

Rechtskundig Weekblad

Vereniging zonder winstooigemerk

Verschijnt elke zondag

Abonnementsprijs : 1.000 fr. per jaar

Postrekening nr. 3185.22

Beheer en Redactie : Prof. Mr. Ridder René VICTOR, Britselei 40, 2000 Antwerpen

BESCHOUWINGEN OVER DE HERZIENING VAN DE GRONDWET

Nederlandse vertaling van de rede die door de heer W. J. GANSHOF van der MEERSCH, Procureur-generaal in het Hof van Cassatie, werd uitgesproken op de plechtige openingszitting van dit Hof, op 1 september 1972.

Inleiding ()*

Ik zou U heden willen spreken over de Grondwet en over enkele aspecten van de herziening ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾, die nog verder in het Parlement haar beslag moet krijgen, wat mij ertoe brengt — het Hof zal het begrijpen — dit terrein met grote omzichtigheid te betreden.

Het Hof neemt geen deel aan de politieke besluitvorming. En het is goed zo. Het laat zijn stem slechts horen daar waar zijn arresten niet voldoende zijn om ze te doen vernemen ⁽⁴⁾.

Maar sinds de oprichting van de Belgische Staat is het Hof een uitstralingspunt van het recht geweest. Zich van zijn verantwoordelijkheid bewust, wil het zulks blijven. Het Hof, dat aan het hoofd van de gerechtelijke instellingen staat, zal morgen meer dan ooit dienen te waken over de eenheid in de rechtsinterpretatie, de fundamentele waarborg voor de rechtszekerheid, zonder welke geen samenleving mogelijk is. Ten aanzien van de verscheidenheid van het nieuwe recht, de veelheid en de dooreenstrengeling van de instellingen die dit recht in het leven zullen roepen en uitleggen, kan men zich de grote moeilijkheid van deze taak niet verhehlen.

De rechter, wiens taak en verantwoordelijkheid in de Staat dag aan dag toenemen en die van de geschillen kennis moet nemen, kan niet onverschillig blijven tegenover de ingrijpende veranderingen in onze instellingen, die het kader zelf van het leven der natie gaan wijzigen. Reeds wendt hij zich om voorlichting tot het Hof, nu pas een einde is gekomen aan de zware onderneming van de vernieuwing van ons grondwettelijk recht, die hopelijk de juridische vrede zal brengen en de gerechtelijke vrede zal in stand houden.

Het Hof, permanent uitlegger van de Grondwet, heeft de plicht nauw te letten op de regels die voortaan de toewijzing en verdeling van de machten en bevoegdheden bepalen. Het zal U dan ook niet verwonderen dat ik U

op deze eerste rechtszitting mijn bedenkingen wens kenbaar te maken, voornamelijk wat de nieuwe normatieve bepalingen betreft die niet enkel door de rechter, maar ook door de Raad van State, de Ministerraad en de Kamers zullen moeten worden uitgelegd.

Deze plicht zal ik pogen te vervullen. Maar vooraf moeten wij onze aandacht richten op het institutioneel raam waarbinnen dit nieuwe recht zal tot stand komen en op het terrein dat er voortaan voor openstaat.

Past het zelfs niet, ten aanzien van zulke grondige kentering, als inleiding te herinneren aan het grondwettelijk beginsel zelf van het België van gisteren, om met nauwkeurigheid te doen uitkomen waarin men zich thans van dat beginsel heeft verwijderd ?

Uitoefening van de staatssoevereiniteit door de grondwetgever.

Juridisch berust de uitoefening van de machten op een delegatie. De soevereine natie heeft zonder enig onderscheid de uitoefening van de macht overgedragen aan de instellingen die zij daartoe bevoegd heeft verklaard. Dit heeft zij in twee fazen gedaan : door de uitoefening van de soevereine macht zelf in handen van de grondwetgever te leggen ; zodoende echter heeft zij hem opdracht gegeven de andere machten tot stand te brengen. Deze regel staat in het tekstueel ongewijzigde artikel 25 van de Grondwet : « Alle machten gaan uit van de Natie ».

Men maakt dan ook een onderscheid tussen de grondwetgevende macht, de enige soevereine macht, en de gestelde machten, dit wil zeggen, de machten die hun bevoegdheid aan de Grondwet ontleen.

Iedere grondwet bevat, overeenkomstig een rechts-gedachte die eraan ten grondslag ligt, de grondregelen inzake bevoegdheid, organisatie en verdeling van de machten en de regeling betreffende de openbare vrij-

heden en de fundamentele rechten, die de uitoefening van de macht begrenzen.

De Belgische Grondwet is dus de opperste wet die de respectieve bevoegdheid van de gestelde machten afbakt. Zij staat boven de wetten. Hieruit is af te leiden dat geen enkele van de « machten » inbreuk mag maken op de Grondwet.

De grondwetgevende macht laat de stem van de natie horen door haar vertegenwoordigers. Zij oefent het fundamentele prerogatief ervan uit.

Zij is vrij, en alléén zij is vrij⁽⁵⁾. Zij bestaat vóór en boven de gestelde machten, zij bepaalt de regels die de door haar in het leven geroepen organen zullen volgen. De gestelde macht zal dus onderworpen zijn aan de dwingende voorschriften van de grondwetgevende macht, die haar de delegatie heeft verleend⁽⁶⁾.

Wie het beginsel erkent dat het grondwettelijk gezag hoger is dan dat van de gestelde machten en deze dus afhankelijk houdt, bevestigt meteen de soevereiniteit van de natie. Hij beschermt en waarborgt tevens de vrijheid.

Het zou echter verkeerd zijn te denken dat de Belgische Grondwet een volledige en nauwkeurige institutionele bouw is, gelijk de Franse grondwetten van 1946 en van 1958 of de Grondwet der Nederlanden. Zoals men heeft opgemerkt, is zij beperkt tot de hoofdbepalingen betreffende de werking van de machten en het waarborgen van de openbare vrijheden⁽⁷⁾. De taak van de rechter in de uitlegging van de Grondwet blijft dus aanzienlijk. De grondwetgever in 1831 was zich daarvan ten volle bewust. Dit blijkt reeds hieruit dat hij het rechterlijk ambt tot een rechterlijke macht heeft verheven. Deze heeft tot nog toe de verwachtingen van de grondwetgever ingelost.

De Belgische Grondwet, die tot de strakke grondwetten behoort, vermits voor de herziening ervan een andere procedure wordt gevolgd dan voor het maken van de wet, is in werkelijkheid zeer soepel. Zij heeft het dubbele karakter dat zij, ook nu nog op menig terrein, slechts sober gestelde beginselen geeft, die dan verder worden uitgewerkt en ten volle ontwikkeld in de wet⁽⁸⁾, en dat zij tevens regelingen die in de Grondwet hadden kunnen worden opgenomen, volledig aan de wetgever overlaat⁽⁹⁾.

Deze techniek, in overeenstemming met de visie van de grondwetgever van 1831, die de wet als de opperste waarborg beschouwde, heeft menige gelukkige evolutie, met name in sociaal opzicht, mogelijk gemaakt, zonder dat de Grondwet vaak behoefde te worden herzien.

Uitlegging van de Grondwet en de wet door de rechter.

Deze methode is ook gunstig uitgevallen voor de ontwikkeling van de grondwettelijke gewoonte, waarbij politieke sancties beter passen dan juridische⁽¹⁰⁾.

Zoals uw voorzitter, de voortreffelijke rechtsgeleerde Henri Rolin, die vóór mij aan de Brusselse universiteit het grondwettelijk recht doceerde, schreef: « Les constitutions sont des instantanés. Leurs auteurs essaient de fixer leurs vues sur la matière mouvante du droit. Mais le mouvement continue »⁽¹¹⁾. Dit geldt des te meer naarmate de Grondwet beknopter is. In de « leemten », gelaten door de tekst van het positieve recht, voorziet de grondwettelijke gewoonte⁽¹²⁾. Zo is de functie van eerste-minister ontstaan en hebben de bevoegdheden van de ministerraad uitbreiding genomen; vóór de recente grondwetsherziening was er in de Grondwet geen sprake van een eerste-minister, en, als wij bij haar tekst blijven, waren de in raad vergaderde ministers slechts in twee uitzonderlijke omstandigheden bevoegd: van het overlijden af van de Koning tot de eedaflegging van zijn troonopvolger⁽¹³⁾, en ingeval de Koning in de onmogelijkheid is te regeren⁽¹⁴⁾.

Het gezag van de grondwettelijke gewoonte ontstaat in het Belgisch recht uit de stilzwijgende instemming van de wetgever, die door de procedure van de grondwetsherziening een bepaalde praktijk kan tegengaan, indien hij oordeelt dat zulks een afwijking van de regel is, dan wel ze tot een regel van het geschreven recht kan maken, indien hij acht dat het gewoonterecht niet volstaat.

De rechter, ervaren in de interpretatie van de rechtsnormen, weet, dat hij zich niet enkel op de misleidende tekstverklaring kan verlaten.

Mag ik in dit verband herinneren aan de mening van een man, die, wonderlijk genoeg, ofschoon hij geen rechtsgeleerde opleiding had genoten, toch in hoge mate de juridische geest bezat? « J'avais d'abord rêvé, » heeft Napoléon gezegd, « qu'il serait possible de réduire les lois à de simples démonstrations de géométrie, si bien que quiconque aurait su lire et écrire et eût pu lier deux idées, eût été capable de prononcer; mais je me suis convaincu presque aussitôt que c'était une idéalité absurde »⁽¹⁵⁾. En verder: « La loi doit se borner à poser un principe général. Ce serait en vain qu'on voudrait y prévoir tous les cas; l'expérience prouverait qu'on en aurait omis beaucoup; on n'oserait, par respect, et pour elle, suppléer à son silence; la justice en souffrirait »⁽¹⁶⁾.

Het Hof weet dat ik geen misbruik maak van citaten. In hun verstarde en koude vorm verschaffen zij vaak een steun die in werkelijkheid broos en soms bedrieglijk is. Maar het zal het mij niet kwalijk nemen dat ik hier heb verwezen naar een weinig bekend gezegde van een legeraanvoerder die tevens een denker was.

Ten aanzien van de enorme wettenproductie, beslist U zelden dat een tekst klaar en duidelijk is en dus geen verklaring behoeft⁽¹⁷⁾. In mijn opvatting van het recht en van 's Hofs taak, kan men zich afvragen of die gevallen nog niet te dikwijls voorkomen.

Uit de helderheid en duidelijkheid van de tekst kan trouwens logischerwijze niet volgen dat de rechter afziet van elke interpretatie, daar het feit dat hij in de wettekst de vereiste helderheid en duidelijkheid vindt, reeds een interpretatie is. Maar de daaruit voortvloeiende gevolgtrekking zou, naar dezelfde logica, wezen, dat de rechter niet meer verplicht is de bedoeling van de wetgever na te sporen. En dat is altijd een gevaarlijke houding. U blijft dan ook meester over deze gevolgtrekkingen en U laat deze beoordeling niet aan de feitenrechter over; U beslist zelf of deze mening verantwoord is.

Om te oordelen of de wet klaar en nauwkeurig is, maakt U trouwens zelden gebruik van spraakkundige of semantische analyses. Zoals procureur-generaal Paul Leclercq, een van de voortreffelijkste, maar tevens een van de strikste uitleggers van het positieve recht, in een vermaarde conclusie betoogde: « Il est certain que, quand une loi est claire, elle doit être appliquée, et nul, pensons-nous, n'a jamais dit nettement le contraire. Mais la loi, elle, n'est pas le texte. Le texte n'enchaîne pas l'interprète, il n'enchaîne que l'ouvrier imprimeur, et le premier ne doit pas être confondu avec le second. Le texte est l'enveloppe de la chose essentielle: la pensée que l'auteur du texte a, par celui-ci, voulu exprimer. C'est la pensée, le contenu, qui enchaîne l'interprète et non le texte, le contenant »⁽¹⁸⁾.

Wat doet U derhalve bij de uitlegging van de wet? U spoort de bedoeling van de grondwetgever, de wetgever⁽¹⁹⁾ of de verordenende overheid na en U neemt de « gebruikelijke betekenis » van de woorden⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾. « Wanneer de wetgever geen omschrijving heeft gegeven van een door hem aangewende uitdrukking, dient deze te worden verstaan in haar gebruikelijke betekenis », aldus procureur-generaal Hayoit de Termicourt, toen eerste advocaat-generaal, « en het Hof van cassatie is bevoegd om te onderzoeken of de uitlegging, die de feitenrechter

aan deze uitdrukking geeft, overeenstemt met de gebruikelijke betekenis ervan » (22).

Maar het onderzoek van de rechter kan tot de slotsom leiden dat met de gebruikelijke betekenis van de woorden niet kan worden gezegd dat de tekst klaar is. In dit geval laat hij zich leiden door de *geest van de wet*, en vergelijkt hij de tekst met de algemene rechtsbeginselen (23) en de voorbereiding van de wet, indien deze nauwkeurig en volledig genoeg is om een conclusie mogelijk te maken (24).

De uitlegging van de Grondwet geschiedt volgens minder strenge regels dan die van de wet van privaatrechtelijke aard : voor de totstandbrenging van het recht betreffende de instellingen en de openbare vrijheden wordt een verschillende techniek aangewend ; dit recht beperkt zich vaak tot het vastleggen van een beginsel ; het wordt uitgedrukt in minder volledige en dus soepeler positiefrechtelijke vormen : het is in een grotere mate afhankelijk van de vereisten van de sociale evolutie en komt meer in aanmerking voor aanpassing door interpretatie van de rechter.

Zoals procureur-generaal Cornil betoogde, mag de uitlegger van de Belgische Grondwet en van de institutionele wetten, ja, zelfs van de organieke wetten, die de geest van een wet wil naspeuren, zich derhalve niet beperken tot het onderzoek van wat de wetgever heeft kunnen voorzien bij de goedkeuring van de wet, maar moet hij pogen uit te maken welke draagwijdte de wetgever aan de tekst zou hebben gegeven, indien hij de evolutie van de maatschappij had kunnen voorzien (25). Meer dan ooit is zulks de plicht van de rechter in een grondwettelijk stelsel dat tegelijk verband houdt met de techniek van de geschreven Grondwet en met de grondwettelijke gewoonte.

In deze geest toetsen de hoven en de rechtbanken iedere dag, met betrekking tot de meest diverse terreinen van de staatsactiviteit, de overeenstemming van de besluiten en verordeningen met de Grondwet en de wet. Door zijn uitlegging heeft de rechter de teksten aan de evolutie van de maatschappij weten aan te passen. Dank zij hem werden de aard van de besluitwetten nader bepaald en hun gezag bevestigd. Door de rechterlijke uitlegging van de wetten en besluiten betreffende de bijzondere machten en de buitengewone machten zijn in de crisisperiodes de grondige institutionele hervormingen van de economie tot stand gebracht.

« De rechter, » zo schreef Henri Puget (26), « die moet de overeenstemming beoordelen van de positiefrechtelijke regel met de norm van hogere rang, plaatst deze in haar maatschappelijk milieu, met inachtneming van haar oorsprong en haar finaliteit ».

Nieuwe grondwettelijke instellingen.

Maar de evolutie van de maatschappij, inzonderheid met betrekking tot taal en cultuur, is verder gegaan dan de aanpassingsmogelijkheden die de wet en uw rechtspraak bieden. De grondwetsherziening, in 1965 ondernomen, in 1968 hervat, en plots beëindigd in 1971, heeft de macht verbroken, de nationale vertegenwoordiging gesplitst en in ons grondwettelijk stelsel nieuwe beginselen inzake wetgeving ingevoerd, die verder reiken dan de grenzen, door de preconstituante voor de hervorming bepaald (27).

Eensdeels is de grondwetgever in een zekere mate (28) afgeweken van de techniek die, door de beknoptheid van de tekst, totnogtoe een gunstige evolutie van ons grondwettelijk recht had mogelijk gemaakt, en anderdeels, daar tijdens de herziening geen grondwettelijke meerderheid voor de goedkeuring van nauwkeurige teksten kon worden gevonden, heeft hij de aanwending van fundamentele beginselen (29) of zelfs van eenvoudige

begrippen (30) naar de wetgever verwezen, met dien verstande dat voor deze regelingen de Wetgevende Kamers met bijzondere en versterkte meerderheden moeten beslissen.

De soevereiniteit van de natie, de nationale eenheid, de algemene wetgevende bevoegdheid van het Parlement, de eenheid van de wet, de algemene bevoegdheid van de rechterlijke macht om de Grondwet en de wet uit te leggen, onder voorbehoud van de uitlegging van overheidswegen, al deze grondbegrippen zijn op losse schroeven komen te staan in een diepgaande hervorming van ons grondwettelijk recht.

Weliswaar is de natie, in de getrouwe weerspiegeling die zij door het verkiezingsmechanisme dient te vinden, juridisch de bron van de machten gebleven. Het volk is dus nog steeds de soeverein en de Grondwet is, als voorheen, de fundamentele akte waardoor deze soevereiniteit tot uiting komt, hetgeen de haar verschuldigde eerbied verantwoordt. Maar de begrippen nationale soevereiniteit en nationale vertegenwoordiging, die allebei werden verbroken, hebben in de nieuwe regeling hun algemene draagwijdte niet behouden.

Hoewel bij de grondwetsherziening de eenheid van de uitvoerende en van de rechterlijke macht werd in acht genomen, heeft zij geleid tot het uiteenvallen van de normatieve functie door oprichting van veelvuldige instellingen die deze functie uitoefenen.

Gewestelijk België.

De taalgebieden.

België bestaat voortaan uit vier « taalgebieden », het Nederlands taalgebied, het Frans taalgebied, het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad en het Duits taalgebied (31). Maar de Grondwet brengt ook drie « gewesten » tot stand, zonder ze te kwalificeren noch hun enige bevoegdheid toe te kennen — het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest — (32) ; deze gewesten vallen territoriaal niet samen met de grenzen van de taalgebieden (33) (34).

De grondwetgever heeft aldus tweemaal het gewestelijk karakter van de Belgische Staat beklemtoond (35). Uit deze bepalingen (36) blijkt kennelijk de zorg voor een gewestelijk beleid, maar zij zijn op verschillende en ongelijke wijze opgevat, zowel wat de oprichting van de instellingen betreft als ten aanzien van de overdracht van de bevoegdheden.

De vier « taalgebieden », erkend door artikel 3bis van de Grondwet, waren reeds vóór de grondwetsherziening omschreven in de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik der talen in bestuurszaken (37). Al is in de hiertoe betrekkelijke bepalingen geen sprake van de voorwaarden waaronder de macht in deze aangelegenheden is verdeeld, slaan zij niet alleen, zoals hun naam aangeeft, op het gebruik der talen, maar ook op de culturele autonomie. Het zijn « indelingen van het grondgebied » (38), maar zij vormen niet het grondgebied van de « cultuurgemeenschappen », waarmee zij evenmin samenvallen. Bij het instellen door artikel 59bis van de cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en van de cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap, verwijst de grondwetgever nochtans naar deze « indelingen van het grondgebied » om de territoriale bevoegdheid van de organen der cultuurgemeenschappen te bepalen (39).

Andere gewestelijke structuren : artikel 107quater van de Grondwet en de « gewesten ».

In artikel 107 quater, dat voortaan een afzonderlijk hoofdstuk van de Grondwet vormt, heeft de grondwet-

gever het bestaan van drie « gewesten » vastgelegd : het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest. Maar, met afwijking van de opvatting en van de herzieningstechniek die hij totnogtoe gevolgd heeft voor de cultuurgemeenschappen en hun organen, de cultuurraden ⁽⁴⁰⁾, heeft hij geen bevoegdheid gegeven aan de « gewesten », behalve gedeeltelijk bij wijze van uitzondering : uitgesloten zijn het gebruik der talen ⁽⁴¹⁾, alsmede de « culturele aangelegenheden » en de andere in artikel 59bis opgesomde aangelegenheden. Het artikel bevat geen enkele regel betreffende de structuren van de gewesten, op de verklaring na dat hun organen « bestaan uit gekozen afgevaardigden ». Het houdt geen enkele verwijzing in naar de handelingen van die organen of naar enige procedureregels.

De grondwetgever heeft zodoende uiting gegeven aan zijn wil tot decentralisatie. Hij heeft het raam aangeduid maar niet de inhoud. In de tekst komen geen aanwijzingen voor omtrent de omvang van deze decentralisatie en zelfs niet omtrent haar beginsel en haar voorwerp. De « aangelegenheden » waarvoor de « gewestelijke organen » bevoegd zullen zijn, zullen worden bepaald door een met bijzondere en versterkte meerderheid goed te keuren wet ⁽⁴²⁾. De wetgever zal hier werkelijk de plaats innemen die de grondwetgever heeft opengelaten. Dit is een nieuwe procedure in de techniek der grondwetsherzieningen.

Na aldus een bres te hebben geopend in de unitaire staatsconstructie, is de grondwetgever er niet op ingegaan het gebied van deze decentralisatie aan te geven, de organen ervan in het leven te roepen en de aard en grenzen ervan te bepalen, zoals hij met grote nauwkeurigheid voor de cultuurraden heeft gedaan ⁽⁴³⁾. Hij heeft om zo te zeggen een beginsel en een procedure van permanente herziening vastgelegd, waarvoor geen verklaring en geen ontbinding nodig zijn en waarin hij de onzekerheid betreffende het voorwerp zelf van de hervorming en betreffende haar uitbouw heeft laten voortbestaan.

* * *

De verklaring tot herziening verwijst met betrekking tot de « gewesten » slechts naar « de herziening van titel I van de Grondwet » en naar « de inlassing van een artikel 3bis betreffende de taalgebieden » ⁽⁴⁴⁾, zodat men zich heeft afgevraagd of artikel 107quater ontvankelijk is, zowel ten aanzien van een bepaling die niet art. 3bis van titel I is, het enige artikel dat door de « preconstituante » aangewezen was voor mogelijke herziening ⁽⁴⁵⁾, als ten aanzien van de oprichting van andere gewesten dan de « taalgebieden ».

De kritiek op het eerste punt lijkt niet gegrond. Wat ook dienaangaande de stellige traditie moge zijn, de grondwetgever mag niet worden beschouwd als door de verklaring tot herziening gebonden tenzij met betrekking tot de aangelegenheid en niet noodzakelijk met betrekking tot de plaats of het nummer van de nieuwe bepaling in de Grondwet, mits evenwel de door de grondwetgever gekozen plaats juist deswege en door de weeromsluit de betekenis van een andere bepaling niet wijzigt ⁽⁴⁶⁾.

Heel anders is het gelegen met het tweede punt : de grondwetgever is verplicht te blijven binnen de grenzen van de bevoegdheden — d.w.z. de bevoegdheid « *ratione materiae* » — die de preconstituante heeft aangegeven ⁽⁴⁷⁾. Elke nieuwe aangelegenheid die in de Grondwet wordt opgenomen, moet uitdrukkelijk of althans voldoende duidelijk vermeld worden in de verklaring tot herziening ⁽⁴⁸⁾. De grondwetgever heeft in artikel 131 de herzieningsprocedure nauwkeurig vastgelegd. Herziening van een bepaling die niet in de verklaring van de wetgevende macht staat « vermeld » is niet geoorloofd. Dit is een

grondbeginzel van ons grondwettelijk recht ⁽⁴⁹⁾. Weliswaar kwalificeert artikel 107quater niet de gewesten die het instelt, en in dit opzicht vormt de tekst, zoals hij thans bestaat, zonder wetgevende aanvullingen, geen inbreuk op de grondwettelijke beginselen. Men merke evenwel op, niet alleen dat de aangelegenheid van de « taalgebieden » in artikel 3bis voorkomt en grondwettelijk geregeld is, maar dat artikel 23 van de Grondwet, hetwelk op het gebruik der talen betrekking heeft, gesloten is uit de aangelegenheden waarvoor de gewestelijke organen bevoegd kunnen zijn. Moet derhalve niet worden aangenomen dat artikel 107quater slaat op een « nieuwe » aangelegenheid, d.w.z. een aangelegenheid die buiten de herziening ligt, zoals deze is omschreven in de verklaring tot herziening ⁽⁵⁰⁾ ? Valt niet te vrezen dat deze grondwettelijke abnormaliteit aan het licht komt, wanneer de wet waarnaar lid 3 van artikel 107quater verwijst, in stemming zal worden gebracht ? Men kan zich immers afvragen of de « preconstituante » de grondwetgever gemachtigd heeft om op grondwettelijke basis een ander gewestelijk stelsel in het leven te roepen dan het « taalstelsel » ⁽⁵¹⁾. Tenzij men aanneemt dat de verklaring tot herziening alleen het *beginzel van het regionalisme* in de Grondwet heeft willen invoeren en de « preconstituante » zijn bevoegdheid is te buiten gegaan, door aan te duiden op welke leest dit regionalisme moest worden geschoeid ; in dit geval zou de grondwetgever niet gebonden zijn door de kwalificatie van het gewest ⁽⁵²⁾.

* * *

Tijdens de werkzaamheden die aan de grondwetsherziening zijn voorafgegaan, is voorgesteld aan de gewestelijke organen waarvan sprake is in artikel 107quater een zeer ruime bevoegdheid te verlenen. Herhaaldelijk werd gezegd dat deze tenminste de volgende aangelegenheden zou moeten omvatten : « stedenbouw, ruimtelijke ordening en grondbeleid ; gewestelijke politiek inzake economische expansie en tewerkstelling ; sommige aspecten van de nijverheidswetgeving en van het energiebeleid ; huisvesting ; gezins- en demografische politiek ; hygiëne en volksgezondheid ; beroepsopleiding en -omscholing ; toerisme en onthaal ; visserij-, jacht- en bosbeheer » ⁽⁵³⁾.

Dank zij deze opsomming heeft men die gewesten kunnen omschrijven als gewesten waarvan de organen « sociaal-economische » bevoegdheden zouden hebben ⁽⁵⁴⁾. Dit zijn in de huidige staat van zaken louter aanwijzingen zonder juridische draagwijdte : alleen een met bijzondere en versterkte meerderheid aan te nemen wet zal bepalen welke aangelegenheden onder de bevoegdheid van de « gewestelijke organen » vallen en op welke « wijze » deze aangelegenheden worden « geregeld ».

Maar zoals gezegd, heeft de grondwetgever reeds nu uitdrukkelijk de aangelegenheden waarvan sprake is in de artikelen 23 en 59bis aan de bevoegdheid van de gewesten onttrokken, namelijk « het gebruik van de talen » en de aangelegenheden waarvoor de cultuurgemeenschappen bevoegd zijn. Daaraan lijken te moeten worden toegevoegd de aangelegenheden waarvoor alleen de wet bevoegd is ⁽⁵⁵⁾, of die door de Grondwet aan de Koning zijn toegekend ⁽⁵⁶⁾ ⁽⁵⁷⁾.

Uit het gebruik van het woord « regelen » ⁽⁵⁸⁾, dat de uitoefening van een normatieve bevoegdheid insluit, zoals wordt bevestigd door het bezigen van hetzelfde woord voor de bevoegdheid van de cultuurraden ⁽⁵⁹⁾, volgt dat de « gewesten » geen rechtsmacht hebben.

Met betrekking tot het « gebied » waarbinnen de « gewestelijke organen » hun bevoegdheid zullen uitoefenen, zal de wetgever enkel gebonden zijn door het beginsel dat in het begin van dit artikel voorkomt ⁽⁶⁰⁾ : drie

gewesten, het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest ⁽⁶¹⁾.

