

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968

25 JANVIER 1968

REVISION DE LA CONSTITUTION.

PROPOSITION

de revision de l'article 93 de la Constitution.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition est complètement étrangère à l'action politique proprement dite de son auteur. C'est en tant que juriste qu'il l'introduit devant la Chambre à laquelle il appartient.

La déclaration préalable de la revision de la Constitution du 16 avril 1965 vise expressément et sans commentaire l'article 93 de la Constitution.

Cet article est ainsi libellé : « Les contestations qui ont pour objet les droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. »

L'article 92 de la Constitution est libellé comme suit : « Les contestations qui ont pour objet les droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. »

Cet article n'est pas soumis à revision.

Il résulte donc de la lettre de ces deux textes que le droit public belge ne reconnaît que deux catégories de droits : les droits civils et les droits politiques. C'est là une classification simple qui convenait à la réalité juridique du XIX^{me} siècle.

Mais l'époque contemporaine a vu se multiplier des droits subjectifs de toutes natures créés par le législateur pour des motifs essentiellement administratifs et sociaux.

Il est artificiel de faire entrer de force ces divers droits dans les deux catégories classiques. C'est pourtant ce qu'a tenté de faire la jurisprudence de nos juridictions, notamment celle de la Cour de Cassation.

Les mobiles de notre magistrature sont parfaitement louables. Nos cours et tribunaux redoutent de voir des droits subjectifs créés par la loi échapper à toute sanction juridictionnelle si ces droits ne font pas parties des deux catégories constitutionnelles susvisées.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968

25 JANUARI 1968

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

VOORSTEL

tot herziening van artikel 93 van de Grondwet.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het onderhavige voorstel is geheel vreemd aan de eigenlijke politieke actie van de auteur. Hij dient het wel in bij de Kamer, waarvan hij lid is, maar hij doet het als jurist.

In de aan de herziening van de Grondwet voorafgaande verklaring van 16 april 1965 wordt uitdrukkelijk en zonder nadere commentaar artikel 93 van de Grondwet vermeld.

Dit artikel luidt als volgt : « Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

Artikel 92 van de Grondwet luidt als volgt : « Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. »

Laatstgenoemd artikel komt niet in aanmerking voor herziening.

Naar de letter van beide teksten erkent het Belgische publiekrecht slechts twee categorieën van rechten : de burgerlijke rechten en de politieke rechten. Het ging hier dus om een eenvoudige classificering, die overeenstemde met de juridische werkelijkheid van de XIX^e eeuw.

Maar in onze tijd heeft de wetgevende macht allerlei subjectieve rechten in het leven geroepen en wel om hoofdzakelijk bestuursrechtelijke en sociaalrechtelijke redenen.

Het is kunstmatig die diverse rechten in beide klassieke categorieën te willen opnemen. Dat heeft de rechtspraak van onze rechtbanken nochtans trachten te doen en met name het Hof van Cassatie.

De beweegredenen van onze magistratuur zijn volkomen prijzenswaard. Onze hoven en rechtbanken vrezen dat de door de wet ingevoerde subjectieve rechten wel eens aan alle juridische sanctie zouden kunnen ontkomen indien die rechten niet vallen onder de beide hierboven bedoelde grondwettelijke categorieën.

Cette attitude, sans doute socialement efficace, a abouti à faire violence au sens commun des mots utilisés.

C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Cassation du 21 décembre 1956 a qualifié de droit « compris parmi les droits prévus à l'article 93 de la Constitution sous les termes de droits politiques », le droit subjectif d'un chômeur italien à l'allocation de chômage prévue par la loi !

A partir de ce moment, le mot politique perd tout sens commun.

Cette violence faite au vocabulaire par notre Cour suprême vient de son souci majeur de faire protéger ces droits individuels par les cours et tribunaux lorsque la loi n'a pas expressément créé une juridiction administrative pour trancher les litiges relatifs à ces droits.

« Les contestations » dit la Cour de Cassation « qui ont pour objet des droits subjectifs, relèvent non de l'administration active, mais de la juridiction. »

C'est pour appliquer avec rigueur ce principe général du droit qui émane de l'esprit de la Constitution et qui est un des fondements essentiels de notre régime, que la Cour de Cassation a voulu soumettre tout droit social, fut-il étendu aux étrangers, à la protection générale de l'article 93 de la Constitution.

