

Constitutionele aspecten van de parlamentsontbinding *

Aantekeningen in verband met de ontbinding
van 24 september 1971

door JAN DE MEYER

Gewoon hoogleraar K.U.L.

★

I

Een parlamentsontbinding is in het Belgisch staatsbestel een zeer normale gebeurtenis geworden.

A. Sedert 1919 hebben slechts drie verkiezingen op de normale einddatum van een legislatuur plaats gevonden : dat was in 1929, in 1958 en in 1965. Daarvan waren de laatste twee formeel het gevolg van parlamentsontbindingen van rechtswege voortvloeiende uit declaraties tot herziening van de grondwet, waarvan de timing, in elk van die twee gevallen, op de normale verkiezingsdatum was afgestemd.

De twaalf andere verkiezingen van die periode zijn vervroegde verkiezingen geweest, uitgelokt door parlamentsontbindingen.

Twee daarvan, die van 1954 en die van 1968, vloeiden, zoals die van 1968 en van 1965, voort uit declaraties tot herziening van de grondwet. Die van 1968 was eigenlijk het gevolg van de politieke moeilijkheden van dat ogenblik, die reeds tot het ontslag van de regering-Vanden Boeynants hadden geleid; formeel was zij echter totstandgebracht door de nieuwe declaraties, die gemaakt waren om de voortzetting van de door de declaraties van 1965 ingeleide herzieningsprocedure na de door die moeilijkheden noodzakelijk geworden verkiezingen mogelijk te maken. De tien overige van die twaalf verkiezingen waren het gevolg van « gewone » parlamentsontbindingen, niet verbonden met enige grondwetsherziening.

* De constitutionele problemen in verband met parlamentsontbindingen zijn op uitvoerige en uitstekende wijze behandeld in het werk van J. VELU, *La dissolution du parlement* (Brussel 1966, XV + 702 blz.).

Zo zijn er dus na 1919 twaalf maal vervroegde verkiezingen geweest tegen drie maal verkiezingen op de normale einddatum van de **legislatuur** en veertien verkiezingen na **parlementsontbinding** tegen één enkele die niet door een ontbinding was uitgelokt: tien van die ontbindingen waren « gewone » ontbindingen, de vier andere waren ontbindingen van **rechtswege** voortvloeiende uit declaraties tot grondwetsherziening.

B. Van 1831 tot 1919 waren **parlementsontbindingen** minder frequent.

In die tijd vonden **gezamenlijke ontbindingen** van beide kamers plaats in 1848, in 1870, in 1892, in 1894, in 1900, in 1912 en in 1919.

Die van 1892 en van 1919 maakten deel uit van procedures tot **grondwetsherziening**. Die van 1848, van 1894 en van 1900 volgden telkens op belangrijke wijzigingen van het kiesstelsel (de eerste op de invoering van de eenvormige kiescijns, de tweede op die van het meervoudig **algemeen** stemrecht en op de terzelfdertijd totstandgebrachte hervorming van de senaat, de derde op de invoering van de evenredige vertegenwoordiging); die van 1912 volgde op een verhoging van het aantal **parlementsleden**. Hierbij dient te worden genoteerd dat tot 1921 een **parlementsontbinding** nodig was om tot een integrale vernieuwing van de kamers te kunnen overgaan, vermits volgens de alsdan geldende bepalingen van de artikelen 51 en 55 van de grondwet normaal slechts **partiële verkiezingen**, om de twee jaar voor de kamer, om de vier jaar voor de senaat, plaats vonden. De verkiezingen uitgelokt door de ontbindingen van 1892, van 1894, van 1900 en van 1912 werden telkens gehouden op de datum waarop de eerstvolgende **partiële vernieuwing** van de kamer van **volksvertegenwoordigers** moest plaats vinden: in 1894 was deze, krachtens de wet van 12 april 1894, tot oktober uitgesteld. In 1892 en in 1912 viel die datum ook samen met die van de eerstvolgende **partiële vernieuwing** van de senaat.

De ontbindingen van 1848 en van 1870 leidden tot verkiezingen op een vroegere datum dan die van de eerstvolgende **partiële vernieuwing**; die van 1919 tot een verkiezing die, wegens de oorlog, pas drie jaar na de eerste normale vernieuwingstermijn (voor elk van beide kamers zou dat 1916 moeten geweest zijn) gehouden werd.

Naast die **gezamenlijke ontbindingen** van beide kamers, vonden **afzonderlijke ontbindingen** van de kamer van **volksvertegenwoordigers** plaats in 1833, in 1857 en in 1864 en van de senaat in 1851 en in 1884. Telkens leidden zij tot verkiezingen vóór de normale datum van de eerstvolgende **partiële vernieuwing** van de betrokken kamer.