In institutioneel opzicht, zegt artikel 107quater alleen dat de gewestelijke organen, door de wet met een bijzondere en versterkte meerderheid in het leven geroepen, « samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen ». Van dit beginsel zal de wetgever dus niet mogen afwijken; maar het zal mogelijk zijn ofwel de toekomstige gewestelijke organen uit parlementsleden samen te stellen, zoals de cultuurraden ⁽⁶²⁾, ofwel de leden te laten aanwijzen door middel van verkiezingen volgens een eigen stelsel. Theoretisch kunnen ongetwijfeld een uitvoeringsorgaan of een hoog bestuursorgaan samengesteld zijn uit « gekozenen » ⁽⁶³⁾, maar er is geen reden om te denken dat de grondwetgever een dergelijke weg heeft willen inslaan door zijn verwijzing naar « verkozen mandatarissen ». Eerder schijnt daaruit te moeten worden besloten dat de « gewestelijke organen » beraadslagende vergaderingen zijn ⁽⁶⁴⁾ en dat, in de geest van de grondwetgever, de gewesten over geen eigen uitvoerende macht beschikken.

* * *

Een hoofdvraag i.v.m. de bevoegdheid zelve van de gewesten is evenmin geregeld door de grondwetgever: de wetgever zal dus moeten beslissen welke normatieve bevoegdheid de gewestelijke organen zullen hebben om « de (door de wet) vastgestelde aangelegenheden te regelen » ⁽⁶⁵⁾.

Zullen de normatieve handelingen van de gewesten, zoals de decreten vastgesteld met toepassing van de paragrafen 2 en 3 van artikel 59bis van de Grondwet, « kracht van wet » hebben en zullen de gewestelijke organen derhalve binnen de grenzen van hun bevoegdheden, zoals de cultuurraden ⁽⁶⁶⁾, wetgevende macht uitoefenen, of moeten wij aannemen dat de gewesten slechts verordenende bevoegdheid hebben, met het gevolg dat de toetsing van die normen aan de wet onder artikel 107 van de Grondwet zal vallen?

De werkzaamheden van de grondwetsherziening zijn ook hier tamelijk verward geweest en in de langdurige besprekingen over de vormen van het gewestelijk beleid en over de bevoegdheden van de gewestelijke instellingen zoekt men te vergeefs naar samenhangende visies.

Eensdeels zijn uit de oorspronkelijke tekst de woorden « verordenende bevoegdheid » geschrapt, met name op een amendement van de regering ⁽⁶⁷⁾, alsof men de vraag had willen openlaten. Anderdeels is het voornemen aan de gewestelijke organen slechts een *verordenende* bevoegdheid toe te kennen uitgesproken in de regeringsverklaring waarnaar de verslaggever in de Senaat verwijst ⁽⁶⁸⁾, en een amendement strekkende om daaraan een « wetgevende » macht te verlenen is door de Kamer verworpen ⁽⁶⁹⁾.

* * *

Kunnen de « gewesten », die moeten voorzien worden van vertegenwoordigende organen, een begrotingsbevoegdheid hebben? Zoals reeds is gezegd, zwijgt de tekst daarover. In elk geval is het uitgesloten dat de gewesten hun middelen vinden in de belasting; de artikelen 110 en 113 van de Grondwet, die deel uitmaken van de herziene bepalingen, bevatten dienaangaande beperkende opsommingen ⁽⁷⁰⁾. Deze bepalingen sluiten weliswaar niet uitdrukkelijk de bevoegdheid van de gewestelijke organen om belastingen in te voeren uit, maar het lijkt geen twi-
fel dat de grondwetgever de bevoegdheid om van de burgers een « retributie als belasting » te vorderen alleen aan de aldaar vermelde instellingen heeft willen toekennen ⁽⁷¹⁾. Cumulatie van heffingen moet worden ver-

meden, aangezien er naast de belastingen ten bate van de Staat reeds provinciale en gemeentelijke belastingen bestaan ⁽⁷²⁾. Daar de middelen om het gewestelijk beleid mogelijk te maken tot de bevoegdheid van de centrale macht behoren, heeft de Regering op 25 januari 1972 een verklaring afgelegd omtrent een bij wet vast te stellen stelsel van globaal krediet ten behoeve van ieder gewest ⁽⁷³⁾. Deze voorziet voor het gewest in een soortgelijke financiering als die welke voor de cultuurraden is ingevoerd bij artikel 59bis ⁽⁷⁴⁾. Hoewel een amendement in die zin tijdens de herzieningsprocedure verworpen werd ⁽⁷⁵⁾, schijnt deze verwerping niet te moeten worden opgevat als een weigering van de grondwetgever om het voorgestelde stelsel in de toekomst aan te nemen: het amendement verleende immers niet alleen een « globaal krediet », maar onderstelde tevens het bestaan van een « gewestraad » en van « decreten », die de grondwetgever niet had aanvaard ⁽⁷⁶⁾.

De gewestelijke economische raden en de wet van 15 juli 1970.

Tot slot van deze beschouwingen omtrent de uitwerking van de grondwettelijke beginselen, die voortaan het regionalisme beheersen, is het wellicht goed eraan te herinneren dat een recente wet, de wet van 15 juli 1970, houdende organisatie van de planning en economische organisatie ⁽⁷⁷⁾, drie gewestelijke economische raden ⁽⁷⁸⁾ instelt, die met name tot taak hebben « de ontwerpen van een gewestelijk plan » aan te nemen. Hier ook vallen de grondgebieden van de gewestelijke economische raden en van de bij artikel 107quater ingestelde gewesten niet samen. Men kan zich trouwens afvragen of de wet van 15 juli 1970, die het bestaan van drie gewesten voor economische planning insluit ⁽⁷⁹⁾, strookt met het stelsel waarvan het beginsel is opgenomen in artikel 107quater, luidens hetwelk gewestelijke vergaderingen worden opgericht wier bevoegdheid, althans voor een deel, noodzakelijk economisch zal zijn. Professor Robert Henrion heeft in een opmerkelijk artikel de vraag opgeworpen of het denkbaar is dat voor een zelfde gewest een politieke vergadering (gewestelijke vergadering) en een adviserende raad (economische raad), deze gedeeltelijk samengesteld uit politieke afgevaardigden en gedeeltelijk uit vertegenwoordigers van de vak- en de bedrijfsorganisaties (wet van 21 juli 1970, art. 11); naast elkaar bestaan ⁽⁸⁰⁾. Zijn mening luidt dat de taak om onder andere de ontwerpen van het gewestelijk plan aan te nemen, aan welke taak hij een beslissingskarakter toeschrijft en die bij de wet aan de gewestelijke economische raden is toegekend, logischerwijze eerder zou toekomen aan een politieke vergadering, zoals die waarvan het beginsel in artikel 107quater zal worden vastgesteld ⁽⁸¹⁾.

De wetgever zal in de wet, aangekondigd in artikel 107quater, dienen te vermijden dat er verwarring ontstaat met de wet van 15 juli 1970, die in gewestelijk economisch opzicht gemeenschappelijke aangelegenheden schijnt te moeten omvatten. Het is bezwaarlijk denkbaar dat de normen voor een zelfde terrein bepaald worden door twee instellingen.

Cultuurgemeenschappen en cultuurraden.

In de complexe structuren van een voortaan « gewestelijke » Belgische Staat treden de cultuurgemeenschappen naar voren ⁽⁸²⁾.

De *cultuurgemeenschap* is, op zichzelf, geen organieke instelling. Luidens artikel 3ter, lid 2, van de Grondwet worden haar bevoegdheden toegekend door de Grondwet of door wetten aangenomen krachtens deze laatste. De Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap vinden

hun uitdrukking en hun organisatie in instellingen waarvan de Grondwet zelf de bevoegdheidsbeginselen bepaalt en voor de werking en organisatie waarvan zij bepaalde regels vaststelt⁽⁸³⁾. Zij handelen door de *cultuurraden*, welke de organen van die gemeenschappen zijn⁽⁸⁴⁾. Er is een cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap⁽⁸⁵⁾.

De cultuurraden zijn geen ondergeschikte, aan het toezicht van den centrale macht onderworpen overheden, zoals de provincies en de gemeenten⁽⁸⁶⁾ en, sinds de inwerkingtreding van de nieuwe grondwetsbepalingen, de agglomeraties en federaties van gemeenten⁽⁸⁷⁾. In deze instellingen worden de parlementsleden verenigd naar hun taalgroep⁽⁸⁸⁾. Die instellingen zijn autonoom wat hun organisatie en structuur betreft. Hun autonomie wordt echter beperkt door de uitoefening van de bevoegdheden der centrale macht⁽⁸⁹⁾: enerzijds hebben de organen van de cultuurgemeenschappen slechts een beperkte budgettaire bevoegdheid⁽⁹⁰⁾; anderzijds hebben zij geen uitvoerende macht; deze wordt immers uitgeoefend door de Koning en de ministers binnen wier respectieve bevoegdheid de aangelegenheden liggen die tot de normatieve taak van de cultuurraden behoren⁽⁹¹⁾ ⁽⁹²⁾. De regels voor de werking van de cultuurraden zijn rechtstreeks nagevolgd van die welke voor de Wetgevende Kamers gelden⁽⁹³⁾.

De macht wetten te maken berust voortaan bij de Koning en bij vier kamers⁽⁹⁴⁾: de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de *Cultuurraden*⁽⁹⁵⁾. Aan deze raden, als vertegenwoordigende instellingen van de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap is wetgevende bevoegdheid toegekend inzake taal- en culturaangelegenheden *lato sensu*, zoals in de Grondwet⁽⁹⁶⁾ en de wet⁽⁹⁷⁾ bepaald. Deze bevoegdheden, losgemaakt van de centrale macht, worden uitgeoefend door gekozenen die tegelijk de natie⁽⁹⁸⁾ en de cultuurgemeenschap vertegenwoordigen⁽⁹⁹⁾.

Hoe nauw de betrokken belangen ook verbonden zijn, toch vallen de *cultuurgemeenschap* en het *taalgebied* niet samen⁽¹⁰⁰⁾. De cultuurgemeenschap heeft, strikt genomen, geen grondgebied.

De bevoegdheden van de Nederlandse en de Franse cultuurraad worden bepaald in de Grondwet⁽¹⁰¹⁾ en, voor sommige aangelegenheden, nader omschreven in de wet⁽¹⁰²⁾.

De cultuurraden regelen de wijze waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen slechts in zover de nationale wetgever dit aan hen overlaat. Uit artikel 59 bis, § 1, lid 2, blijkt dat de nationale wetgever zich deze aangelegenheid in hoofdzaak heeft voorbehouden⁽¹⁰³⁾; zij wordt geregeld door een met bijzondere en versterkte meerderheid aangenomen wet, nl. de wet van 21 juli 1971, die het parlementaire recht in ruime mate als voorbeeld heeft genomen; deze wet bepaalt ook welke de culturele aangelegenheden zijn⁽¹⁰⁴⁾ en regelt de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen⁽¹⁰⁵⁾.

De wet met bijzondere en versterkte meerderheid⁽¹⁰⁶⁾ is een voortzetting van het werk van de grondwetgever, waarvoor deze bijzondere waarborgen heeft willen invoeren. Men heeft gemeend deze wetten « *constitutionele wetten* » te kunnen heten⁽¹⁰⁷⁾, omdat zij een groter gezag hebben dan de gewone wet en de instelling, bevoegdheid en werking van de grondwettelijke machten regelen. Zelfs met betrekking tot hun inhoud is dit betoog niet overtuigend, merkt professor De Meyer terecht op: men treft deze kenmerken ook aan in andere organieke wetten en in de reglementen van de Kamers⁽¹⁰⁸⁾. Wat de vorm betreft, is op te merken dat zij het werk van de wetgevende en niet van de grondwetgevende macht zijn⁽¹⁰⁹⁾ en dat zij aangenomen, bekrachtigd en afgekondigd worden zonder vooraf-

gaande verklaring tot herziening en zonder ontbinding van de Kamers; aldus zou de wet van 21 juli 1971 met dezelfde bijzondere meerderheid kunnen gewijzigd of aangevuld worden zonder de procedure van artikel 131 van de Grondwet.

Zodanige wet kan wijzigingen aanbrengen in iedere wetgeving die dagteekent van vóór of na de procedure inzake grondwetsherziening en die hetzelfde onderwerp betreft. Daarentegen kan zij niet worden gewijzigd dan door een wet die onder dezelfde voorwaarden, nl. met dezelfde specifieke meerderheid, wordt aangenomen.

Kenmerkend voor haar is dat zij volgens een eigen procedure tot stand komt en een eigen onderwerp heeft. In de rangorde staat zij tussen de Grondwet en de gewone wet.

De cultuurraden verlenen bij decreet hun goedkeuring respectievelijk aan de begroting van de Nederlandse en van de Franse cultuur. Maar zij verlenen deze goedkeuring slechts binnen de grenzen van het « globaal krediet dat ter beschikking wordt gesteld van elke cultuurraad (...) op grond van objectieve criteria bij de wet bepaald »⁽¹¹⁰⁾. De grondwetgever heeft zich in artikel 59 bis, § 6, de bevoegdheid voorbehouden om de wijze te bepalen volgens welke de begroting van de cultuurraden wordt geregeld⁽¹¹¹⁾, maar de bestemming van de kredieten geput uit het globaal krediet dat ter beschikking wordt gesteld van elke cultuurraad, wordt door deze raad zelf geregeld⁽¹¹²⁾.

Dat het ter beschikking van elke cultuurraad gestelde globaal krediet bepaald wordt bij de wet en dus buiten de beslissingsbevoegdheid van de raden valt, brengt mede dat deze ongetwijfeld enigszins ondergeschikt zijn aan het Parlement, hetwelk aldus de werking van elke cultuurraad kan beïnvloeden. Maar, al is het juridisch juist dat « de politieke verantwoordelijkheid van de ministers tot het exclusief domein van de wetgevende Kamers blijft behoren »⁽¹¹³⁾ ⁽¹¹⁴⁾, aangezien de wet het zegt⁽¹¹⁵⁾ en de artikelen 63 en 64 van de Grondwet, waarin het beginsel van de verantwoordelijkheid van de ministers vóór de Kamers is vastgelegd, niet gewijzigd of aangevuld zijn, toch mag men zich afvragen wat de gevolgen zijn van een votum van wantrouwen van een cultuurraad tegenover een minister van cultuur of culturele aangelegenheden wiens begroting hij zou verwerpen bij de stemming over de aanwending van het globaal krediet⁽¹¹⁶⁾. Voorts behoren de leden van de cultuurraden ook tot de Kamer of de Senaat, weshalve zij dus wel invloed hebben op de regering.

De cultuurraden zijn bevoegd om de regeling van de « *culturele aangelegenheden* », vast te stellen door een wet, aan te nemen met een bijzondere en versterkte meerderheid, rekening houdend met de taalgroepen⁽¹¹⁷⁾. De wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden heeft in artikel 2 het begrip « *culturele aangelegenheden* » nader omschreven. Daartoe behoren: « 1° bescherming en luister van de taal; 2° aanmoediging van de vorming van navorsers; 3° kunsten, met inbegrip van toneel en film; 4° cultureel patrimonium, musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen; 5° bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten; 6° radio-omroep en televisie, het uitzenden van regeringsmededelingen en van handelspubliciteit uitgezonderd; 7° jeugdbeleid; 8° permanente opvoeding en culturele animatie; 9° lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens; 10° vrijetijdsbesteding en toerisme ».

De Nederlandse en de Franse cultuurraad zijn ook bevoegd in onderwijszaken, met uitsluiting van sommige in de Grondwet zelf uitdrukkelijk genoemde gebieden⁽¹¹⁸⁾, alsmede voor de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen en voor de internationale culturele samenwerking⁽¹¹⁹⁾; de voorwaarden en de vormen van deze dubbele samenwerking worden eveneens geregeld door een met bijzondere en versterkte meerderheid goed te keuren

wet⁽¹²⁰⁾; maar de cultuurraden zouden niet bevoegd zijn om over de desbetreffende internationale verdragen te onderhandelen, ze te sluiten of hun instemming daartoe te geven; artikel 68 van de Grondwet waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om verdragen te «sluiten» en aan de Kamers de bevoegdheid om hiermee hun instemming te betuigen, is niet herzien.

Zij regelen ten slotte het gebruik der talen voor bestuurszaken, voor het onderwijs in de door de overheid ingestelde, gesubsidieerde of erkende inrichtingen en voor de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, met inbegrip van de bij de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen⁽¹²¹⁾.

* * *

De Grondwet erkent ook het bestaan van een *Duitse cultuurgemeenschap*⁽¹²²⁾ en huldigt het beginsel van een *Duits taalgebied*⁽¹²³⁾⁽¹²⁴⁾. De grenzen van het Duitse taalgebied zijn vastgelegd in artikel 5 van de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken⁽¹²⁵⁾.

Het statuut en de bevoegdheden van de Duitse cultuurgemeenschap worden slechts bij wet geregeld⁽¹²⁶⁾. Tot nogtoe heeft de regering in dezen geen initiatief genomen.

De decreten.

Aan de nieuwe autonome gemeenschappen die de grondwetgever heeft opgericht is normatieve bevoegdheid toegekend.

Aldus worden nieuwe positiefrechtelijke regels in het leven geroepen, waarvoor institutionele mechanismen en procedures moeten worden tot stand gebracht, zodat zij van de nationale wetgeving kunnen onderscheiden worden.

De nieuwe normatieve akte waarbij de Nederlandse en de Franse cultuurraad de onder hun bevoegdheid vallende aangelegenheden regelen, wordt in artikel 29 bis, § 2, van de Grondwet «decreet» genoemd⁽¹²⁷⁾.

Wat de inhoud betreft, onderscheidt het decreet zich van de wet hierdoor, dat het gebied van de wet algemeen is, binnen de grenzen aangegeven in de Grondwet, d.w.z. met uitzondering van wat krachtens artikel 59 bis, §§ 2 en 3, buiten dat gebied komt te liggen en aldus aan het decreet is voorbehouden⁽¹²⁸⁾, terwijl het decreet enkel betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de Grondwet uitdrukkelijk een decreet voorschrijft.

Het decreet is de normatieve akte van de Cultuurgemeenschap waarbij deze aangelegenheden «regelt» die, in artikel 59 bis, §§ 2 en 3, van de Grondwet vermeld, nader omschreven zijn, in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971, met betrekking tot de culturele aangelegenheden⁽¹²⁹⁾.

De bevoegdheden die de cultuurraden bij decreet uitoefenen zijn exclusief; de wetgever is niet bevoegd om op dit gebied op te treden. Geen besluit kan worden afgeleid uit het feit dat, volgens paragraaf 3 van artikel 59 bis van de Grondwet, de cultuurraden het gebruik der talen regelen «bij decreet, met uitsluiting van de wetgever», terwijl deze uitsluiting niet uitdrukkelijk bepaald is in § 2, die met name betrekking heeft op de culturele aangelegenheden⁽¹³⁰⁾.

De anomalie in de grondwettekst is hieraan toe te schrijven dat, daar § 3 afwijkt van artikel 23 van de Grondwet, dat niet is gewijzigd⁽¹³¹⁾, de tekst een andere oorsprong heeft dan paragraaf 2.

In het Belgisch grondwettelijk recht bestaat voortaan het decreet naast de andere normatieve akten: de Grondwet, de wet, de besluiten en algemene provinciale en plaatselijke verordeningen, de besluiten en verordeningen

van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten⁽¹³²⁾⁽¹³³⁾.

De wetgever, die fundamenteel heeft afgezien van de drieledige indeling van de positiefrechtelijke normen, waarbij de besluiten en verordeningen ondergeschikt zijn aan de wetten, en in beginsel de wet aan de Grondwet, heeft evenwel geen nieuwe hiërarchie in het normatief stelsel ingevoerd⁽¹³⁴⁾.

Uit het feit dat de bij decreet te regelen aangelegenheden beperkt zijn door de Grondwet, kan niet worden afgeleid dat de «kracht» van het decreet kleiner is dan die van de wet⁽¹³⁵⁾. Alleen in geval van «conflict», van «mogelijkheid tot conflict» of van «strijdigheid» tussen een wet en een decreet wordt de vraag voorgelegd aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State⁽¹³⁶⁾, die de draagwijdte van de twee bepalingen zal vergelijken en onderzoeken, afgezien van elk hiërarchisch beginsel. Dat «het regelingsarrest» van de Raad van State door de *Wetgevende Kamers* kan nietig verklaard worden⁽¹³⁷⁾ wettigt evenmin de gevolgtrekking dat de wet een hogere rang heeft.

In geval van conflict, mogelijkheid van conflict of strijdigheid behoort het aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State zulks vast te stellen en in zijn «regelingsarrest» te zeggen wie van beide, de wetgever of de cultuurraad, zijn bevoegdheid is te buiten gegaan.

Deze beslissing behoeft de goedkeuring van de twee Kamers⁽¹³⁸⁾. Zij kunnen ze goedkeuren of nietig verklaren, wanneer zij oordelen dat er geen conflict, mogelijkheid van conflict of strijdigheid tussen de wet en het decreet bestaat⁽¹³⁹⁾. Maar in alle gevallen worden de wet en het decreet, wat de procedure betreft, op dezelfde voet gesteld. De wet regelt een vraag i.v.m. de respectieve bevoegdheid van de wetgever en de cultuurraad, en niet een vraag van hiërarchie onder de normen⁽¹⁴⁰⁾.

Tussen decreet en wet is er geen gradatie. Er is slechts een verschil van bevoegdheid *ratione materiae* tussen de instellingen die ingevolge de Grondwet bevoegd zijn om een wet of een decreet aan te nemen. Het decreet kan de vroegere wet, die door de Kamers met gewone meerderheid werd aangenomen betreffende de aangelegenheden vermeld in artikel 59 bis van de Grondwet, wijzigen en opheffen, mits de cultuurraad bevoegd is en de strijdigheid derhalve betrekking heeft op de *aangelegenheid* en niet voortvloeit uit een conflict over de respectieve *bevoegdheid* van de wet en het decreet⁽¹⁴¹⁾. In dit laatste geval moet het conflict door de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State en door de Wetgevende Kamers worden opgelost volgens de procedure bepaald in de artikelen 13 en volgende van de wet van 3 juli 1971⁽¹⁴²⁾.

Wat het respectieve gezag van de wet en het decreet betreft, staat het vast dat de wetgevende bevoegdheid van de cultuurraden verzwakt is door de procedures die bij de artikelen 13 tot 20 van de wet van 3 juli 1971 zijn bepaald voor het geval van «conflict», van «mogelijkheid van conflict» en van «strijdigheid» tussen wet en decreet of tussen decreten⁽¹⁴³⁾.

De Grondwet verleent aan de decreten van de cultuurraden uitdrukkelijk «kracht van wet», wat in de geest van de grondwetgever het decreet op gelijke voet plaatst met de wet. Maar zij hebben slechts «kracht van wet» in de gebieden die de Grondwet uitdrukkelijk vermeldt⁽¹⁴⁴⁾. Wanneer het decreet *culturele aangelegenheden*, *onderwijs* of *culturele samenwerking* (hetzij tussen de gemeenschappen, hetzij in internationaal opzicht) betreft, heeft het «kracht van wet» niet alleen in een eentalig taalgebied, maar eveneens in het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad, uitsluitend ten aanzien van de instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden geacht enkel te behoren tot de cultuurgemeenschap waarvan de Raad

de norm heeft vastgesteld. Wanneer het decreet daarentegen het gebruik der talen regelt, heeft het alleen «kracht van wet» in een eentalig gebied waarvan sommige gemeenten aan de taalgrens afgescheiden zijn en zonder toepassing te kunnen vinden op diensten of instellingen waarvan de activiteit verder reikt dan dit eentalig gebied of aan meer dan één cultuurgemeenschap gemeen is.

De uitdrukking «kracht van wet» heeft hier niet dezelfde draagwijdte als in de wetten op de buitengewone machten van 7 september 1939⁽¹⁴⁵⁾, 14 december 1944 en 20 maart 1945⁽¹⁴⁶⁾, waarin de besluitwetten akten van de uitvoerende macht bleven, maar dan akten van dezelfde waarde als een wet, die niet meer geheel onderworpen waren aan het bij artikel 107 van de Grondwet ingesteld toezicht, daar hun overeenstemming met de opdrachtswet alleen door de rechter werd getoetst⁽¹⁴⁷⁾. De Koning was gemachtigd om besluiten te nemen waarvan de rechtsgevolgen dezelfde waren als die van de besluitwetten van tijdens de oorlog 1914-1918⁽¹⁴⁸⁾.

Wat de vorm betreft, onderscheidt het decreet zich van de wet door het orgaan waarvan het uitgaat. Het wordt niet vastgesteld door «de wetgevende macht», van welke noch de samenstelling noch de procedure is gewijzigd, en «die gezamenlijk door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat wordt uitgeoefend»⁽¹⁴⁹⁾. Het is het werk van een autonome politieke gemeenschap en van de Koning⁽¹⁵⁰⁾. Deze gemeenschap is door de Grondwet tot een instelling gemaakt⁽¹⁵¹⁾; zij is noch de Staat noch een ondergeschikte instelling.

Men zal voortaan een onderscheid maken tussen de «nationale» wetgever en de «culturele» wetgever⁽¹⁵²⁾.

In culturele zaken, zowel als bij de uitoefening van de wetgevende macht, beschikt de Koning over het recht van initiatief; dit behoort ook toe aan de leden van de cultuurraden⁽¹⁵³⁾.

Zoals de wet, wordt het decreet bekrachtigd en afgekondigd door de Koning⁽¹⁵⁴⁾. Het wordt bekendgemaakt in de taal van de cultuurraad waarvan het uitgaat, «samen met een vertaling in de taal gebruikt voor de decreten van de andere cultuurraad»⁽¹⁵⁵⁾. Het is verbindend de tiende dag na die van zijn bekendmaking in het «Belgisch Staatsblad»⁽¹⁵⁶⁾.

Uitvoeringsbesluiten van de decreten.

Daar de cultuurraden geen uitvoerende macht hebben⁽¹⁵⁷⁾, zal de Koning de besluiten nemen en verordeningen vaststellen die tot uitvoering van de decreten nodig zijn⁽¹⁵⁸⁾. Ofschoon artikel 67 van de Grondwet niet in de herzieningsverklaring voorkomt onder de te herziene bepalingen⁽¹⁵⁹⁾ en ofschoon zowel uit de Grondwet zelf⁽¹⁶⁰⁾ als uit de opzet van de wet van 3 juli 1971 voortvloeit dat het decreet verschilt van de wet, heeft de grondwetgever artikel 67 vermeld onder de artikelen van de Grondwet «die van toepassing zijn op de decreten». Omtrent de regelmatigheid van die procedure moet voorbehoud worden gemaakt.

Uit het feit dat de grondwetgever een nieuwe wijze van wetgeving heeft ingevoerd en geïnstitutionaliseerd, was af te leiden dat de Grondwet noodzakelijk een regeling moest treffen voor de uitvoering bij verordening van de decreten. Dit heeft hij op bescheiden wijze gedaan; van deze hervorming blijkt immers alleen door de vermelding van artikel 67 in de korte opsomming van de grondwetsbepalingen die van toepassing zijn op de decreten waarvan sprake in artikel 59 bis; geen gewag wordt ervan gemaakt in de voorbereiding van de herziening. Maar verwijzen naar artikel 67 van de Grondwet wil zeggen dat de uitvoeringsverordeningen van de decreten door de Koning, en dus in de vorm van een koninklijk besluit worden vastgesteld.

De Koning voert de beslissingen van de cultuurraden uit niet allen door ze uit te vaardigen⁽¹⁶¹⁾, maar ook door de uitoefening van zijn verordenende bevoegdheid.

