

Het Franse régime: oorsprong van onze democratische rechtsstaat ?

F. Stevens

Tekst van de lezing gehouden door prof. dr. Fred Stevens bij de voorstelling van het boek Y. Vanden Berghe, J. D'hondt, R. Engelrelst, N. Geirnaert, M. Vandebroek en A. Vandewalle (eds.), *Jozef Van Walleghem. Merkenweerdigste voorvallen en daegelijksche gevallen. Brugge 1795 en 1796* (Brugse Geschiedbronnen uitgegeven door het Gemeentebestuur van Brugge, XXIV), Brugge, 1996.

Dames en Heren,

Toen ik de uitnodiging voor deze lezing ter gelegenheid van de voorstelling van de kroniek van Jozef van Walleghem ontving, was er één zaak die mij onmiddellijk opviel. Ik zou een lezing houden - dit wist ik uiteraard - maar de uitnodiging vermeldde uitdrukkelijk dat die "kort" zou zijn. Een duidelijker teken van de organisatoren kon ik mij moeilijk voorstellen.

Dit betekent dat ik onmiddellijk tot de kern van mijn verhaal moet komen. En die is - wat ook de mening van de huidige commissie voor de hervorming van de leerplannen geschiedenis moge wezen - dat 1789 voor Frankrijk en 1795 voor onze gewesten niet alleen een symbolische waarde hebben, maar werkelijke scharnierperiodes vormen in de ontwikkelingen van beide gebieden. Vooreerst werd in 1795 door de samenvoeging van de Oostenrijkse Nederlanden, het prinsbisdom Luik, het hertogdom Stavelot-Malmédy en het hertogdom Bouillon grosso modo het grondgebied van het latere koninkrijk België uitgetekend. Maar bovendien werd de oude traditionele organisatie van de maatschappij abrupt met één pennentrek afgeschaft en vervangen door een nieuwe ordening, die haar grondslag vond in de grote principes van de Verlichting. Een rationele organisatie moest dus een organisch gegroeide samenlevingsstructuur veranderen. Hierbij dient overigens onmiddellijk opgemerkt te worden dat deze tendens tot rationalisering niet het monopolie van de Fransen was, hoezeer zij dit ook soms mogen pretenderen. Reeds jaren voordien had de kameralistiek met von Sonnenfels als belangrijkste denker, de Oostenrijkse heersers, en Jozef II in het bijzonder, ertoe aangezet om een rationele - en dus uniforme - maatschappij uit te bouwen.

Het Ancien Régime kenmerkte zich in onze gewesten door een vermenging van Kerk en Staat; een enorme verscheidenheid aan lokale gewoonten (wijlen John Gilissen telde niet minder dan circa 700 verschillende optekeningen in de Zeventien Provincies); een weinig gecentraliseerde staatsstructuur; een verstrengeling van de politieke, administratieve en rechterlijke bevoegdheden, zeker in de stedelijke municipaliteiten; lokale vrijheden en privileges; een standenstaat.

De nieuwe Franse ordening daarentegen ging uit van een soevereine staat. De grondslagen hiervan waren vervat in één fundamentele geschreven wet: de grondwet. De Franse republiek was één en ondeelbaar. Er werd geopteerd voor een representatief régime, waarbij het volk zijn vertegenwoordigers verkoos. De feodale standenmaatschappij behoorde hiermee tot het verleden. Fundamenteel hierbij was de realisatie van de klassieke *trias politica*, de scheiding van de drie machten: de wetgevende, de rechterlijke en de uitvoerende macht. De wet, "expression de la volonté générale", werd de voornaamste bron van het recht. Kerk en Staat werden strikt gescheiden. Formeel waren alle burgers nu ook gelijk, hoewel de vrouw een inferieure positie bleef bekleden. Met uitzondering van dit laatste, zou ik kunnen stellen dat hierbij de belangrijkste principes van een democratische rechtstaat gerealiseerd werden en mijn lezing kunnen beëindigen, maar die zou dan wellicht toch net iets te kort zijn.

De kroniek die hier vandaag wordt voorgesteld biedt het relaas van de eerste ervaring met een representatieve democratie door een Bruggeling in 1797. Nochtans was "la ci-devant Belgique" reeds sinds 1 oktober 1795 aangehecht bij de Franse republiek en was de Grondwet van het jaar III in deze gewesten afgekondigd bij besluit van de *représentants du peuple* - de volksvertegenwoordigers in de terminologie van van Wallegheem - van 6 oktober 1795. Niettegenstaande deze grondwet het kiesrecht uitdrukkelijk bevatte, moest men toch wachten voor de eerste verkiezingen tot 1797. De Belgische departementen, de zgn. *départements réunis*, namen in 1796 immers geen deel aan de verkiezingen van het jaar IV. Het annexatiedecreet beval immers dat de *représentants du peuple* zélf de departementale en municipale administraties samen zouden stellen en verdaagde de verkiezingen voor het wetgevend lichaam tot het jaar V. Het hoeft geen verder betoog dat de *représentants* deze besturen vooral met gezagsgetrouwen hebben bemand, in vele gevallen zelfs met Fransen. De eerste Franse grondwet van het 1791, die een constitutionele

