens voerde het eene zoo ingewikkelde rechtspleging in, dat door dezen langen duur aan het herstel elke kracht ontviel ⁽²⁾.

Sedert heeft de rechterlijke macht, bekommerd om de gevolgen van hare

(1) Wetsontwerp op de aansprakelijkheid van de openbare overheden:

EENSTE ARTIKEL. — De vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door eene handeling of door eene nalatigheid van bestuurswege wordt voor de rechtbanken aangebracht en door deze overeenkomstig de burgerrechtelijke wetten beslecht.

ART. 2. — Evenwel, zoo het feit werd voltrokken bij het uitoefenen van de openbare macht, wordt het vonnis uitgesteld totdat het Hof voor geschillen van bestuur het recht van den eischer op herstel erkend heeft.

ART. 3. — Na verwijzing, bevolen overeenkomstig het voorgaande artikel, beslist het Hof, uitspraak doende naar billijkheid en al de omstandigheden, zoowel van privaat als van openbaar belang, in acht nemende, of herstel verschuldigd is, en in welke mate. Het doet tevens uitspraak over de kosten. Beslist het Hof dat herstel verschuldigd is, dan wordt het geding op verzoek van de meest gereede partij vervolgd voor de rechtbank, die van de zaak kennis nam en het bedrag der vergoeding bepaalt met inachtneming van het arrest van het Hof voor geschillen van bestuur.

Ministerie van Justitie. — Raad voor wetgeving ingesteld bij Koninklijk besluit van 3 December 1911. *Actes et documents*, 1920, bl. 63.

(2) Rede van den Procureur-Generaal Callier, uitgesproken ter terechtzitting van 11 October 1913 van het Hof van Beroep te Gent.

Onderzoek van het wetsontwerp van den Raad voor Wetgeving op de aansprakelijkheid der openbare overheden; *Belg. jud.*, 1912, n^o 61, bl. 961.

WONOS, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, bl. 250 en volg.

beschikkingen van onbevoegdheid wat aangaat de aansprakelijkheid der uitvoerende macht, de beginselen, waarop zij steunden, opnieuw onderzocht en de jongste beslissingen van het Verbrekingshof hebben een nieuwe rechtspraak gevestigd; bij arrest van 5 November 1920 heeft het artikel 92 der Grondwet verklaard in zulken zin dat daardoor de bevoegdheid van de rechterlijke macht wordt gewettigd: « De Grondwet, zegt het Hof, neemt noch den staat der in geschil zijnde partijen, noch den aard der handelingen die eene krenking van het recht hebben veroorzaakt, doch alleen den aard van het gekrenkte recht in aanmerking (1). »

Aldus beslist het, dat de rechtbanken den Staat aansprakelijk kunnen verklaren ondanks de scheiding der machten.

Overigens, om een eind te stellen aan het twistgeschrijf tusschen rechtsgeleerden en aan de veranderingen in de rechtspraak, zou eene wet de aansprakelijkheid van den Staat en van dezès ambtenaren kunnen bepalen; zij zou aan de gerechtelijke rechtbanken de volle rechtsmacht, welke zij zich niet wilden toekennen, opnieuw opdragen (2).

19. De rechtbanken zijn ook onmachtig om de burgers te vrijwaren tegen de handelingen en beslissingen van het bestuur, wanneer dit laatste handelt binnen de grenzen van het toetsingsrecht, welke de wet daaraan toekent.

Doch ook op dit gebied zou het instellen van het Hof voor geschillen van bestuur de gewenschte oplossing niet opleveren; wanneer het bestuur eigenmachtig handelt en daarbij de grenzen van zijne macht niet overschreden heeft, zijn zoowel de administratieve rechtbanken als de gerechtelijke rechtbanken onbevoegd; zij zijn allen om dezelfde reden onbevoegd om een contrôle uit te oefenen, welke de gepastheid, het nut of het zedelijke der rechtmatige handeling zou beoogen; immers, zij zijn rechters, volstrekt niet censoren (3). Voor-

(1) Verbrekingshof, 5 Maart 1917, *Pas.*, 1917, I, 118; Verbrekingshof, 19 April 1920, *Pas.*, 1920, I, 127; Verbrekingshof, 5 November 1920, en besluitschriften van den Advocaat-Generaal Paul Leclercq, *Pas.*, 1920, I, 193.

