

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 14 JUILLET 1927

Rapport de la Commission des Finances, chargée de l'examen du Projet de Loi sur la Liste civile.

(Voir les n^{os} 216, 260 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séance du 30 juin 1927.)

Présents : MM. LAFONTAINE, président; COOLS, DE BROUCKERE, le baron DELVAUX DE FENFFE, le baron DE MÉVIUS, HUYSMAN-VAN DEN NEST, MOYERSOEN et PIERLOT, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Votre Commission a été unanime à reconnaître que la somme de 3,300,000 francs, comptée dans la monnaie actuelle, ne constitue pas un revenu annuel suffisant pour permettre au Chef de l'Etat de faire face aux devoirs de sa charge.

Il est indispensable, sous peine de compromettre le fonctionnement régulier de l'un des grands pouvoirs établis par la Constitution, de majorer le montant nominal de la Liste civile.

Il est à prévoir que ce point de fait ne donnera pas lieu à discussion et, dès lors, votre Commission croit inutile d'y insister.

Plus délicate est la question de savoir si le projet est réalisable dans le cadre de notre droit constitutionnel.

Est-il permis, malgré l'article 77 de la Constitution, de décider, « par interprétation de l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 1909 », que la Liste civile, dont le chiffre a été arrêté pour toute la durée du règne à 3,300,000 francs, sera désormais fixée à 9,500,000 francs ?

Il ne paraît pas possible de prendre, en connaissance de cause, parti dans

cette controverse sans commencer par se rappeler ce qu'était autrefois et ce qu'est aujourd'hui l'unité monétaire appelée le *franc*.

*
* *

La loi du 5 juin 1832, qui ne fait que reproduire, à peu près textuellement, les dispositions de la loi du 7 (17) germinal an XI, décide, en son article 1^{er}, que « cinq grammes d'argent au titre de neuf dixième de fin (900/1000) constituent l'unité monétaire, sous le nom de *franc* ».

Après avoir, en partant de cette base, décrit les caractéristiques des diverses pièces de monnaie d'argent, les lois précitées prévoient également la création de pièces d'or de 20 et de 40 francs. La manière dont elles en déterminent le poids revient à consacrer la règle déjà admise sous la Convention, en vertu de laquelle un gramme d'or représente 15.5 grammes d'argent.

En somme, sous le régime de la loi de 1832, comme sous celle de l'an XI qui lui sert de modèle, le véritable étalon monétaire est l'argent.

Pendant les années qui suivirent, le

cours de l'argent n'ayant cessé de baisser, le rapport de 15.5 cessa bientôt de correspondre à la différence entre la valeur de ce métal et celle de l'or. Mais, grâce à la fixité de la proportion légale qui permettait, en tout temps, l'échange des pièces d'argent contre une même valeur nominale en pièces d'or, le cours de l'argent monnayé se maintint au pair.

Cette situation offrant une prime injustifiée aux particuliers qui présentaient de l'argent à la frappe libre, diverses lois spéciales suspendirent, puis défendirent cette pratique.

La Convention internationale conclue le 23 décembre 1865, approuvée par la loi du 21 juillet 1866 et connue sous le nom d'« Union latine », prévoit la circulation de pièces d'or de 5, 10, 20, 50 et 100 francs, dont le poids, par franc, est calculé à raison de 0.322580 gr. d'or au titre de 900/1000, soit donc 0.290330 gr. d'or fin. Ces pièces devaient être reçues en paiement, sans limitation, par les particuliers et par les caisses publiques sur le territoire des Etats contractants.

La convention autorisait également la circulation de pièces d'argent de 5 francs, du poids de 25 grammes, au titre de 900/1000 de fin. Elle stipulait que ces pièces seraient reçues en paiement, sans limitation, par les caisses publiques de tous les Etats contractants et par les nationaux de l'Etat qui les aurait émises; les ressortissants des autres parties contractantes ne seraient tenus de les accepter qu'à concurrence de 50 francs par paiement.

La frappe des pièces de 5 francs était limitée à raison d'une quantité correspondant à 6 francs par tête d'habitant.

Quant aux autres pièces d'argent, leur titre était fixé à 835/1000 de fin et elles ne devaient plus jouer qu'un rôle d'appoint.

Les conventions du 5 novembre 1878 et du 6 novembre 1885, approuvées par

les lois des 31 mars 1879 et 30 décembre 1885, prorogèrent successivement l'Union latine (1).

Avec une sévérité croissante, ces traités stipulent la reprise, par l'Etat qui les mis en circulation, des écus de 5 francs recueillis sur le territoire des autres parties contractantes. En échange, celles-ci devaient recevoir un même montant nominal d'écus de 5 francs émis par elles-mêmes ou de pièces d'or.

En fixant à 5 grammes d'argent ou 0,322580 grammes d'or, au même titre, le poids du franc, les conventions rappelées continuaient à s'en tenir, dans la forme, à l'ancien rapport officiel de 1 à 15.5 établi autrefois entre les valeurs de ces métaux. Mais cette proportion n'existait plus qu'à l'état théorique. La pièce de 5 francs, seule monnaie d'argent qui conservât, intacte, sa force libératoire, ne constituait plus, à vrai dire, qu'une monnaie fiduciaire dont l'emploi était destiné à aboutir, en définitive, à un échange contre de la monnaie d'or aux guichets de l'institut qui l'avait émise.

En fait, on était sous le régime de l'étalon d'or qui, par la force des choses, s'était substitué à l'étalon d'argent.

Demandons-nous maintenant quelle est la réalité concrète et constante qu'a désignée, en Belgique comme en France, depuis l'époque révolutionnaire jusqu'en 1914, cette expression : le *franc*. La réponse est donnée par la définition suivante : « Le franc est un poids monnayé de 29/100 de gramme d'or fin ».

* *

Les articles 12 et suivants de la loi du 5 mai 1850 stipulaient que les billets de la Banque Nationale étaient payables à vue aux bureaux de la Banque et seraient reçus en paiement dans les caisses de l'Etat; mais, la même obligation n'étant nullement

(1) L'Union latine a été dénoncée le 28 décembre 1925 avec effet au 1^{er} janvier 1927.

imposée aux particuliers, l'on se trouvait encore, après le vote de cette loi, sous le régime du *cours libre* du billet. Celui-ci n'avait, en droit, d'autre force libératoire que celle que le créancier de toute obligation de somme voulait bien lui reconnaître.

L'article 6 de la loi du 20 juin 1873 décide que « les offres réelles peuvent être faites en billets de la Banque Nationale aussi longtemps qu'ils sont payables à vue en monnaie légale ». C'est là le régime du *cours légal*. La disposition précitée ajoute que cette faculté accordée au débiteur cesserait de plein droit d'exister au cas où les billets ne seraient plus admis en paiement dans les caisses de l'Etat.