Het uitvoeringsbesluit van het decreet wordt genomen onder de verantwoordelijkheid van een minister, aan wie de cultuurraad geen rekenschap kan vragen⁽¹⁶²⁾; de minister is immers niet verantwoordelijk tegenover de cultuurraad; artikel 13, lid 4, van de wet van 21 juli 1971 zegt zulks uitdrukkelijk.

De verantwoordelijkheid van de ministers heeft dus plaats tegelijk op het terrein van artikel 69 en op dat van artikel 67 van de Grondwet⁽¹⁶³⁾. Zoals reeds is gezegd⁽¹⁶⁴⁾, neemt de minister tegenover het Parlement de verantwoordelijkheid op zich voor de uitvaardiging en bekrachtiging van het decreet, zoals hij zal doen voor de uitvoeringsmaatregelen die het decreet vereist.

Daar de Koning bevoegd is om de besluiten ter uitvoering van de decreten te nemen, zal de Regering, d.w.z. de Ministerraad, in ruime mate als scheidsrechter optreden bij de uitoefening van de culturele autonomie. De uitvoerende macht zal het decreet uitleggen door uitvoeringsmaatregelen te nemen, die min of meer verreichend zijn en die aldus bepalen tot waar de werking van het decreet zich zal uitstrekken.

De wet zegt weliswaar dat «de politieke verantwoordelijkheid van de ministers tot het exclusief domein van de Wetgevende Kamers blijft behoren»⁽¹⁶⁵⁾, maar de cultuurraden kunnen vragen dat de ministers tegenwoordig zijn⁽¹⁶⁶⁾ en het is dus zeker dat zij niet onverschillig zouden blijven voor de verplichting van de minister zich te laten leiden door de rechten en belangen die het decreet tot doel heeft te regelen, overeenkomstig het decreet zelf, enerzijds, en de wetten anderzijds, wanneer hij de nodige verordeningmaatregelen ter uitvoering van het decreet neemt.

De verordenende bevoegdheid, die een aanvulling van de decreten is, moest trouwens aan de Koning worden toegekend. De bevoegdheid om bij verordening een wetgevende akte uit te voeren is immers verbonden aan de bevoegdheid om deze handeling af te kondigen. Op nationaal vlak, omdat de Koning «hoofd van de uitvoerende macht» is⁽¹⁶⁷⁾, kondigt hij de wetten af⁽¹⁶⁸⁾, wat een manier is om de uitvoering die door de akte van afkondiging wordt bevolen mogelijk te maken.

Het kan gebeuren dat de uitvoering door een bestuursmaatregel niet volstaat om de wet toepasselijk te maken, ze haar doel ten volle te doen bereiken en haar gevolgen te doen hebben; de wet kan verordenende maatregelen vergen om haar draagwijdte te bepalen en ze aan te vullen, binnen de grens van de door haar gestelde regels; ook dat is een manier om de wet uit te voeren.

Dit geldt eveneens voor het decreet. Een oplossing was hier enkel te vinden in een beroep op de hoge nationale instellingen: niet alleen hebben de cultuurgemeenschappen geen grondgebied, maar de uitvoering en de toepassing van de decreten kunnen buiten het respectieve Nederlandse en Franse taalgebied liggen. Zij hebben betrekking op instellingen en regelen hun bevoegdheden. Er zijn ook mensen mee gemoed. De uitvoering van decreten verschilt dus van de uitvoering van de wetgevingen der Staten verenigd in een federale Staat, in welk geval elke wetgeving alleen in de betreffende deelstaat toepasselijk is.

* * *

De verordenende besluiten, uitvoeringsmaatregelen van de decreten, staan, zoals elke verordenende bepaling, krachtens artikel 107 van de Grondwet aan de beoordeling van de hoven en rechtbanken, die de wetten en decreten

onder hun toezicht moeten toetsen aan de Grondwet, gelijk het de taak van de Raad van State, afdeling administratie zal zijn, de hem bij artikel 9 van de wet van 23 december 1946 verleende bevoegdheid, in de uitoefening van zijn macht tot nietigverklaring, op deze verordenende besluiten uit te oefenen.

Het toezicht op de overeenstemming van het verordenend besluit dat de Koning ter uitvoering van een decreet van de cultuurraad heeft genomen, sluit de interpretatie van het decreet zelf in. Dit is de taak van de rechter. Ofschoon dus, volgens de opzet van de wet, de rechter in ruime mate ter zijde is gelaten voor de uitlegging van het decreet met betrekking tot de beoordeling van de respectieve bevoegdheid van de cultuurraad en van de nationale wetgever, dient hij niettemin dit decreet uit te leggen, wat noodzakelijk een element van zijn redenering bij het toetsen van het uitvoeringsbesluit aan het decreet is. Het zal ons moeilijk zijn een onderscheid te maken tussen de ene en de andere interpretatie van hetzelfde decreet⁽¹⁶⁹⁾ en het gevaar van tegenstrijdigheid te vermijden.

Wanneer de rechter het decreet uitlegt en zodoende een « vraag » doet rijzen « betreffende (een) strijdigheid tussen een wet en (dit) decreet of tussen decreten van de Nederlandse cultuurraad en van de Franse cultuurraad », kan het nodig zijn een lange en ingewikkelde procedure te voeren, die, als gezegd, in de artikelen 14 tot 21 van de wet van 3 juli 1971 geregeld is⁽¹⁷⁰⁾.

Daar de culturraden geen eigen uitvoerende macht hebben, is het de vraag welke de grens van hun bevoegdheden is tegenover de uitvoerende macht van de centrale macht, d.w.z. tegenover de Koning. De Koning maakt krachtens artikel 67 de verordeningen en besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Verder reiken zijn bevoegdheden niet. Onder de « op de decreten toepasselijke » bepalingen⁽¹⁷¹⁾ heeft de grondwetgever geen melding gemaakt van artikel 78 van de Grondwet, luidens hetwelk de Koning geen andere macht heeft dan « die welke (...) de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen ». Er is dus een op de Grondwet berustende dubbele reden om de bevoegdheid van de Koning met betrekking tot de decreten van de culturraden te beperken tot de verordenende bevoegdheid. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de bevoegdheden van de culturraden toegewezen bevoegdheden zijn⁽¹⁷²⁾. Zij gelden niet voor de aangelegenheden die door de Grondwet zijn toegewezen aan andere instellingen, voor die welke door de wet worden geregeld, en voor de instellingen van de provincies en de gemeenten, overeenkomstig de artikelen 108, 108 bis, §§ 1 en 3, en 108ter, § 4.

Wanneer over een decreet door de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State een « regelings-arrest » is gewezen dat de Kamers niet hebben nietig verklaard⁽¹⁷³⁾ en dat tot niet-grondwettelijkheid ten aanzien van artikel 59 bis van de Grondwet concludeert, naar aanleiding van het conflict, de mogelijk van conflict of de strijdigheid met een wet, moet het uitvoeringsbesluit van dit decreet geacht worden stilzwijgend te zijn opgeheven vanaf de opheffing van het decreet die krachtens artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 beslist is.

Bij de beoordeling of een uitvoeringsverordening van een opgeheven wetsbepaling geldig blijft, moet een onderscheid worden gemaakt naargelang de opgeheven wet al dan niet gevolgd wordt door een andere wet over hetzelfde onderwerp. Volgt geen nieuwe wet op de opgeheven wet, dan vervallen met die opheffing haar uitvoeringsbesluiten, omdat zij voortaan zonder reden van bestaan zijn. Wanneer daarentegen een nieuwe wet in de plaats van de opgehevene treedt en haar toepassingsfeer in stand houdt of uitbreidt, en wanneer anderzijds het uitvoeringsbesluit of

-reglement niet onverenigbaar is met de nieuwe wet wordt het uitvoeringsbesluit geacht in werking te zijn gebleven⁽¹⁷⁴⁾.

Brengt men die beginselen van uit het legislatief gebied over naar dat van de decreten der culturraden in het bij artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 bepaalde geval waarin het decreet wordt opgeheven, omdat de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de wet viel, dan ziet men dat, per definitie, het opgeheven decreet niet door een ander wordt vervangen; bijgevolg dient te worden aangenomen dat het uitvoeringsbesluit moet worden geacht als uitvoeringsmaatregel van het decreet te zijn opgeheven, daar het geen reden van bestaan en geen grondslag meer heeft.

Men kan evenwel de vraag opwerpen of het besluit dat in beide gevallen door de Koning wordt genomen, niet kan voortbestaan als uitvoeringsmaatregel van de wet die hetzelfde onderwerp zou hebben als dat van het nietigverklarde decreet waarmee zij in strijd was.

Wanneer ter uitvoering van voornoemd artikel 21 een decreet wordt aangenomen, dat niet bestemd is om een bepaling op te heffen, maar wel om ze « in overeenstemming te brengen », zal het inwerkingblijven van het uitvoeringsbesluit afhankelijk zijn van de draagwijdte van dat « inovereenstemmingbrengen ».

In de tussenperiode schijnt het uitvoeringsbesluit in alle gevallen geldig te moeten blijven.

Voorkoming van het conflict tussen decreet en wet of tussen decreten. Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Optreden van de Kamers.

Hoewel het decreet een bevoegdheidsautonomie geniet waaraan geen afbreuk mag worden gedaan en het, luidens § 4 van artikel 59 bis van de Grondwet, een gelijke « kracht » heeft als de wet⁽¹⁷⁵⁾, staat de wetgevende bevoegdheid van de Nederlandse en de Franse cultuurraad onder het gezag van de Kamers. Artikel 11 van de wet van 3 juli 1971 bepaalt immers: « Indien, volgens het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, een voorontwerp of voorstel van decreet of een amendement op een ontwerp of voorstel van decreet de bevoegdheid van de cultuurraad te buiten gaat, kan de betwiste bepaling slechts na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers door de betrokken cultuurraad worden aangenomen »⁽¹⁷⁶⁾.

De afdeling wetgeving van de Raad van State en naderhand de Kamers doen enkel en alleen uitspraak om de respectieve bevoegdheid van de wet en van het decreet te handhaven. En logischerwijze wordt krachtens de artikelen 10 en 11 van de wet de nieuwe tekst getoetst aan een bestaande wetgeving. Is er geen overschrijding van bevoegdheid, dan hebben beide normen dezelfde « kracht ». Blijkt daarentegen uit dit dubbel toezicht dat het ontwerp, voorstel of amendement buiten de bevoegdheid van de cultuurraad vallen, dan is er geen decreet⁽¹⁷⁷⁾ en komt de vraag van de rangorde van de twee normatieve regels evenmin ter sprake.

Is het advies van de afdeling wetgeving dus, zoals de h. Michel Dumont meent « een opschortend vetorecht »⁽¹⁷⁸⁾, waarbij de Kamers het laatste woord hebben?

Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, of zij zich vóór of tegen de bevoegdheid van de cultuurraad uitspreekt, en, in dit laatste geval, onverschillig of dit advies al dan niet gevolgd is door een « gunstig besluit van de Wetgevende Kamers », is slechts een maatregel tot voorkoming van conflicten en niet een maatregel tot regeling ervan⁽¹⁷⁹⁾. Het optreden van de Kamers kan niet worden gelijkgesteld met de uitlegging van overheidswege: deze is de taak van de « wetgevende macht » en niet van de Kamers; zij geldt voor de wetten en niet voor de decreten; a fortiori vindt zij geen toepassing op ontwerpen, voorstellen van decreet of amendementen op een decreet.

Men moet zich afvragen wat de juridische draagwijdte is van het krachtens artikel 10 van de wet door de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven advies en van het besluit dat krachtens artikel 11 door de Kamers genomen wordt.

Wanneer de Raad van State van oordeel is dat het voorontwerp, voorstel of amendement de bevoegdheid van de cultuurraad niet overschrijden, treden de Kamers niet op *in dit stadium* van het voorkomen. Desondanks behouden zij de macht om de cultuurraden in de toekomst binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheid te doen blijven. De tussenkomst van de Raad van State is en blijft een advies dat noch de Kamers, noch de rechter, noch de partijen kan binden.

Wanneer de Raad van State van oordeel is dat het ontwerp, voorstel of amendement de bevoegdheid van de cultuurraad overschrijden, moeten de Kamers zich noodzakelijk uitspreken, zoals gezegd in artikel 11. Zij delen de zienswijze van de Raad van State of nemen daarentegen een «gunstig besluit» aan. In beide gevallen licht de Raad van State de Kamers slechts voor, maar de beslissing berust bij hen alleen. Ook hier is de akte van de afdeling wetgeving van de Raad van State enkel een advies.

Dezelfde vraag rijst voor het besluit van de Kamers, waarvan sprake is in artikel 11 van de wet van 3 juli 1971. Hier gaat het evenmin om een definitieve uitlegging; noch de rechter, noch de partijen zijn er in de toekomst door gebonden. Is het besluit van de Kamers niet gunstig, dan kan de procedure van totstandkoming van het decreet voortgezet worden. Dit is de enige draagwijdte van dit besluit.

Overigens zal pas na het gunstige besluit het werk van de cultuurraad een aanvang nemen wanneer het gaat om een ontwerp van decreet, of worden voortgezet wanneer het gaat om een voorstel van decreet. Heeft men opgemerkt dat gelijk welke wijziging in de door de Wetgevende Kamers aangenomen tekst iedere betekenis kan ontnemen aan hun besluit, met betrekking tot een vermoeden van overeenstemming met artikel 59 bis van de Grondwet.

Maar zelfs wanneer de tekst, waarvoor de Wetgevende Kamers een gunstig besluit hebben aangenomen, ongewijzigd goedgekeurd wordt door de Cultuurraad, kan niet worden gezegd dat er een onweerlegbaar vermoeden van overeenstemming met artikel 59 bis van de Grondwet bestaat. Tenzij men van mening is dat, na het gunstig besluit van de Kamers, de werkzaamheden van de cultuurraad niet meer kunnen leiden tot verduidelijking van de betekenis van de tekst, zoals de Kamers hem hebben begrepen bij de beoordeling van wat slechts een ontwerp, voorstel of amendement was, moet men aannemen dat bij de besprekingen in die Raad sommige uitdrukkingen een andere zin en draagwijdte zouden kunnen krijgen dan de Wetgevende Kamers eraan hebben toegekend. In beginsel echter moet de tekst worden verstaan in de zin die de stellers eraan willen geven.

Behoeft er ten slotte geen acht te worden geslagen op artikel 13 van de wet van 3 juli 1971, luidens hetwelk de Ministerraad het recht heeft de zaak bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State aanhangig te maken? Sluit deze procedure niet in dat het kan gebeuren dat de strijdigheid met artikel 59 bis van de Grondwet niet aanstonds aan de dag treedt, zelfs voor de Ministerraad, die nochtans moet zorgen voor het evenwicht tussen de culturele autonomie en de bevoegdheden van de centrale Staatsorganen⁽¹⁸⁰⁾? De Kamers kunnen zich vergist hebben bij hun beoordeling; zij kunnen van mening veranderen, als waar is wat gezegd wordt in het aanvullend verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp dat de wet van 3 juli 1971 zou worden: «Men verlieze daarbij echter niet uit het oog dat bij de beoordeling van de in dit ontwerp

bedoelde prejudiciële geschillen vaak politieke beweegredenen zullen spelen»⁽¹⁸¹⁾.

Ongetwijfeld leveren het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en het besluit van de Kamers een vermoeden op, maar geen van beide bindt de rechter. Het kan voorkomen dat op dit gebied waar, zoals de ervaring leert, de passies heersen, partijen zich niet neerleggen bij de conclusies van deze adviesprocedure, die de wetgevende bevoegdheden van de Cultuurraden beperkt maar noch de mogelijkheid van conflict, noch de «conflicten» noch de «strijdigheden» wegneemt.

Indien dus de rechter, kennis nemend van een geschil waarbij, n.a.v. het decreet over het ontwerp, voorstel of amendement waarvan het advies van de Raad van State is ingewonnen, de bevoegdheid van een van de cultuurraden of van de wetgever in het geding komt, acht dat hij die vraag moet beantwoorden om te beslissen, zal hij, onder de voorwaarden bepaald bij artikel 14 van de wet van 3 juli 1971, de zaak aanhangig maken bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. Maar hij is niet verplicht zulks te doen⁽¹⁸²⁾; hij moet zich alleen tot de Raad van State wenden indien hij acht dat het «antwoord op deze vraag noodzakelijk (is) voor zijn beslissing» en indien hijzelf niet bij machte is de hem voorgelegde rechtsregel te interpreteren, zonder de respectieve bevoegdheid van de Cultuurraad en van de Wetgevende Macht, gelet op artikel 59 bis van de Grondwet ter sprake te brengen.

* * *

Deze procedure kan aanleiding geven tot andere moeilijkheden en de inwerkingtreding van het decreet der Cultuurraden vertragen.

Men kan zich afvragen of de minister, tot wiens bevoegdheid de in het decreet geregelde aangelegenheid behoort⁽¹⁸³⁾ maar die tegenover het Parlement niet verantwoordelijk is voor de handelingen van de Raad, moet tussenkomen in de Kamers in de loop van de procedure van artikel 11. Aangenomen moet worden dat hij in alle gevallen kan tussenkomen, zoals bepaald in artikel 88 van de Grondwet⁽¹⁸⁴⁾. Maar, indien hij bij de desbetreffende besprekingen in een van beide Kamers het woord neemt, kan het gebeuren dat zijn opvatting niet overeenstemt met die van de cultuurraad van wie het decreet uitgaat, betreffende diens bevoegdheid⁽¹⁸⁵⁾. Door deze houding aan te nemen, zou de minister politiek verantwoordelijk worden tegenover het Parlement.

De regering kan de zienswijze van de cultuurraad delen; zij kan daarentegen ook van oordeel zijn dat de raad ertoe neigt zijn bevoegdheid te buiten te gaan.

Als slechts één van de Kamers geen «gunstig besluit» aanneemt, wordt het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State een veto⁽¹⁸⁶⁾. Voor het «gunstig besluit van de Kamers» eist de wet geen bijzondere meerderheid en geen tussenkomst van de taalgroepen. De meerderheid die moet beslissen dat, in strijd met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de Cultuurraad zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan, mag uitsluitend daarvoor tot stand komen. Zij kan verschillend zijn in de twee Kamers. Het kan ook gebeuren dat de Kamers worden ontbonden of dat de Regering ontslag neemt tussen de stemmingen in elk van beide Kamers.

De aard en de draagwijdte van de toetsing aan de Grondwet door de afdeling wetgeving van de Raad van State, verschillen naargelang deze betrekking heeft op de overeenstemming van de decreten met artikel 59 bis van de Grondwet, of met andere grondwettelijke bepalingen. In het eerste geval heeft het advies enigszins een dwingend karakter: wanneer immers de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld heeft dat de Cultuurraad hierbij zijn bevoegdheid is te buiten gegaan, kan het decreet niet

worden aangenomen dan na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers. In het tweede geval heeft het advies geen dwingende kracht.

* * *

Het kan gebeuren dat de afdeling wetgeving van de Raad van State zich over de mogelijkheid van een bevoegdheidsconflict tussen de wet en het decreet moet uitspreken in het geval van een ontwerp of voorstel van wet, en dus buiten de procedure van de artikelen 10 en 11 van de wet van 3 juli 1971. Zo is een bij de Kamer ingediend wetsvoorstel tot wijziging van de regeling inzake aansprakelijkheid voor en herstel van de door grof wild aangebrachte schade⁽¹⁸⁷⁾ tot advies verwezen naar de afdeling wetgeving van de Raad van State om te weten of het voorstel, onder de bevoegdheid van de Kamers of van de Cultuurrad viel, daar twee Kamerleden de mening hadden geuit dat het niet uitgesloten was dat deze aangelegenheid tot de « sport » en de « vrijetijdsbesteding » moest worden gerekend⁽¹⁸⁸⁾, hoewel het zeker lijkt dat het voorstel betrekking had op een aansprakelijkheidsprobleem. Om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is ook verzocht aangaande wetsvoorstellen naar aanleiding waarvan de Senaatscommissie van Justitie zich had afgevraagd of zij de bevoegdheid van de cultuurraden niet overlapt; een ervan betreft de taal waarin de eed moet worden afgelegd⁽¹⁸⁹⁾, een ander, het gebruik van de talen in de gemeenteraden, federatieraden en agglomeratieraad. Het advies van de afdeling wetgeving is door de Minister van Nederlandse Cultuur ook gevraagd over een ontwerp van decreet betreffende de Nederlandstalige openbare bibliotheken⁽¹⁹⁰⁾. Te dier gelegenheid heeft de voornoemde Senaatscommissie geoordeeld dat het systeem tot voorkoming van bevoegdheidsconflicten tussen de Wetgevende Kamers en de Cultuurraden zou dienen te worden verbeterd, inzonderheid m.b.t. de ontvankelijkheid van ontwerpen en voorstellen van wet of decreet.

De Wet en het Decreet.

Beroep tot uitschakeling van conflicten tussen wet en decreet of tussen decreten.

De grondwetgever, die de cultuurgemeenschappen had ingesteld en aan ieder een vertegenwoordigende instelling met normatieve bevoegdheid had gegeven, was verplicht mechanismen en procedures in te voeren om de nieuwe positiefrechtelijke regels, door deze instellingen vastgesteld, te doen naleven. Deze taak heeft hij opgedragen aan de wetgever, zonder hem een bijzondere meerderheid op te leggen. Artikel 59 bis bepaalt in paragraaf 8: « De wet stelt de procedure in om de conflicten tussen de wet en het decreet, alsook tussen de decreten, te voorkomen en te regelen... »⁽¹⁹¹⁾.

De op te lossen vraag is of de nationale wetgever en de cultuurraden binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden zijn gebleven, zoals deze zijn bepaald bij artikel 59 bis van de Grondwet en bij de wet van 21 juli 1971, die met bijzondere en versterkte meerderheid is aangenomen.

Ten einde de inachtneming van die grenzen te verzekeren en conflicten te voorkomen, heeft de wetgever, als hiervoren uiteengezet⁽¹⁹²⁾, overeenkomstig artikel 59 bis paragraaf 8, van de Grondwet de *preventieve* procedure versterkt, door tussenkomst van de afdeling wetgeving van de Raad van State en van de Wetgevende Kamers⁽¹⁹³⁾. Voorts heeft hij, ter *regeling* van conflicten tussen wet en decreet en tussen decreten van de cultuurraden, in de Raad van State⁽¹⁹⁴⁾ een « afdeling bevoegdheidsconflicten » opgericht en twee procedures aldaar ingesteld.

Conflicten kunnen voor de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State worden gebracht, hetzij door de Ministerraad⁽¹⁹⁵⁾, hetzij, om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen, door de hoven en rechtbanken of door ieder ander rechtscollege⁽¹⁹⁶⁾, met uitsluiting van het Hof van cassatie⁽¹⁹⁷⁾.

In het eerste geval wordt er rechtstreeks een verzoekschrift ondertekend door de Eerste Minister, aan de Raad van State gericht door de Ministerraad, wanneer deze van oordeel is « dat er een *conflict* of een *mogelijkheid van conflict* bestaat ». Uit de context moet afgeleid worden dat de werkgever een *conflict* of een *mogelijkheid van conflict* inzake *bevoegdheid*⁽¹⁹⁸⁾ tussen een wet en een decreet of tussen decreten heeft op het oog gehad. Bedoeld wordt hier het « abstract conflict tussen rechtsregels », zoals professor Delpérée schrijft⁽¹⁹⁹⁾, afgezien van alle rechtsvordering die een echte tegenstrijdigheid aan het licht zou hebben gebracht. Het conflict is niet *sub judice*. De Ministerraad is van oordeel dat er een conflict bestaat tussen een wet en een decreet of tussen decreten, daar dezelfde aangelegenheid hem schijnt geregeld te zijn door de twee positiefrechtelijke regels waarvan er een door een onbevoegd of onbevoegd geworden wetgever is gegeven. De raad neemt het initiatief en legt de zaak voor aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. De wetgever heeft zelfs bepaald dat de Ministerraad de zaak aanhangig kan maken in geval van « *mogelijkheid van conflict* », wanneer het conflict slechts *virtueel*, maar misschien nakend is⁽²⁰⁰⁾. In de Commissie voor de grondwetsherziening heeft men gesproken van de « dreiging van een nakend conflict, die zo ernstig is dat ze virtueel gelijkgesteld mag worden met een bestaand conflict »⁽²⁰¹⁾. In tegenstelling met een bestaand conflict, kan de mogelijkheid van conflict rijzen uit één enkele wet of één enkel decreet, dat met overschrijding van bevoegdheid is genomen⁽²⁰²⁾ en met artikel 59 bis van de Grondwet in strijd is⁽²⁰³⁾.

De Ministerraad zal zijn verzoek steeds op objectieve gegevens gronden.

In het tweede geval, gaat het niet om een verzoek, maar om een « prejudiciële vraag »⁽²⁰⁴⁾ gesteld door een hof of een rechtbank of door een administratief gerecht waarvoor een rechtsvordering aanhangig is. De wet bepaalt dat de rechter de « vragen betreffende de *strijdigheid* tussen een wet en een decreet of tussen decreten » vóór de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State brengt om uitspraak te doen « bij wijze van prejudiciële beslissing ». De vraag wordt voor de afdeling bevoegdheidsconflicten aanhangig gemaakt door een « beslissing tot verwijzing » die niet vatbaar is voor beroep⁽²⁰⁵⁾. Deze beslissing « schort de procedure en de verjaring op »⁽²⁰⁶⁾. De opschorting van de verjaring duurt voort, overeenkomstig de beginselen van de strafrechtspleging zolang de wet of de beslissing van de rechter in de weg staat⁽²⁰⁷⁾.

Maar de rechter brengt de vraag niet automatisch bij de afdeling bevoegdheidsconflicten aan, wanneer het middel vóór hem wordt opgeworpen. Als hij het mogelijk acht, mag hij wet en decreet zelf interpreteren⁽²⁰⁸⁾. De rechter maakt de zaak bij de genoemde afdeling van de Raad van State slechts dan aanhangig « wanneer (hij) het antwoord op deze vraag *noodzakelijk acht* voor zijn beslissing ». De hier bedoelde strijdigheid is een strijdigheid tussen de respectieve *bevoegdheid* van de twee wetgevers inzake dezelfde aangelegenheid.

De rechter kan dus, zoals in zijn grondwettelijke taak besloten ligt, de aangevoerde strijdigheid uitschakelen door zijn interpretatie van het decreet of de decreten die ingeroepen zijn of ten gedinge staan. Indien evenwel een strijdigheid van bevoegdheid onvermijdelijk aan de dag treedt tussen wet en decreet of tussen decreten betreffende de aangelegenheid die door de rechter moet worden beslist, dan is deze *verplicht* de vraag aan de afdeling

bevoegdheidsconflicten van de Raad van State voor te leggen ⁽²⁰⁹⁾. Hier echter moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Beide zijn ingegeven door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, bij de uitlegging en de toepassing van artikel 177 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, waarnaar de voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 verwijst: 1° Nodig is dat een vraag betreffende zodanige strijdigheid bij de rechter rijst; bedoeld wordt hier een pertinente vraag ⁽²¹⁰⁾, rechtstreeks in verband staande met de tegenstrijdigheid die de wetgever heeft willen uitschakelen; zij behoeft niet noodzakelijk uit te gaan van een der partijen; zij kan ambtshalve worden opgeworpen. 2° Het antwoord op deze vraag moet noodzakelijk zijn om de beslissing van de rechter mogelijk te maken.

Ingeval de rechter het nodig acht zich tot de afdeling bevoegdheidsconflicten te wenden, moet hij nauwkeurig zeggen waarin voor hem de tegenstrijdigheid bestaat. Hij zal evenwel voorzichtig zijn bij zijn beoordeling van de tegenstrijdigheid; de Raad van State en de beide Wetgevende Kamers kunnen achtereenvolgens zijn standpunt afwijzen.