(2) BOURQUIN, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative*; MARCQ, *La responsabilité et la puissance publique*; WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, bl. 245; VALERIUS, *De la création d'un Conseil d'Etat en Belgique et de la responsabilité de la puissance publique*, BELG. JUD., 1921, 162; J. DUBIS, *L'abus du droit et la responsabilité dans l'exercice des droits*, BELG. JUD., 1921; 289.

In zijn voorontwerp van Burgerlijk Wetboek stelt Laurent, om een eind te maken aan het twistgeschrijf over de aansprakelijkheid van den Staat, de volgende teksten voor:

ART. 1124. — Voor den Staat geldt de algemeene aansprakelijkheid wegens de schade veroorzaakt door de krenking van een recht.

ART. 1125. — Dit is niet van toepassing op de beambten en openbare ambtenaren, wanneer tusschen hen en de benadeelde partij geen overeenkomst bestaat.

ART. 1134, lid 3. — De Staat is aansprakelijk, als lastgever, wanneer hij handelt door de tusschenkomst van een zijner aangestelden; hij is niet lastgever, wanneer de ambtenaar, ofschoon hij van den Staat afhangt, de sociale zending, welke hem is opgedragen, eigenmachtig vervult.

(3) MICHOUX, *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, bl. 108-108.

komende middelen, eene betere inrichting van de openbare diensten, door het voorschrijven van meer beschermende vormen voor de beslissingen van het bestuur, zijn er noodig ⁽¹⁾.

Geschillen tot nietigverklaring.

20. Volgens artikel 107 der Grondwet passen de hoven en rechtbanken de algemeene, provinciale en plaatselijke reglementen en besluiten niet toe, wanneer deze in strijd zijn met de wetten, doch die reglementen en besluiten worden door hen niet nietigverklaard.

De onwettelijke of willekeurige handeling van eene openbare overheid kan — zoo luidt de Memorie van Toelichting der verklaring tot herziening — slechts in sommige gevallen door een hoogere overheid nietigverklaard worden, en deze overheid handelt zonder geregelde rechtspleging, niet als eene rechtbank, doch als eene bestuursoverheid ⁽²⁾; de Memorie van Toelichting voorziet dat het Hof voor geschillen van bestuur, om deze leemte der wetgeving aan te vullen, zal bevoegd zijn, evenals de Fransche Raad van State, om « uitspraak te doen over de aanvragen tot nietigverklaring wegens machtoverschrijding, ingediend tegen de handelingen van de onderscheidene bestuursoverheden ».

21. In België is de zaak niet zoo belangrijk als in een land, waar het aan de rechtbanken verboden is na te gaan of de handelingen van het bestuur wettelijk zijn; immers, het recht, door artikel 107 der Grondwet toegekend aan de hoven en rechtbanken, laat hun toe de gevolgen te weren, welke uit de onwettelijke handeling kunnen voortvloeien, wat de burgerlijke en politieke rechten van de burgers betreft.

Anderzijds is de rechtsmacht van het Hof voor geschillen van het bestuur hier beperkt door grondwettelijke bepalingen, zooals zij het zijn zou voor het verhaal tot aansprakelijkheid tegen het bestuur in geval van onbevoegdheid der rechtbanken.

Volgens artikel 67 vaardigt de Koning de reglementen en besluiten uit, die noodig zijn voor de uitvoering der wetten; het recht van nietigverklaring, verleend aan een hof voor geschillen van bestuur of aan elk andere macht, zou die grondwettelijke macht inkrimpen ⁽³⁾. Aan de Grondwetgevende Kamers, evenmin als aan den gewonen wetgever, is het toegelaten, eene instelling tot stand te brengen, die inbreuk daarop zou maken, vermits artikel 67 niet mag herzien worden.

Een andere bepaling der Grondwet bedoelt de handelingen van de provinciën en gemeenten. De provinciale en gemeentelijke instellingen worden geregeld door wetten (art. 108, § 1); de Grondwet zelf bepaalt, in de volgende alinea's, de beginselen waarvan de wet de toepassing moet bevestigen; volgens

⁽¹⁾ WOOD, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, bl. 248.