L'on discutait, à cette époque, si le cours légal s'imposait aux créanciers, nonobstant toute convention contraire résultant, par exemple, d'une stipulation de paiement en or. La question paraît n'avoir jamais été traitée d'une manière très approfondie, à raison de son peu d'intérêt pratique. Il est évident, en effet, que, du moment où le billet constituait un titre à un paiement en or, toujours exigible à vue aux guichets de la Banque, il y avait, entre la monnaie de papier et la monnaie métallique, équivalence réelle.

L'arrêté royal du 2 août 1914, validé par l'article 4, 3° de la loi du 4 du même mois, décide que la Banque Nationale « est dispensée, jusqu'à nouvel ordre, de l'obligation de rembourser ses billets en espèces ». C'est le *cours forcé*.

L'arrêté ajoute que « les billets doivent être reçus comme monnaie légale par les caisses publiques et les particuliers, nonobstant toute convention contraire ». C'est le maintien du cours légal, nonobstant la suppression de la convertibilité qui, aux termes de la loi du 20 juin 1873, en était la condition. Le régime du cours légal est même aggravé par l'exclusion de la validité des conventions dérogoires.

Dès lors, le billet cesse d'être un titre

à un paiement immédiat, effectué en monnaie véritable. Il n'est plus qu'un titre à un paiement différé et dont le terme est incertain. Il en résulte que sa valeur, dans les transactions nouvelles, sa puissance d'achat, est désormais fonction, non plus exclusivement de la quantité d'espèces métalliques à laquelle il donne droit — théoriquement — d'après la somme qui y est inscrite, mais, en outre, du plus ou moins d'espoir que l'on conserve dans un paiement prochain et intégral par l'institut d'émission. En un mot, la valeur du billet n'a plus de base réelle; elle repose sur le crédit.

Cette valeur ne tarde pas à décroître, aussitôt après la guerre, sous l'influence de l'inflation et d'autres causes qu'il est superflu de rappeler. Finalement, il devient évident pour tout le monde que les porteurs de billets doivent renoncer à l'illusion de les voir un jour rembourser au pair.

L'arrêté royal du 25 octobre 1926 « prorogeant la durée de la Banque Nationale » et pris en vertu de la loi dite « des pleins pouvoirs » stipule, en son article 10, que « les billets sont payables à vue aux bureaux de la Banque, à Bruxelles, dans les termes de l'arrêté royal pris sur la stabilisation monétaire ».

Ceci semble annoncer et annonce, en effet, un retour à la règle de la convertibilité du billet. Mais il ne s'agit plus que d'une convertibilité conditionnelle et limitée.

Il est à prévoir que l'on ne reverra plus, ni en Belgique, ni dans la plupart des pays étrangers, l'or circuler effectivement comme moyen de paiement. Les compétences en la matière semblent admettre que cette présence réelle de l'or dans la circulation n'est pas nécessaire pour déterminer la confiance et conserver au billet sa valeur à parité de la monnaie métallique. L'Angleterre a ramené la Livre au pair en conservant une circulation exclusivement fiduciaire. Il suffit que la garantie métallique reste concentrée à la Banque et

puisse servir, en cas de nécessité, à solder, dans les rapports internationaux, les différences de la balance des comptes. Toute autre solution expose à la perte des réserves métalliques en cas de crise de confiance (1)

C'est dans cette mesure restreinte que l'arrêté royal « relatif à la stabilisation monétaire » admet la convertibilité du billet, question au sujet de laquelle il ne contient que cette disposition laconique, inscrite au dernier alinéa de l'article 8 : « La parité avec les monnaies étrangères est établie à raison d'un poids d'or fin de gr. 0,209211 au belga ».

Cela suffit pour que l'on puisse en conclure que le belga — et, par conséquent, le franc dont il n'est qu'un multiple — ont, maintenant, acquis ou retrouvé une base réelle et, sauf circonstances imprévues, ne s'écarteront plus notablement du pair.

Cependant, cette opération n'a été réalisée qu'au prix d'un sacrifice considérable demandé aux porteurs de billets et à tous les titulaires de créances libellées en francs.

Le belga correspondant à un poids de gr. 0,209211 d'or fin, le franc représente donc cinq fois moins ou gr. 0,041842, c'est-à-dire que, par rapport à celle du franc de 1914, dont le poids de fin était de gr. 0,290330, la valeur du franc actuel doit s'exprimer par la fraction $1/6,93872$. En d'autres termes et en chiffre rond, le franc nouveau ne vaut plus que le septième de l'ancien.

Nonobstant cette différence notable, les billets de la Banque Nationale conservent, aux termes de l'article 7 de l'arrêté, leur force libératoire antérieure. Aujourd'hui, comme avant le 25 octobre 1926, comme avant le 2 août 1914, toute créance de mille francs est valablement payée au moyen d'un billet de

1,000 francs. Peu importe à quelle époque la créance a été contractée.

Si, pour les contrats futurs, cette règle n'offre aucun inconvénient, les prix nominaux devant, nécessairement, s'établir en tenant compte de la diminution de valeur effective de la monnaie, il n'en est pas de même dans l'exécution des contrats antérieurs à cette dépréciation. Le créancier subit, dans ce cas, une perte à laquelle il n'existe d'autre compensation que les avantages d'ordre général que présente, pour lui comme pour tout le monde, la fin de l'incertitude que créaient, dans les affaires, les fluctuations excessives et incessantes de l'unité monétaire.

Le rétablissement ainsi effectué est, proprement, ce que l'on appelait sous l'ancien régime une « augmentation d'espèces », c'est-à-dire une décision du Prince, en vertu de laquelle l'unité légale usitée comme monnaie de compte représentera désormais une moindre quantité d'espèces métalliques. L'article 7 de l'arrêté de stabilisation n'est qu'une application ou, du moins, une adaptation du principe que nous a légué l'ancien droit et qui se trouve formulé à l'article 1895 du Code civil : « S'il y a eu augmentation ou diminution d'espèces avant l'époque du paiement, le débiteur doit rendre la somme numérique prêtée et ne doit rendre que cette somme, dans les espèces ayant cours au moment du paiement. »

*
* *

Le législateur dont, en prenant l'arrêté de stabilisation, le Gouvernement exerçait, par voie de délégation, les pouvoirs, avait-il le droit de prendre pareille décision?

Autrefois, on justifiait le procédé par la raison d'Etat; aujourd'hui, on fait appel à l'intérêt public. Sous des noms divers, l'argument est le même.

Les Chambres ont ratifié, dans leur ensemble, les mesures prises par le Gouvernement en vertu de la loi des

(1) M. ANSIAUX. — « Les traits nouveaux de l'organisation monétaire ». (Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale, 23 avril 1927, p. 385 et suiv.)

pleins pouvoirs et il ne peut donc être question de formuler ici une critique qui, d'ailleurs, serait tardive.

En décrétant et en acceptant la stabilisation sur la base de la dévalorisation du franc, le Gouvernement et les Chambres ont admis et pratiqué la théorie, conforme à l'opinion de plus d'un auteur, suivant laquelle il appartient au législateur, dans certaines circonstances, de porter atteinte aux situations acquises, en modifiant non seulement la loi que lui-même a faite mais, même, celle que les parties se sont donnée en contractant.