* * *

Naar de opvatting van de wetgever schijnt de kennisgeving van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State slechts plaats te hebben, enerzijds in het algemeen belang, op initiatief van de Ministerraad, en anderzijds door de prejudiciële vraag van de rechter die incidenteel een tegenstrijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten moet oplossen.

In de parlementaire voorbereiding wordt nergens gezegd dat, op grond van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 en van artikel 14 van de wet van 3 juli 1971, een particulier een vraag onrechtstreeks voor de afdeling bevoegdheidsconflicten kan brengen, wanneer er een strijdigheid bestaat tussen een decreet en een wet en er een uitvoeringsmaatregel door de Koning is genomen. En toch schijnt het zeker, dat wanneer voor een decreet — of een wet — een uitvoeringsbesluit is getroffen, de geldigheid van het decreet — of van de Wet — onrechtstreeks in het geding kan worden gebracht door ieder die bewijst dat hij belang heeft bij de nietigverklaring van de uitvoeringsmaatregel. Wanneer die belanghebbende een rechtsvordering tot nietigverklaring van de uitvoeringsmaatregel instelt voor de afdeling administratie van de Raad van State, zal dan deze afdeling, aan wie de tegenpartij het decreet — of de wet — zou tegenwerpen, de zaak niet moeten aanhangig maken bij de afdeling bevoegdheidsconflicten, om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen, indien het antwoord op deze vraag noodzakelijk is om haar beslissing te wijzen?

Procedures voorafgaand aan de regeling van het conflict of van de strijdigheid tussen wet en decreet of tussen decreten. Afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. Wetgevende Kamers.

De procedure, of zij nu is gevoerd op verzoek van de Ministerraad krachtens artikel 13 van de wet, ofwel op een prejudiciële vraag van een rechter overeenkomstig artikel 14, leidt tot een *regelingsarrest* van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State ⁽²¹¹⁾. Dit arrest verkrijgt executoriale kracht, behoudens nietigverklaring door beide Wetgevende Kamers binnen negentig dagen, te rekenen van de kennisgeving daarvan aan de voorzitter van elke Kamer ⁽²¹²⁾.

De wetgever heeft zowel de beslissingen, door de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State op verzoek van de Ministerraad genomen, als die op de pre-

judiciële vraag van een rechter « *regelingsarresten* » geheven. Uit de wet zelf, die de juiste draagwijdte en het gezag ervan bepaalt, blijkt dat, te oordelen naar een vaste rechtsterminologie, de term oneigenlijk gebruikt is ⁽²¹³⁾.

Weliswaar vertoont de beslissing van de afdeling bevoegdheidsconflicten enige analogie met het « *arrêt de règlement* » uit het Ancien Régime, maar toch blijkt de nieuwe betekenis die de wet eraan geeft, grotelijks te verschillen van het begrip, zoals het in de rechtsgeschiedenis is vastgelegd.

Bij de beoordeling van de draagwijdte en van de gevolgen van het « *regelingsarrest* », zal de rechter zich hoeden voor de dubbelzinnigheid, die in deze approximatieve benaming haar oorsprong zou vinden ⁽²¹⁴⁾ ⁽²¹⁵⁾.

Men kan zich afvragen of het niet redelijk is dat de partijen in het geding vóór het gerecht waarvan de prejudiciële vraag uitgaat, zouden toegelaten worden tot de procedure voor de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. Het is trouwens mogelijk dat de vraag vóór de rechter gesteld werd door een van die partijen.

Tegelijk met de kennisgeving van het arrest aan de voorzitter van elke van de Kamers, wordt het ter kennis gebracht van de Eerste Minister; deze legt het voor aan de Ministerraad, die een met redenen omkleed advies moet geven aan de Kamers, wier taak het is zich over het *regelingsarrest* uit te spreken en dit in voorkomend geval nietig te verklaren (art. 15). De grondwetgever heeft in de regeling van vragen welke binnen de bevoegdheid van de cultuurraden vallen een zeker evenwicht willen brengen door de Ministerraad, die voortaan paritair is samengesteld, eventueel met uitzondering van de Eerste Minister ⁽²¹⁶⁾, tweemaal te betrekken bij de procedure van de conflicten tussen wet en decreet of tussen decreten ⁽²¹⁷⁾. Hier ook, zoals wanneer de Koning een uitvoeringsbesluit van het decreet vaststelt ⁽²¹⁸⁾, neemt de Regering, d.w.z. per slot van rekening en in de werkelijkheid de Ministerraad, deel aan de arbitrage tussen de nationale wetgever en de cultuurraden.

Na inwinning van het advies van de Ministerraad, hebben de Kamers aldus, in de uitoefening van hun macht van toezicht, het recht om het *regelingsarrest* van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State te vernietigen, met dien verstande dat hun beslissing moet vallen binnen negentig dagen ⁽²¹⁹⁾. Maar zij vermogen alleen het arrest *nietig te verklaren* of, na kennisgeving van het advies van de Ministerraad, geen gebruik te maken van hun recht tot nietigverklaring (art. 18), d.w.z. zich te *onthouden*. Het lijkt ernaar, dat er moet aangenomen worden dat het zich onthouden van nietigverklaring kan geschieden hetzij door een uitdrukkelijke beslissing van de Kamers, hetzij door eenvoudige onthouding.

Indien slechts één van de Kamers het arrest nietig verklaart, heeft deze beslissing geen gevolg (art. 18). In dit geval, zoals ingeval beide Kamers zich onthouden, verkrijgt het arrest van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State na verloop van de termijn van negentig dagen executoriale kracht (artt. 15 en 18). Het arrest echter of, bij nietigverklaring door de Kamers, de door deze uitgesproken beslissing, heeft eerst gevolg vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* (art. 19).

De beslissing tot nietigverklaring van de Wetgevende Kamers is geen beslissing in hoger beroep. Het is gewoon een uitspraak waarbij de Kamers het *regelingsarrest* nietig verklaren *zonder het door een andere beslissing tot regeling van het conflict te vervangen*. Zij verklaren niet in te stemmen met de oplossing van de Raad van State, maar geven niettemin geen nieuwe oplossing. Wanneer de Raad van State in zijn arrest geoordeeld heeft dat er een conflict is, heeft hij die beslissing gesteund op een bepaalde uitlegging van de wet, van het decreet, van artikel 59 bis van

de Grondwet en van de wet van 21 juli 1971. Als zij dit arrest nietigverklaren zeggen de Kamers niet noodzakelijk, doordat zij van de wet of het decreet een andere uitlegging geven, dat er geen conflict bestaat. Het kan gebeuren dat beide of één van de Kamers oordelen dat er een conflict bestaat, maar dat het niet behoeft te worden opgelost in de zin gewild door de afdeling bevoegdheidsconflicten. De nietigverklaring van het arrest, naar hetwelk er geen conflict bestond, sluit normaal in dat twee normen met elkaar in conflict zijn, maar daarom wordt voor dit conflict nog geen oplossing gebracht. Uit de onderstelling reeds dat de Kamers van mening zouden kunnen verschillen over de aan het conflict te geven oplossing, moet worden afgeleid, dat zelfs in dit geval de nietigverklaring van het arrest van de Raad van State geen antwoord op de prejudiciële vraag van de rechter verschaft.

De Kamers hebben een discretionaire macht om het regelingsarrest van de Raad van State nietig te verklaren⁽²²⁰⁾. Zij zijn niet verplicht hun beslissing te verantwoorden of ze op rechtsoverwegingen te steunen. Zij moeten ze niet in overeenstemming brengen met een bestaande rechtsregel. Het is niet uitgesloten dat hun nietigverklaring op politieke overwegingen stoelt⁽²²¹⁾.

De nietigverklaring door de Wetgevende Kamers is een handeling waardoor zij hun hoog toezicht uitoefenen op de deelname van de Raad van State aan de normatieve functie. In de geest van de wetgever lijkt die handeling niet meer beperkt te zijn dan de handeling van de wetgever in de volle uitoefening van zijn wetgevende macht.

Toetsing van wet en decreet aan de Grondwet.

Met de controle, ingevoerd door de wet van 3 juli 1971 tot vermindering van « conflict » en « strijdigheid » tussen een wet en een decreet of tussen decreten⁽²²²⁾, heeft de wetgever uitdrukkelijk de weg gekozen van toetsing aan de Grondwet van de wetgevende normen en van die welke kracht van wet hebben.

De beslissingen die genomen worden op de controle uitgeoefend krachtens de artikelen 13 en 14 van de wet van 3 juli 1971, kunnen ongetwijfeld krachtens artikel 15 nietig verklaard worden door de Kamers, zodat men kan zeggen dat deze het laatste woord hebben. Dat de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State aldus onder toezicht van de Kamers komt te staan⁽²²³⁾, neemt echter niet weg dat de bij artikel 14 van de wet ingevoerde controle een toetsing van de wet en van het decreet aan de Grondwet is. Het doel zelf van de procedure, die in geval van *conflict* en in geval van *strijdigheid* mogelijk niet verder zal gaan dan het stadium van het « regelingsarrest » van de Raad van State, is het toezicht op de overeenstemming van de twee betwiste normatieve bepalingen — de wet en het decreet — met de §§ 2 en 3 van artikel 59 bis van de Grondwet, waarin de fundamentele regels inzake toekenning van bevoegdheid aan de cultuurraden zijn neergelegd.

Zoals Professor Delpérée schrijft, loopt elke overschrijding onvermijdelijk uit op een grondwettelijk geschil.⁽²²⁴⁾

Het was logisch van de wetgever dat hij, door aanneming van het bij de wet van 3 juli 1971 ingevoerde en georganiseerde stelsel, de toetsing van de grondwettigheid van de wet en van het decreet heeft willen mogelijk maken. Dit stelsel impliceert immers de opsporing en de *vaststelling van de niet-overeenstemming* van een bepaalde wet of een bepaald decreet met de Grondwet. Welnu, het niet-toetsen van de wet werd steeds gesteund op en verantwoord door het *vermoeden van overeenstemming* van de wet met de Grondwet.

Maar deze toetsing van de wetten en decreten zal uitsluitend geschieden in het bestek van artikel 59 bis van de Grondwet en derhalve op het terrein van de respectieve

bevoegdheden van de nationale wetgever en de cultuurraden. Bedoeld toetsingsrecht is tot dit terrein beperkt. Het probleem van de overeenstemming van de wetten en decreten met andere grondwettelijke regels blijft bestaan.

Aldus zou het kunnen zijn dat decreten geacht worden afbreuk te doen aan de vrijheid van mening; het conflict van zulk decreet met artikel 14 van de Grondwet zou buiten de bevoegdheid van de afdeling bevoegdheidsconflicten vallen, zoals dit ook het geval zou wezen voor het conflict van een decreet, dat een goed van het « cultuurpatrimonium » zou laten onteigenen zonder inachtneming van de grondwettelijke waarborgen, met artikel 11 van de Grondwet, of voor het conflict van een decreet, dat men zou beweren het beginsel van de gelijkheid der Belgen voor de wet te schenden, met artikel 6 van de Grondwet. Men kan zich niet verhelen dat die aangelegenheden zeer nauw met elkaar verwant kunnen zijn.

De traditionele bronnen van het positief recht zijn veelvuldiger geworden, met name door de ontwikkeling van het internationaal publiek recht en het aanzienlijk aantal bepalingen van het Europees gemeenschapsrecht, die rechtstreeks een terugslag op het interne recht hebben.

De huidige toestand duldt geen vergelijking met de tijd toen men alleen te maken had met de Grondwet, de wet en de verordenende bepalingen waarnaar de grondwetgever van 1831 verwijst.

Het is niet te verwonderen dat de grondwetgever onder deze omstandigheden de weg van de controle op de grondwettigheid van de regels van wetgevende aard, zij het dan omzichtig, is opgegaan.

Niettegenstaande de grote inspanning, op het gebied van de instellingen en de procedure geleverd in de loop van de voorbereiding van de wetten van 3 en 21 juli 1971, heeft men kennelijk slechts onvolmaakte oplossingen gevonden voor het probleem van de toetsing van wet en decreet, op gebieden die wellicht dicht bij elkaar liggen. Ongetwijfeld zal hier de rechtspraak moeten optreden, maar toch kan men zich afvragen of dit systeem niet aan gevaar voor verwarring blootstaat.

Tijdens de werkzaamheden van de grondwetgevende Kamers en tijdens het tot stand brengen van de wet van 3 juli 1971 heeft men trouwens herhaaldelijk algemenere oplossingen in overweging genomen, waarbij noodzakelijk aan een beroep op de rechtspraak werd gedacht, en de Regering heeft in beginsel daarmee haar instemming getuigd⁽²²⁵⁾.

Regeling van het conflict, naar gelang van het geval, door de wetgevende macht of door de cultuurraad.

Ingeval de Wetgevende Kamers het arrest van de Raad van State waarbij het bestaan van een conflict wordt vastgesteld, niet hebben nietig verklaard, of het arrest waarbij de Raad van State vaststelt dat er geen conflict is, nietig verklaren, bepaalt de wet dat, op initiatief van de Koning, de nationale wetgever of de culturele wetgever optreedt.

Zij treden op om de « naar de Raad van State verwezen bepaling » *op te heffen* of ze *in overeenstemming te brengen*, « hetzij met het regelingsarrest, hetzij met de beslissing van de Wetgevende Kamers ». De indiening van het ontwerp van wet of van het ontwerp van decreet is een verplichting en niet slechts een mogelijkheid. In dit laatste geval zou de tekst geen betekenis hebben gehad, aangezien die mogelijkheid, zoals het initiatief van de parlementsleden (Grondwet, art. 27) en dat van de leden van de cultuurraden (Grondwet, art. 59 bis, § 5), van rechtswege bestaat⁽²²⁶⁾. Het beginsel dat een ontwerp van wet of van decreet tot beëindiging van het conflict moet worden ingediend is met algemene stemmen aangenomen⁽²²⁷⁾.

De *verplichting* voor de Koning een ontwerp van wet bij de Kamers in te dienen is een nieuwe regel in ons intern

grondwettelijk recht. Zij vormt een afwijking van het in artikel 27 van de Grondwet vastgelegde beginsel van het initiatief inzake wetgeving.

Artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 beperkt de indiening van een ontwerp van wet of decreet niet uitdrukkelijk tot het geval waarin er een conflict bestaat. Deze beperking schijnt nochtans te moeten volgen uit het feit dat dit optreden van de nationale wetgever of van de culturele wetgever enkel tot doel heeft aan het conflict definitief een einde te maken ⁽²²⁸⁾. Wanneer er geen conflict is evenwel, is de « naar de Raad van State verwezen bepaling », per hypothese, in overeenstemming én met het arrest van de Raad van State én met de uitlegging die artikel 18 van de wet geeft aan de beslissing van de Kamers. Het ware onredelijk aan te nemen dat, ofschoon aldus juridisch vastgesteld is dat er geen conflict is en er dus « *geregelde zaak* » aanwezig is, de Koning een nieuwe tussenkomst van de nationale wetgever of van de Cultuurraad moet bewerkstelligen ⁽²²⁹⁾.

Welke procedure ook is gevolgd in geval van conflict, mogelijkheid van conflict (art. 13) of strijdigheid (artt. 14, 20) tussen een wet en een decreet of tussen decreten van de Nederlandse en de Franse cultuurraad, de nationale wetgever of de culturele wetgever zal dus *moeten* tussenkomen, wanneer die procedure tot de constatering van het bestaan van een conflict leidt ⁽²³⁰⁾.

De eindoplossing is dus te vinden op het normatief terrein waar het conflict is ontstaan. Dit is logisch in het door de wet ingevoerde stelsel. Voortaan zijn er twee wetgevers: een met algemene bevoegdheid, en een met bijzondere bevoegdheid. Door overlapping van hun respectieve wetgevende bevoegdheden is er een conflict ontstaan. De Wetgevende Kamers, door de wetgever als scheidsrechter aangesteld, hebben de weg gewezen. De gene van de twee wetgevers die volgens de Kamers zijn wetgevende bevoegdheid met een legislatieve bepaling is te buiten gegaan en de Grondwet heeft geschonden, wordt verzocht die bepaling op te heffen of ze in overeenstemming te brengen hetzij met het regelingsarrest dat door de Kamers is goedgekeurd, hetzij met de beslissing die deze hebben genomen. Om het conflict definitief uit te schakelen brengt de wetgever op het einde van de procedure, een nieuw rechtsbestel tot stand.

Men kan zich evenwel niet verhelen dat, alhoewel deze laatste handeling van de bij de wet ingevoerde lange en ingewikkelde procedure tot oplossing van het conflict logisch is, er in dit eindstadium nog ernstige moeilijkheden kunnen rijzen.

Het lijkt weliswaar waarschijnlijk dat het ontwerp van wet tot opheffing of inovereenstemmingbrenging, dat normaal aan de beslissing van de Kamers betreffende het regelingsarrest beantwoordt, zonder veel bezwaren door de Kamers zal worden aangenomen, maar men kan zich afvragen of dit ook het geval zal zijn met het ontwerp van decreet dat wordt voorgelegd aan de cultuurraad, wiens normatief werk betwist is in twee procedures waaraan hij geen deel had genomen.

De wetgever schijnt echter bewust geen acht te hebben geslagen op de hypothese dat het ontwerp tot opheffing of tot inovereenstemmingbrenging geen meerderheid krijgt in de Wetgevende Kamers of in de Cultuurraad.

Hoe dan ook, gezien het verplicht karakter van het initiatief strekkende tot een beslissende tussenkomst van de wetgever om het conflict te beëindigen, lijken de vroegere arresten en beslissingen slechts voorafgaande handelingen met betrekking tot die normatieve handeling, die *alleen het conflict regelt*. Het verslag van de Senaatscommissie voor de grondwetsherziening verwijst trouwens, wat de aanneming van artikel 21 betreft, uitdrukkelijk naar de verplichting « door het treffen van passende maatregelen

ervoor te zorgen dat de conflictsituatie *weggewerkt* wordt in de zin door het *regelingsarrest aanbevolen* » ⁽²³¹⁾.

* * *

Niet zonder verwondering ziet men hoe lang deze procedure tot regeling van conflicten is en uiteindelijk terugleidt naar de wetgever, die zelf de bevoegdheidsoverschrijding heeft begaan. Bij verder nadenken komt men evenwel tot het inzicht dat, wanneer de nationale wetgevende macht de opperste scheidsrechter wilde blijven bij de tegenstrijdigheden tussen wet en decreet — en die wil is meermaals tot uiting gebracht tijdens de voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 ⁽²³²⁾ — het niet mogelijk was een eenvoudige procedure tot *nietigverklaring* aan te wenden tegen de met overschrijding van bevoegdheid vastgestelde norm: door aan de Wetgevende Kamers, organen van de nationale wetgevende macht, bevoegdheid toe te kennen om de decreten van de cultuurraden nietig te verklaren, zou onherstelbaar afbreuk zijn gedaan aan de zopas tot stand gebrachte culturele autonomie. De wetgever heeft verkozen tussen de nationale wetgever en de culturele wetgever een evenwicht te scheppen: de vergaderingen die geheel de natie vertegenwoordigen kunnen vaststellen, dat de vergadering die een gemeenschap vertegenwoordigt haar bevoegdheid is te buiten gegaan, maar deze zal zelf, uit eigen beweging, de maatregelen nemen tot opheffing of inovereenstemmingbrenging die de toestand noodzakelijk behelst ⁽²³³⁾.

Aan de eenvoudige nietigverklaring van de door overschrijding van bevoegdheid aangetaste bepalingen zou een ander ernstig nadeel zijn verbonden geweest. Indien een *secundaire* norm — een verordening — *gedeeltelijk* wordt vernietigd, zal de uitvoerende overheid zo nodig de nietigverklarde artikelen spoedig kunnen vervangen door nieuwe bepalingen, die in overeenstemming zijn met de wet. Moet daarentegen vernietigd worden een deel van een wet of van een decreet waarbij, als een geheel gezien, de beginselen zelf betreffende een bepaalde aangelegenheid worden vastgelegd, dan zal men zich ongetwijfeld niet ertoe kunnen beperken deze bepalingen te doen wegval len; doorgaans zal het nodig zijn het hele systeem opnieuw op de helling te zetten, sommige artikelen die de beslissing over het bevoegdheidsconflict buiten beschouwing heeft gelaten, aan te passen of aan te vullen, ja zelfs andere artikelen op te heffen, die, wat de inachtneming van de bevoegdheden betreft, onberispelijk waren, maar die, in de geest van hun auteurs en naar dezer politieke opvattingen, samengingen met die welke moeten vervallen. De wet van 3 juli 1971 heeft uitdrukkelijk rekening gehouden met die terugslag van de regelingsarresten en heeft daarom aan de wetgever die de veroordeelde regel heeft vastgesteld, opdracht gegeven « de naar de Raad van State verwezen bepaling in overeenstemming te brengen ».

Aard en gevolgen van het regelingsarrest van de Raad van State en van de beslissing van de Kamers.

Algemene beschouwingen.

Is uit het feit dat aan het conflict een einde gemaakt wordt door de wetgever (art. 21) af te leiden dat de voorafgaande handelingen en tussenkomsten van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State en van de Wetgevende Kamers geen rechtsgevolgen hebben? Voorzeker niet.

Het verslag, namens de Commissie voor de grondwetsherziening gedaan door de hh. Custers, Herbiet en Van Bogaert ⁽²³⁴⁾, heeft in dit opzicht de verdienste duidelijk te zeggen dat « aan het conflict *een einde moet worden gemaakt* » door passende maatregelen, te nemen door de

wetgever of de Regering, waarmee wordt bedoeld op artikel 21 van het ontwerp van wet dat de wet van 3 juli 1971 is geworden, maar dit verslag is misleidend in een ander opzicht: het verwijst immers alleen naar maatregelen, te nemen «in de zin door het regelingsarrest aanbevolen»⁽²³⁵⁾.

Het arrest nu, zoals reeds gezegd, heeft *executoriale kracht*, behoudens nietigverklaring door de Kamers (art. 15); het wordt ter kennis gebracht van de Eerste Minister (t.z.p.) en van het gerecht dat de vraag voorgelegd heeft aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State (art. 18); het wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en «heeft uitwerking» vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking (art. 19). Ook de beslissing van de Wetgevende Kamers heeft haar gevolgen binnen dezelfde termijn (art. 19). Uit deze gezamenlijke bepalingen valt af te leiden dat zowel het nietigverklarde regelingsarrest als de nietigverklaring van het arrest door de Kamers een andere strekking hebben dan een *aanbeveling* aan de Regering en de wetgever om het conflict te beëindigen.

Er is betoogd dat de regelingsarresten met een «*wetgevende beslissing*» moesten worden gelijkgesteld. Aldus de zienswijze van Professor Vermeulen⁽²³⁶⁾. Dit schijnt ook de mening te zijn van decaan Cambier, die hier zeer vernuftig onderscheidt tussen het gezag van *gewijsde* en het gezag van *geregelde*⁽²³⁷⁾ zonder evenwel gewag te maken van artikel 21 van de wet en zonder erop te wijzen dat alleen de tussenkomst van de wetgever «een einde zal maken aan het conflict».

De tegengestelde opvatting, volgens welke de nietigverklaring door de Kamers en dus *a fortiori* het regelingsarrest jurisdictiehandelingen zijn, is zowel door het Parlement als door de rechtsleer met kracht verdedigd⁽²³⁸⁾ ⁽²³⁹⁾.

Hoewel het in deze nieuwe en ingewikkelde stof, waar de door de wetgever aangenomen oplossingen niet de gemeenrechtelijke interpretatieweg hebben gevolgd, het wenselijk lijkt te wachten tot de rechtspraak vaststaat, is het wellicht niet zonder belang te zeggen waarin beide theorieën ons te absoluut voorkomen.

Verzoek van de Ministerraad.

Hier is een onderscheid vereist, naargelang de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, op verzoek van de Ministerraad, tot het niet bestaan dan wel tot het bestaan van een conflict besluit.

In het eerste geval zal de Ministerraad in het vervolg dezelfde vraag niet meer kunnen stellen. De Raad van State heeft over de bevoegdheidsoverschrijding uitspraak gedaan. Gewezen is ten aanzien van de Ministerraad, die als verzoeker is opgetreden — en niet *erga omnes* — dat er geen conflict is. Wordt het regelingsarrest door de Kamers niet nietigverklaard (art. 15), dan verkrijgt het door de bekendmaking (art. 19) *gezag van geregelde zaak*: zoals de vraag is gesteld, is er geen conflict.

Het regelingsarrest gaat een samenhangend deel vormen van het bestaand positief recht. De rechter zal daarmee rekening houden in zijn onderzoek naar de zin van de wet en het decreet, en zal daarin zoals in het onderzoek van andere positiefrechtelijke gegevens, redenen vinden om te besluiten dat er geen strijdigheid bestaat. Hij blijft niettemin vrij een strijdigheid vast te stellen in zover de Raad van State in een beslissing, die oorspronkelijk een rechterlijke beslissing is en waarvan de draagwijdte uiteraard door de kennisneming van die rechter beperkt is, niet als regel heeft kunnen stellen dat elke strijdigheid tussen bepaalde normen uitgesloten was. Het ligt voor de hand dat de Ministerraad de Raad van State niet kan verzoeken te verklaren dat een bepaalde wet of een bepaald decreet, waarvan de uitlegging nog door de rechtspraak moet worden gegeven, definitief en volstrekt met artikel

59 bis van de Grondwet in overeenstemming is. De rechters blijven volkomen vrij bij de uitlegging van de wet en het decreet, wat de draagwijdte van het op verzoek van de Ministerraad gewezen regelingsarrest aanmerkelijk kan inkrimpen. Te voorzien is dat de strijdigheid tussen een wet en een decreet vaak eerst aan het licht zal komen n.a.v. een geval waarmee de Ministerraad en de Raad van State geen rekening hebben gehouden.

In het tweede geval heeft het regelingsarrest ook, behoudens nietigverklaring door de Kamers (art. 15), het betrekkelijk gezag van *gewijsde*. De bekendmaking doet het arrest de verbindende kracht van *geregelde* zaak verkrijgen; zij heeft tot gevolg de gerechten ertoe te verplichten acht te slaan op het regelingsarrest; weliswaar blijven de wet of het decreet bestaan, maar zij zullen niet meer van toepassing zijn na tien dagen (art. 19)⁽²⁴⁰⁾. De toestand is geregeld, maar slechts *voorlopig*; de norm die volgens het regelingsarrest met *bevoegdheidsoverschrijding* is vastgesteld, moet binnen een termijn die de wet niet bepaalt, worden opgeheven of zodanig worden aangepast dat aan het conflict een einde wordt gemaakt (art. 21)⁽²⁴¹⁾.

De rechter zal dus een tijd moeten wachten. Nu het conflict naar behoren vastgesteld en bekendgemaakt is, zullen de rechtscolleges de uitspraak opschorsen totdat met toepassing van artikel 21 van de wet het conflict wordt verholpen door de bevoegdheidsoverschrijding uit te schakelen.

Zelfs als het regelingsarrest door de Kamers niet nietig verklaard is, brengt het niet mee dat het conflict definitief en volledig geregeld is; met name stelt het de rechter die kennis neemt van een geschil waarin een kennelijk met overschrijding van bevoegdheid vastgestelde norm is aangevoerd, niet in staat uitspraak te doen onder overweging dat die norm reeds uit het rechtsbestel geschrapt is.

Dit is de consequentie van het systeem dat voorschrijft dat de wetgever die een bepaling met overschrijding van zijn bevoegdheid heeft vastgesteld, zelf de maatregelen tot opheffing of inovereenstemmingbrenging treft welke het regelingsarrest impliceert.