⁽²⁾ Memorie van Toelichting der verklaring tot herziening; zittingsjaar 1918-1919. Kamer, stuk n^o 329, blz. 4.

⁽³⁾ WOOD, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, blz. 248.

artikel 108, 5^o, dienen de Koning en de Wetgevende Macht op te treden om te beletten dat de provinciale raden en de gemeenteraden buiten hunne bevoegdheden gaan en het algemeen belang krenken.

Dit optreden wordt geregeld door de artikelen 89 en 125 der provinciale wet en door de artikelen 86 en 87 der gemeentewet.

Mag de wetgevende macht aan eene bijzondere rechtsmacht de macht opdragen, welke de Grondwet haar toekent tegenover de provinciale overheden en de gemeenteoverheden? Indien zoodanige opdracht, zooals wij meenen, door artikel 108, 5^o, verboden is, dan zal het nogmaals aan de Grondwetgevende Kamers, evenmin als aan den gewonen wetgever, toegelaten zijn, die rechtsmacht tot stand te brengen; lid 5 van artikel 108 komt inderdaad in de verklaring tot herziening niet voor.

Gedingbeslissende rechtsmachten.

22. De inrichting der machten, zooals het Congres van 1830 ze heeft opgevat en zooals het die tot stand bracht door nauwkeurig omschreven bepalingen opgenomen in de Grondwet, laat niet toe, de uitgestrekte zending van den Franschen Raad van State toe te vertrouwen aan het Hof voor geschillen van bestuur, waarvan de oprichting aan de Grondwetgevende Kamers werd voorgesteld.

Mocht men de verscheidene gevallen, die aanleiding hebben gegeven tot het denkbeeld, een Hof voor geschillen van bestuur in te stellen, nader nagaan, dan zou men, naar onze meening, vaststellen dat het niet zelden een gebrek in de inrichting geldt, welke de wet kan verhelpen.

De wet kan eveneens, zonder dat de tekst der Grondwet dient te worden gewijzigd, administratieve rechtsmachten instellen.

Artikel 93 der Grondwet, al draagt het de kennismeming van de twistgedingen over politieke rechten aan de rechtbanken op, voorziet nochtans dat er uitzonderingen kunnen ingevoerd worden door de wet. Door dezen tekst is de wetgever gerechtigd om de administratieve rechtsmacht in te richten; dit recht wordt bevestigd door artikel 94. krachtens het welk het verboden is eene gedingbeslissende rechtsmacht in te stellen tenzij door de wet.

De administratieve rechtsmacht bestaat in België: de militieraden, de herzieningsraden, de schepencolleges, de bestendige deputatiën, de provinciale bestuurder der belastingen, de Koning zelf doen uitspraak over twistgedingen betreffende politieke rechten.

In menig geval worden de beslissingen dier gedingbeslissende rechtsmachten door de wet onderworpen aan de contrôle van de rechterlijke macht, van het Verbrekingshof. Bij de wet van 3 Mei 1831 bepaalde het Congres dat men zich in verbreking kon voorzien tegen de beslissingen van de bestendige deputatiën in kieszaken; krachtens de wet van 29 October 1846 mocht men zich in verbreking voorzien tegen de arresten, door het Rekenhof gewezen tegen de rekenplichtigen; door de wet van 18 Juni 1849 werd de voorziening in verbreking door de wetgeving op de militia toegelaten.

Het herstel van de oorlogsschade werd onlangs door de wet geregeld; de Hoven en Rechtbanken voor oorlogsschade, welke zij instelt, zijn administratieve rechtsmachten ⁽¹⁾; hunne beslissingen kunnen aan het Verbrekingshof onderworpen worden ⁽²⁾.

Uit deze enkele aanwijzingen blijkt, Mijne Heeren, dat de bepalingen der Grondwet aan den wetgever toelaten, administratieve rechtsmachten in te stellen, wanneer hij het noodig acht.

23. Bij besluit van 8 Januari 1921 stelde de Regeering bij de Ministeriën van Binnenlandsche Zaken en van Justitie eene Commissie in, welke gelast werd een voorontwerp op te maken van de wijzigingen te brengen in de artikelen 95, 104, 105 en 106 der Grondwet ⁽³⁾.