monarchie in het leven riep, evenals de jakobijnse grondwet van het jaar I of 1793, werden voorafgegaan door een verklaring van de rechten van de mens en van de burger. De constitutie van het jaar III of 1795 koppelde als eerste, maar ook als enige Franse grondwet, aan deze rechtenverklaring ook plichten. Naast de sinds 1789 klassiek geworden rechten - vrijheid, gelijkheid en het eigendomsrecht - poneerde deze constitutie ook het recht op veiligheid - niet zo evident in een Frankrijk in staat van quasi permanente oorlog. De algemeenheid van deze rechten en het ontbreken van adequate juridische procedures om ze af te dwingen, vormden ook hun structurele zwakheid. De inwoners van onze gewesten verkozen dan ook niet "la liberté" maar juist "hun concrete vrijheden en privileges" - geen verkeerde keuze als men de gevoerde politiek analyseert.

Die vrijheid en gelijkheid betekende echter ook het definitieve einde van de standenstaat. Ieder was nu gelijk voor de wet; erfelijke ambten behoorden tot het verleden. De wet, uitdrukking van de "volonté générale" van de meerderheid van de burgers of van hun vertegenwoordigers, vormde de ultieme norm binnen de staat. Wat niet door de wet verboden was, was toegelaten. Niemand kon verplicht worden iets te doen wat de wet niet gebod. Het legaliteitsbeginsel hield toen zelfs in dat geen enkele wet, noch een criminele noch een civiele, retroactieve kracht kon hebben. Vinden wij hier een neerslag terug van Jean-Jacques Rousseau, dan was de invloed van Montesquieu duidelijk veel groter bij de uitbouw van de nieuwe staatsstructuur.

Want de Grondwet van het jaar III kenmerkte zich door een verdoorgedreven scheiding der machten. Om de almacht van één kamer tegen te gaan, werd de wetgevende macht verdeeld over twee kamers met duidelijk verschillende bevoegdheden. Een *Conseil des Cinq-Cents*, de Raad der Vijfhonderd, was samengesteld uit 500 jonge vertegenwoordigers ouder dan 30 jaar - alles is relatief. Deze raad, "l'imagination de la République", had tot taak wetsontwerpen voor te stellen. De *Conseil des Anciens*, de Raad der Ouden, was samengesteld uit oudere gehuwde mannen of weduwnaars. Deze raad, de vertegenwoordiger van "la raison", kon deze ontwerpen enkel aanvaarden of verwerpen. Beide kamers hielden duidelijk een verwijzing in naar de oudheid: de Raad der Vijfhonderd naar de Atheense Raad der Vijfhonderderd (boulè), de Raad der Ouden naar de Spartaanse Raad der Grijsaards (gerousia). Zelfs hun kledij weerspiegelde de invloed van de klassieke oudheid.

De uitvoerende macht daarentegen werd toevertrouwd aan een college van vijf leden, het *Directoire*, verkozen door de Raad der Ouden op een lijst voorgedragen door de Raad der Vijfhonderd. Deze directeurs moesten tesamen verblijven in het Palais de Luxembourg, net als de archonten te Athene, en mochten Parijs niet verlaten zonder toestemming van het wetgevend lichaam.

De scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende macht was vrij absoluut en door de grondwet tot in het detail uitgewerkt. Het gebrek aan communicatiemogelijkheden en aan adequate procedures tot samenwerking lag aan de grondslag van de diverse staatsgrepen, een noodzaak om het regime te laten overleven. Zo vernietigde in september 1797 het *Directoire* de verkiezingen in 49 departementen, waaronder het departement der Twee Neten - de huidige provincie Antwerpen - en sloot 177 koningsgezinde vertegenwoordigers uit. Het jaar daarop, in mei 1798, hernieuwde het *Directoire* deze strategie, maar nu tegen de jacobijnen. Maar het jaar hierop, in juni 1799, was het de beurt aan de Raad, waar de jacobijnen talrijk waren, om drie directeurs als te gematigd te laten verdwijnen. Uiteindelijk bracht de enige stabiliserende kracht in gans dit bestel, het leger, met een staatsgreep in november 1799 Napoleon aan de macht. Dit betekende ook meteen het einde van het *Directoire* en van de grondwet van het jaar III.

De Grondwet van het jaar III verklaarde *l'universalité des citoyens* soeverein en voorzag in een representatief stelsel waarbij zowel de leden van de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht werden verkozen. Deze cijnsverkiezingen gebeurden volgens een getrapt stelsel. Alle stemmingen waren geheim. Per kanton was er een primaire vergadering, die jaarlijks de leden van de electorale vergadering verkoos. Deze kantonale vergadering verkoos ook de vrederechter en zijn bijzitters, net als de voorzitter van de kantonale administratie of de gemeentelijke ambtenaren in de kleinere gemeenten. Bij de departementale vergaderingen lagen de verkiesbaarheidsvereisten hoger. Deze departementale electorale vergaderingen verkozen de leden van het Wetgevend Lichaam, de leden van de Rechtbank van Cassatie, de rechters van de criminele en burgerlijke rechtbanken evenals de departementale bestuurders.