Voor de periode 1831-1919, hebben aldus, in totaal, zeven **gezamenlijke** en vijf **afzonderlijke ontbindingen** plaats gevonden. Alle andere verkiezin-

gen uit die tijd, ten getale van 37 voor de kamer en 17 voor de senaat, waren niet het gevolg van ontbindingen.

II

Buiten de hypothese van een declaratie tot grondwetsherziening, die van ambtswege de ontbinding van beide kamers voor gevolg heeft, en die van een vacature in de troonopvolging, waarbij eveneens binnen de twee maanden nieuwe kamers moeten worden verkozen, is een parlamentsontbinding een volkomen discretionaire beslissing, die niet eens gemotiveerd dient te worden.

Parlamentsontbindingen voortvloeiende uit conflicten tussen regering en parlement hebben in België niet meer plaats gevonden sedert de XIX^e eeuw. De enige ontbindingen van die aard waren die van de kamer van volksvertegenwoordigers in 1833, veroorzaakt door de moeilijkheden die die kamer aan de regering berokkende in verband met het buitenlands beleid, die van de senaat in 1851, veroorzaakt door de oppositie van die kamer tegen Frère-Orban's wetsontwerp op de successierechten, en die van de kamer in 1864, veroorzaakt door de obstructie van de katholieken die, gebruik makende van de ziekte van een liberaal lid, de normale werking van de kamer verhinderden. Met die ontbindingen kunnen enigszins worden gelijkgesteld die van 1857, waardoor de regering-Rogier de katholieke meerderheid in de kamer van volksvertegenwoordigers elimineerde en die van 1884, waardoor de regering-Malou de liberale meerderheid in de senaat uitschakelde.

De ontbindingen van 1921, van 1925, van 1932, van 1939, van 1946, van 1949, van 1950, van 1961, van 1968 en van 1971 hielden telkens verband met interne conflicten binnen de regering of binnen de regeringsmeerderheid.

Die van 1848, van 1870, van 1892, van 1894, van 1900, van 1912, van 1919, van 1936, van 1954, van 1958 en van 1965 waren noch door een conflict tussen de regering en het parlement, noch door een intern conflict binnen de regeringsmeerderheid veroorzaakt.

Alleen in 1833 werden de motieven van de ontbinding in de aanhef van het ontbindingsbesluit geformuleerd. In 1932 werden zij ontwikkeld in een verslag aan de Koning.

III

Een regering hoeft niet ontslag te nemen bij een parlamentsontbinding.

A. De parlamentsontbindingen tot 1919 vonden steeds plaats zonder ontslag van de regering die het besluit tot ontbinding nam.

Wel volgden die van 1833, van 1851 en van 1864 telkens op een eerst door de regering aangeboden ontslag, dat echter niet werd gehandhaafd wanneer gebleken was dat geen andere regering kon gevormd worden.

De ontbindingen van 1857 en van 1870 volgden telkens onmiddellijk op de vorming van een nieuwe regering : in het eerste geval de tweede regering-Rogier, in het tweede de regering-d'Anethan.

B. Na 1919 vonden parlamentsontbindingen zonder ontslag van de regering of van afzonderlijke ministers plaats in 1925, in 1936, in 1946, in 1949, in 1954, in 1958, in 1965 en in 1971. Wel waren zij, in 1925, in 1946, in 1949 en in 1971 verbonden met meningsverschillen in de regering of tussen de partijen die van de regeringscoalitie deel uitmaakten, wat in beginsel evengoed tot ontslag van de regering als tot ontbinding van het parlement had kunnen leiden. De ontbinding van 1936 was niet het gevolg van zulke meningsverschillen, doch vooral bedoeld om door vervroegde verkiezingen het verwachte succes van de rexisten enigszins te beperken. De ontbindingen van 1954, van 1958 en van 1965 waren, zoals reeds werd aangestipt, ontbindingen voortvloeiende uit declaraties tot grondwetsherziening.

Gedurende dezelfde periode vonden parlamentsontbindingen na ontslag van alle of enige ministers plaats in 1921, in 1939, in 1950, in 1961 en in 1968.

In 1921 hadden de moeilijkheden over het « gebroken geweer » geleid tot het ontslag van de socialistische ministers; in 1961 hadden de liberale ministers hun ontslag aangeboden in verband met meningsverschillen over de hervorming van de kieswetgeving en over de uitvoering van de « eenheidswet », doch op een ogenblik waarop de regering in beginsel reeds besloten had het parlement te ontbinden. In 1921 was het ontslag van de socialistische ministers aanvaard, in 1961 was dat van de liberale ministers geweigerd, uiteraard met hun instemming. In geen van beide gevallen was het tot een collectief ontslag van de regering gekomen.