Mais cette jurisprudence a donné au mot politique un sens si extensif que celui-ci en a perdu toute signification quelconque.

C'est la raison pour laquelle cet article a été soumis à révision de façon à adapter sa terminologie au droit positif contemporain.

Il nous paraît néanmoins prudent de ne pas modifier l'article 93 en tentant d'y introduire une énumération exhaustive de qualificatifs nouveaux. Certes, le droit contemporain use couramment les notions de droits sociaux, administratifs, fiscaux, etc., mais n'est-il pas inutile et téméraire de figer cette nouvelle terminologie dans un texte constitutionnel ?

Ce n'est d'ailleurs pas la qualification du droit qui importe mais c'est le principe qui veut que tout droit quelconque, quel que soit sa nature, doit être soumis à la protection juridictionnelle.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de dire à l'article 93 (après l'article 92 qui protège les droits civils) que : « Les contestations qui ont pour objet les autres droits sont du ressort des tribunaux sauf exception établie par la loi. » Nous consacrons ainsi le principe général du droit souligné par nos cours et tribunaux et nous assurons la protection juridictionnelle de tout droit quelconque quel que soit sa nature et son origine.

Quant à la distinction entre les droits civils et les autres droits généralement quelconques, elle dépend, soit des définitions dégagées par la doctrine et par la jurisprudence, soit de la définition que le législateur jugerait lui-même opportun de préciser.

Il faut bien reconnaître que la définition du droit civil est actuellement introuvable. Nos cours et tribunaux ont donné à cette notion une signification très extensive par rapport à la définition simple du passé : les droits civils étaient les droits consacrés par le Code civil et les lois qui le complètent.

Il en était notamment ainsi des droits issus des contrats (y compris les contrats de travail et d'emploi et les contrats de sociétés).

Die houding — welke sociaal gezien ongetwijfeld doelmatig is — heeft er ten slotte toe geleid dat de gebruikelijke betekenis van de aangewende woorden scheefgetrokken werd.

Zo heeft een arrest van het Hof van Cassatie van 21 december 1956 het subjectieve recht van een Italiaanse werkloze op de door de wet vastgestelde werkloosheidsuitkering bestempeld als « een recht dat is begrepen onder de rechten die door artikel 93 van de Grondwet zijn bedoeld met de termen « politieke rechten ».

Vanaf dat ogenblik verliest het woord « politiek » elke gebruikelijke zin.

Die scheeftrekking van de woordenschat door ons Hoog gerechtshof vindt haar voornaamste oorzaak in het feit dat het ernaar streeft die individuele rechten door de hoven en rechtbanken te doen beschermen wanneer de wet niet uitdrukkelijk heeft voorzien in een administratieve rechtsmacht om de geschillen betreffende die rechten te beslechten.

« De geschillen, aldus het Hof van Cassatie, welke subjectieve rechten tot voorwerp hebben, behoren niet tot de bevoegdheid van de bestuursactiviteit, maar van de jurisdictie. »

Om dit algemene rechtsbeginsel, dat op de geest van de Grondwet steunt en een van de grondslagen van ons regime is, strikt te kunnen toepassen, heeft het Hof van Cassatie elk sociaal recht — ook als het tot vreemdelingen is uitgebreid — onder de algemene gelding van artikel 93 van de Grondwet willen brengen.

Die rechtspraak heeft echter aan het woord « politiek » een zo rekbare strekking gegeven, dat alle betekenis ervan verloren is gegaan.

Om die reden is dit artikel aan een herziening toe, ten einde de terminologie ervan aan te passen aan het hedendaagse positieve recht.

Desniettemin achten wij het geraden artikel 93 niet te wijzigen door er een limitatieve opsomming van nieuwe kwalificatieve begrippen in op te nemen. Weliswaar maakt het eigentijdse recht een courant gebruik van sociaalrechtelijke, bestuursrechtelijke, fiscaalrechtelijke begrippen enz., maar is het niet nutteloos en vermetel die nieuwe terminologie in een grondwettelijke tekst vast te leggen ?