Quoi que l'on pense du principe et de son application au cas de la stabilisation, une chose est certaine et paraît devoir échapper à toute contestation : le pouvoir dérogatoire du législateur ne s'étend pas au delà de la loi ordinaire et des conventions conclues sous le régime de celle-ci; le législateur ordinaire ne peut rien entreprendre à l'encontre des dispositions de la loi constitutionnelle.

Il ne peut être dérogé à la Constitution que par le législateur constituant, dans les formes et sous les conditions prévues pour cette revision.

*
* *

Aux termes de l'article 77 de la Constitution, « la loi fixe la Liste civile pour la durée de chaque règne ».

Cette règle a pour but d'éviter que, suivant l'occasion et l'état des forces politiques, le Souverain ou le Parlement n'abuse de son influence, l'un pour obtenir une majoration de la Liste civile, l'autre pour la réduire ou subordonner à des conditions le vote des crédits nécessaires. Il fallait écarter tout danger de voir ainsi se produire périodiquement de pénibles débats et se créer, entre la Couronne et les Chambres, un lien de subordination qui serait la négation d'un principe fondamental de la monarchie parlementaire : l'équilibre des pouvoirs.

Par application de l'article 77 de la

Constitution, la loi du 30 décembre 1909 a, pour toute la durée du règne actuel, fixé le montant de la Liste civile à 3,300,000 francs.

Cette décision épuise, quant à la matière qui nous occupe, les attributions du législateur ordinaire. Il ne lui appartient pas de modifier le montant de la Liste civile; tout changement qu'il y apporterait aurait le caractère d'une violation de l'article 77 de la Constitution.

Il est donc interdit de voter, pour cette destination, un crédit de plus ou de moins de 3,300,000 francs.

Il est non moins interdit d'y affecter une somme de 3,300,000 unités monétaires qui, sous le nom de *francs*, seraient, en réalité, autre chose que celles qu'avait en vue le législateur de 1909. Ceci est l'évidence même. Personne ne s'avisera de soutenir que, à condition de la baptiser *franc*, l'on pourrait créer une unité monétaire en tout semblable à la pièce de 50 centimes, au florin des Pays-Bas, à la livre sterling ou répondant à un type entièrement nouveau, comme poids et comme alliage, puis, voter ensuite, pour la dotation de la Liste civile, un crédit annuel de 3,300,000 fois cette unité. Peu important les mots et les appellations; la réalité seule est à considérer.

Si l'on avait demandé au législateur de 1909 ce qu'il entendait par une somme de 3,300,000 francs, il eût répondu, non sans s'étonner de la question, qu'il avait en vue le franc belge, le franc de l'Union latine, le seul que l'on eût jamais connu depuis les origines de l'Etat belge, celui qui avait servi, dans la loi du 25 décembre 1865, à libeller le montant de la Liste civile du règne précédent. Il ne pouvait s'agir d'autre chose.

Ce franc, nous l'avons vu, c'est un poids monnayé de 0.29 gramme d'or fin.

Par conséquent, la Liste civile est servie lorsqu'il est payé au Chef de l'Etat 3,300,000 fois ce poids de métal, par

exemple sous forme de 165,000 pièces de 20 francs.

Le même résultat est-il atteint par le paiement de 3,300,000 francs en billets?

Sous le régime de la loi du 20 juin 1873, peut-être eût-on pu répondre affirmativement ou, du moins, la question n'eût pu soulever aucune difficulté d'ordre pratique. Autant vaut recevoir un billet de 1,000 francs que 50 louis d'or, si l'on peut l'échanger, à vue, contre cette quantité de métal. L'on n'aura même pas la peine de procéder à cet échange; il sera inutile, car le fait que le porteur est sûr de l'obtenir à première demande suffit à donner au billet un pouvoir d'achat identique à celui de la monnaie véritable.

Sous le régime du cours forcé établi par l'arrêté du 2 août 1914, la réponse à la même question eût dû être négative. A celui qui a droit à 50 louis d'or, on ne fait pas une offre satisfaisante en lui présentant un billet de 1,000 francs actuellement inconvertible. Au lieu de 50 pièces d'or, on lui donne une créance de 1,000 francs et, même, une créance à terme, dont l'échéance est inconnue et dont peut-être — ce fut bientôt le cas des billets belges quand ils eurent perdu leur convertibilité — on ignore si elle sera payée un jour, du moins entièrement.

Sous le régime de l'arrêté du 25 octobre 1926, l'on peut soutenir qu'il est redevenu indifférent de recevoir 1,000 francs en billets ou de les recevoir en or, puisque la stabilité du billet au pair est assurée, non pas par une convertibilité absolue mais par la présence, à l'institut d'émission, de réserves suffisantes pour solder, au moyen de ce gage prêt à servir à pareil usage, les différences des comptes extérieurs. Cette certitude maintient le cours du billet belge au niveau du change normal et, par voie de conséquence, grâce aux communications qui existent entre les marchés intérieur et extérieur, le billet conserve aussi, dans les transactions entre nationaux, une valeur effective égale à sa valeur nominale.

Seulement, qu'on le reçoive en billets ou en or, le franc belge ne représente plus 0.29 mais 0.041 gr. d'or. Si demain des pièces d'or de 20 francs sont frappées, elles ne pèseront que 0.83684 gr. de fin, au lieu de 3.80660 grammes.

Dans les relations qui ne mettent pas en cause l'observation de la Constitution, le législateur a pu ordonner qu'il fût fait abstraction de ce changement. Contre la règle constitutionnelle, la fiction légale est impuissante. Si l'on continue à payer au Roi, 3,300,000 francs, la Liste civile n'est plus ce que la loi de 1909 a voulu qu'elle fût, ni ce que l'article 77 de la Constitution a voulu qu'elle restât; elle a été « modifiée pendant la durée du règne ». L'article 6 de l'arrêté de stabilisation a beau dire le contraire; son affirmation, en opposition avec les faits, n'est réputée vérité juridique que dans la sphère de la compétence des auteurs de la fiction. Sur le terrain constitutionnel, la réalité reprend ses droits, tout comme elle s'impose dès que l'on quitte le territoire national auquel se limite l'effet juridique, aussi bien que la portée pratique de l'arrêté.

Pour observer l'article 77 de la Constitution, il faudrait donc affecter à la dotation de la Liste civile, une somme annuelle de 7 fois 3,300,000 francs belges tels que cette unité a été définie par l'arrêté de stabilisation.

* * *

Le projet propose de rester notablement en deça de ce chiffre.

Pour en justifier la limitation à 9,500,000 francs, le Gouvernement, dans son exposé, déclare que, mû par une pensée de modération et désireux de prêcher d'exemple en un temps où il incombe à tout citoyen de restreindre sa dépense, le Roi a exprimé l'intention de ne pas accepter une dotation supérieure à ce montant.

Peut-être est-il permis de voir un précédent fâcheux dans le choix d'un

motif qui n'est pas sans découvrir la Couronne.