In 1939, in 1950 en in 1968 was telkens de gehele regering afgetreden, nadat daaraan in elk van die drie gevallen het ontslag van de ministers van een bepaalde partij was voorafgegaan : zo had het ontslag van de socialistische ministers in 1939 geleid tot dat van de eerste regering-Pierlot, het ontslag van de liberale ministers in 1950 tot dat van de eerste regering-Eyskens, het ontslag van de ministers behorende tot de vlaamse vleugel van de CVP in 1968 tot dat van de regering-Vanden Boeynants. In 1939 en in 1968 bleef de regering demissionair tot zij na de verkiezingen door een andere kon worden vervangen. In 1950 werd het ontslag van de regering vóór de ontbinding geweigerd.

De ontbinding van 1932 volgde op het ontslag van de juist over de opportuniteit ervan verdeelde regering-Renkin. Zij was echter het werk van de na dat ontslag gevormde regering-de Broqueville.

IV

Een regering hoeft ook niet ontslag te nemen na verkiezingen die uit een parlamentsontbinding voortvloeien, tenzij zij daarbij haar meerderheid in het parlement verloren heeft. Verkiezingen volgende op een parlamentsontbinding verschillen in dat opzicht niet van andere verkiezingen.

Vanzelfsprekend neemt een regering ontslag wanneer uit het resultaat van een door een ontbinding uitgelokte verkiezing blijkt dat haar parlementaire meerderheid is teloorgegaan. Als misschien niet zeer zuivere voorbeelden daarvan kan men beschouwen het ontslag van de regering-Van Houtte in 1954 en dat van de regering-Van Acker in 1958; in beide gevallen ging het echter om ontbindingen voortvloeiende uit declaraties tot grondwetsherziening, dus niet over « gewone » ontbindingen.

Ook wanneer een regering haar parlementaire meerderheid had verloren bij een niet door een parlamentsontbinding uitgelokte verkiezing, heeft dit steeds in België tot haar ontslag geleid. Op die wijze zijn de regering-Frère-Orban in 1870, de regering-Malou in 1878 en de regering-Frère-Orban in 1884 ten val gekomen.

Het gebeurt eveneens dat een regering haar ontslag aanbiedt wanneer uit het resultaat van een al dan niet door een ontbinding uitgelokte verkiezing blijkt dat haar meerderheid in het parlement twijfelachtig is geworden, zoals het geval was met de eerste regering-Rogier na de verkiezing van 1852, toen de liberalen in de kamer van volksvertegenwoordigers nog maar zes zetels meer hadden dan de katholieken en daarbij niet eens ten volle op al hun kamerleden konden rekenen, en met de tweede regering-Rogier na de verkiezing van 1863, die haar meerderheid in de kamer van volksvertegenwoordigers tot twee zetels had herleid : dit laatste ontslag werd echter nadien ingetrokken en gevolgd door de ontbinding van die kamer in 1864.

Een regering kan ook nog ontslag nemen na verkiezingen, al dan niet voortvloeiende uit een parlamentsontbinding, waarbij haar parlementaire meerderheid gevoelig is verminderd : substantieel zetelverlies is wellicht een aanwijzing dat een nieuwe regering gewenst is. Men zou in dat verband misschien melding kunnen maken van het ontslag van de regering-Lefèvre in 1965, na een verlies van in totaal 39 kamerzetels (hoewel zij nog een meerderheid van 70 zetels overhield).

A. Geen enkele van de verkiezingen uitgelokt door ontbindingen vóór de eerste wereldoorlog werd gevolgd door het ontslag van de regering die op het tijdstip van de ontbinding aan het bewind was. In elk van die gevallen was het resultaat gunstig genoeg om daartoe geen aanleiding te geven.

Ook bij andere verkiezingen dan die welke uit ontbindingen voortvloeiden was het in die tijd normaal dat de regering aan het bewind bleef wanneer haar partij de verkiezingen had gewonnen.

In die periode zijn dan ook meerdere regeringen jarenlang aan het bewind gebleven.