Deze Commissie, waarvan het verslag aan de Commissie der XXI werd medegedeeld door den Eersten Minister, Minister van Binnenlandsche Zaken, is van gevoelen, dat de artikelen 95 en 104 der Grondwet niet moeten herzien worden en dat artikel 106 zou kunnen gewijzigd worden als volgt: « Het Verbrekingshof » doet uitspraak, op de wijze geregeld door de wet, over de geschillen omtrent » de bevoegdheid en over de eischen tot nietigverklaring wegens machtsover» schrijving, aangebracht tegen de handelingen van de bestuursoverheden. »

In de tweede plaats stelt zij voor, aan artikel 105 de volgende bepaling toe te voegen, — welke bepaling uitging van het Raadgevend Comité van het Departement van Justitie in zijn verslag van 10 December 1920: « De wet kan » reene rechtsmacht instellen, die gelast zou zijn uitspraak te doen over de » geschillen van bestuur welke zij aanwijst, evenals over de eischen tot nietig» verklaring wegens machtsoverschrijding, aangebracht tegen de handelingen » van de bestuursoverheden. »

24. Het Verbrekingshof is thans niet bevoegd om de handelingen der bestuurs» overheden nietig te verklaren; de ministerieele commissie erkent het, doch de grondwettelijke tekst, dien zij voorstelt, heeft juist ten doel, zegt zij, daaraan zoodanige bevoegdheid toe te kennen en « het staat den Grondwetgever vrij, het » Verbrekingshof aan te stellen als administratieven rechter ».

Uwe Commissie stelde echter de vraag, of dit recht daaraan behoort.

⁽¹⁾ Verbreking, 11 Maart 1920, *Pas.* 1920, I, 90.

⁽²⁾ Besluit-wet van 23 October 1918, art. 57; wet van 10 Mei 1919, art. 70; wet van 20 April 1920, art. 57.

⁽³⁾ De Commissie, voorgezeten door Mr Goddyn, raadshcer in het Verbrekingshof, bestond uit de heeren F. Cattoir, advocaat bij het Hof van Beroep te Brussel, gewezen Cabinetshoofd van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken, algemeen afgevaardigde bij de Internationale Commissie voor het Rijngebied; ridder Ernst de Bunsyck, secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie; Leclercq, eerste advocaat-generaal bij het Verbrekingshof; E. Mahiels, secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandsche Zaken; M. Nerinx, professor aan de Hoogeschool van Leuven, Regeeringsraad; M. Vaulhier, professor aan de Hoogeschool van Brussel, Regeeringsraad; L. Wodon, secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, professor aan de Hoogeschool van Brussel; Velghe, H., cabinetshoofd van den Eersten Minister.

De nieuwe bepaling zou aan het Verbrekingshof eene macht toekennen, nagenoeg dezelfde als die, welke daaraan is toegekend betreffende de gerechtelijke akten, die het nietigverklaart wegens machtsoverschrijding ⁽¹⁾, en de onwettelijke arresten en vonnissen, in kracht van gewijsde gegaan, die het verbreekt in het belang der wet ⁽²⁾.

Doch, in beide gevallen treft de nietigverklaring gerechtelijke akten, terwijl de voorgestelde tekst ze toepast op bestuursakten.

De macht der hoven en rechtbanken aangaande de algemeene, provinciale en plaatselijke akten en reglementen in strijd met de wetten, wordt geregeld door artikel 107 der Grondwet; dit artikel verbiedt hun, ze toe te passen; zooals wij het reeds vaststelden en zooals de ministerieele commissie het erkent, strekt hunne macht niet verder en mogen zij die akten niet nietigverklaren.

De bepaling, door de ministerieele commissie voorgesteld, maakt rechtstreeks inbreuk op dien regel, vermits zij voor het Verbrekingshof het recht tot nietigverklaring medebrengt, dat artikel 107 daaraan ontzegt.