Sans vouloir engager, à ce sujet, une discussion qui serait délicate à plus d'un titre, il importe cependant de faire la distinction suivante : Si l'on peut admettre que, au moment où le crédit annuel destiné à la Liste civile est mis à sa disposition, il appartient au Roi, comme à quiconque reçoit une offre de paiement, de renoncer à recevoir tout ou partie de son montant, il est plus douteux que l'on doive considérer sous le même angle une renonciation contractuelle et anticipée, en une matière qui, étrangère au droit civil, est essentiellement d'ordre public. Aussi votre Commission estime-t-elle que l'on ne peut assigner pareille portée au projet. Il doit être entendu, ne fut-ce que pour éviter d'ébranler un principe, qu'il ne s'agit ici que d'une renonciation dont l'effet est purement actuel et qui, toujours révocable, n'engage point l'avenir. Le chiffre indiqué par le projet n'est donc pas arrêté *ne varietur* mais est susceptible de revision, dans les limites du montant réel de la Liste civile tel que l'a fixé la loi de 1909.

* *

Quoi qu'il en soit, il est manifeste que, si le projet dérogeait à la Constitution, ce ne serait pas en tant qu'il porte la Liste civile à 9,500,000 francs actuels, mais en tant qu'il la maintient à une valeur inférieure à celle qu'avait fixée, pour toute la durée du règne, la loi de 1909.

Les scrupules juridiques que cette difficulté pourrait éveiller ne sauraient, toutefois, motiver le rejet du projet. L'adoption de celui-ci se justifie, non seulement à raison des nécessités de fait qui ont amené le Gouvernement à le déposer, mais encore parce que, sans répondre entièrement au vœu de la loi de 1909 et, par conséquent, à celui de l'article 77 de la Constitution, il s'en rapproche, en tout cas, plus que la situation présente. Il serait difficile de

concevoir que, placé dans l'alternative de laisser la Liste civile au chiffre de 3,300,000 francs d'aujourd'hui ou de la porter à 9,500,000 francs, on choisisse la première solution sous prétexte que l'augmentation numérique proposée est légalement insuffisante.

* *

Parmi les formules qui s'offraient pour la réalisation du but auquel tend le projet, celle qui nous est proposée n'est pas la plus heureuse.

Entre le texte de la loi du 30 décembre 1909 et celui du projet, il y a une contradiction, purement formelle si l'on veut, mais qu'il eût été préférable d'éviter. Pour qui se borne à lire ces deux dispositions, sans en pousser plus loin l'examen, comment admettre que l'on puisse, par interprétation d'une loi qui fixe la Liste civile à 3,300,000 francs pour toute la durée du règne, décider que cette dotation sera désormais fixée à 9,500,000 francs? N'est-on pas tenté, à première vue, de croire que c'est pousser l'interprétation un peu loin?... La suppression du mot « actuels » qui figurait à la fin du texte primitif du projet n'a fait que rendre plus vive cette opposition de mots.

L'on eût évité cet inconvénient en songeant plutôt à compléter le deuxième alinéa de l'article 7 de l'arrêté de stabilisation par une disposition excluant de son application le cas de la Liste civile. Cet alinéa eût pu, par exemple, être rédigé comme suit : « *Sous réserve des dispositions de l'article 77 de la Constitution et sauf l'application de la loi du 30 décembre 1909, rien n'est modifié, par le présent arrêté, aux lois existantes quant à la force libératoire des billets... etc.* »

Toute trace de contradiction, même apparente, disparaissait. L'on se bornait à faire une exception, d'ailleurs justifiée par le rappel du texte constitutionnel, à la fiction établie par l'arrêté.

Il existait une troisième solution et c'était, semble-t-il, la meilleure.

Elle consistait à ne déposer aucun projet de loi spécial mais à se borner à relever, au budget des dotations, le montant nominal du crédit destiné à la Liste civile. Un exposé des motifs eût suffi à établir que, loin de méconnaître la règle constitutionnelle, cette majoration numérique y est conforme; quant à l'arrêté du 25 octobre 1925, rien n'empêchait d'y déroger par voie de disposition budgétaire aussi bien que par tout autre acte législatif et, d'ailleurs, l'on eût pu soutenir qu'il ne s'agissait pas là d'une dérogation véritable, l'arrêté n'ayant pu avoir pour but de pousser la fiction qu'il établit au delà des limites imposées par la Constitution.

Ce procédé était plus simple et plus direct que les deux autres. Il n'éveillait pas l'idée, fausse d'ailleurs, que le projet a fait naître dans certains esprits,

d'une sorte d'artifice destiné à masquer la violation de la loi constitutionnelle.

Quelles que soient les préférences que l'on ait pour l'un ou pour l'autre de ces moyens, la question de forme que leur choix soulève est secondaire. Ils sont tous trois également licites. Ils conduisent tous au même résultat qui est de donner le pas, sur l'immutabilité fictive du franc, voulue par l'arrêté du 25 octobre 1926, à l'immutabilité réelle de la Liste civile, voulue par la Constitution.

* *

Par 6 voix contre 3, la Commission propose au Sénat l'adoption du projet de loi.

Le Président,
H. LAFONTAINE.

Le Rapporteur,
H. PIERLOT

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 14 JULI 1927

Verslag uit naam van de Commissie voor Financiën, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp op de Civiele Lijst.

(Zie de n^os 216, 260 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergadering van 30 Juni 1927.)

Aanwezig : de heeren LAFONTAINE, voorzitter; COOLS, DE BROUCKERE, DE CLERCQ, BARON DELVAUX DE FENFFE, BARON DE MÉVIUS, HUYSMANS VAN DEN NEST, MOYERSON EN PIERLOT, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Eenparig heeft uwe Commissie erkend dat het bedrag van 3,300,000 fr., in tegenwoordige munt berekend, geen voldoende jaarlijksch inkomen is om het Hoofd van den Staat toe te laten de plichten van zijn ambt te vervullen.

Op gevaar af de regelmatige werking van een der groote grondwettelijke machten te stremmen is het noodzakelijk het nominale bedrag van de civiele lijst te verhoogen.

Te voorzien is dat deze feitelijke vraag tot geen bespreking aanleiding zal geven en uwe Commissie acht dus overbodig daarop nadruk te leggen.

Van meer kieschen aard is de zaak te weten of het ontwerp te verwezenlijken is binnen het kader van ons grondwettelijk recht.

Is het toegelaten, spijs artikel 77 der Grondwet, te beslissen : « bij wijze van verklaring van artikel 1 der wet van 20 December 1909 », dat de civiele lijst, waarvan het bedrag op 3,300,000 frank werd bepaald voor den geheelen duur van de regeering voortaan op 9,500,000 frank zal worden gebracht ?

Het lijkt niet mogelijk, met kennis van zaken, stand te nemen in dit

geschil zonder te beginnen met in herinnering te brengen wat vroeger was en wat thans is de munteenheid die den naam van *frank* draagt.