Het doel zelf van het verzoek van de Ministerraad is immers de samenhang te herstellen in het rechtsbestel waarin hij een strijdigheid of een mogelijkheid van strijdigheid heeft bemerkt, en te beletten dat de rechter zou komen te staan voor toe te passen normen, die tegenstrijdig en tengevolge van het regelingsarrest onvolledig zouden zijn. Dit is de verantwoording van de tussenkomst van de Ministerraad voordat enig geschil bij de rechter wordt aangebracht. Door zijn optreden, dat, in dit stadium nog, in een zekere zin een preventief karakter heeft, zal zich minder vaak een toestand voordoen, die eigenlijk weinig strookt met het beginsel van de rechtsstaat, aangezien de rechtsregel pas definitief zal worden vastgesteld na het ontstaan van het geschil dat de rechter aan de hand van deze regel moet kunnen oplossen.

Aldus is het regelingsarrest tegelijk een rechtsprekende en wetgevende akte.

* * *

De nietigverklaring door de Kamers geschiedt naar een analoge werkwijze; de conclusies inzake het regelend gevolg van deze beslissing zijn dan ook *mutatis mutandis* dezelfde.

Deze beslissing kan daarentegen niet het karakter van een rechtsprekende akte vertonen⁽²⁴²⁾ en derhalve gezag van *gewijsde* bezitten⁽²⁴³⁾. Daarvoor zijn er verscheidene doorslaggevende redenen:

1° De Wetgevende Kamers lossen het geschil niet op; zij beperken zich tot nietigverklaring⁽²⁴⁴⁾.

2° Bij de nietigverklaring van het arrest spreken zij zich zelfs niet noodzakelijk uit over de bevoegdheidsoverschrij-

ding⁽²⁴⁵⁾; aldus, wanneer de Raad van State in het regelingsarrest « beslist » heeft dat het decreet een bevoegdheidsoverschrijding oplevert, kunnen de Kamers de nietigverklaring uitspreken, niet omdat zij van oordeel zijn dat het decreet met machtsoverschrijding is vastgesteld, maar om een andere reden; zo ook, indien de Raad van State beslist heeft dat er geen conflict is, kunnen de Kamers het arrest nietig verklaren omdat zij allebei oordelen dat er een conflict bestaat, maar niettemin het conflict niet in dezelfde zin oplossen.

3° De Kamers, wier beslissing afhankelijk is van een politieke meerderheid, kunnen de nietigverklaring uitspreken op zuiver politieke gronden⁽²⁴⁶⁾; men mag niet uit het oog verliezen dat zij in zekere mate rechter en partij zijn.

4° Zij kunnen zelfs het arrest van de Raad van State nietigverklaren zonder hun beslissing met redenen te omkleeden. De motiveringsplicht is echter niet te scheiden van het vonnis; zij is een algemeen rechtsbeginsel, vastgelegd o.m. in artikel 97 van de Grondwet, dat staat in titel III, hoofdstuk III van de Grondwet, luidende « De rechterlijke macht », maar zij geldt voor alle gerechten⁽²⁴⁷⁾ en moet door hen worden nageleefd. Er is geen rechtspraak zonder redengeving⁽²⁴⁸⁾. De redenen zijn de noodzakelijke grondslag voor de beslissing van de rechter: « Elk vonnis is met redenen omkleed » (Grondwet, art. 97). De toelichtingen die naar parlementair recht aan de goedkeuring van de « besluiten » van de Kamers voorafgaan — bespreking, verslag, dagorde, amendement — zijn geen « redenen » in de grondwettelijke betekenis van het woord.

5° De Kamers moeten bij hypothese twee beslissingen nemen, de ene uitgaande van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de andere van de Senaat. Bovendien kunnen deze besluiten, al zijn zij allebei beslissingen tot nietigverklaring, om verschillende redenen genomen worden, met name wegens verschillende bevoegdheidsoverschrijdingen. Uiteraard kan een handeling van jurisdictie niet uitgaan van twee instellingen, onafhankelijk van elkaar⁽²⁴⁹⁾, wat zou kunnen meebrengen dat zij op strijdige redenen zouden berusten.

Wanneer de Kamers het regelingsarrest van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State nietig verklaren, oefenen zij in werkelijkheid een hoog *toezicht* uit op de handelingen van deze afdeling van de Raad van State⁽²⁵⁰⁾.

De beslissing tot nietigverklaring (art. 15, 17, 18, 19) is van een andere aard dan de akte waarbij de « commissie *ad hoc* » van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitspraak doet op verwijzing van het Hof, overeenkomstig artikel 13 van de wet van 29 oktober 1846, na vernietiging van een arrest van het Rekenhof⁽²⁵¹⁾. In dit geval wijst de Kamer van Volksvertegenwoordigers werkelijk een arrest.

* * *

Wanneer de Kamers een regelingsarrest waarin werd beslist dat er een *conflict bestaat*, nietig verklaren, verkrijgt deze beslissing gezag van *geregelde zaak* van de tiende dag af na de bekendmaking ervan (art. 19). Maar daaruit volgt niet noodzakelijk dat het bevoegdheidsconflict waarvan de Ministerraad kennis heeft gegeven en waartoe de Raad van State besloten heeft, niet aanwezig is. Het kan gebeuren dat de Kamers de beslissing van de Raad van State nietig verklaren, ofschoon zij, zoals dit college, overwegen dat er een conflict bestaat; hun beslissing tot nietigverklaring kan immers hierop berusten dat aan het conflict een andere oplossing moet worden gegeven: dit is het geval, wanneer de Raad van State beslist heeft dat er een conflict is omdat de nationale wetgever op het terrein van het decreet is gekomen,

terwijl de Kamers hunnerzijds van oordeel kunnen zijn dat het conflict ontstaan is doordat een van de cultuurraden zijn bevoegdheid is te buiten gegaan. Het zou ook kunnen zijn dat een van de Kamers het arrest van de Raad van State nietig verklaart omdat zij meent dat er geen conflict is, en dat de andere Kamer het nietig verklaart omdat, hoewel aannemende dat er een conflict bestaat, zij hieraan een andere oplossing wil geven. In dit laatste geval wordt zelfs de vraag of er al dan niet een conflict bestaat, niet meer beantwoord door de Kamers.

Indien uit de beraadslagingen van de Kamers blijkt dat hun nietigverklaring verantwoord is door de ontstentenis van conflict, is de regelingsprocedure ten einde. De rechtbanken doen vrijelijk uitspraak. Maar andermaal is de toestand slechts geregeld binnen de grenzen waarin het vraagstuk van de mogelijkheid van conflict tussen wet en decreet of tussen decreten bij de Raad van State ahangig gemaakt was. Indien een vraag betreffende een andere strijdigheid van bevoegdheid tussen dezelfde wet en hetzelfde decreet later voor een gerecht rijst, kan de rechter een nieuwe vraag te stellen hebben aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State (art. 14).

Indien daarentegen de Kamers het regelingsarrest waarbij de Raad van State had beslist dat er *geen bevoegdheidsconflict was*, nietig verklaren, moet deze beslissing van de Kamers vanaf het verstrijken van de termijn na haar bekendmaking (art. 19), tot gevolg hebben dat de gerechten waarvoor een vraag i.v.m. de toepassing van de wet of het decreet aanhangig is, verplicht zijn die toepassing daarvan te weigeren of de uitspraak te verdagen totdat een nieuwe wet of decreet op initiatief van de Koning aangenomen zal zijn (art. 21). De nietigverklaring van de Kamers betekent immers dat *er een conflict bestaat*.

Doch totdat de nieuwe wet of het nieuw decreet in werking zijn getreden (art. 21), is er niets *geregeld*, behalve dat er een conflict bestaat tussen de wet en het decreet; de wet en het decreet blijven van kracht; de nietigverklaring van de Kamers slaat enkel op het arrest van de Raad van State; zij brengt geen nietigverklaring van de betwiste wet of het betwiste decreet mee. In dit geval, dat het advies van de Ministerraad aan de Kamers (art. 15, lid 2) moet helpen voorkomen, zou het dus nuttig wezen de in artikel 21 van de wet bepaalde procedure zo spoedig mogelijk aan te vatten ten einde een onsamenvangende rechtstoestand te vermijden.

Vraag gesteld door een rechtscollege.

Wanneer de afdeling bevoegdheidsconflicten kennis neemt van een vraag van een rechtscollege (art. 14), zoals wanneer zij kennis neemt van een verzoek van de Ministerraad, doet de Raad van State slechts uitspraak over het al dan niet bestaan van een bevoegdheidsoverschrijding; het aan de rechter voorgelegde geschil over het subjectieve recht heeft niets te maken met de procedure vóór de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State en eventueel vóór de Wetgevende Kamers.

Besluit het arrest dat de strijdigheid waarvan gewag is gemaakt in de vraag van de rechter, niet bestaat⁽²⁵²⁾, dan heeft deze beslissing, die dus enkel de afwezigheid van bevoegdheidsoverschrijding betreft, gezag van *gewijsde*, indien zij niet wordt nietig verklaard; maar verder reikt dit gezag niet. De rechter die zich tot de Raad van State had gewend, zal een uitlegging vinden die de beslissingen waartussen hij een contradictie had menen te zien met elkaar verzoent; hij blijft vrij de wet en het decreet anders uit te leggen dan de Raad van State. De bekendmaking van het regelingsarrest (art. 19) zal aan dit arrest slechts

een beperkt gezag van *geregelde* zaak toekennen: er is geen strijdigheid binnen *het raam van de vraag die de rechter aan de Raad van State had gesteld* en waarop deze heeft geantwoord.

Blijkt daarentegen uit het arrest, dat de wet en het decreet in strijd zijn wegens de bevoegdheidsoverschrijding waarover de rechter een vraag heeft gesteld, dan heeft het arrest, indien het niet wordt nietig verklaard, binnen deze grenzen tussen de partijen gezag van *gewijsde*. De bekendmaking verleent er, binnen dezelfde beperkte grenzen, gezag van *geregelde* zaak aan. De gerechten zullen hun beslissing uitstellen totdat de rechtsorde gewijzigd is, en het gerecht dat de prejudiciële vraag gesteld heeft, zal het aanhangig geschil pas afdoen overeenkomstig de nieuwe wet of het nieuwe decreet (art. 21).

Zoëven hebben wij gezien⁽²⁵³⁾, dat het regelingsarrest naar zijn aard tegelijk een akte van jurisdictie en een wetgevende akte is; maar als akte van jurisdictie is de beslissing voor de rechter die van de zaak zelf kennis neemt, niet bindend in zijn uitlegging van de wet. De rechter toch die de zaak naar de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State verwezen heeft, ofwel komt opnieuw te staan voor de rechtsorde waarin hij een strijdigheid had menen te ontdekken, en in dit geval, kan hij vrij interpreteren alsof hij geen vraag had gesteld, ofwel beslist overeenkomstig de nieuwe rechtsorde, krachtens artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 ingesteld, in welk geval hij vrij blijft in zijn interpretatie van een regel waarover de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State zich niet heeft uitgesproken.

Wanneer de toestand, voortgevloeid uit het regelingsarrest van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, opnieuw in het geding wordt gebracht door het arrest van nietigverklaring van de Kamers, gelden de regels inzake de nietigverklaring van een arrest gegeven op verzoek van de Ministerraad (artt. 13 en 15)⁽²⁵⁴⁾.

Zou men, in strijd met de besluiten waartoe het onderzoek van het systeem van de wet van 3 juli 1971 aldus leidt, kunnen aannemen dat het regelingsarrest zelf een oplossing voor het conflict vormt?

Zou men zich met zulke interpretatie van de wet van 3 juli 1971 niet onvermijdelijk op een doodlopend spoor begeven?

Indien men immers wil dat het door de Kamers niet nietigverklarde regelingsarrest het conflict in het bij de rechter aanhangige geschil definitief regelt, dan moet men noodzakelijk zeggen hoever het gezag van *gewijsde* van deze beslissing reikt: geldt zij «*erga omnes*» of alleen tegenover de partijen in het geschil dat tot de prejudiciële vraag aanleiding heeft gegeven?

Het gezag «*erga omnes*» zou gelijkstaan met de vernietiging van de wet of van het decreet, terwijl artikel 21 van de wet uitdrukkelijk in de opheffing door de wetgever zelf voorziet; dat gezag is dus uitgesloten⁽²⁵⁵⁾.

Kent men daarentegen aan het regelingsarrest slechts een betrekkelijk gezag toe, dan komt men voor andere moeilijkheden te staan.

Hoe kan men het verantwoorden, dat alleen het geschil naar aanleiding waarvan het conflict zich heeft geopenbaard, zou worden geregeld overeenkomstig het regelingsarrest, zonder acht te slaan op een wet of een decreet waarbij later de cohesie van het rechtsbestel zou kunnen worden hersteld? Wanneer zulk geschil rijst voordat het rechtsbestel opnieuw coherent is gemaakt met toepassing van artikel 21, zou dan dezelfde prejudiciële vraag aan de afdeling bevoegdheidsconflicten moeten worden gesteld?

Zou deze niet hoofdzakelijk in dezelfde zin uitspraak moeten doen?

Overigens — en dat lijkt een hoofdbezwaar te zijn — hoe kan men verantwoorden dat alleen dit geschil of de geschillen welke zouden rijzen voordat een nieuwe wet of een nieuw decreet is kunnen worden goedgekeurd en bekrachtigd, zouden opgelost worden volgens een wet of een decreet waarvan sommige artikelen weggevallen zijn, terwijl alle andere latere geschillen van dezelfde aard beslist worden volgens een wet of decreet, aangevuld ingevolge een «*inovereenstemmingbrenging*» die de nationale of de culturele wetgever noodzakelijk zou hebben geacht⁽²⁵⁶⁾?

In alle gevallen tenslotte waarin het regelingsarrest nietig is verklaard, tenzij deze nietigverklaring duidelijk betekent dat er geen conflict bestaat, zal er geen zekere oplossing gegeven zijn aan het bevoegdheidsconflict. Het zal kunnen zijn, dat de Kamers geen vertietigingsgronden hebben gegeven of dat deze gronden tegenstrijdig zijn. In elk geval is de enige procedure die tot een oplossing van het conflict kan leiden het door de Koning te nemen initiatief, overeenkomstig artikel 21 van de wet van 3 juli 1971.

De oplossing van het conflict onderstelt altijd een tenminste stilzwijgende beslissing⁽²⁵⁷⁾ van de wetgevende macht. Strookt deze beslissing met een vaste wil, dan kan de wetgever de rechtsorde die hijzelf zou hebben verstoord herstellen. Slechts ingeval de overschrijding van bevoegdheid door de culturele wetgever is begaan, zal het wellicht meer moeite kosten de cohesie in het rechtsbestel te herstellen. Het optreden van de Koning, bepaald in artikel 21 van de wet van 3 juli 1971, zal evenwel de drijfkracht daartoe moeten zijn; hier blijkt nogmaals welke belangrijke taak de Ministerraad te vervullen heeft in de harmonische werking van de instellingen die België zopas tot stand heeft gebracht.

Aard en gevolg van de vraag die het Hof van Cassatie aan de Wetgevende Kamers stelt.

Artikel 20 van de wet van 3 juli 1971 voert een eigen procedure in, wanneer een «*vraag betreffende een strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten*» voor het eerst vóór het Hof van Cassatie door een partij of ambtshalve wordt opgeworpen. In dat geval «*zendt het Hof het geschil voor beslissing over aan de Wetgevende Kamers*».

De Kamers beoordelen, hier zoals in artikel 15, de respectieve *bevoegdheid* van de wetgever en van een cultuurraad, of van de twee cultuurraden, waarvan de bepalingen met elkaar in strijd zouden zijn. Deze beoordeling wordt onttrokken aan het Hof, dat ingevolge het cassatieberoep moest oordelen of de toepassing van de wet of van het decreet door de rechter wettelijk is. Deze regel kan niet samengaan met het beginsel van de scheiding der machten.

De procedure verschilt van die welke omschreven is in de artikelen 14 en volgende van de wet. De Kamers treden hier niet op om de gegrondheid van een regelingsarrest te beoordelen en het eventueel nietig te verklaren. Voordat de zaak bij hen aanhangig is, is er geen regelingsarrest⁽²⁵⁸⁾. Het bevoegdheidsgeschil wordt rechtstreeks voor hen gebracht.

Het Hof is niet *verplicht* aan de Kamers «*de vraag voor te leggen betreffende de strijdigheid tussen de wet en het decreet of tussen de decreten*», die in de voorziening zou zijn opgeworpen⁽²⁵⁹⁾; het zal de wet en het decreet, of de decreten, zelf uitleggen overeenkomstig zijn grondwettelijke opdracht en oordelen of het door deze uitlegging de beweerde contradictie welke uit deze bevoegdheidsoverschrijding van een van beide wetgevers is ontstaan,

kan uit de weg ruimen ⁽²⁶⁰⁾. Is het echter van mening dat er een vraag omtrent een «strijdigheid» (art. 14) bestaat — onverschillig of die vraag door een partij al dan niet opgeworpen is — en dat het antwoord op deze vraag nodig is om uitspraak te kunnen doen, dan is het Hof *verplicht*, zoals elk rechtscollege (art. 14), de zaak, zo nodig ambtshalve, voor de Kamers te brengen.

De vraag zal natuurlijk duidelijk genoeg moeten worden gesteld, opdat de Kamers daarop bevredigend kunnen antwoorden, maar het Hof zal erop letten zich *niet uit te spreken* over het bestaan van de strijdigheid. Het Hof zou immers, wanneer de Kamers oordelen dat er geen strijdigheid is, in een netelige situatie kunnen verkeren, ingeval het, na het oordeel van de Kamers dat er geen strijdigheid bestaat, verplicht zou wezen — de vraag aldus *geregeld* zijnde — over het bestaan van een regel waarvan het de inachtneming door de feitenrechter te toetsen heeft anders te beslissen, enerzijds in het arrest van verwijzing naar de Kamers, en anderzijds in het eindarrest op de voorziening.

De wet bepaalt geen termijn voor de «beslissing» van de Kamers. Zij zegt niet wat er gebeurt, wanneer de Kamers elke beslissing uitstellen of tegenstrijdige beslissingen nemen, d.w.z., bij voorbeeld, wanneer een van de Kamers beslist dat de nationale wetgever zijn bevoegdheid is te buiten gegaan, terwijl volgens de andere Kamer de cultuurraad dit heeft gedaan ⁽²⁶¹⁾.

Men kan zich afvragen of de bij de Kamers gebruikelijke over-en-weer procedure, die bij de Kamers vaak gevolgd wordt, hier verantwoord is. Het lijkt ons van ja. De Kamers moeten een *beslissing* nemen: bespreking en stemming door de ene Kamer en daarna door de andere zijn de normale gang, wanneer de Kamers een gemeenschappelijke beslissing moeten nemen, inzake wetgeving of in enige andere aangelegenheid waarvoor zij niet samen vergaderen. Dat is trouwens de enige methode om met zekerheid tot één enkele beslissing te komen. Wegens de aard der door de Kamers te nemen beslissing, die meer een akte van wetgeving dan van jurisdictie is, lijkt het raadzaam hier de wetgevingsprocedure na te volgen. Met de «over-en-weer procedure» wordt vermeden dat de ene Kamer zou beslissen dat de nationale wetgever zijn bevoegdheid is te buiten gegaan, terwijl de andere dit aan de cultuurraad zou toeschrijven, of ook dat, ten gevolge van verschillen in de beoordeling van de bevoegdheid van een van de culturraden, de Kamers een conflict tussen twee decreten ieder anders zouden oplossen.

Indien beide Kamers beslissen dat er geen conflict bestaat, heeft deze beslissing gezag van *geregelde* zaak binnen de grenzen van de gestelde vraag, vanaf de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* ⁽²⁶²⁾. De rechter zal voortaan niet kunnen beslissen dat het conflict waarvan de Kamers het bestaan hebben afgewezen, toch bestaat. Dienaangaande en binnen deze grenzen is het Hof zonder enig voorbehoud aan dezelfde beslissing onderworpen. Daar deze beslissing echter niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 28 van de Grondwet, heeft zij natuurlijk niet de waarde van een uitlegging van overheidswege.

Het Hof, dat geen dwingende aanwijzing heeft gekregen, blijft vrij in zijn keus welke van beide normen rechtens toepassing moet vinden.

Bij de beoordeling van de parlementaire procedure neemt het kennis, niet van de «redenen» van de beslissing, vermits het daar niet gaat om argumenten die als redenen in de grondwettelijke betekenis van het woord kunnen gelden, maar wel van de besprekingen en eventueel van de verslagen betreffende de aan de Kamers overgelegde vraag. Deze gegevens, die niet het gezag van de beslissing zelf hebben, kunnen evenwel in zekere mate als leidraad dienen voor het Hof en voor de rechtbanken bij het zoeken naar een oplossing.

Het ligt voor de hand dat, wanneer de Kamers beslissen dat er geen conflict bestaat, het Hof, bij zijn verplichte keus tussen de twee normen, hiertoe noodzakelijk toezicht zal houden op de overeenstemming van deze bepaling — wet of decreet — met artikel 59 bis van de Grondwet.

Wanneer er volgens de beslissing van de Kamers geen conflict is, neemt de Koning niet het initiatief om, naar het voorschrift van artikel 21 van de wet van 3 juli 1971, een ontwerp van wet of van decreet tot opheffing of tot inovereenstemmingbrenging van de betwiste bepaling in te dienen ⁽²⁶³⁾. In dat geval dus heeft de beslissing van de Kamers in dit opzicht en binnen deze grenzen werkelijk gezag van *geregelde* zaak. Het Hof blijft volledig vrij in zijn interpretatie.

Indien, op de vraag gesteld door het Hof, de Kamers beslissen dat er een «conflict» is en dat zij beide, om dezelfde redenen, de bevoegdheidsoverschrijding toeschrijven hetzij aan de nationale wetgever ofwel aan de cultuurraad, heeft deze beslissing voor de rechter, binnen de grenzen van het op de vraag gegeven antwoord, gezag van *geregelde* zaak vanaf het verstrijken van de termijn gesteld bij lid 3 van artikel 20 van de wet. De rechtspleging voor het Hof is langelegd, in deze zin dat U, tegen deze beslissing in, niet meer zoudt kunnen beslissen dat er geen «strijdigheid» is. Maar dit gezag van *geregelde* zaak is, wat het voorwerp ervan betreft, beperkt tot de vaststelling dat er een conflict bestaat, zonder een oplossing daarvoor te brengen ⁽²⁶⁴⁾; het is ook beperkt in de tijd: de tussenkomst van de wetgever of van de cultuurraad zal er een einde aan maken door de strijdigheid voorgoed te doen ophouden door middel van opheffing of inovereenstemmingbrenging van de wet of van het decreet, naar gelang van het geval, overeenkomstig artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 ⁽²⁶⁵⁾.

Zelfs indien de twee beslissingen, gewezen door instellingen die principieel onafhankelijk van elkaar zijn, tot dezelfde conclusie komen betreffende de bevoegdheidsoverschrijding, kunnen zij gegrond zijn op verschillende en zelfs strijdige overwegingen. Het kan zijn dat die overwegingen geen juridisch karakter vertonen. Zij kunnen ongetwijfeld van politieke aard zijn ⁽²⁶⁶⁾. Zij zijn niet op tegenspraak gewezen, buiten aanwezigheid van de partijen die de «vraag» voor het Hof hebben opgeworpen, en zonder tussenkomst van het openbaar ministerie wiens conclusie in het cassatiegeding een wezenlijk bestanddeel van de rechtspleging is.

Of de Kamers nu beslist hebben dat er strijdigheid is in de uitoefening van hun bevoegdheden door beide wetgevers en er dus een conflict is, ofwel dat het conflict niet bestaat, deze beslissing heeft niet het gezag van *gewijsde* zaak. De aard zelf van de tussenkomst van de Kamers, zoals bepaald in artikel 20 van de wet van 3 juli 1971, is onverenigbaar met de handeling van jurisdictie. Bij deze redenen die zijn uiteengezet bij het onderzoek van de rechtspleging ingevoerd bij artikel 15 van de wet ⁽²⁶⁷⁾, komt nog het feit dat de Kamers hier te oordelen hebben hetzij over hun eigen wetgevende arbeid, hetzij over de deelneming van hun eigen leden, d.i. van degenen die hun bevoegdheid zijn te buiten gegaan, aan de vaststelling en de goedkeuring van het decreet, wat eveneens met de taak van de rechter onverenigbaar is. Bij die redenen dient nog aangestipt te worden, dat de beraadslaging van de Kamers openbaar is ⁽²⁶⁸⁾, terwijl de rechters naar Belgisch recht in beginsel in het geheim beraadslagen.

Besluit.

Na aldus geduldig de door de wetgever verplicht gestelde weg voor de uitlegging van het culturradenrecht te hebben gevolgd, en gepoogd het decreet zijn plaats te geven in de nieuwe rechtsorde, ontkomt men toch moeilijk

aan een gevoel van ongerustheid. Niet alleen wegens de verwonderlijke logheid en uiterste ingewikkeldheid van de procedures, maar vooral wegens de dooreenlopende bevoegdheden, waardoor de logica en de helderheid, hoofdeigenschappen van de rechtsregeling, in het gedrang komen.

Het aantal rechtsbronnen neemt toe; de vormen waarin het recht tot uiting komt, worden veelvuldiger; voor het gezag ervan zijn hoe langer, hoe talrijker onderscheidingen vereist.

In deze groeiende complexiteit is het meer dan ooit geboden de rangorde van de normen duidelijk te bepalen.

Het is onze taak te zorgen voor eenheid in de wetsuitlegging, en zodoende voor de samenhang van de rechtsorde. Wij moeten ook, zoals procureur-generaal Cornil zegde, onze taak als leiders van de evolutie van het recht kunnen vervullen ⁽²⁶⁹⁾.

Deze dubbele opdracht, die dag aan dag moeilijker en zwaarder wordt, kan niet worden uitgevoerd zonder eenheid van opvatting, het hoofdvereiste voor 's Hofs meesterschap over de uitlegging van de wetten. Het is niet wijs hieraan afbreuk te doen.

* * *

Uit het bestaan van de decreten der cultuurraden volgde de noodzaak van een procedure tot voorkoming en regeling van de conflicten.

Het is voorzeker te vroeg, na deze korte ontleding van de oplossingen die de wet voor dit tweevoudig probleem heeft gegeven, om voor- en nadelen van de nieuwe rechtsregeling af te wegen.

Op ons rust het de wet te interpreteren en toezicht te oefenen op de wettelijkheid van haar toepassing. Over haar een oordeel te vellen behoort niet aan ons.

De voorschriften betreffende de interpretatie van de nieuwe regels, hoofdvereiste om hun rang en plaats in de hiërarchie van de rechtsregels te bepalen, levert ongetwijfeld bezwaren op en het Hof zal bij de aanwending van die interpretatieregels zeer grote moeilijkheden ondervinden.

* * *

Ik meen te mogen en te moeten zeggen dat er regels waren welke beter stroken met onze tradities en de beginselen van onze rechtsorde, die, tegelijk vast en soepel, het land ongedeerd de moeilijkheden en crisissen hebben helpen doorworstelen.

Nu de grondwetgever, zoals het er naar uitziet, zijn werk heeft beëindigd en de wetgever de moeilijke taak heeft ondernomen het voort te zetten en te voltooien, zal de rechter aan de beurt komen.