Anderzijds zijn de handelingen der bestuursoverheden, die door het recht tot nietigverklaring zouden getroffen worden, namelijk de handelingen der uitvoerende macht en die der provinciale en gemeentelijke overheden of liever der provinciale macht en der gemeentemacht, alsmede der daarvan afhangelde instellingen, beheerscht, zooals wij hierboven vaststelden ⁽³⁾, door de artikelen 67 en 108, §^o, der Grondwet.

Men schijnt soms uit 't oog te verliezen dat de macht der Kamers bij de herziening beperkt is; zij moeten de Grondwetsbepalingen, die niet aanleiding gaven tot eene verklaring tot herziening, eerbiedigen; dit geldt voor de artikelen 107, 67 en 108, §^o. Daarop steunt, tegen het voorstel van de ministerieele commissie, eene opwerping, die deze in haar verslag niet heeft onderzocht, doch die aan uwè Commissie afdoende voorkomt.

Uwe Commissie is overigens van gevoelen, dat het voorstel zou inbreuk maken op het hoofdbeginsel van het Belgisch grondwettelijk recht, de scheiding der machten. Het Congres van 1830 trachtte die tot stand te brengen door nauwkeurig omschreven bepalingen; het heeft voor de rechterlijke macht eene inrichting bepaald, bestemd om haar te vrijwaren tegen de aanmatigheden, waaraan, onder de vroegere Regeeringen, de uitvoerende macht zich tegenover de hoven en rechtbanken schuldig maakte; daarin is het geslaagd; thans behoeft men niet, door de vastgestelde grenzen te verplaatsen, aan de rechterlijke macht een recht toe te kennen, waardoor zij, op hare beurt, de uitoefening der uitvoerende macht zou kunnen in den weg staan.

25. Vermits eene wet, zooals wij het hebben aangewezen, rechtsmachten kan

(1) Wet van 27 Ventôse jaar VIII, art. 80; wetboek van strafvordering, art. 441.

(2) Wet van 27 Ventôse jaar VIII, art. 88; wetboek van strafvordering, art. 442; wet van 4 Augustus 1832, art. 29.

(3) Zie hierboven n^o 17.

(4) Zie hierboven n^o 21.

instellen om te beslissen over de geschillen van bestuur, is het overbodig, het subsidiair voorstel van de ministerieele commissie in de Grondwet op te nemen; overigens, dit voorstel, wat betreft het deel daarvan over de nietigverklaring van de handelingen der bestuursoverheden, zou slechts met de door ons aangehaalde beperkingen kunnen aangenomen worden.

Ten slotte, is het niet van belang ontbloomt er op te wijzen, dat de ministerieele commissie van gevoelen is, evenals uwe Commissie, dat men de administratieve rechtsmachten kan verbeteren en bevestigen, zonder eenige wijziging in de grondwettelijke instellingen, door een samenstel van waarborgen, bepaald door de wet; deze zou, bij voorbeeld, aan de belanghebbenden een recht van beroep bij de hooge overheid kunnen toekennen, recht dat thans alleen door enkele organen van het bestuur kan uitgeoefend worden.

Geschillen over bevoegdheid.

26. Het geschil over bevoegdheid bestaat hierin dat verscheidene rechtsmachten tegelijkertijd willen kennis nemen van eene en dezelfde zaak of de kennismeming daarvan tegelijkertijd afwijzen ⁽¹⁾.

Onder het Hollandsch bewind waren de geschillen over bevoegdheid van groot belang geworden; het besluit van 5 October 1822 ⁽²⁾ had aan de rechtbanken de kennismeming onttrokken van twistgedingen, welke de Grondwet hun opdroeg.

Op het Congres werd voorgesteld, aan de wet de zorg over te laten om te bepalen welke rechtsmacht zou gelast zijn uitspraak te doen over de geschillen omtrent de bevoegdheid; doch de zaak werd te gewichtig geacht om ze niet in de Grondwet op te lossen. De Middenafdeeling besliste het Verbrekingshof te belasten met de uitspraak over die geschillen, onder voorbehoud dat de wijze, waarop het zijne rechtsmacht zou uitoefenen, door de wet zou geregeld worden (art. 106) ⁽³⁾.

Het artikel werd door het Congres zonder debat aangenomen ⁽⁴⁾.

Een wetsontwerp werd op 26 Januari 1845 ingediend tot regeling van wat de geschillen betreft, overeenkomstig artikel 106 der Grondwet ⁽⁵⁾; het verviel ten gevolge van eene Kamerontbinding.