* *

De wet van 5 Juni 1832, die bijna woordelijk den tekst overneemt van de wet van 7 (17) Germinal jaar XI, bepaalt in haar eerste artikel dat « vijf gram zilver, met een gehalte van negen tiende fijn (900/1000) de munteenheid uitmaken, onder den naam *frank*. »

Na, op grond van die basis, de kenmerken te hebben beschreven van de verschillende zilveren munten, voorzien hoogerbedoelde wetten ook het slaan van goudstukken van 20 en 40 frank. De manier waarop zij daarvan het gewicht bepalen komt neer op de bekrachtiging van den reeds door de Conventie aangenomen regel krachtens denwelke een gram goud 15.5 gram zilver vertegenwoordigt.

Feitelijk, onder het stelsel der wet van 1832 evenals onder dit der wet van het jaar XI, dat de eerste tot voorbeeld diende, is de werkelijke maatstaf van de munt het zilver.

In den loop der volgende jaren is de zilverprijs steeds gedaald zoodat de verhouding van 15.5 weldra ophield

overeen te stemmen met het verschil tusschen de waarde van dit metaal en die van het goud. Doch dank aan de vastheid van de wettelijke verhouding die, te allen tijde de inwisseling toeliet van zilverstukken tegen een gelijke nominale waarde in goudstukken, bleef de koers van het aangemunt zilver aan pari.

Daar deze toestand een niet te rechtvaardigen premie bood aan de particulieren die zilver lieten aanmunten, zoo hebben verschillende bijzondere wetten deze practijk eerst geschorst, daarna verboden.

De Internationale Overeenkomst op 23 December 1865 gesloten, goedgekeurd bij de wet van 21 Juli 1866 en gekend onder den naam van « Latijnsche Unie », voorziet den omloop van goudstukken van 5, 10, 20, 50 en 100 frank, waarvan het gewicht per frank berekend wordt a ratio van 0,322580 gr. goud met een gehalte van 900/1000 of 0,290330 gr. fijn goud. Deze munten moesten zonder beperking ter betaling worden aangenomen door de particulieren en door de openbare kassen op het grondgebied der verdragsluitende Staten.

De Overeenkomst liet ook den omloop toe van zilverstukken van 5 frank met een gewicht van 25 gram, met een gehalte van 900/1000 fijn. Zij bepaalde dat deze munten zonder beperking ter betaling door de Staatskassen zouden aanvaard worden in al de verdragsluitende Staten en door de onderhoorigen van den Staat die deze munten had uitgegeven; de onderhoorigen der overige verdragsluitende Staten zouden slechts gehouden zijn deze munten aan te nemen tot een beloop van 50 frank per betaling.

Het slaan van de vijf frankstukken was beperkt tot een hoeveelheid, overeenstemmend met 6 frank per inwoner.

Voor de overige zilverstukken werd de titel bepaald op 835/1000 fijn en zij moesten enkel als pasmunt dienen.

De Overeenkomsten van 5 November 1878 en 6 November 1885, goedgekeurd

bij de wetten van 31 Maart 1879 en 30 December 1885, verlengden achtereenvolgens de Latijnsche Unie (1).

Met een toenemende strengheid regelen deze verdragen de overneming, door den Staat die ze in omloop heeft gebracht, van de vijf frankstukken opgehaald op het grondgebied der overige verdragsluitende partijen. In ruil daarvoor moesten deze een zelfde nominaal bedrag vijf frankstukken bekomen, die door haarzelf werden in omloop gebracht, ofwel goudstukken.

Met op 5 gram zilver of gr. 0.322580 goud, met hetzelfde gehalte, het gewicht van den frank te bepalen, gingen hoogerbedoelde overeenkomsten voort met zich, naar den vorm, te houden aan de vroegere officieele verhouding van 1 tot 15.5 voor de onderlinge waarde dezer munten vastgesteld. Doch deze verhouding was zuiver theoretisch. Het vijf frankstuk, eenige munt die haar koopkracht niet had zien verminderen, was nog slechts eene pasmunt geworden die bestemd was om ten slotte tegen gouden munt te worden ingewisseld aan de winketten van de bank die ze had uitgegeven.

Feitelijk leefde men onder den gouden standaard die, door den drang der zaken den zilveren standaard had vervangen.

Thans vragen wij ons af wat de concrete en bestendige werkelijkheid is die, sedert de Revolutie tot in 1914, in België als in Frankrijk den naam draagt van : *frank*. Het antwoord daarop luidt: « De frank is een aangemunt gewicht van 29/100 gram fijn goud ».

*
* *

De artikelen 12 en volgende der wet van 5 Mei 1850 bepaalden dat de biljetten der Nationale Bank betaalbaar waren op zicht in de kantoren der Bank en dat zij ter betaling zouden worden aangenomen in de kassen van den

(1) De Latijnsche Unie werd opgezegd op 28 December 1925 met inwerking treding op 1 Januari 1927.

Staat; doch dezelfde verplichting niet opgelegd zijnde aan de particulieren, zoo stond men nog, na de stemming dezer wet, onder het stelsel van den *vrijen koers* van het biljet. In rechten had dit laatste geen andere betaalkracht dan die welke de schuldeischer van elke verschuldigde som daaraan wel wil toekennen.

Artikel 6 der wet van 20 Juni 1873 bepaalt dat « het wezenlijk aanbod (van betaling) mag geschieden in biljetten der Nationale Bank zoolang zij betaalbaar zijn op zicht in wettige munt ». Dit is het regiem van *den wettigen koers*.

Bedoelde bepaling voegt er bij dat dit recht, dat aan den schuldenaar wordt toegekend, van rechtswege zou ophouden te bestaan, in geval de biljetten ter betaling niet meer zouden aanvaard worden in de kassen van den Staat.

Te dien tijde werd er getwist over de vraag te weten of de wettige koers geboden was voor de schuldeischers, spijs elk strijdig beding, voortspruitende bij voorbeeld uit eene beschikking van betaling in goud. Het vraagstuk blijkt nooit zeer grondig te zijn onderzocht geworden, uit hoofde van het geringe practisch belang dat eraan verbonden is. Het spreekt immers vanzelf dat, bijaldien het biljet een titel was voor eene betaling in goud, die steeds eischbaar was op zicht aan de winketten der Bank, er tusschen het papiergeld en de metaalmunt werkelijke gelijkwaardigheid bestond.

Het Koninklijk besluit van 2 Augustus 1924, bekrachtigd bij artikel 4, 3^o der wet van den 4ⁿ derzelfde maand, bepaalt dat de Nationale Bank « tot nader bevel wordt ontslagen van de verplichting hare biljetten in specien terug te betalen. » Dit is de *gedwongen koers*.

Het besluit vroeg er bij dat « de biljetten dienen in ontvangst genomen als wettige munt door de openbare kassen en door de particulieren, niettegenstaande elk strijdig beding. »

Aldus wordt de wettige koers gehandhaafd, spijs de afschaffing van de inwisselbaarheid, die naar luid der wet van 20 Juni 1873 hiervan de voorwaarde was. Het regiem van den wettigen koers is zelfs bezwaard door de uitsluiting der geldigheid van de afwijkende overeenkomsten.