Sinds het ontstaan van de Belgische Staat hebben de hoven en rechtbanken met wijsheid en omzichtigheid alle verordenende bepalingen op hun overeenstemming met de Grondwet en de wet getoetst. Zij hebben de zware taak vervuld van het toezicht op de wettelijkheid van de besluiten, hoofdzakelijk in economische en sociale aangelegenheden, maar ook inzake landsverdediging, belastingen en op velerlei andere gebieden die de wetgever, van 1926 tot 1939, en daarna nog in 1944, 1945, 1957 en 1967 had willen regelen door wetten betreffende « bijzondere machten » of « buitengewone machten ». Hun werkzaamheden, waarvan de omvang blijkt uit de verzamelingen van rechtspraak, hebben bijgedragen tot de handhaving van de harmonie en het evenwicht, hetgeen de maatschappelijke taak van het recht is. Met dezelfde eerbied voor het recht, met dezelfde nauwgezetheid en, ik meen te mogen toevoegen, hetzelfde meesterschap zal de rechterlijke macht morgen de nieuwe taken ter hand nemen die voor haar uit de toepassing van de nieuwe grondwettelijke beginselen zullen voortvloeien.

Deze beschouwingen over dit nieuwe recht, dat ik hier heb ontleed en waarvan ik de plaats in de rechtsorde heb pogen te bepalen, zullen, naar ik hoop, van enig nut zijn.

* * *

De uitlegging van de wet van 3 juli 1971, die ik U ter overweging meedeel, strookt, naar mijn oordeel, met de wens van de wetgever en met de geest waarin de Grondwet is herzien.

Zij doet blijken dat de tussenkomst van de Raad van State en de Kamers in de regeling van het conflict tussen wet en decreet of tussen decreten, op het ogenblik dat het geschil bij de rechter reeds aanhangig is, afwijkt van de fundamentele beginselen van de rechterlijke interpretatie, en indruist tegen de regel van de scheiding der machten, waarvan de strekking meebrengt dat een zelfde gezag de rechtsregel niet mag vaststellen en in een bepaald geval toepassen.

De wetgever heeft een procedure in twee fasen ingevoerd, als het gerecht kennis neemt van een geschil waarin een uit een conflict tussen wet en decreet of tussen decreten spruitende tegenstrijdigheid tot uiting kan komen; de eerste fase is de voorbereiding van de tweede, wanneer de rechtsorde onsamenhangend wordt bevonden (art. 15).

Wordt er een vraag gesteld door een ander gerecht dan het Hof van cassatie, dan neemt de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State (art. 14), die zelf aan het toezicht van de Wetgevende Kamers onderworpen is (art. 15), deel aan de procedure.

Indien daarentegen de vraag door het Hof gesteld wordt, treden in deze fase van de procedure alleen de Kamers op (art. 20).

Wanneer noch uit het regelingsarrest van de Raad van State (art. 14), noch uit een uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van de Kamers (artt. 15, 17, 18, 19) volgt dat er in de rechtsorde een conflict is ontstaan, d.w.z. een bevoegdheidsconflict tussen de nationale wetgever en één van de cultuurraden of tussen de twee cultuurraden, interpreteert de rechter de wet en het decreet bij zijn uitspraak over het aanhangige geschil. Dit is ook het geval, met betrekking tot het Hof, indien de Kamers beslissen dat er geen conflict is (art. 20).

Wanneer daarentegen blijkt dat er een strijdigheid in de rechtsorde (artt. 14 en 20) of een vermoeden van strijdigheid (art. 15) is, moet deze rechtsorde worden verbeterd (art. 21). Derhalve zal de rechter, die de zaak ter prejudiciële beslissing (art. 14) heeft verwezen, slechts overeenkomstig de nietwet of het nieuwe decreet (art. 21) over het bij hem aanhangige geschil uitspraak doen. Dit geldt ook voor het Hof wanneer het de zaak voor de Kamers heeft gebracht (art. 20).

De wet *verplicht* het gerecht met zijn uitspraak te wachten tot de rechtsorde weer coherent is gemaakt (art. 21).

De wet of het decreet, die, krachtens artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 aangenomen, door opheffing of inovereenstemmingbrenging het conflict moeten uit de weg ruimen, werken uiteraard terug.

* * *

Of met de procedure begonnen is op initiatief van de Ministerraad dan wel op de vraag van de rechter, het conflict wordt slechts definitief opgelost door de wetgever of de cultuurraad die de conflictveroorzakende norm opheft of aanpast. Noch het regelingsarrest van de Raad van State, noch de tussenkomst van de Kamers hebben een definitief karakter, tenzij deze dubbele procedure heeft geleid tot het besluit dat er geen conflict bestaat. Alleen de wetgever of de cultuurraad zelf kunnen het conflict wet-decreet of tussen decreten definitief uit de weg ruimen.

Door de norm die wegens overschrijding van bevoegdheid een conflict heeft doen rijzen op te heffen of aan te passen, wordt het rechtsbestel gewijzigd. Maar alvorens tot dit uiterste te komen, moet er een langdurige procedure worden gevolgd⁽²⁷⁰⁾.

Aldus zal een zelfde normatieve tekst door de Raad van State tweemaal ongrondwettelijk kunnen verklaard worden, een eerste maal door de afdeling wetgeving (art. 11), een tweede maal wanneer de zaak bij de rechter aanhangig is, en dus met schending van de scheiding der machten, door de afdeling bevoegdheidsconflicten (artt. 14 en 15), en tweemaal zal de Raad van State door een uitspraak met beslissende kracht van de Kamers in het ongelijk kunnen worden gesteld.

Over hetzelfde probleem van bevoegdheidsbegrenzing van de wet en het decreet, kunnen de drie afdelingen van de Raad van State achtereenvolgens te beslissen hebben, met dien verstande dat de afdeling wetgeving zelfs een tweede maal hetzelfde probleem, of althans een zeer verwant probleem, zal moeten beoordelen ter gelegenheid van het onderzoek van het ontwerp van wet of van het voorontwerp van decreet tot « inovereenstemmingbrenging » van de naar de Raad van State verwezen bepaling met het regelingsarrest of met de beslissing van de Kamers (wet van 3 juli 1971, artt. 10, 11, 13, 14, 15, 21).

De Ministerraad, die reeds overbelast is, zal zich over hetzelfde probleem soms viermaal moeten uitspreken, na een tekst, waarvan de uitlegging per definitie moeilijk is viermaal te hebben geïnterpreteerd tijdens een beraadslaging waaraan een betrekkelijk groot aantal personen deelnemen (wet van 3 juli 1971, artt. 10, 13, 15 en 21).

De wetgevende Kamers zullen tenminste tweemaal als zodanig moeten optreden (wet van 3 juli 1971, artt. 11, 15, 17 en 18). Het kan ook gebeuren dat zij op grond van artikel 20, moeten optreden, wanneer een prejudiciële vraag, zoals bedoeld in artikel 15, voor het eerst voor het Hof van cassatie wordt opgeworpen. Zij zullen ten slotte als organen van de wetgevende macht handelen in de procedure bepaald bij artikel 21 van dezelfde wet.

En nochtans, zoals een vooraanstaand parlementslid onlangs in de Senaat verklaarde bij de bespreking van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, moet « men de rechtsonzekerheid (...) verhelpen door lange en ingewikkelde procedures te vermijden »⁽²⁷¹⁾.

Bij het onderzoek van de aanvullende wetten der grondwetsherziening, die werden aangenomen ter vermindering van conflicten, blijkt het gebrek aan samenhang onder de opeenvolgende en uiteenlopende bevoegdheden van instellingen die ressorteren onder verschillende machten, met tal van controles, adviezen en beslissingen, toezichtshandelingen en handelingen die, onbepaald van aard, tegelijk jurisdictioneel en legislatief zijn. De procedure brengt het ernstige bezwaar mee van een lang aanslepen van het opheffen der rechtsonzekerheid en van een zware belemmering van het afhandelen der vorderingen in rechte.

(*) Het Hof heeft, met toepassing van de artikelen 352, lid 2, en 382 van het Gerechtelijk Wetboek, het drukken in beide talen gelast van deze redevoering die op 1 september 1972 in het Frans werd uitgesproken, overeenkomstig artikel 39, lid 2, van de wet van 15 juni 1936.

(1) De regering, ontslagnemend sinds 7 februari 1968, heeft het ontwerp herzieningsverklaring neergelegd op 22 februari 1968. Zoals professor J. Masquelin, staatsraad, schrijft, kan men zich afvragen of zij nog de noodzakelijke bevoegdheden had om een dergelijk ontwerp neer te leggen, het te verderen vóór de Kamers en de verantwoordelijkheid op te nemen voor de verklaring van de Koning die normaal volgt op de parlementaire verklaringen tot herziening: *Étapes et procédure de la récente révision de la Constitution. Ann. dr. T. XXXII*, 1972, pp. 91 en vlg., i.h.b.p. 101.

De herzieningsverklaringen zijn verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 2 maart 1968. Zie de aan herziening onderwor-

pen bepalingen. *Gedr. St. Kamer buitengew. zitt. 1968*, 10, nr. 1, 1^o.

(2) De verklaringen namen de herzieningsvoorstellen van 1965 over (*Gedr. St. Kamer 1967-1968*, nr. 561/1), behalve die welke geleid hadden tot nieuwe grondwettelijke bepalingen (zie de verklaringen van de Kamers, *Stbl.* 17.4.1965, pp. 4143 tot 4155 en de verklaring van de Koning, *ibid.* pp. 4155 tot 4157).

(3) Aan de grondwetsherziening werd een einde gemaakt ingevolge het besluit tot ontbinding van de Kamers van 24 september 1971, *Stbl.* 29 september 1971.

(4) Brieven door de eerste voorzitter en de procureur-generaal gericht aan de eerste minister op 7 juni 1971 (*Gedr. St. Senaat*, zitt. 1970-1971, nr. 498, pp. 2 tot 4) en op 28 juni 1971.

(5) Raadpl. P. Bastid, *Cours de dr. const. comparé. Les équilibres constitutionnels*, 1955, pp. 204 en 206.

(6) Raadpl. M. Hauriou, *Préc. de droit const.* 1929, herdruk 1965, p. 261 en 262; G. Vedel, *Man. dr. const.* Parijs 1949, p. 114.

(7) A. Mast, *Une constitution du temps de Louis-Philippe. Rev. dr. public.* 1957, pp. 987 en volg. in het bijz. p. 988. De bij de herziening van de in 1971 vastgestelde bepalingen vertonen niet alle meer ditzelfde karakter.

(8) Tot 86 maal toe, in de 139 artikelen van de Grondwet vóór de beëindiging van de herziening op 24 september 1971, heeft de grondwetgever aan de wetgever bevoegdheid verleend, hetzij om een onderwerp te regelen *door of krachtens* de wet, hetzij om de uitvoeringsvoorwaarden van het gegeven beginsel te bepalen, aan te vullen of te beperken. Op de 151 thans vigerende artikelen, is dit cijfer van 86 opgelopen tot 100.

(9) Zie o.m. de artikelen 1 tot 5 en 7 tot 11.

(10) Raadpl. onze studie: *De l'influence de la Constitution dans la vie politique et sociale. Revue Univ. de Bruxelles.* 1954, p. 172; zie ook: *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques.* Brussel 1957, p. 22.

(11) H. Rolin, *De la hiérarchie des pouvoirs. Académie Royale de Belgique. Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques.* 1936, p. 65.

(12) Het probleem doet zich anders voor in het Franse grondwettelijk recht, waar de grondwet van 27 oktober 1946 zowel als die van 4 oktober 1958 een volledig systeem hebben pogen uit te werken door middel van een strakke techniek ingegeven door een rationalistische geest en uitgaande van duidelijke teksten.

Rdpl. voor de rechtsleer die weigert in de gewoonte een grondwettelijke rechtsbron te vinden: R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*. 1922. II, pp. 582 en volg.; J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*. 1947, pp. 346 tot 355; van dezelfde: *La coutume constitutionnelle. Rev. dr. public.* 1944, p. 20; J. Chevalier, *La coutume et le droit constitutionnel français. Rev. dr. public et sciences polit.*, 1970, p. 1375.

Raadpl. daarteenover, voor de stelling die aan de gewoonte een grondwettelijke waarde verleent: L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1924, IV, p. 764; M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1929, pp. 263 en 287. L. Rolland, *Conférences à la semaine juridique*, oktober 1925, p. 30; *Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois*, *Rev. droit public* 1924, p. 49; R. Capitant, *Conférence au stage des avocats au Conseil d'État, G.P.*, 20-21 februari 1930; *Le droit constitutionnel non écrit, Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, t. III, 1954, p. 1; Y. Gouet, *La coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international*, 1932, p. 66; C. Girola, *Les coutumes constitutionnelles, Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Geny*, op. cit., t. III, p. 9; G. Scelle, *Principes de droit public*, Cours, Paris, 1940-1941, p. 102; R. Pinto, *Éléments de droit constitutionnel*, 1952, p. 74; M. Virally, *La pensée juridique*, p. 11; M. Prélôt, *Sur une interprétation coutumière de l'article 11*, *Le Monde*, 15 maart 1969; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1969, p. 198-199.

Rdpl. ook: J. Vedel die een genuanceerde mening uitspreekt in: *A propos de la réforme du Sénat. II. Le droit, le fait, la coutume...* *Le Monde* 27 juli 1968; *L'article 11 et la révision de la Constitution, Le droit par la coutume*, *Le Monde*, 22-23 december 1969.

(13) Grondwet, art. 79, lid 3.

(14) Grondwet, art. 82.

(15) Napoléon, *Pensées pour l'action. Recueillies et présentées par Ed. Driault*, Parijs; édit. P.U.F. 1943, p. 61.

(16) Napoléon, op. cit., p. 60.

(17) Zie o.m.: Cass. 31 januari 1961 (*Bull. en Pasic.* 1961, I, 584); 11 december 1962 (*ibid.* 1963, I, 455); 21 februari 1967 (*Verz. Arr.* 1967, 789).

(18) Conclusie vóór cass. 26 januari 1928, *Bull. en Pasic.* 1928, I, 63. Zie ook: P. de Harven, *Réflexions sur la technique de l'interprétation judiciaire des lois. J.T.* 1960, p. 205; De Page, *Traité de dr. civil*, I, 1962, nr. 214 A; G. Planiol, *Traité de dr. civil*, par G. Ripert et G. Boulanger, I, 1956, nr. 16.

(19) Betreffende het gezag van de parlementaire voorbereiding: zie cass. 4 april 1957 (*Verz. Arr.*, 1957, 656); 28 januari 1958 (*ibid.* 1958, 351); 21 april 1960 (*ibid.* 1960, 1, 754); 31 oktober 1960 (*ibid.* 1961, 192); 31 januari 1961 (*ibid.* 1961, 521); 11 december 1962 (*Bull. en Pasic.* 1963, I, 455); 21 februari 1967 (*Verz. Arr.*, 1967, 789).

(20) Cass. 28 januari 1958 (*Verz. Arr.*, 1958, 351); 5 januari 1960, redenen, (*ibid.* 1960, 388); 27 juni 1960 (*ibid.* 1960, 967); 18 oktober 1971, redenen (*ibid.* 1972, 174).

(21) De «gebruikelijke betekenis» mag niet worden verward met de «gebruikelijke juridische betekenis» die slaat op de draagwijdte van een juridisch begrip in het positief gemeenrecht ten opzichte bv. van termen van het overeenkomstenrecht. Aldus: Cass. 4 mei 1972, inzake Naschke t./Schubert. *Verz. Arr.*, 1972, op zijn datum; J.T. 1972, 501.

(22) Conclusie vóór cass. 27 november 1950 (*Bull. en Pasic.* 1951, I, 180).

(23) F. Geny. *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, 1954, I, nrs 20 en volg.; Boulanger, *Le droit français au milieu du XXe siècle in Etudes offertes à Georges Ripert*, 1950, pp. 55 en volg., aangehaald door P. de Harven, op. cit. p. 206; raadpl. ook: «Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit», rede uitgesproken op de plechtige zitting van het Hof, de 1ste september 1970, *Bull.* 1971, en J.T. 1970, pp. 557 en volg.

(24) Noot getekend W.G. onder 13 oktober 1956 (*Bull. en Pasic.* 1956, I, 121); cass. 16 en 28 januari 1958 (*Verz. Arr.*, 1958, 301 en 351).

(25) Eerste Voorzitter Giroul. Lofrede voor de H. Léon Cornil, procureur-generaal in het Hof van cassatie, uitgesproken op de zitting van het Hof de 12de december 1962, *Bull.* 1962.

(26) Zie H. Puget, *L'apport de l'Esprit des Lois à la science politique et au droit public*, in *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu*, Parijs, 1952, pp. 25 en volg.

(27) Rdpl. W. van Assche. De Grondwet van 24 december 1970 en het dilemma preconstituante - volkswil. *Tijdschr. voor bestuursw.* 1971, pp. 363 en volg.; P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, 1972, p. 55; J. Masquelin, *Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution*, *Ann. dr.* XXXII, pp. 91 en volg.; A. Mast, *De recente grondwetsherziening en de door art. 131 van de Grondwet opgelegde procedure*. Is de grondwetgever 1970 niet getreden buiten het raam van het hem door de preconstituante voorgelegde herzieningsprogramma? *R.W.* 1972, kol. 1473 tot 1486. Zie *infra*, noot (46).

(28) Zie *supra*, noot 7. Dit is het geval voor de artikelen 59 bis, 108 bis en 108 ter.

(29) *Grondwet*, art. 59 bis, par. 1, lid 2: bepaling van de wijze waarop de cultuurraden hun bevoegdheden uitoefenen; art. 59 bis, par. 2, 3°, lid 2: bepaling van de culturele aangelegenheden en van de vormen der internationale culturele samenwerking.

(30) *Grondwet*, art. 107 quater, leden 2 en 3: bepaling van de aangelegenheden die onder betreffende «gewesten» ressorteren en bevoegdheid om deze aangelegenheden te «regelen».

(31) *Grondwet*, art. 3 bis.

(32) *Grondwet*, art. 107 quater, lid 2. Deze bevoegdheid zal hun toegekend worden door een wet aangenomen met een bijzondere en versterkte meerderheid.

(33) *Parl. hand.* Kamer. Verg. 17 december 1970; indiening van een amendement ertoe strekkende de geografische grenzen van de «gewesten» (régions) te doen samenvallen met die van de «taalgebieden» (régions linguistiques) p. 66; bespreking pp. 70, 73, 74 en 75. Vergadering 18 december 1970; verwerping van het amendement ertoe strekkende de grenzen van de gewesten te doen samenvallen met de taalgebieden, p. 12. Zie ook *Parl. hand.* Senaat. Verg. 17 juni 1970, p. 1986.

(34) Art. 107 quater spreekt niet van een «Duits» gewest.

(35) Rdpl. de rede van de H. Terwagne, Minister van communautaire betrekkingen. *Parl. Hand.* 18 juni 1970, pp. 2010 tot 2012.

(36) De Nederlandse termen «taalgebieden» en «gewesten» sluiten elke verwarrring uit; de Franse termen «régions linguistiques» en «régions» zijn in dit opzicht minder klaar.

(37) Wetten betreffende het taalgebruik in bestuurszaken gecoördineerd de 18de juli 1965, art. 2 tot 5 (gewijzigd bij de wetten van 23 december 1970 en 26 juli 1971).

(38) Art. 3 bis dat er bestaan aan geeft, maakt deel uit van titel één van de Grondwet: «Het grondgebied en zijn indelingen».

(39) De decreten van de twee cultuurraden hebben slechts in een deel van het nationaal grondgebied «kracht van wet». Dit deel van het nationaal grondgebied is, naargelang van de uitgeoefende bevoegdheden, soms meer en soms minder uitgebreid dan het eentalig taalgebied waar de meerderheid van de inwoners behoort tot de cultuurgemeenschap waarvan de raad het decreet heeft aangenomen. Over de betekenis van de woorden «kracht van wet» in § 4 van art. 59 bis van de Grondwet, zie *infra* noot (141), en noten (144) en (145).

Wanneer het decreet betrekking heeft op culturele aangelegenheden, onderwijs of culturele samenwerking (hetzij tussen de gemeenschappen, hetzij op internationaal terrein, heeft het «kracht van wet» niet enkel in een eentalig taalgebied, maar ook in het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad alleen ten opzichte van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden geacht uitsluitend te behoren tot de cultuurgemeenschap waarvan de Raad de norm heeft vastgelegd.

Wanneer het decreet het taalgebruik regelt, heeft het slechts «kracht van wet» in een eentalig gebied, een aantal gemeenten aan de taalgrens hiervan uitgezonderd, en zonder toepasselijk te zijn op diensten of instellingen waarvan de activiteit verder reikt dan dit eentalig gebied of gemeen is aan meer dan één cultuurgemeenschap.

(40) *Grondwet*, art. 59 bis.

(41) *Grondwet*, art. 23.

(42) *Grondwet*, art. 107 quater, lid 3.

(43) Raadpl. *Parl. Hand.* Senaat 16 juni 1970, p. 1919; Kamer, 17 december 1970, p. 74.

(44) *Staatsblad*, 2 maart 1968.

(45) Zie *supra* p. 9. Rdpl. P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, 1972, pp. 54 tot 56.

(46) De «preconstituante» wijst de bepalingen aan die voor herziening in aanmerking komen of, bij gebreke van een bepaling, de aangelegenheid die moet worden herzien. De «preconstituante», als gewone wetgever, mag de macht van de grondwetgever niet beperken door hem de richting op te leggen waarin de herziening moet gebeuren. Zelfs indien de preconstituante de richting aanwijst waarin de herziening, volgens haar, moet geschieden, is de grondwetgever niet gebonden door een dergelijke verklaring. Zie in deze zin: *Parl. Hand.* Kamer, vergad. 24 maart 1965, pp. 6 tot 12; *Gedr. St. Senaat*, zitting 1964-1965, 278. Verslag van de Bijzondere Commissie, p. 4; P. Wigny, *Propos constitutionnels*, 1936, pp. 35 en 37. *La troisième révision de la Constitution*, 1972, pp. 56 en 57. Cfr. *Gedr. St. Kamer*, zitting 1964-1965, 939, nr. 1. Ontwerp van verklaring, p. 23; id. nr. 6, pp. 3, 4 en 5; zitting 1967-1968, 561, nr. 4. Ontwerp van verklaring. Verslag p. 3.

(47) Raadpl. J. Masquelin. *Etapes et procédure de la récente révision de la Constitution*. *Ann. dr.* XXXII, pp. 91 en volg., inz. p. 113. Zie *supra* noot (27).

(48) *Gedr. St. Kamer*, zitting 1964-1965, 993, nr. 6, pp. 4 en 5.

(49) Raadpl. A. Mast. *De recente grondwetsherziening en de door art. 131 van de Grondwet opgelegde procedure*. *R.W.* 1971-1972, kol. 1473 en volg., inz. kol. 1481 en 1484.

(50) *Gedr. St. Senaat*, zitting 1969-1970, nr. 458. Raadpl. R. Henrion, *Le régionalisme économique et la Constitution*. J.T. 1971, pp. 601 en volg., inz. p. 602.

(51) Raadpl. nochtans: *Parl. Hand.* Kamer, vergadering 28 februari 1968, pp. 17 en 22; Senaat, vergadering 29 februari 1968, pp. 637 tot 639; Senaat, 18 juni 1970, p. 2011.

(52) Zie *supra*, noot (46).

(53) «Werkgroep voor de communautaire problemen», p. 13. Zie ook Ontwerp van verklaring betreffende de herziening. *Gedr. St. Kamer*, zitting 1964-1965, 993, nr. 1; verslag in naam van de Commissie voor de Grondwetsherziening door de H. Callewaert. *Gedr. St. Senaat*, zitting 1969-1970, nr. 458, p. 113; *Parl. Hand.* Kamer, vergadering 17 december 1970, p. 74, rechter kolom; Senaat, vergadering 17 juni 1970, pp. 1984 en 1988; vergadering 18 juni 1970, pp. 2011, 2017, 2018 en 2021. Rdpl. tenslotte: P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, 1972, pp. 178 en 179.

(54) «Er mag dus geen verwarring ontstaan tussen enerzijds de cultuurautonomie en anderzijds de reglementerende macht die niet een economische reglementerende macht is maar een bevoegdheid die een veel breder gebied bestrijkt». (*Gedr. St. Senaat*, zitting 1969-1970, nr. 458, pp. 14 en 15, verslag namens de Grondwetscommissie). Rdpl. ook: *Parl. Hand.* 17 december 1970, p. 74.

(55) Zie *supra*, noten (8) en (9).

(56) Art. 108 handhaaft de verplichting voor de wetgever het grondwettelijk «beginsel» na te leven volgens hetwelk «al wat van provinciaal en gemeentelijk belang is» tot de «bevoegdheid» van de provincie- en gemeenteraden» behoort. Deze aangelegenheden vallen dus ook buiten de bevoegdheid van de «gewesten». Maar, hoewel het beginsel vaststaat, is de toepassing van de regel onzeker, daar objectieve criteria tot aanwijzing van wat van provinciaal of gemeentelijk belang is ontbreken.

(57) De aangelegenheden die naar luid van artikel 108 ter, § 4, van de Grondwet ressorteren onder de bevoegdheid van de cultuurcommissies, in de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort, zijn eveneens uit de bevoegdheid van de «gewesten» gesloten.

(58) *Grondwet*, art. 107 quater, lid 2.

(59) *Grondwet*, art. 59 bis, § 2.

(60) De Regering heeft gemeend dat de grenzen van de in art. 107 quater, lid 1, vermelde gewesten pas moeten vastgelegd worden na raadpleging van de gewestelijke economische raden. Verklaring van de Regering aan de Kamer: *Parl. Hand.* zitt. 1971-1972, 25 januari 1972, p. 34.

(61) Het criterium «duits» bestaat slechts voor de «taalge-

bieden» (Grondwet, art. 3 bis) en voor de «cultuurgemeenschappen» (Grondwet, art. 3 ter).

(62) Grondwet, art. 59 bis, § 1.

(63) Cfr. Provinciewet, artt. 3 en 100.

(64) Gedr. St. Senaat. Verslag van de Commissie, zitting 1968-1969, pp. 13, 14 en 16. Rdpl. C. Cambier, Deux aspects de la revision de la Constitution: la décentralisation et la redistribution des pouvoirs. J.T. 1972, p. 163; P. Wigny, op. cit., pp. 179 en 180; Ph. Maystadt, Les communautés culturelles et les régions. Ann. dr. XXXII, p. 134, nrs 27 en 30.

(65) Grondwet, art. 107 quater, lid 2.

(66) Grondwet, art. 59 bis, §§ 2, 3 en 4.

(67) Gedr. St. Senaat. Zitting 1969-1970, nr. 473. De woorden «verordenende bevoegdheid» werden eveneens geweerd uit de tekst voorgesteld door de Herzieningscommissie, Gedr. St. Senaat. 558. Zitting 1969-1970. De tekst is door de Senaat zonder deze woorden aangenomen, Parl. Hand. Senaat 18 juni 1970, p. 2031.

(68) «Wat de gewesten betreft wordt niet een decreetvormende, doch een reglementerende bevoegdheid beoogd.» (Gedr. St. Senaat. Zitting 1969-1970, nr. 458, pp. 14 en 15, Verslag namens de Commissie voor herziening van de Grondwet.)

Hetzelfde standpunt was reeds in de regeringsverklaring ingenomen (Parl. Hand. Senaat, 18 februari 1970, p. 779). Rdpl. ook een regeringsverklaring: Parl. Hand. Kamer 1972, p. 34.

(69) Amendement ingediend op 17 december 1970 (Gedr. St. Kamer, zitting 1970-1971, nr. 10-56) en verworpen in de loop van de vergadering van 18 december 1970 (Parl. Hand. Kamer, zitting 1970-1971, p. 12). Zie ook amendement van de H. Baert (Gedr. St. Senaat, zitting 1969-1970, nr. 259, 16 juni 1970) dat niet blijkt als zodanig in stemming te zijn gebracht, maar de aangenomen tekst (Gedr. St. Senaat 558, 18 juni 1970) maakt geen melding van de wetgevende bevoegdheid.