In het wetsontwerp op de rechterlijke inrichting, ingediend in 1856 ⁽⁶⁾, kwam, onder titel IV, Verbrekingshof, een hoofdstuk voor over de rechtspleging in zake geschillen, artikelen 224 tot 262; doch dat deel van het ontwerp werd ingetrokken in 1862 ⁽⁷⁾, en nu nog is al wat de geschillen betreft, door de wet niet geregeld zooals bij de Grondwet is voorzien.

(1) Verbreking, 14 Februari 1870; *Pas.*, 1870, I, bl. 259.

(2) Zie n^o 15.

(3) Huytens, d. IV, bl. 100.

(4) Huytens, d. II, bl. 265.

(5) Zittingsjaar 1844-1845, Kam., stuk n^o 113. — *Belg. jud.*, 1845, bl. 273.

(6) Zittingsjaar 1855-1856, Kam., stuk n^o 212.

(7) Zittingsjaar 1861-1862, Kam., stuk n^o 133.

27. De onderscheidene Grondwetsbepalingen, die de bevoegdheden van de rechterlijke macht bepalen en die wij reeds hebben aangehaald, hebben nagenoeg elke oorzaak van geschillen tusschen het bestuur en de rechterlijke macht weggenomen :

Artikel 24, dat de voorafgaandem achtiging tot het instellen van vervolgingen tegen de ambtenaren afschaft ;

De artikelen 92 en 93, die de bevoegdheid der rechtbanken aangaande de burgerlijke en politieke rechten nauwkeurig bepalen ;

Artikel 107, krachtens hetwelk het aan de rechtbanken is toegelaten, na te gaan of de akten en reglementen van het bestuur wettelijk zijn ;

En eindelijk artikel 106 zelf, dat het Verbrekingshof aanstelt als rechter over de geschillen ⁽¹⁾.

Bij ontstentenis van de wet, voorzien bij artikel 106 der Grondwet, worden de geschillen omtrent de bevoegdheid soms geregeld overeenkomstig de rechtspleging ingevoerd door de artikelen 364 en 365 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering betreffende de rechtspleging tot gerechtsregeling ⁽²⁾, doch over 't algemeen bij beslissing over de bevoegdheid ⁽³⁾.

Deze twee middelen kunnen echter alleen dan toegepast worden wanneer het twistgeding voor de rechtbanken is aangebracht; zelfs in dit geval laten zij aan de uitvoerende macht toe, het geschil te berde te brengen slechts door de tusschenkomst der parketten; eindelijk kunnen zij niet toegepast worden, wanneer het geschil tusschen administratieve rechtsmachten ontstaat.

Het Verbrekingshof heeft de daaraan bij artikel 106 toegekende macht uitgeoefend, binnen de grenzen die daaraan werden opgelegd bij ontstentenis eener wet, zonder die te willen uitbreiden ten nadeele van de Regeering ⁽⁴⁾; er bestaat geen reden om die macht aan het Verbrekingshof te onttrekken of ze in te krimpen. Het is te hopen dat de wetgever tijd vinden zal en met den wil zal bezielde zijn om de wet te maken, die bij artikel 106 der Grondwet is voorzien en die er noodig is om deze Grondwetsbepaling ten volle te kunnen toepassen.

Op grond van de hierboven uiteengezette beschouwingen, stelt uwe Commissie u voor, noch artikel 26, noch de artikelen 105 en 106 der Grondwet te wijzigen.

De Verslaggever,
A. MECHELYNCK.

De Voorzitter,
E. BRUNET.

(1) PAND. BELGES, v^o *Conflit d'attribution*, n^{os} 4 tot 8.

(2) Verbreking, 30 Januari 1837.

(3) GIRON, *Contentieux administratif en Belgique*, bl. 140 en volg.

DE BROUCKERE en TIELEMANS, Rép., d. V, *Conflits d'attributions*.

THONISSEN, art. 106, bl. 328, 2^o uitg.

(4) RAIKEN, Rede uitgesproken den 16^o October 1843 bij het hervatten der werkzaamheden van het Hof van Beroep te Luik.