Hoewel het *Directoire* uitermate bevreesd was voor de verkiezingen in de Verenigde Departementen, zag het zich toch op de valreep ver-

plicht de nodige maatregelen te treffen om deze verkiezingen in maart 1797 mogelijk te maken. De "Belgische" autoriteiten moesten derhalve in ijltempo *registres civiques* en kandidatenlijsten opstellen. Over veel enthousiasme bij de bevolking om hun burgerrechten uit te oefenen kan men niet spreken. Niettegenstaande bvb. in Brugge de uiterste termijn van inschrijving meerdere malen werd verlengd, bleef het aantal ingeschrevenen uiterst gering. Afhankelijk van de bronnen, schreven zich in deze stad 622, 700 of 883 personen in. Dit gebrek aan belangstelling was geen typisch Brugs fenomeen: in Kortrijk schreven zich slechts 6% van de personen in op burgerslijsten; te Torhout 17 %; te Oostende 0,6 % en te Roeselare schreef er zich zelfs niemand in. Ook andere departementen geven gelijkaardige cijfers: te Leuven schreef zich 5 % in; te Antwerpen 16 %; te Brussel daarentegen 35 %.

Het is dus duidelijk dat slechts weinig inwoners van de Verenigde Departementen gebruik hebben gemaakt van hun stemrecht. Wellicht lag de vrees dat men hierdoor het nieuwe regime en de annexatie officieel zou erkennen, hieraan ten grondslag. Toch kozen deze kiescolleges, op enkele uitzonderingen na, meestal voor meer gematigde of zelfs reactionair-gezinde figuren. Vele door de *représentants* voordien aangeduide bestuurders werden niet herkozen.

Een probleem bij deze verkiezingen vormden de zgn. "afscheidingen" of *scissions* bij de kiescolleges. Hierbij verliet een minderheid de vergadering van het kiescollege om elders apart te vergaderen en te kiezen. Het wetgevend lichaam te Parijs kon dan beslissen welke van beide verkiezingen rechtsgeldig was. Het representatieve regime werd hierdoor herleid tot een lachertje, zoals ook zou blijken uit de volgende verkiezingen.

Want bij deze volgende verkiezingen in 1798 werden alleen diegenen die zich reeds het jaar voordien in de *régistres civiques* hadden laten inschrijven, toegelaten. Bovendien moesten de kiezers nu de gehate eed van haat aan het koningschap afleggen. Dit betekende een ware epuratie van het kiezerkorps. Aldus werd bvb. het aantal potentiële kiezers te Kortrijk herleid van 1.391 tot 467, waarvan er dan 65 hun stemrecht uitoefenden. 50 onder hen hadden bovendien als lid van de municipaliteit, als ambtenaar of als Fransman rechtstreeks belang bij het regime en de verkiezingen. Ook in de andere Belgische steden daalde het aantal stemgerechtigden drastisch, net als het aantal

kiezers. Toch waren ook nu de verkozenen niet steeds aanhangers van het *Directoire*. Maar net als voordien annuleerde Parijs de uitslagen die haar politiek niet betrouwbaar leken.

De verkiezingen van 1799 werden eveneens sterk beïnvloed door de weerstand tegen het nieuwe regime, die in onze gewesten het jaar voordien tot uiting was gekomen tijdens de Boerenkrijg. Opnieuw slonk het aantal kiesgerechtigden. Zo bedroeg het aantal kiezers te Brussel, nochtans een vrij Parijs-gezinde stad, in 1799 nog slechts 0,5% van de bevolking. Onverschilligheid bij de verkiezingen was duidelijk troef. Het *Directoire* had duidelijk uitgediend. De verkiezingen van 1800 waren dan ook niets anders dan een karikatuur.

Men kan zich dus terecht de vraag stellen of deze eerste ervaringen met een representatief stelsel dan totaal zinloos waren. Toch is het antwoord negatief. Vooreerst verspreidde de revolutionairen in West-Europa de idee van de primauteit van een geschreven recht, ook van een geschreven grondwet. Bovendien zouden latere constituenten gretig putten uit de ervaringen van dit juridisch laboratorium van de intermediaire periode. Het was een ware hoorn des overvloeds voor alle mogelijke argumenten. Nog tijdens de besprekingen van de Belgische Volksraad in 1830-1831 verwezen onze grondwetgevers meermaals naar de Franse grondwetten uit deze periode. De mensenrechtenverklaringen stonden als voorbeeld voor de rechten en vrijheden; de grondwet van 1791 vormde het prototype van een constitutionele monarchie, de grondwet van het jaar III dat van een tweekamerstelsel. *Law in the books* bleek in dit geval dus toch duurzamer dan the *law in action*.