(70) Rdpl. P. Wigny. La troisième revision de la Constitution. Brussel 1972, p. 181.

(71) Rdpl. hierover de verwijzingen naar de parl. voorbereiding in noot aangeduid door Ph. Maystadt, op. cit., p. 135. Rdpl. ook R. Henrion, op. cit., p. 603.

(72) Grondwet, art. 110, leden 2, 3, 4 en 113.

(73) Parl. Hand. Kamer, 25 januari 1972, p. 34.

(74) Zie *infra*.

(75) Parl. Hand. Kamer, 18 december 1970, p. 14.

(76) Gedr. St. Kamer, zitting 1970-1971, 10, nr. 36, 5°.

(77) Belg. Stbl., 21 juli 1970. Zie ook het K.B. van 12 maart 1971, Belg. Stbl., 16 maart 1971, artt. 1, 2 en 3, die het gebied bepalen van de gewestelijke economische raden, en de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie. Belg. Stbl., 1 juni 1971.

(78) De gewestelijke economische raad voor Vlaanderen, de gewestelijke economische raad voor Wallonië en de gewestelijke economische raad voor Brabant (art. 9). Rdpl. C. Cambier, op. cit., inz. p. 162.

(79) Art. 13, 2, 4°.

(80) en (81) La régionalisation économique et la Constitution. J.T. 1971, pp. 601 en vlg., i.h.b. p. 603.

(82) Grondwet, art. 3 ter.

(83) Grondwet, art. 59 bis.

(84) Wet van 3 juli 1971, hoofdstuk II; wet van 21 juli 1971.

(85) Grondwet, art. 59 bis, § 1, lid 1.

(86) Grondwet, art. 3 ter.

(87) Grondwet, art. 108.

(88) Grondwet, art. 108 bis. In deze uiteraard beperkte uiteenzetting wordt geen melding gemaakt van de grondwettelijke regeling inzake agglomeraties en federaties van gemeenten.

(89) De beperking van deze autonomie werd betwist zowel in het parlement als naderhand in de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap. Zie: Parl. Hand. Senaat, 10 juni 1971, p. 1816, Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, *Handelingen*, 2 mei 1972, pp. 117-119; Gedr. St. 1971-1972, 37, nr. 1, 16 mei 1972 en nr. 2, 24 mei 1972.

(90) Grondwet, art. 59 bis, § 6. De regering, met goedkeuring van de meerderheid in beide Kamers, bepaalt het bedrag van het globaal krediet dat ter beschikking van een cultuurraad wordt gesteld. Deze meerderheid kan verschillen van de meerderheid in de ene of de andere cultuurraad. Gedr. St. Kamer, 1970-1971, 1053, nr. 4, p. 4.

(91) In de loop van de besprekingen in de Senaat betreffende artikel 59 bis zijn amendementen verworpen die tot doel hadden de verantwoordelijkheid van de ministers en de staatssecretarissen vóór de cultuurraden te doen erkennen (Gedr. St. Senaat, 1969-1970, 463 en 493, Parl. Hand. Senaat, 11 juni 1970, p. 1889). Artikel 13, lid 4, van de wet van 21 juli 1971 bepaalt: «de politieke verantwoordelijkheid van de ministers blijft behoren tot het exclusief domein van de Wetgevende Kamers». Zie *infra*.

(92) Voortaan zullen er ongetwijfeld in elke regering een minister voor de Nederlandse cultuur en een minister voor de Franse cultuur zijn, alsmede twee ministers voor nationale opvoeding. De uitvoering van de beslissingen der cul-

tuurraden behoort echter niet uitsluitend tot de bevoegdheid van deze ministers; zij kan de taak zijn van andere leden der regering (Gedr. St., Senaat, zitting 1970-1971, 400, pp. 9 en 10; Kamer, zitting 1970-1971, 1053, p. 4; Parl. Hand., Senaat, 17 juni 1971, p. 2022. Zie L. Tindemans. *De culturele autonomie*, 1971, p. 32).

(93) Wet 21 juli 1971, artt. 11, 12, 13, leden 1, 2 en 3, 14 tot 18, 21 tot 25.

(94) Raadpl. J. De Meyer, Hiërarchie en conflicten van normen na de grondwetsherziening. R.W. 1971-1972, kol. 1669.

(95) Grondwet, art. 59 bis; wet van 3 juli 1971; wet van 21 juli 1971.

(96) Grondwet, art. 59 bis, §§ 2 en 3.

(97) Raadpl. wet 21 juli 1971, art. 2.

(98) Grondwet, art. 32.

(99) Grondwet, art. 59 bis.

(100) Grondwet, art. 3 bis. Zie *supra*. Raadpl. Ph. Maystadt, op. cit. Ann. dr. XXXII, pp. 126 en vlg.

(101) Grondwet, art. 59 bis, §§ 2 en 3.

(102) Wet 21 juli 1971.

(103) Wet 21 juli 1971, hoofdst. IV, artt. 6 tot 21.

(104) Wet 21 juli 1971, hoofdst. II, art. 2.

(105) Wet 21 juli 1971, hoofdst. III, artt. 4 en 5.

(106) Wet «aangenomen met de meerderheid van stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen uitgebracht in beide taalgroepen twee derde van de uitgebrachte stemmen bereikt», Grondwet, art. 59 bis, § 1, lid 2.

(107) K. Rimanque, Kanttekeningen bij een herziene grondwet. R.W. 1971-1972, kol. 718, § 71 en 73. Raadpl. eveneens F. Delpérée, La Constitution et la règle de droit. Ann. dr. XXXII, 1972, pp. 187 en vlg., inz. pp. 194 en 195. W. Van Assche, De Grondwetsherziening 1968-1971. Overzicht van de herziening en karakter van de uitvoeringswetten. R.W. 1972, kol. 844 tot 846.

(108) J. De Meyer, op. cit., kol. 1665 en vlg., inz. kol. 1666 en 1667.

(109) Raadpl. F. Delpérée, op. cit., nr. 5, pp. 193 en 194; W. Van Assche, op. cit., kol. 833 en vlg.

Zie eveneens: Grondwet, art. 1, leden 4 en 5, die het mogelijk maken bepaalde gebieden aan de indeling in provincies te onttrekken, ze onder het rechtstreeks gezag van de uitvoerende macht te plaatsen en hun een eigen statuut toe te kennen; art. 3 bis, lid 3, inzake verandering of correctie van de grenzen der taalgebieden; 107 quater inzake bevoegdheid der gewestelijke instellingen.

(110) Grondwet, art. 59 bis, § 6. Zie *supra*, noot (91).

(111) Artikel 115 van de Grondwet komt niet voor onder de bepalingen van het tweede lid van paragraaf 1 van artikel 59 bis, dat zegt voor welke aangelegenheden de wet de wijze regelt waarop de cultuurraden hun bevoegdheden uitoefenen.

(112) De grondwetgever spreekt in paragraaf 6 van artikel 59 bis van een «globaal krediet dat ter beschikking wordt gesteld van elke cultuurraad», over de «bestemming» van dit krediet «bij decreet» van de cultuurraad, over «objectieve criteria» volgens welke dit krediet wordt vastgesteld en over «dotaties».

(113) Wet 21 juli 1971, art. 13, lid 4.

(114) Amendementen om de ministers of de staatssecretarissen, tot wier attributies aangelegenheden behoren waarvoor de cultuurraden bevoegd zijn, vóór deze verantwoordelijk te maken, werden verworpen (Gedr. St., Senaat, zitting 1969-1970, nrs. 463 en 493).

(115) Nochtans hebben de ministers «zitting in elke cultuurraad en moet hun het woord worden verleend wanneer zij het vragen» (art. 13, lid 2) en «kunnen de cultuurraden de aanwezigheid van de ministers vorderen» (art. 13, lid 3).

(116) A. Vanvelkenhuysen en W.J. Ganshof van der Meersch, *La Constitution belge*, in Corpus constitutionnel, T. II, Leiden, 1972.

(117) Grondwet, art. 59 bis, § 1, lid 2, en § 2, 3°, lid 2; wet van 21 juli 1971, art. 2.

(118) Grondwet, art. 59 bis, § 2, 2°. Het is verwonderlijk dat in een grondwetsbepaling sprake is van de «schoolvrede», die wel een belangrijke maar toch tijdsgebonden zaak is. Deze vermelding verwijst naar een akkoord, op 20 november 1958 tussen de drie voornaamste partijen gesloten en «schoolpakt» geheten. Dit akkoord is verschenen bovenaan het wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving inzake het kleuter-, lager-, middelbaar, normaal, technisch en kunstonderwijs, bij de Kamer ingediend op 16 april 1959 (Gedr. St., Kamer, nr. 199, 1e zitting, 1958-1959, pp. 2 tot 8). Dit wetsontwerp is de wet van 29 mei 1959 geworden. Staatsblad 19 juni 1959.

(119) Grondwet, art. 59 bis, § 2, 3°.

(120) Grondwet, art. 59 bis, § 2, 3°, lid 2; wet van 21 juli 1971

(121) Grondwet, art. 59 bis, § 3, 1° tot 3°.

(122) Grondwet, artt. 3 ter en 59 bis, lid 1.

(123) Grondwet, art. 3 bis.

(124) Grondwet, art. 107 quater, lid 3.

(125) Gecoördineerde wetten 18 juli 1966, gewijzigd bij de wetten van 23 december 1970 en 26 juli 1971.

(126) *Grondwet*, art. 59 ter, lid 2.

(127) Het «decreet» komt zelden voor in het Belgisch staatsrecht waar het altijd van de wetgevende vergaderingen uitgaat.

a) Het Nationaal Congres heeft verschillende decreten genomen, ook als het die akten bij vergissing namen gaf zoals: «Proclamation» (akte van 18 november 1830 betreffende de onafhankelijkheid van het Belgische volk. B.O. nr. 41); «Déclaration» (akten van 22 en 24 november 1830, B.O., nr. 41); «Arrêté» (akte van 24 februari 1831 eveneens met betrekking tot de onafhankelijkheid van het Belgische volk en de uitsluiting van de dynastie van Oranje-Nassau, B.O., nr. XVI); «Loi» (akte van 18 juli 1831, B.O., nr. LXXIV).

Onder de voornaamste decreten stippen wij aan:

Decreet nopens de wijze van verkiezing van het staats-hoofd, 28 januari 1831 (B.O., nr. X).

Decreet nopens de vacature van de troon, de uitoefening der uitvoerende macht, de benoeming van een Regent en de aard van zijn bevoegdheden, 24 februari 1831 (B.O., nr. XVI).

Decreet tot herinvoering van de jury, 19 juli 1831 (B.O. LXXIX).

Decreet nopens de pers, 20 juli 1831 (B.O. LXXV).

Decreet houdende de eed, 20 juli 1831 (B.O. LXXVI).

b) De Wetgevende Kamers hebben drie decreten genomen: *Decreet houdende benoeming van de Regent*, 20 september 1944 (Belgisch Staatsblad, 22 september 1944).

Decreet houdende vaststelling van het einde der onmogelijkheid van de Koning te regeren, 20 juli 1950 (Belgisch Staatsblad, 21 juli 1950).

Decreet houdende toekenning van de uitoefening der grondwettelijke machten van de Koning aan de vermoedelijke troonopvolger, 11 augustus 1950 (Belgisch Staatsblad, 12 augustus 1950).

c) De wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch Congo bepaalt in artikel 7: «De Koning oefent de wetgevende macht uit door middel van decreten behalve wat betreft de onderwerpen die bij de wet zijn geregeld».

De wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk wetboek schafte achtenveertig decreten uit de Franse periode af (Gedr. St., Senaat, 1963-1964, nr. 60, p. 2).

(128) Voor de aangelegenheden vermeld in de artikelen 1, lid 5, 3 ter en 59 bis, § 1, lid 2, en laatste lid, is vereist een «wet aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen uitgebracht in beide taalgroepen twee-derde van de uitgebrachte stemmen bereikt».

(129) Zie de opsomming van deze aangelegenheden, *supra*. (130) F. Delpérée: *La constitution et la règle de droit*. Ann. dr. XXXII, 1972, p. 197; Ph. Maystadt, *op. cit.*, pp. 126 en 127. *Contra*: R. Senelle, *La révision de la Constitution*, uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 1972, p. 140.

(131) L. Tindemans, *De culturele autonomie*, p. 15: «Aanvankelijk was het de bedoeling de decreetale bevoegdheid in zake het gebruik van de talen in artikel 23 van de Grondwet in te schrijven. Op voorstel van de Regering werd artikel 23 omgewijzigd gelaten (...)». Zie dienaangaande: *Gedr. St. Kamer*, buitengew. zitting, 1968, 10, nr. 31, 3°, de tekst voorgesteld door de Regering, 1 december 1970, p. 1; nr. 31, 5°, Verslag (aanvulling) van de Commissie voor herziening van de Grondwet (Meyers), 4 december 1970, pp. 2 en 3.

(132) *Grondwet*, art. 108 bis, § 1, lid 4.

(133) Zie eveneens de akten waarbij *federaties van gemeenten*, die zich met elkaar of met één of meer *agglomeraties* verstaan of verenigen, «zaken die tot hun bevoegdheid behoren gemeenschappelijk ... regelen», de normatieve bepalingen van de gewestelijke organen waarbij deze binnen het kader van artikel 107 quater van de Grondwet de aangelegenheden regelen waarvoor de wet hen bevoegd maakt, en het vigerend internationaal verdragenrecht.

(134) Raadpl. F. Delpérée, *op. cit.*, pp. 188 en 189.

(135) Zie J. De Meyer, *op. cit.*, kol. 1668.

(136) Wet 3 juli 1971, artt. 13 en 14. Zie *infra*, pp. 67 en 68.

(137) Wet 3 juli 1971, art. 15. Zie *infra*, pp. 74 en 77.

(138) (139) Wet van 3 juli 1971, art. 15. Zie *infra*.

(140) Zie *infra*, pp. 84 en volg.

(141) *Parl. Hand.*, Senaat, 17 juni 1971, pp. 2018 en 2019; Senaat, 22 juni 1971, p. 2032; Kamer, 1 juli 1971, p. 42; Senaat, 22 juni 1971, pp. 2060 en 2073.

(142) Zie *infra*.

(143) Rdpl. K. Rimanque, *op. cit.*, kol. 689 en vlg., inz. 712.

(144) *Grondwet*, art. 59 bis, § 4.

(145) Wet 7 september 1939, art. 1: «Tot op de dag bij koninklijk besluit bepaald voor het terugbrengen van het leger op voet van vrede, kan de Koning, in noodzakelijke en spoedeisende gevallen, bij in ministerraad overwogen besluit, wetskrachtige beschikkingen treffen (...)».

(146) De wetten van 12 maart 1957 en 31 maart 1967 houdende buitengewone volmachten bepalen niet dat de door de Koning genomen besluiten kracht van wet hebben. Rdpl. nochtans betreffende de wet van 31 maart 1967, de verklaring

van de Vice-Eerste-Minster, Minister van de Begroting, *Gedr. St.*, Senaat zitting 1966-1967, nr. 160, p. 54, en *Parl. Hand.*, Senaat, 23 maart 1967, p. 1200.

(147) Rdpl. *Gedr. st.*, Senaat, 2e buitengewone zitting, 1939, nr. 13, pp. 2, 3, 5 en 6; Kamer, zitting 1944-1945, nr. 8, pp. 1, 2 en 4; Senaat, zitting 1944-1945, nr. 7, pp. 2 en 3; Kamer, zitting 1944-1945, nr. 69, p. 2; *Parl. Hand.*, Senaat, 16 maart 1945, p. 182. Cass. 28 november 1955 (*Verz. Arr.* 1956, 239); 22 april 1966 (*Bull. en Pasic.* 1966, I, 1066); 16 september 1966 (*Verz. Arr.* 1967, 70).

(148) Rdpl. D. Declaire. *Le contrôle judiciaire de l'administration dans l'exercice de ses fonctions quasi-législatives*, in *Publication des actes du Congrès des 24-26 juin 1946 de l'Institut belge des Sciences administratives*. Brussel, 1946, pp. 31, 54 en 57 van de overdruk.

(149) *Grondwet*, art. 26.

(150) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5, lid 2.

(151) *Grondwet*, art. 3 ter en 59 bis.

(152) Deze benaming lijkt verkieslijk boven die van «regionale» wetgever, welke niet passend zou zijn, aangezien de cultuurgemeenschap niet samenvalt met het «taalgebied» en de normatieve bevoegdheid van de «gewesten», erkend in artikel 107 quater van de Grondwet, tot op heden niet in de wet is vastgelegd. Het ware eveneens onjuist de «nationale» wetgever te stellen tegenover de «communautaire» wetgever, omdat deze term verwijst naar de activiteiten der cultuurgemeenschappen en bovendien verwarring zou kunnen stichten met de wetgever der Europese Gemeenschappen.

(153) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5.

(154) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5, lid 2; wet van 3 juli 1971, art. 7. Raadpl. met betrekking tot de bekrachtigingsbevoegdheid van de Koning: *Gedr. st. Kamer*, zitting 1969-1970, 10 en buitengewone zitting 1968, nr. 31/20.

(155) Wet 3 juli 1971, art. 8.

(156) Wet 3 juli 1971, art. 9.

(157) De Grondwet vermeldt artikel 29 niet wat de cultuurraden betreft, en geen enkele beperking van de Grondwet noch van de wetten van 3 en 21 juli 1971 verwijst naar een eigen uitvoerende functie of een eigen uitvoerend orgaan van de cultuurraden.

Parl. Hand., Senaat, 9 juni 1970, p. 1789; 10 juni 1970, p. 1816, rechter kol.; 11 juni 1970, p. 1889; 17 juni 1971, p. 2022. Zie eveneens: A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, 1972, nr. 188, p. 184; P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, 1972, p. 136.

(158) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5.

(159) Zie *supra*, noot (27), noot (46), de opmerkingen over een analoge toestand.

(160) *Grondwet*, art. 59 bis, §§ 4 en 8.

(161) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5, lid 2.

(162) Zie *supra*, p. 33 en noten (92) en (93).

(163) Raadpl. *Parl. Hand.*, Senaat, 11 juni 1970, pp. 1885 en 1886.

(164) Zie *supra*, pp. 32 en 37, *infra* 64.

(165) Wet 21 juli 1971, art. 13, lid 4.

(166) Wet 21 juli 1971, art. 13, lid 3.

(167) *Grondwet*, art. 29.

(168) *Grondwet*, art. 69.

(169) Soms zelfs zal de rechter het uitvoeringsbesluit aan verscheidene decreten moeten toetsen, wat hem zal verplichten het decreet te interpreteren in verband met één of meer andere decreten. Voorts zal hij nagaan of een decreet uitdrukkelijk of stilzwijgend door een ander is opgeheven.

(170) Wet 3 juli 1971, art. 14.

(171) *Grondwet*, art. 59 bis, § 5, lid 2.

(172) Zie *supra*.

(173) Wet 3 juli 1971, art. 15.

(174) Cass., 24 januari 1966 (*Bull. en Pasic.* 1966, I, 664); R.S. nr. 8504, de Limbourg, 24 maart 1961, *Verz. A.A.R.S.* 1961, 320; nr. 9935. V.Z.W. Institut des Dames de Marie, 19 maart 1963, *ibid.* 1963, 259; nr. 10.787, Wilmotte, 18 september 1964, *ibid.* 1964, 769. Cass. fr. crim. 21 januari 1944, S. 1944, I, 65; 2 mei 1963, *Bull. crim.* 1963, nr. 163, p. 331. Raadpl. Cass. 29 oktober 1957, *Verz. Arr.* 1958, 111; R.S. nr. 503; Squilbeck, 25 augustus 1950, *Verz. A.A.R.S.* 1950, 441.

Zie eveneens: P.E. Trousse, *Droit pénal*, Nouvelles, T. I, vol. 1, nr. 226 bis en ter. H. Bekaert, *Introduction à l'étude du droit*, 1963, nr. 275, p. 247. A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, 1972, nr. 254, p. 241. R. Ruttiens-Mansart, *De l'abrogation*, R.J.D.A.C.E. 1960, p. 217; R. Swennen, *Le problème posé, en droit pénal, par l'application d'un arrêté pris en exécution d'une loi ultérieurement abrogée*, J.T. 1967, p. 293.

(175) Zie *supra*, p. 46.

(176) Wet van 3 juli 1971, art. 10: «Uitgezonderd de ontwerpen van culturele begrotingen, worden alle voorontwerpen van decreet aan het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen.» Het advies van de afdeling wetgeving kan gevraagd worden ofwel door de ministers ofwel door de voorzitters van de cultuurraden. De voorzitters van de cultuurraden zijn verplicht dit advies

te vragen wanneer tenminste één derde van de leden van de betrokken raad erom verzoekt.

(177) Wet 3 juli 1971, art. 11.

(178) M. Dumont. Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat. *Rec. jur. dr. adm. et C.E.* 1971, nr. 4, p. 242.

(179) De artikelen 10 en 11 zijn de eerste artikelen van afdeling III van hoofdstuk II van de wet welke afdeling getiteld is: « Procédure ter voorkoming en regeling van conflicten tussen de wet en het decreet, en tussen de decreten. »

(180) Wet 3 juli 1971, artt. 13 en 15.

(181) *Gedr. st.*, Senaat, zitting 1970-1971, 498, p. 6.

(182) Rdpl. P. Vermeylen. De verhouding decreet-wet in ons grondwettelijk recht. XXVe Wetenschappelijk Rechtscongres. Vrije Universiteit Brussel, 27 mei 1972, p. 7.

(183) De aangelegenheid kan verscheidene ministeriële departementen betreffen en derhalve ook *verscheidene* ministers

(184) Bedoeld wordt hier natuurlijk het geval waarin de minister tussenkomt in zijn hoedanigheid van minister en niet als lid van een der Kamers.

(185) De minister is niet verantwoordelijk tegenover de cultuurraad. Wet 21 juli 1971, art. 13, lid 4.

(186) Omtrent de aard van de tussenkomst van de Kamers krachtens artikel 11 van de wet van 3 juli 1971, ongeacht of zij al dan niet een gunstig besluit aannemen, zie *supra*.

(187) *Gedr. st.*, Kamer, 1971-1972, 247, nrs 1 en 2.

(188) *Parl. Hand.*, Kamer, Vergaderingen 30 mei en 1 juni 1972, pp. 1298 en 1394.

(189) *Gedr. st.*, Senaat, zitting 1971-1972, nr. 268. Zie het advies van de Raad van State, *Gedr. st.*, Kamer, zitting 1971-1972, nr. 268. Bijlage. St. Cultuurraad Ned. cultuurgem., 1971-1972, 8, nrs 1, 2, 3. *Handelingen*. Cultuurraad Ned. cultuurgem. nr. 4, 11 april 1972, pp. 53 en vlg. Decreet 3 mei 1972 tot regeling van het gebruik van de Nederlandse taal bij de eedaflegging. *Belg. Stbl.* 27 mei 1972.

(190) Verzoek om advies: 22 februari 1972. Advies gegeven op 2 juni 1972.

(191) De aangelegenheid wordt geregeld door de wet van 3 juli 1971 (*Belg. Stbl.*, 6 juli 1971). De wet van 21 juli 1971, goedgekeurd met de bijzondere en versterkte meerderheid, bevat bepalingen betreffende onder meer de procedure tot vaststelling van de decreten.

(192) Zie *supra*.

(193) Wet van 3 juli 1971, art. 11.

(194) Wet 3 juli 1971, art. 12, §1: « Er is in de Raad van State een afdeling bevoegdheidsconflicten ». Raadpl.: *Gedr. st.*, Senaat, zitting 1970-1971, nr. 399. Wetsontwerp, p. 6: « Artikel 13 heeft tot doel in de Raad van State naast de afdeling wetgeving en de afdeling administratie, een derde afdeling genaamd afdeling bevoegdheidsconflicten op te richten ». Zie ook: *ibid.*, nr. 469, Verslag van de Commissie: « De wijze van samenstelling van de op te richten derde afdeling van de Raad van State wordt onderzocht ».

(195) Wet 3 juli 1971, art. 13.

(196) Wet 3 juli 1971, art. 14.

(197) Wet 3 juli 1971, art. 20.

(198) Zie *supra*.

(199) J. Delpérée, La Constitution et la règle de droit, *Ann. dr.*, XXXII, 1972, pp. 187 en volg., inz. p. 204 en 205.

(200) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, 469, pp. 20 en 21.

(201) Rdpl. *Gedr. st.*, Senaat, nr. 469, pp. 20 en 21.

(202) Rdpl. J. Delpérée, *op. cit.*, pp. 187 en volg., inz. pp. 204 en 205.

(203) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, 469. Verslag pp. 20 en 21. Rdpl. ook: *Parl. Hand.*, Senaat, 22 juni 1971, pp. 2073 en 2074.

(204) De uitdrukking « prejudiciële vraag » is hier oneigenlijk gebruikt. De krachtens artikel 14 van de wet van 3 juli 1971 aan de Raad van State voorgelegde vraag is of er een conflict bestaat wegens een bevoegdheidsoverschrijding en, zo ja, wie, de wetgever of de Cultuurraad, — of welke van beide cultuurraden — zijn bevoegdheid is te buiten gegaan. In werkelijkheid moet er worden beslist over de eventuele toepassing van een rechtsregel op de vraag zelve welke moet worden opgelost door de rechter die de prejudiciële vraag heeft gesteld. In het gerechtelijk recht moet op een prejudiciële vraag een beslissing vallen over een feit of een recht die reeds bestaan. De vraag wordt berecht, aan de hand van een regel die de vragende rechter geacht wordt zelf niet te kunnen interpreteren, door de rechter die uitsluitend bevoegd is om over een dergelijke vraag te beslissen. Dit gaat noodzakelijk vooraf aan de oplossing van het geschil dat aanhangig is bij de rechter die de vraag stelt. Er zijn dienaangaande twee beslissingen genomen: ieder op grond van een vorenbestaande rechtsregel. Aan de kennismakende rechter wordt nooit een interpretatie opgelegd van de wet die hij zal moeten toepassen op het aanhangig geschil.

(205) (206) Wet 3 juli 1971, art. 14, lid 3.

(207) In geval van conflict, eindigt de opschorting van de verjaring slechts door de inwerkingtreding van de wet of van het decreet, bedoeld door de wetgever in artikel 21 van de wet van 3 juli 1971.

(208) Rdpl. P. Vermeylen, *op. cit.*, « ... rechter die niet verplicht is zulks te vragen. Als hij het mogelijk acht, mag hij wet en decreet zelf interpreteren. De algemene verplichting, zich over een geschil uit te spreken, wordt hier in zijn voordeel opgeschort, om hem de gelegenheid te geven over een duidelijke wetgeving te beschikken. »

(209) Raadpl. *Parl. Hand.*, Senaat, 22 juni 1971, pp. 2074 tot 2076; *Parl. Hand.*, Kamer, 1 juli 1971, p. 42.

(210) Cfr. de procedure van artikel 177 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, waarin op dit punt dezelfde vraag rijst: *raadpl. cass.*, 16 april 1970 (*Verz. Arr.* 1970, 749) en de conclusie van het openbaar ministerie, alsook de daarin aangehaalde autoriteiten, in *Bull.* en *Pasic.* 1970, I, 700; 24 december 1970 (*Verz. Arr.* 1971, p. 417) en de conclusie van het openbaar ministerie alsook de daarin aangehaalde autoriteiten, in *Bull.* en *Pasic.* 1971, 392, inz. p. 397. Zie ook: « De Belgische rechter tegenover het internationaal recht en het Gemeenschapsrecht », redevoering uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof, de 1ste september 1969, *Verz. Arr.* 1969, inz. pp. 39 en 50; R.W. 1969-1970, inz. kol. 215 en 223. F. Dumon, *Questions préjudicielles*, in *Droit communautaire*, nrs 989 tot 991, pp. 356 en 357, en de aangehaalde autoriteiten.