Overigens is niet de omschrijving van het recht belangrijk, wel het principe volgens hetwelk enigerlei recht, van welke aard dan ook, onder de bescherming van de rechtsmacht moet worden gesteld.

Ziedaar waarom wij voorstellen artikel 93 (na artikel 92 waarin de burgerlijke rechten worden beschermd) als volgt te laten luiden : « Geschillen over andere rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ». Aldus bekrachtigen wij het algemeen rechtsbeginsel dat door onze hoven en rechtbanken beklemtoond wordt, en handhaven wij de bescherming door de rechtsmacht van elk recht van welke aard of oorsprong ook.

Het onderscheid tussen de burgerlijke rechten en enigerlei ander recht hangt af van de uit de rechtsleer en de rechtspraak voortvloeiende definities, ofwel van de definitie welke de wetgevende macht zelf zou wensen te preciseren.

Men moet toegeven dat de definitie van het burgerlijk recht op dit ogenblik onbestaande is. Onze hoven en rechtbanken hebben aan dit begrip een zeer rekbare betekenis gegeven ten aanzien van de eenvoudige omschrijving van vroeger : de burgerlijke rechten waren de rechten die in het Burgerlijk Wetboek en de erbij behorende aanvullende wetten bekrachtigd waren.

Dat gold met name voor de rechten welke voortvloeiden uit de overeenkomsten (met inbegrip van de arbeidsovereenkomsten voor arbeiders en bedienden en de vennootschapscontracten).

La jurisprudence, en dépassant ce stade, a malheureusement beaucoup perdu en clarté. C'est ainsi qu'ont été qualifiés de droits civils, les droits des fonctionnaires à leur traitement, alors que ces traitements sont établis d'une manière légitimement unilatérale par arrêtés royaux et que les fonctionnaires se trouvent dans une situation statutaire de droit public et non dans une situation contractuelle de droit privé.

A été également qualifié de droit civil, le droit des agents de l'Etat au respect de leur statut, alors que ce droit est manifestement d'ordre administratif, etc.

Si la confusion jetée par la jurisprudence dans ce domaine paraît excessive, il appartiendra au législateur de donner au droit civil la définition qu'il voudra et qui liera impérativement le juge.

C'est la raison pour laquelle il était, en effet, inutile et inopportun de soumettre l'article 92 de la Constitution à revision.

Le législateur étant maître absolu des définitions qu'il élabore en application de la Constitution, il suffit donc d'opérer la mise à jour de l'article 93 de la Constitution comme nous y invite la déclaration préalable du 16 avril 1965.

Doordat de rechtspraak dit stadium achterhaald heeft, heeft zij ongelukkigerwijze veel aan duidelijkheid verloren. Zo zijn als burgerlijke rechten bestempeld de rechten van de ambtenaren op hun wedde, ofschoon die wedde bij koninklijk besluit op een wettig eenzijdige wijze wordt vastgesteld en ofschoon de ambtenaren in een publiekrechtelijke statutaire en niet in een privaatrechtelijke contractuele toestand verkeren.

Als burgerlijk recht is eveneens bestempeld het recht van de leden van het Rijkspersoneel op naleving van hun statuut, ofschoon dit recht kennelijk van bestuursrechtelijke aard is enz.

De door de rechtspraak op dit gebied gestichte verwarring schijnt wel wat al te ver te gaan en de wetgevende macht moet dan ook aan het burgerlijk recht de definitie geven die zij verlangt en die de rechter dwingend zal binden.

Ziedaar waarom het inderdaad nutteloos en inopportuun was dat artikel 92 van de Grondwet voor herziening in aanmerking werd genomen.

Daar de wetgevende macht geheel eigenmachtig beslist over de definities welke zij ter uitvoering van de Grondwet opstelt, kan zij dus volstaan met artikel 93 van de Grondwet bij te werken, zoals dat in de voorafgaande verklaring d.d. 16 april 1965 wordt gevraagd.

F. PERIN.

PROPOSITION

Article unique.

L'article 93 de la Constitution est libellé comme suit :
« Les contestations qui ont pour objet les autres droits sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. »

10 janvier 1968.

VOORSTEL

Enig artikel.

Artikel 93 van de Grondwet luidt als volgt :
« Geschillen over andere rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. »

10 januari 1968.

F. PERIN.