Derhalve houdt het biljet op een titel te zijn op eene onmiddellijke betaling in echte munt. Het is nog slechts een titel op eene uitgestelde betaling, waarvan de termijn onbepaald is. Hieruit volgt dat in de nieuwe overeenkomsten zijne waarde en zijne koopkracht voortaan in verhouding zijn, niet meer uitsluitend tot de hoeveelheid metaalspecien, waarop het recht geeft — theoretisch gesproken — volgens de op het biljet ingeschreven som, maar ook tot de min of meer gegronde hoop die er bestaat op eene aanstaande en volledige betaling door de uitgiftebank. Kortom, de waarde van het biljet bezit geen werkelijken grondslag meer: zij berust op het crediet.

Deze waarde daalt onmiddellijk na den oorlog, onder den invloed van de inflatie en van andere oorzaken, die het overbodig is in herinnering te brengen. Ten slotte wordt het voor iedereen klaar dat de houders van biljetten de illusie moeten laten varen deze ooit *a pari* te zien terugbetalen.

Het Koninklijk besluit van 25 Octobre 1926, houdende verlenging van den duur der Nationale Bank en genomen krachtens de zoogezegde « Volmachtwet », bepaalt bij artikel 10 dat « de biljetten betaalbaar zijn op zicht in de bureelen der Bank te Brussel, volgens de bewoordingen van het Koninklijk besluit op de muntstabilisatie ».

Dit schijnt te wijzen en wijst inderdaad op een terugkeer tot den regel der inwisselbaarheid van het biljet. Doch het geldt nog alleen eene voorwaardelijke en beperkte inwisselbaarheid.

Het is te voorzien dat men noch in België noch in de meeste vreemde lan-

den ooit het goud terug als werkelijk betaalmiddel zal zien in omloop brengen. De te dezer zake bevoegde personen schijnen aan te nemen dat deze wezenlijke goudomloop niet noodzakelijk is om tot vertrouwen aan te zetten en aan het biljet zijne waarde aan het pari der metaalmunt te behouden. Engeland heeft het pond op het pari teruggebracht met een uitsluitend papieren geldomloop te handhaven. Het volstaat dat de metaalwaarborg in de Bank geconcentreerd blijve en desnoods kunne dienen om in de internationale betrekkingen het verschil van de balans der rekeningen aan te vullen. Alle andere oplossing stelt bloot aan het verlies der metaalreserve in geval van crisis van vertrouwen (1).

Het is binnen deze beperkte grenzen dat het Koninklijk besluit betreffende de muntstabilisatie de inwisselbaarheid van het biljet aanneemt. Aangaande dit vraagstuk behelst bedoeld Koninklijk besluit slechts deze laconische bepaling, vervat in het laatste lid van artikel 8 : « De pariteit met de buitenlandsche munten wordt bepaald a ratio van een gewicht fijn goud van 0.209211 gr. per Belga. »

Dit volstaat opdat men hieruit kunne besluiten dat de Belga — en bijgevolg de frank, waarvan hij slechts een veelvond is — thans een werkelijken grondslag hebben verworven of terruggevonden en dat zij, behoudens onvoorziene omstandigheden, niet meer merkkelijk van het pari zullen afwijken.

Nochtans werd deze verrichting slechts verwezenlijkt ten koste van een aanzienlijk offer, dat geveerd werd van de houders van biljetten en van al de titularissen van schuldvorderingen in franks gesteld.

Daar de Belga overeenstemt met een gewicht van 0.209211 gr. fijn

goud, vertegenwoordigt de frank bijgevolg vijf maal minder, zegge 0.041842 gr. Dit beteekent dat de waarde van den huidige frank, vergeleken bij die van den frank van 1914, wiens gewicht aan fijn goud 0.290330 gr. bedroeg, thans moet worden uitgedrukt door de breuk $1/6.93872$. Met andere woorden en in ronde cijfers, de nieuwe frank is nog slechts één zevende waard van den vroegere.

Spijts dit merkkelijk verschil, behouden de biljetten der Nationale Bank, naar luid van artikel 7 van het besluit, hunne vroegere betaalkracht.

Thans evenals vóór 25 October 1926, evenals vóór 2 Augustus 1914, is elke schuldvordering van duizend frank geldig betaalbaar door middel van een biljet van 1,000 frank, om het even op welk oogenblik de schuldvordering werd aangegaan.

Zoo, voor de toekomstige overeenkomsten, deze regel geenerlei bezwaar oplevert, daar de nominale prijzen noodzakelijk dienen vastgesteld mits rekening te houden van de werkelijke waardevermindering der munt, is het niet aldus gesteld met de uitvoering der overeenkomsten die deze inzinking voorafgaan. De schuldeischer ondergaat in dit geval een verlies, dat slechts wordt opgewogen door de algemeene voordelen, die voor hem evenals voor iedereen te vinden zijn in het feit dat er een einde werd gesteld aan de onzekerheid, die in de zaken werd teweeggebracht door de buitensporige en gestatige schommelingen der munteenheid.

Het aldus teweeggebrachte herstel is eigenlijk hetgeen onder het vroegere stelsel werd genoemd eene « vermeerdering van speciën », zegge eene beslissing van den Vorst, krachtens dewelke de wettige eenheid, als pasmunt gebruikt, voortaan eene geringere hoeveelheid metaalspeciën zal vertegenwoordigen. Artikel 7 van het besluit op destabielisatie is slechts eene toepassing of althans eene aanpassing van het beginsel, dat

(1) M. ANSIAUX : « Les traits nouveaux de l'organisation monétaire ». (*Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale*, 23 April 1927, blz. 385 en volgende.

ons werd nagelaten door het vroegere recht en wordt weergegeven bij artikel 1895 van het Burgerlijk Wetboek : « Indien vóór het tijdstip der betaling, de waarde der geldspecien gerezen of gedaald is, moet de schuldenaar de geleende numerieke som en maar alleen deze som teruggeven, in muntspecien welke tijdens de betaling gangbaar zijn ».

* *

Had de wetgever, wiens macht door de Regeering bij het treffen van het stabilisatiebesluit werd uitgeoefend bij wijze van volmacht, het recht dergelijke beslissing te treffen ?

Vroeger werd de handelwijze gewettigd door de Staatsreden; thans beroept men zich op het algemeen belang. De bewijsvoering is dezelfde onder een anderen naam.

De Kamers hebben de maatregelen door de Regeering getroffen krachtens de volmachtwet, in hun geheel goedgekeurd, en hier kan het er dus niet om gaan eene critiek uit te brengen, die trouwens te laat zou komen.

Met de stabilisatie uit te vaardigen en te aanvaarden op grondslag van de waardevermindering van den frank, hebben Regeering en Kamers de theorie aangenomen en toegepast, voorgestaan door meer dan een auteur, volgens welke de wetgever in sommige omstandigheden inbreuk mag maken op verworven toestanden met niet alleen de wet te wijzigen die hijzelf heeft gemaakt, doch ook deze die partijen zich in overeenkomst hebben opgelegd.