Zo bleef de eerste regering-Rogier aan van 1847 tot 1852, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1848, van 1850 of van 1851; de tweede regering-Rogier van 1857 tot 1867, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1859, van 1861, van 1864 of van 1866; de regering-de Theux-Malou van 1871 tot 1878, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1872, van 1874 of van 1876; de tweede regering-Frère-Orban van 1878 tot 1884, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1880 of van 1882; de regering-Beernaert van 1884 tot 1894, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1886, van 1888, van 1890 en van 1892; de tweede regering-de Smet de Naeyer van 1899 tot 1907, zonder ontslag aan te bieden na de verkiezingen van 1900, van 1902, van 1904 of van 1906. Hier worden alleen de regeringen vermeld die meer dan vier jaar aanbleven.

B. Alle uit parlementsontbindingen voortvloeiende verkiezingen vanaf 1919 werden echter wel door het ontslag van de regering gevolgd, ook indien zij de meerderheid in het parlement niet verloren had.

De enige parlementsverkiezing uit die periode die niet door het ontslag van de regering werd gevolgd was die van 1929, tevens de enige die niet door een ontbinding was uitgelokt.

Uit de praktijk vanaf 1919 blijkt nogal duidelijk dat, ook nog buiten de gevallen waarin de parlementaire meerderheid van een regering is teloorgegaan, twijfelachtig is geworden of sterk is verminderd, verkiezingen — al dan niet voortvloeiende uit een ontbinding — sindsdien steeds, behalve in 1929, gevolgd zijn geworden door het ontslag van de regering die op het tijdstip van die verkiezingen aan het bewind was. Zelfs is dat gebeurd in gevallen waarin de parlementaire meerderheid van de uittredende regering numeriek versterkt uit de bus was gekomen, zoals in 1921, in 1925, in 1939, in 1946 en in 1949.

Men zou kunnen stellen dat men vanaf 1919 de gewoonte heeft aangenomen na elke verkiezing een nieuwe regering te vormen. In de meeste gevallen werd daarbij ook een andere regeringsmeerderheid aan het bewind

gebracht : dit geschiedde in 1921, in 1925, in 1939, in 1946, in 1949, in 1950, in 1954, in 1958, in 1961 en in 1968.

V

Bij een *parlementsontbinding* hoeft een regering zich niet te beperken tot het afhandelen van de « lopende zaken », tenzij zij zelf ontslagnemend is op het ogenblik van die ontbinding.

Vrijwel algemeen wordt aangenomen dat een ontslagnemende regering alleen nog maar « lopende zaken » mag afhandelen.

Wat lopende zaken zijn is overigens nooit duidelijk uitgemaakt. Hoogstens kan men zeggen dat daarmee bedoeld wordt het gewone administratief beheer en dat beleidsbeslissingen er buiten vallen. De juiste grens tussen beide sferen kan niet zo gemakkelijk worden bepaald.

Misschien moet dat onderscheid wel enigszins gerelativeerd worden. In 1939 heeft een demissionaire regering het parlement ontbonden; in 1968 heeft een andere demissionaire regering een declaratie tot grondwetsherziening onderschreven.

Een niet-ontslagnemende regering kan steeds alle normale regeringsbevoegdheden uitoefenen, ook indien zij de kamers of een van beide ontbonden heeft : die ontbinding kan evenmin haar bevoegdheden beperken als een verdaging van de kamers of een sluiting van hun zitting.

Slechts vanaf het ogenblik waarop zij haar ontslag aanbiedt wordt haar bevoegdheid tot het afhandelen van de lopende zaken beperkt.

Een regering die ontslag heeft aangeboden doch nadien dat ontslag niet heeft gehandhaafd kan opnieuw volwaardig optreden vanaf het ogenblik waarop dat ontslag is ingetrokken of geweigerd. Dit schijnt alleszins door de constante praktijk te zijn bevestigd; nochtans hebben regeringen die zich bij een *parlementsontbinding* in een zodanige situatie hebben bevonden meestal blijk gegeven van een zekere voorzichtigheid wat beleidsbeslissingen betreft.

VI

De ontbinding van 1971 heeft, zoals die van 1894, die van 1921 en die van 1961, voor gevolg gehad de stopzetting van de procedure tot herziening van de grondwet waarmee het ontbonden parlement bezig was.

Wel mag men aannemen dat de belangrijkste elementen van het herziensprogramma van 1965/1968 waren afgewerkt.

Dat waren vooral die betreffende de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen. In dat verband was tijdens de legislatuur 1965-1968 een officiële Nederlandse tekst voor de grondwet vastgesteld, samen met het nieuwe

artikel 140, en waren, tijdens de legislatuur 1968-1971, artikel 1 gewijzigd en de nieuwe artikelen 3bis, 3ter, 32bis, 38bis, 59bis, 59ter, 86bis, 107quater, 108ter en 132 in de grondwet ingevoegd. Ook de veranderingen in 1970 toegebracht aan artikel 104 en in 1971 aan artikel 49 stonden in duidelijk verband met de regeling van de gemeenschapsbetrekkingen.