Wat men ook denke over het beginsel en zijn toepassing in zake stabilisatie, een zaak staat vast en schijnt buiten elke betwisting te vallen : de afwijkende macht van den wetgever treedt niet buiten de gewone wet en de overeenkomsten onder haar regiem gesloten ; de wetgever mag niets ondernemen tegen de bepalingen van de Grondwet.

Van de Grondwet mag slechts afge-

weken worden door den grondwetgever, binnen den vorm en in de voorwaarden voor die herziening bepaald.

* *

Naar luid van artikel 77 der Grondwet : « wordt de Civiele Lijst door de wet vastgesteld voor den duur van 's Konings regeering. »

Dit voorschrift heeft voor doel te vermijden dat volgens de gelegenheid en den stand der politieke machten, de Vorst en het Parlement van hun invloed zouden misbruik maken, de eene om een verhooging van de Civiele Lijst te verkrijgen, het andere om ze te verminderen of afhankelijk te stellen aan voorwaarden van de stemming der noodige credieten. Elk gevaar moet vermeden worden aldus op bepaalde tijdstippen pijnlijke debatten te zien voorkomen en tusschen de Kroon en de Kamers een band van ondergeschiktheid te zien ontstaan die de miskenning ware van een fundamenteel beginsel van de parlementaire monarchie, namelijk het evenwicht der machten.

Bij toepassing van artikel 77 der Grondwet, heeft de wet van 30 December 1909 voor heel de huidige regeering het bedrag van de Civiele Lijst op 3,300,000 frank bepaald.

Dit besluit put, ten opzichte van het besproken punt, de bevoegdheid van den gewonen wetgever uit. Hij mag het bedrag der Civiele Lijst niet wijzigen ; elke verandering die hij er aan zou toebrengen ware een overtreding op artikel 77 van de Grondwet.

Het is derhalve verboden, voor dat doel een krediet te stemmen grooter of kleiner dan 3,300,000 frank.

Het is niet minder verboden er een som van 3,300,000 munteenheden aan te besteden, die, onder den naam van *franken*, feitelijk iets anders zouden zijn dan deze welke de wetgever van 1909 voorzag. Dat is zonneklaar. Het zou bij niemand opkomen te beweren dat men, op voorwaarde ze *frank* te

heeten, een munteenheid zou kunnen maken volkomen gelijk aan het stuk van 50 centiemen, aan den Nederlandschen gulden, het pond sterling of die een geheel nieuw type zou vertegenwoordigen als gewicht en als legering, en vervolgens, voor de dotatie van de Civiele Lijst, een jaarlijksch crediet zou kunnen stemmen van 3,300,000 maal die eenheid. De woorden en benamingen hebben weinig belang; de werkelijkheid alleen dient beschouwd.

Indien men aan den wetgever van 1909 had gevraagd wat hij verstond onder een som van 3,300,000 frank, dan zou hij, niet zonder zich over de vraag te verwonderen, geantwoord hebben, dat hij den Belgischen frank bedoelde, den frank van de Latijnsche Unie, den eenige dien men ooit gekend had sedert het ontstaan van den Belgischen Staat, dengene die in de wet van 25 December 1865 gediend had om het bedrag der Civiele Lijst van den vorigen Koning te omschrijven. Er kon van niets anders sprake zijn.

Wij hebben gezien dat deze frank een gemunt gewicht is van 0.29 gram fijn goud.

Derhalve is de Civiele Lijst gediend indien aan het hoofd van den Staat 3,300,000 maal dat gewicht metaal wordt betaald, bijvoorbeeld onder vorm van 165,000 stukken van 20 frank.

Wordt dezelfde uitslag bereikt door de betaling van 3,300,000 frank in bankbrieven?

Onder het stelsel der wet van 20 Juni 1873 hadde men wellicht bevestigend kunnen antwoorden; de vraag zou althans geen enkele moeilijkheid van practischen aard hebben uitgelokt. Men kan evengoed een biljet van 1,000 frank ontvangen als 50 goudstukken van 20 frank, indien men het op zicht tegen die hoeveelheid metaal kan inwisselen. Men zou zelf den last niet hebben die inwisseling te doen, zij ware nutteloos, want het feit dat toonder zeker is ze op eerste vraag te verkrijgen, zou volstaan om aan het biljet een koopkracht te

geven die gelijk staat met deze van de echte munt.

Onder het regiem van den gedwongen koers bepaald door het besluit van 2 Augustus 1914, kan men staande houden dat het opnieuw onverschillig geworden is 1,000 frank te ontvangen in biljetten of in goud, vermits de stabiliteit van het biljet a pari verzekerd is, niet door een absolute omzetbaarheid, doch door de aanwezigheid in de inrichting der uitgifte, van voldoende reserves om bij middel van dit pand, bestemd om voor dergelijk gebruik te dienen, het verschil in de buitenlandsche rekeningen aan te vullen. Deze zekerheid houdt den koers van het Belgisch biljet op het peil van den normalen wissel en bijgevolg, dank zij de betrekkingen die tusschen de binnenlandsche en buitenlandsche markt bestaan, behoudt het biljet ook voor de verhandelingen in het land een werkelijke waarde gelijk aan zijn nominale waarde.

Nochtans, men ontvange hem in biljetten of in goud, de Belgische frank stelt niet 0.29 doch 0.041 gr. goud voor. Indien morgen goudstukken van 20 frank worden geslagen, dan zullen zij slechts 0.83684 gr. fijn goud wegen, in plaats van 3.80660 gr.

In de betrekkingen die de naleving van de Grondwet niet doen oprijzen, heeft de wetgever kunnen uitvaardigen dat met deze wijziging geen rekening gehouden werd. Tegen den grondwettelijken regel is de wettelijke fictie machteloos. Indien men aan den Koning voort 3,300,000 frank betaalt, dan is de Civiele lijst niet meer wat de wet van 1909 wilde dat zij was, noch wat artikel 77 der Grondwet wilde wat zij blijven zou; zij werd « gewijzigd in den loop van 's Konings regeering ». Artikel 6 van het besluit der stabilisatie heeft goed het tegendeel te zeggen; zijn bewering, in tegenstelling met de feiten, geldt slechts als rechtskundige waarheid binnen de bevoegdheidsgrens der ingevers van de fictie. Op grondwettelijk gebied herneemt

de werkelijkheid haar rechten, juist zooals zij zich opdringt zoodra men het grondgebied verlaat van het land waarbij haar rechtsinvloed en haar praktische draagwijdte zich beperken.

Om artikel 77 der Grondwet na te leven, zou men dus aan de Civiele Lijst een jaarlijksche som van zeven maal 3,300,000 Belgische franks moeten toekennen zooals deze eenheid door het besluit tot stabilisatie werd bepaald.

* *

Het ontwerp stelt voor merklijk onder dat bedrag te blijven.

Om de beperking op 9,500,000 frank te billijken, heeft de Regeering in haar toelichting verklaard dat, gedreven door een geest van bezadigdheid en met den wensch begaan het voorbeeld te geven in een tijd die aan elken burger oplegt zijn uitgaven in te krimpen, de Koning het inzicht heeft uitgedrukt geen hoogere dotatie te aanvaarden.

Misschien ligt er een spijtig precedent in de keuze van een reden waarbij de Kroon in het gedrang wordt gebracht.

Zonder hierover eene bespreking te willen uitlokken, die om meer dan eene reden kiesch zou zijn, dient echter volgend onderscheid gemaakt: indien men kan aannemen, dat op het oogenblik waarop het jaarlijksch crediet, voor de Civiele Lijst bestemd, te zijner beschikking wordt gesteld, het den Koning vrij staat, zooals trouwens aan iedereen die een aanbod van betaling ontvangt, er van af te zien dit bedrag geheel of gedeeltelijk in ontvangst te nemen, valt het meer te betwijfelen dat men van hetzelfde standpunt uit moet beschouwen eene voortijdige verbreking van overeenkomst op een gebied, dat aan het burgerlijk recht vreemd en vooral van openbaren aard is. Ook oordeelt uwe Commissie dat men aan het ontwerp dergelijke draagwijdte niet mag toekennen. Er dient wel verstaan, al ware het slechts om te vermijden dat een beginsel worde ontwricht, dat het hier slechts eene verbreking geldt, waarvan het uitwerk-

sel louter actueel is, die steeds herroepbaar blijft en de toekomst niet bindt. Het door het ontwerp vastgestelde bedrag is bijgevolg niet onveranderlijk bepaald, doch is vatbaar voor herziening, binnen de perken van het wezenlijk bedrag der Civiele Lijst, zooals zij werd vastgesteld bij de wet van 1909.

* *

Wat er ook van zij, het ligt klaar voor de hand dat, moest het ontwerp afwijken van de Grondwet, dit niet het geval zou zijn in zooverre het de Civiele Lijst op 9,500,000 huidige franks bepaalt, doch wel in zooverre het dit bedrag handhaaft op eene waarde die lager is dan die welke voor heel den duur van 's Konings regeering werd bepaald bij de wet van 1909.

De juridische bezwaren, die deze moeilijkheid zou kunnen doen rijzen, zouden nochtans het verwerpen van het ontwerp niet kunnen wettigen.

Het goedkeuren van hetzelfde is gewettigd, niet alleen uit hoofde der feitelijke noodwendigheden, die de regeering er toe hebben doen besluiten dit ontwerp in te dienen, doch meer nog omdat het, zonder volledig te beantwoorden aan den geest der wet van 1909, en bijgevolg aan den geest van artikel 77 der Grondwet, in elk geval dien geest meer benadert dan de huidige toestand. Het ware moeilijk te begrijpen dat, als wanneer men te kiezen heeft tusschen het feit van de Burgerlijke Lijst op het huidig bedrag van 3,300,000 frank te handhaven of ze te brengen op 9,500,000 frank, men zich zou uitspreken voor de eerste oplossing, onder voorwendsel dat de voorgestelde numerieke verhooging wettelijk onvoldoende is.

* *

Onder de formules, die werden voorgesteld om het door het ontwerp nagestreefde doel te bereiken, is de ons voorgelegde formule niet de beste.

Tusschen den tekst der wet van 30 December 1909 en dien van het ont-

werp bestaat er tegenstrijdigheid, van louter vormelijken aard zoo men wil, doch die beter ware vermeden geworden. Hoe kan iemand, die er zich bij beperkt deze twee bepalingen te lezen, zonder ze grondiger te onderzoeken, aannemen dat men, bij interpretatie eener wet waarbij de Burgerlijke Lijst op 3,300,000 frank wordt bepaald voor heel den duur van 's Konings regeering, kunne beslissen dat deze dotatie voortaan op 9,500,000 frank zal worden gebracht? Is men op eerste zicht niet geneigd te gelooven dat de interpretatie aldus wat te ver wordt gedreven?

De afschaffing van het woord « huidige », dat aan het slot van den oorspronkelijken tekst van het ontwerp voorkwam, heeft deze tegenstrijdigheid van woorden nog verscherpt.

Men zou dit bezwaar hebben vermeden met er veeleer aan te denken het tweede lid van artikel 7 van het besluit op de stabilisatie aan te vullen dooreene bepaling, waarbij het geval der Civiele Lijst buiten de toepassing van dit besluit wordt gesteld. Dit lid had bij voorbeeld kunnen luiden als volgt : « Onder voorbehoud der bepalingen van artikel 77 der Grondwet en behoudens toepassing der wet van 30 December 1909, wordt door dit besluit niets gewijzigd aan de bestaande wetten, wat de betaalkracht der biljetten betreft... enz. »

Alle spoor van zelfs schijnbare tegenstrijdigheid verdween. Men bepaalde zich ertoe eene uitzondering te maken, — die trouwens door het beroep op den grondwettelijken tekst gewettigd is, — op de bij het besluit gevestigde fictie.

Er bestond een derde oplossing, die mij de beste scheen.

Zij bestond hierin dat er geenerlei bijzonder wetsontwerp zou worden ingediend en dat men zich er toe zou bepalen, op de begrooting der dotatiën het

nominaal bedrag van het voor de Civiele Lijst bestemde crediet te verhoogen. Eene memorie van toelichting volstond om te doen uitschijnen dat, verre van de Grondwet te miskennen, deze numerieke verhooging volkomen strookt met de Grondwet. Wat het besluit van 25 October 1925 betreft, was er niets dat bellette hiervan af te wijken bij wijze van bepaling in de begrootingswet of in elke andere wet ; en men had trouwens kunnen bewijzen dat het hier geene echte afwijking gold, daar het besluit onmogelijk kon ten doel hebben de fictie, die daarbij wordt gevestigd, verder te drijven dan de bij de Grondwet bepaalde grens.

Deze handelwijze was eenvoudiger en rechtstreekscher dan de beide andere. Zij deed de trouwens valsche meening niet ontstaan waartoe het ontwerp bij sommige geesten aanleiding heeft gegeven, alsof het een spitsvondigheid gold die ten doel had de overtreding der Grondwet te verkappen.

Welke ook eenieders voorkeur zij voor eene of andere dezer oplossingen, het vormelijk vraagstuk, dat door deze keuze wordt opgeworpen, is van bijkomend belang. De drie oplossingen zijn alle even wettig. Zij leiden alle tot denzelfden uitslag, die hierin bestaat, boven de fictieve bestendigheid van den frank, gevestigd bij besluit van 25 October 1926, den voorrang te geven aan de werkelijke bestendigheid van de Civiele Lijst, gewild door de Grondwet.

*
* *

Met 6 stemmen en 3 onthoudingen, stelt de Commissie aan den Senaat voor het wetsontwerp goed te keuren.

De Verslaggever, *De Voorzitter,*
H. PIERLOT. H. LAFONTAINE.