Daarnaast waren ook in de grondwet bepalingen opgenomen over discriminaties (het nieuwe artikel 6bis), over de overdracht van bevoegdheden aan « volkenrechtelijke instellingen » (het nieuwe artikel 25bis), over staatssecretarissen (het nieuwe artikel 91bis), over arbeidsgerechten (door aanvulling van artikel 105) en over federaties van gemeenten en agglomeraties (het nieuwe artikel 108bis en de wijzigingen in de artikelen 110 en 113).

Ook was reeds tijdens de legislatuur 1965-1968 een nieuw artikel 131bis aangenomen en waren, tijdens de legislatuur 1968-1971, wijzigingen aangebracht in de artikelen 56ter, 70 en 108 en enige overgangs- en aanvullende bepalingen opgeheven (het oude artikel 132 en de artikelen 135, 136 en 139).

Het in de declaraties van 1965 en van 1968 aangeduide herzieningsprogramma was echter niet afgewerkt wat een aantal andere punten betreft.

Men was niet klaargekomen met de herziening van artikel 22, noch met bepalingen over economische en sociale rechten. Evenmin met nieuwe regelingen over het kiesrecht (artikel 47), over stemmingen in de kamers (artikel 39), over parlementaire onverenigbaarheden (artikel 36) en over parlementaire vergoedingen (artikelen 52 en 57). De samenstelling van de senaat (artikel 53) had men onaangevoerd gelaten en ook niets veranderd aan de voorwaarden tot rechtstreekse verkiezing in de senaat (artikel 56bis). Na de invoering van het nieuwe artikel 25bis was men niet gekomen tot wijziging van artikel 68 noch tot invoering van een nieuw artikel 107bis. Men had ook niets veranderd aan het verbod tot herziening van de grondwet tijdens een regentschap (artikel 84), aan de bevoegdheidsregeling met betrekking tot geschillen over politieke rechten (artikel 93), aan de bepalingen over de openbaarheid van de terechtzittingen en de motivering van de rechterlijke uitspraken (artikelen 96 en 97) en aan die betreffende de jury (artikel 98). Geen bepalingen waren aangenomen over voorstellen van « publiekrechtelijke instellingen » aan de regering of aan het parlement, noch over de raad van state en de administratieve rechtscolleges. Men was er eindelijk ook niet toe gekomen regelingen te treffen over meerjarige financiële programma's (die het voorwerp van een nieuw artikel 115bis moesten uitmaken) noch nieuwe bepalingen uit te werken betreffende de taak van het rekenhof (artikel 116, tweede lid).

Men had verzaakt aan de herziening van de artikelen 23 en 126, maar dit vloeide voort uit het opnemen van nieuwe bepalingen over de regeling

van het gebruik der talen in artikel 59bis en over het bijzonder statuut van de Brusselse agglomeratie in artikel 108ter.

In verband met het niet totstandkomen van een nieuw artikel 107bis over conflicten tussen bepalingen van intern recht en bepalingen van internationaal of supranationaal recht kan ook worden opgemerkt dat de behoefte aan een zodanig artikel sterk was verminderd sedert het arrest van het hof van cassatie van 27 mei 1971, waarbij de verplichting van de rechters, voorrang te verlenen aan het internationaal of supranationaal recht, ook boven de eigen nationale wet, op duidelijke wijze werd erkend. Dit arrest mag beschouwd worden als een grondwetsherziening langs jurisprudentiële weg; het heeft de invoering van een nieuw artikel 107bis overbodig gemaakt.

Zoals het herzieningsprogramma van 1965/1968 ten gevolge van de ontbinding van 1971 onvoltooid is gebleven, waren ook de herzieningsprogramma's van 1892 en van 1919 niet volledig afgewerkt. Tijdens de legislatuur 1892-1894 waren geen bepalingen aangenomen over het koninklijk referendum (waartoe een aanvulling van artikel 26 in het vooruitzicht was gesteld) noch over de vergoeding der senatoren (artikel 57). Tijdens de legislatuur 1919-1921 waren de voor herziening vrijgegeven artikelen 26, 39, 49, 54, 56, 59, 104, 105, 106 en 131 ongewijzigd gebleven.

Van het herzieningsprogramma 1954/1958 was niets terechtgekomen, doordat noch tijdens de legislatuur 1954-1958, noch tijdens de legislatuur 1958-1961 enige wijziging aan de grondwet was toegebracht.