(211) (212) Wet 3 juli 1971, art. 15. Deze bepaling stelt ook de termijnen vast binnen welke de Ministerraad aan de Kamers zijn advies verstrekt en binen welke de beslissing van de Kamers moet worden genomen. Deze termijnen, zoals de totale termijn van negentig dagen, worden « geschorst » van 1 juli tot de tweede dinsdag van oktober, alsmede gedurende de tijd dat de Wetgevende Kamers geen zitting houden ».

(213) In het Frans recht onder het Ancien Régime was het « arrêt de règlement » een legislative akte van ondergeschikte rang, genomen bij wege van delegatie, door de Parlementen en andere oppergerechthoven « sous le plaisir du roi », wat wil zeggen dat zij kracht van wet hadden, maar van « provisionele » wet. « Le droit de rendre ces arrêts étant considéré comme une délégation royale, schrijft professor Gilissen, le roi pouvait toujours les annuler, par exemple par un arrêt du Conseil ou par une ordonnance » (*Le problème des lacunes en droit dans l'évolution du droit médiéval et moderne*, uitg. Travaux du Centre national de recherches de logique, Brussel, 1968, p. 231). De draagwijdte van het arrest dat een positiefrechtelijke regel uitdrukte, die voor eenieder verbindend was, was beperkt tot het rechtsgebied van het Hof van wie het uitging (Raadpl. C.J. de Ferrière, *Dictionnaire de droit et de pratique*, Parijs, 1755, p. 168. A. Esmein, *Cours élém. d'hist. du droit français*, Parijs, 9e druk, pp. 528 en 529. Zie ook: F. Olivier-Martin, *Précis d'histoire du droit français*, 4e druk, nrs. 914 en volg., p. 333 en volg.; van dezelfde schrijver: *Cours d'histoire du droit public*, Parijs, 1945-1946, p. 160; G. Déteix, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris*, Parijs, 1930, inz. pp. 25 tot 29; G. Lepointe, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Parijs, 1963, p. 521).

Het « arrêt de règlement » werd uitgebannen door de wet van 16-24 augustus 1790, titel II, artikel 12, waarbij het de rechters verboden werd bij wege van algemene en verordenende bepaling uitspraak te doen over de hun voorgelegde zaken, daarna door de Grondwet van 3 september 1791, titel III, hoofdstuk V, artikel 3, en tenslotte, door artikel 5 van het Burgerlijk Wetboek, waarvan de niet-naleving door artikel 127, 1°, van het Strafwetboek van 1810 strafbaar is gesteld.

(214) Zie *infra*, de uiteenzetting gewijd aan de gevolgen van het « regelingsarrest » bedoeld in artikel 15 van de wet van 3 juli 1971 en zijn karakter van voorbereidende beslissing.

(215) Raadpl. *Parl. Hand.*, Senaat, 22 juni 1971, pp. 2059, 2079, 2081, 2082 en 27 juni 1971, p. 2105.

(216) Wet 3 juli 1971, artt. 13 en 15. Zonder dat de wet het uitdrukkelijk zegt, is de Ministerraad een derde maal betrokken bij de procedure wanneer het ontwerp van wet of decreet wordt vastgesteld tot opheffing of inovereenstemmingsbrengring van de naar de Raad van State verwezen bepaling, dat bij de Kamers of de Cultuurraad moet worden ingediend met toepassing van artikel 21. Overeenkomstig de constitutionele traditie wordt zulk ontwerp inderdaad aan de Ministerraad voorgelegd.

(217) Raadpl. *Parl. Hand.*, Senaat, 23 juni 1971, p. 2105; *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, 1026, nr. 3, p. 15.

(218) Zie *supra*.

(219) Zowel van de beslissing tot nietigverklaring « uitgesproken » door de Kamers als van het regelingsarrest van de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, wanneer de nietigverklaring niet of slechts door één kamer wordt uitgesproken, wordt kennis gegeven aan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld (artt. 17 en 18).

(220) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 469, p. 24: « De meeste leden zijn de mening toegedaan dat deze motivering (die van de beslissing tot nietigverklaring) zal blijken uit het verslag en uit de bespreking in openbare vergadering. Het Parlement als soevereine wetgevende macht heeft zijn beslissingen niet speciaal te rechtvaardigen ».

(221) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 498, pp. 6, 7 en 13. Raadpl. *Gedr. st.*, Kamer, nr. 1026, nr. 3, pp. 10 en 13.

(222) Wet van 3 juli 1971.

art. 13: De ministerraad maakt de zaak bij de afdeling bevoegdheidsconflicten aanhangig, indien hij van oordeel is dat er een conflict of een mogelijkheid van conflict bestaat. Het verzoekschrift wordt door de Eerste Minister ondertekend.

art. 14: De afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over vragen betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten van de Nederlandse cultuurraad en de Franse cultuurraad en die haar door de hoven en rechtbanken of door enig ander rechtscollege worden voorgelegd. Ieder rechtscollege maakt de prejudiciële kwestie bij de afdeling aanhangig wanneer het het antwoord op deze vraag noodzakelijk acht voor zijn beslissing.

(223) Zie *infra*, de beschouwingen betreffende de aard van de bevoegdheid uitgeoefend door de Kamers overeenkomstig de artt. 15 en volg. van de wet van 3 juli 1971.

(224) « Tout empiétement débouche inéluctablement sur un conflit constitutionnel ». La Belgique, Etat fédéral? *Rev. dr. publ. et de la sc. polit.* 1972, pp. 607 en volg., inz. p. 653.

(225) *Gedr. st.*, Kamer, buit. zitt. 1968, 10, nr. 31, 2. Verslag van de Commissie voor de herziening van de Grondwet (nieuw art. 59 bis), p. 9; *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 498, aanvullend verslag betreffende het ontwerp van wet tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers..., p. 10; *Gedr. st.*, Kamer, zitt. 1970-1971, 1026, nr. 3, verslag betreffende hetzelfde ontwerp van wet, p. 9.

(226) *Parl. Hand.*, Senaat, 23 juni 1971, pp. 2119 en 2120.

(227) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, 399, pp. 8, en 469, p. 29.

(228) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 399; memorie van toelichting, pp. 7 en 8; *ibid.* nr. 469, Verslag van de Commissie van de Senaat voor de herziening van de Grondwet, p. 29; Zie ook: *Parl. Hand.*, Senaat, 23 juni 1971, pp. 2119 en 2120.

(229) *Parl. Hand.*, Senaat, 25 juni 1971, pp. 2119 en 2120.

(230) Alhoewel artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 slechts spreekt over « de naar de Raad van State verwezen bepaling » dient dit artikel ook van toepassing te worden gemaakt in geval een prejudiciële vraag vóór het Hof van cassatie wordt opgeworpen, terwijl, krachtens artikel 20 van de wet, de vraag dan moet verwezen worden naar de Wetgevende Kamers (*Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, p. 15).

(231) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 469. Zie *infra*. (232) Zie o.a. *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 469, p. 14: « Aldus heeft het Parlement als operste hoeder van de grondwettigheid in ons publiek recht ook hier het laatste woord »; nr. 498, p. 11: « onder het uitdrukkelijk voorbehoud nochtans dat het laatste woord blijft bij het Parlement »; *Gedr. st.*, Kamer, zitt. 1970-1971, 1026, nr. 3, p. 9: « De grote meerderheid wil het laatste woord laten aan het Parlement ».

(233) Vgl. de beschouwingen in het verslag van de commissie van de Kamer aangehaald in de voorgaande noot, betreffende het systeem strekkende tot bescherming van de ideologische en filosofische minderheden: *Het Parlement treedt niet in de plaats van de cultuurraad om zich over het decreet zelf uit te spreken* » (p. 9).

(234) *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 469, p. 29.

(235) Franse tekst: « dans le sens recommandé par l'arrêt de réexamen ».

(236) P. Vermeylen, *op. cit.*, p. 9.

(237) Cyr Cambier, *op. cit.*, pp. 166 tot 168.

(238) *Parl. Hand.*, Senaat, 22 juni 1971, p. 2034; 23 juni 1971, p. 2112. M. Dumont, *op. cit.*, p. 247.

(239) Bemerkenwaardig is dat, ter gelegenheid van de debatten over de grondwetsherziening, toen er sprake van was de procedure tot de regeling van conflicten tussen wet en decreet in artikel 3 bis te vernemen, de uitdrukking « kracht van gewijsde » vervangen werd door de uitdrukking « executoriale kracht », ter aanduiding van het gezag van door de Raad van State niet nietig verklaarde regelingsarresten. Dit schijnt de oorsprong te zijn van de formule volgens welke « de regelingsarresten executoriale kracht hebben ». *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1969-1970, nr. 402, 20 mei 1970, p. 44.

(240) *Gedr. st.*, Senaat, nr. 469, p. 29.

(241) Zie *infra*, p. 103, de toestand wanneer de vraag voor een rechtscollege aan de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State is gesteld (art. 14).

(242) Over het begrip akte van jurisdictie, rdpl.: voetnoot (1) bij cass. 26 september 1950 (*Bull. en Pasic.*, 1951, I, 29); cass. 21 december 1956 (*Verz. Arr.*, 1957, 279) en de conclusie van het openbaar ministerie in *Bull. en Pasic.*, 1957, I, 430; de voetnoot bij cass. 10 juni 1958 (*Bull. en Pasic.*, 1958, I, 1126).

(243) De kracht van rechterlijk gewijsde is het specifiek karakter van de handeling van jurisdictie. Rdpl. de voetnoot bij cass. 10 juni 1958, hierboven vermeld in noot (242) en de in deze noot aangehaalde autoriteiten, inz. p. 1128.

(244) (245) (246) Zie *supra*.

(247) Rdpl. de noot P. De Visscher onder cass. 9 oktober 1959, R.C.J.B. 1960, p. 177. Zie ook: P. Wigny, *Droit constitutionnel*, II, nr. 589, p. 760; H. Lenaerts, *De administratieve*

Rechtscolleges en artikelen 96 en 97 van de Grondwet, Tijdschrift v. Bestuursw., 1957, 277.

(248) Rdpl. de conclusie van het openbaar ministerie vóór cass. 21 december 1956 (*Bull. en Pasic.*, 1957, I, inz. p. 438 en noot (4); Cass. 9 oktober 1959 (*Verz. Arr.*, 1960, 115) en de conclusie van procureur-generaal Hayoit de Termicourt in *Bull. en Pasic.*, 1960, I, 170, inz. p. 171 en noot (5); R.C.J.B., 1960, 177 en de noot P. De Visscher; J.T., 1960, 441 en de noot J. Velu; cass. 8 april 1968 (*Verz. Arr.*, 1968, 1037).

(249) Zie *supra*.

(250) Zie *supra*.

(251) Cass. 10 januari 1946, twee arresten (*Bull. en Pasic.*, 1946, I, 10; *Verz. Arr.*, 1946, 12); 18 juni 1954 (*Verz. Arr.*, 1954, 671).

(252) De « tegenstrijdigheid » waarvan artikel 14 van de wet van 3 juli 1971 spreekt, heeft geen betrekking op het geschil zelf dat bij de rechter aanhangig is, maar wel op het feit dat twee normatieve bepalingen, waarvan er één uitgaat van een onbevoegd wetgever, dezelfde aangelegenheid regelen. Deze strijdigheid vormt een conflict over de bevoegdheid.

(253) Zie *supra*.

(254) Zie *supra*.

(255) Zie *supra*.

(256) Rdpl. *supra*.

(257) Zie *supra*.

(258) Cfr. *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 498, p. 15.

(259) *Parl. Hand.*, Senaat, 22 juni 1971, pp. 2074 tot 2076.

(260) Rdpl. P. Vermeylen, *op. cit.*, pp. 7 en 8.

(261) Rdpl. P. Vermeylen, *op. cit.*, p. 8.

(262) Wet 3 juli 1971, art. 20, lid 3.

(263) Zie *supra*.

(264) Rdpl. *supra*.

(265) Rdpl. *Gedr. st.*, Senaat, zitt. 1970-1971, nr. 498, p. 15.

(266) Zie *supra*, de verwijzingen aangeduid in noot (221).

(267) Zie *supra*.

(268) *Grondwet*, art. 33, lid 1.

(269) *Het Hof van Verbreking. Oorsprong en aard*. Redevoering uitgesproken op de plechtige zitting van het Hof, de 15de september 1948. *Verz. Arr.*, 1948, pp. 47 en 48.

(270) 1° Het voorontwerp van decreet wordt door de Koning vastgesteld (*Grondwet*, art. 59 bis, § 5). Het wordt normaal voorgelegd aan de Ministerraad en dus door deze geïnterpreteerd.

2° Over het voorontwerp wordt verplicht het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State ingewonnen (wet van 3 juli 1971, art. 10), wat een uitlegging van de bepalingen waarop het advies betrekking heeft insluit.

3° Indien de afdeling wetgeving van de Raad van State adviseert dat het voorontwerp buiten de bevoegdheid van de Cultuurraad valt, wordt het aan beide Kamers ter interpretatie voorgelegd (wet van 3 juli 1971, art. 10). Deze dubbele interpretatie kan tot moeilijke problemen aanleiding geven.

4° Indien beide Kamers een « gunstig besluit » nemen, wordt het ontwerp van decreet bij het bureau van de Cultuurraad ingediend. Deze raad zal in zijn werkzaamheden de bepalingen van het ontwerp moeten interpreteren (wet van 3 juli 1971, art. 11).

5° Tijdens de bespreking van het ontwerp van decreet, tussen de indiening van het verslag en vóór de eindstemming in openbare vergadering, kan een vierde van de leden van de Cultuurraad een met redenen omklede motie indienen, die op haar ontvankelijkheid moet worden onderzocht door een college bestaande uit de voorzitters van de Wetgevende Kamers en de voorzitters van de Cultuurraden. Wordt de motie ontvankelijk geacht, dan moet zij samen met het ontwerp (of het voorstel) verwezen worden naar de Wetgevende Kamers, die uitspraak doen over de gegrondheid van de motie (wet van 3 juli 1971, art. 5).

6° Na de stemming van de Cultuurraad moet het ontwerp van decreet door de Koning worden bekrachtigd. Dit zal niet noodzakelijk « automatisch » geschieden, daar de Koning zich ervan moet vergewissen of de Cultuurraad zijn bevoegdheid niet is te buiten gegaan. Te vermoeden is dat de Koning het decreet niet zal bekrachtigen dan nadat de Ministerraad erover beraadslaagd heeft.

7° Wanneer de Ministerraad van oordeel is dat het decreet een conflict of een mogelijkheid van conflict met een wet doet rijzen, maakt hij het aanhangig bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State (wet van 3 juli 1971, artt. 12, §1, en 13). Alvorens te beslissen of het geraden is zich tot de Raad van State te wenden, zal hij het decreet interpreteren.

8° Om over het conflict of de mogelijkheid van conflict uitspraak te doen, zal de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State het decreet interpreteren (wet van 3 juli 1971, art. 13).

9° Maar een rechtscollege, kennis nemende van een geschil omtrent de toepassing van een decreet, kan oordelen dat het, alvorens een beslissing te nemen, noodzakelijk is over een strijdigheid tussen het decreet en een wet of tussen het decreet en een decreet van de andere Cultuurraad een prejudiciële vraag te stellen aan de afdeling bevoegdheidsge-

schillen van de Raad van State (wet van 3 juli 1971, art. 14). Deze zal ook in dat geval het decreet moeten interpreteren.

10° Onverschillig of de prejudiciële vraag uitgaat van een rechtbank der rechterlijke orde of van een administratieve rechtbank, ondersteld wordt dat ook deze rechtbank — eventueel na één of meer andere rechtbanken tegen wier beslissingen voorzieningen zijn ingesteld, die de zaak uiteindelijk voor haar hebben gebracht — het decreet heeft moeten interpreteren alvorens de zaak te brengen voor de afdeling bevoegdheidsgeschillen van de Raad van State, om uit te maken of er een strijdigheid bestaat en of er diensgevolge grond tot verwijzing is (wet van 3 juli 1971, art. 14).

11° De prejudiciële vraag kan ook gesteld worden door de afdeling administratie van de Raad van State. In dat geval zouden er achtereenvolgens twee interpretaties van de Raad van State zijn, de ene gegeven door de afdeling administratie, de andere door de afdeling bevoegdheidsgeschillen, betreffende een tekst die, als ontwerp, ook is geïnterpreteerd door de afdeling wetgeving (wet van 3 juli 1971, artt. 10, 13 en 14).

12° Het regelingsarrest van de afdeling bevoegdheidsgeschillen kan door de Wetgevende Kamers nietig verklaard worden (wet van 3 juli 1971, art. 15). Om nietig te verklaren — of zelfs om uitdrukkelijk of impliciet te beslissen dit niet te doen — moeten de Kamers het decreet interpreteren. Dit is de tweede interpretatie door de Kamers. Deze nietigverklaring geschiedt « binnen 90 dagen te rekenen van de kennisgeving die daarvan door de griffier van de Raad van State aan de voorzitter van ieder van de Wetgevende Kamers wordt gedaan ». Deze termijn van drie maanden, te voegen bij de proceduretermijn vóór de afdeling bevoegdheidsgeschillen van de Raad van State, wordt « geschorst van 1 juli tot de tweede dinsdag van oktober van ieder jaar, alsmede gedurende de tijd dat de Wetgevende Kamers geen zitting houden » (wet van 3 juli 1971, art. 15, lid 4).

13° Tijdens de termijn van negentig dagen van de procedure vóór de afdeling bevoegdheidsgeschillen van de Raad van State — eventueel geschorst gedurende het reces (art. 15, lid 4) — voor het onderzoek door de Wetgevende Kamers, heeft er een nieuw onderzoek plaats door de Ministerraad. Voordat de Kamers zich uitdrukkelijk of stilzwijgend uitspreken, geeft immers de paritair samengestelde Ministerraad aan de Kamers « zijn met redenen omkleed advies ». Dit is de derde interpretatie door de Ministerraad.

14° Indien het decreet, volgens de afdeling bevoegdheidsgeschillen of volgens de Wetgevende Kamers, valt buiten de bevoegdheid van de Cultuurraad die het aangenomen heeft, moet de Koning aan de Wetgevende Kamers een ontwerp van decreet tot opheffing of « inovereenstemming-brenging » voorstellen (wet van 3 juli 1971, art. 21). Dit ontwerp moet noodzakelijk aan de Ministerraad worden voorgelegd. Het is de vierde interpretatie door deze raad: hoe zou hij een passende wijziging van de rechtsorde kunnen voorstellen zonder de zin en de draagwijdte van het gecritiseerde decreet opnieuw te beoordelen?

15° Over het voorontwerp zelf van decreet tot opheffing of inovereenstemmingbrenging moet het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State worden ingewonnen krachtens artikel 10 van de wet. En na die vierde tussenkomst van de Raad van State — de tweede van de afdeling wetgeving — kan het gebeuren dat de Kamers zich moeten uitspreken krachtens artikel 11, hetgeen hun derde tussenkomst zou zijn.

16° Tenslotte kan het zich voordoen dat, op een motie ondertekend door tenminste een vierde van de leden van een cultuurraad (zie hierboven 5°), opnieuw de procedure moet worden gevolgd van de artikelen 4 en 5 van de wet van 3 juli 1971 voor de bescherming van ideologische en filosofische minderheden.

(271) B.V., Senaat, vergadering van 28 juni 1972, p. 587.

BOEKBESPREKING

Prof. Dr. Baron Pierre Wigny, Hoogleraar aan de Faculteiten te Leuven en te Namen, *La troisième révision de la Constitution*.

Onze jongste grondwetsherziening is uiterst belangwekkend, niet alleen wegens de hervormingen die na jarenlange voorbereiding en studie werden ingevoerd, doch ook wegens die welke niet werden aangenomen.

Nu belangrijke onderdelen van ons publiekrecht aldus in aanzienlijke mate zijn gewijzigd, heeft het wezenlijk belang de werkelijke wilsuiting en de motivering van de grondwetgever te kennen, ten einde een verkeerde uitlegging en een onjuiste toepassing van de aangenomen hervormingen te voorkomen.

Tot het verkrijgen van gemelde kennis zal het pas verschenen boek van Prof. Dr. Baron P. Wigny beslist en aanmerkelijk bijdragen.

Gelet op het feit dat gedurende maanden, bijna iedere dag, en in bijna alle kranten, kolommen aan de grondwetsherziening werden gewijd en gelet op de personaliteit van de auteur, een van meest vooraanstaande specialisten in publiekrecht (o.m. verscheen in 1962 de 4e uitgave van zijn *Droit administratif - Principes généraux*: indien ik deze publikatie vermeld, dan is het omdat ik ze — toen de 1e druk van de pers kwam — toch zo overduidelijk en zo voortreffelijk vond) is het voorafgaande voldoende als recensie.

Alleen zal dit eraan worden toegevoegd, dat de auteur zijn commentaar niet beperkt tot de herziene grondwetsbepalingen, doch dat hij eveneens de niet-aanvaarde wijzigingen toelicht en de redenen aangeeft waarom de desbetreffende voorstellen werden afgewezen (omdat de tijd ontbrak, omdat sommige hervormingen door de gewone wetgever kunnen worden ingevoerd, enz.); dat Prof. Dr. Baron P. Wigny, alvorens de hervormingen uiteen te zetten die ons politiek stelsel hebben gewijzigd of hadden moeten wijzigen, een omschrijving geeft van gemeld stelsel dat zolang stand heeft gehouden (in tegenstelling

met wat in Frankrijk, in Duitsland en zelfs in Nederland plaats heeft gevonden), alsmede de wordingsgeschiedenis van een moeizame hervorming die twee decennia heeft gevegd en zoveel passies heeft doen oplaaien; dat hij onderzoekt in welke mate onze jarenlange ervaring in staat heeft gesteld of verplicht heeft bepaalde aspecten van de — nochtans door artikel 131 van de grondwet in klare en nauwkeurige bewoordingen geregelde — herzieningsrechtspleging te preciseren.

Voor al degenen die begaan zijn met ons politiek stelsel, die belangstelling hebben voor ons publiekrecht, die de grondslagen van onze nieuwe instellingen (cultuurraden, federaties en agglomeraties van gemeenten e.d.) wensen te kennen, enz., is « la troisième révision de la Constitution » een buitengewoon rijke documentatiebron (Prijs voor België — inclusief B.T.W. — 1.300 fr. Voor het buitenland 1.226 fr., verzendingskosten niet inbegrepen).

Prof. Dr. F. Amerijckx

Y. Bongert, Cours d'histoire du droit pénal. — Les Cours de Droit, Parijs, 1970.

Yvonne Bongert, professor aan de Rechtsfaculteit te Parijs, geeft, bij ons weten, de enige doctoraatscursus over de geschiedenis van het strafrecht in de westeuropese universiteiten. Deze cursus is ook in boekvorm te koop.

Zij beperkte zich in feite tot de periode, die Huizinga noemde: « Het herfsttij der Middeleeuwen ». Omdat er zo weinig betrouwbare bronnen over bestaan, behandelde zij noch de frankische tijd, noch de « hoge Middeleeuwen », wel de romeinse periode. Zij gaat dit jaar echter haar boek met de moderne tijden tot de 18de eeuw aanvullen.

Evenals Theodor Mommsen verstaat Yvonne Bongert onder strafrecht, naast de studie der delikten en der straffen, ook de strafprocedure. Haar interessante studie van het strafrecht is hoofdzakelijk gesteund op een zeer rijk dossier van teksten van vonnissen, vooral uit het « Registre criminel du Châtelet de Paris ».

Het merkwaardig boek is een frappant bewijs voor de stelling dat men geen ernstige studie in deze materie kan

maken, indien men de jurisprudentie en over het algemeen de praktijk niet onderzoekt, daar de criminalisten van de 18de eeuw over het algemeen slechts een zeer ver van de werkelijkheid verwijderd beeld bieden: zij steunden zich al te veel op zeer oude en sinds lang voorbijgestreefde arresten.

L. Th. Maes

MEDEDELINGEN

Colloquium te Straatsburg.

De Rechten van de Mens in het Europa van Morgen.

Het Internationaal Instituut van de Rechten van de Mens en de Universiteit voor Juridische, Politieke en Sociale Wetenschappen te Straatsburg, hebben op 20 en 21 oktober 1972 een colloquium georganiseerd over « De Rechten van de Mens in het Europa van Morgen ». Een belangrijk aantal specialisten in de Rechten van de Mens en verscheidene leden van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa kwamen aldus samen om de problemen te bespreken die gesteld worden op het gebied van de internationale bescherming van de Rechten van de Mens door de jongste ontwikkelingen met betrekking tot de Europese integratie.

De deelnemers werden verwelkomd door Prof. Jean Waline, Voorzitter van de Universiteit, René Cassin, Nobelprijs voor de Vrede, Voorzitter en Karel Vasak, Secretaris-generaal van het Instituut.

Het eerste thema liep over « De Rechten van de Mens en de pluraliteit van de Europese systemen ter internationale bescherming ». Verslaggever Prof. Gérard Cohen-Jonathan (Straatsburg) handelde over de noodzaak om tot een coördinatie te komen tussen de Europese Conventie van de Rechten van de Mens en het Europese Gemeenschapsrecht. Gewezen werd op de mogelijke interferenties tussen de op pretoriaanse wijze ontwikkelde bescherming van de grondrechten door het Hof van Luxemburg en het stelsel van een geschreven minimum standard in de Europese Conventie. Een coördinatie werd ook wenselijk geacht op het gebied van de sociale rechten tussen de voorschriften van het Sociaal Handvest en de daarbij aansluitende sociale conventies van de Raad van Europa en de meer beperkte communautaire normen van het Verdrag van Rome, die door het Hof van Luxemburg op een onvergelijkbaar efficiënte wijze beschermd worden. Verslaggever Hermod Lannung (Denemarken) onderzocht dezelfde problemen als lid van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa die wou nagaan hoe de auteurs van de Europese Conventie de thans bestaande structuren ter bescherming van de Rechten van de Mens zouden gezien hebben.

Het tweede brandend aktueel thema over « De Rechten van de Mens en de uitbreiding van de Europese Gemeenschappen » werd ingeleid door Prof. Jean-Victor Louis (Brussel) en het Britse parlementslid Percy Grieve. Gesteld werd dat de Rechten van de Mens geenszins mochten opgeofferd worden aan de grotere dimensie. De vraag werd opgeworpen naar de toekomst en de specifieke opdracht van de Raad van Europa, nu een belangrijke kern van de leden van deze voorloper van de Europese integratie deel uitmaken van de Europese Gemeenschappen. Gediscussieerd werd ook over de bijdrage die het « common law » en het Scandinavische recht zullen brengen tot de bescherming van de Rechten van de Mens binnen de E.E.G.

Asbjørn Eide (Oslo) behandelde het derde thema over « De Rechten van de Mens en de Pan-europese samen-

werking ». In het vooruitzicht van de komende Conferentie over de Pan-europese veiligheid beklemtoonde de verslaggever de gunstige weerslag die een grotere Pan-europese samenwerking onrechtstreeks zou uitoefenen op het genot van de Rechten van de Mens. De verslaggever wees op de fundamentele verschillen tussen de individualistische en de collectivistische politieke en economische stelsels en oordeelde dat een Pan-europees systeem ter bescherming van de Rechten van de Mens als een resultaat eerder dan als een voorwaarde van de Pan-europese samenwerking zal moeten gezien worden. Evenals voor de vorige thema's werd het verslag gevolgd door een boeiende en soms geanimeerde gedachtenwisseling tussen de deelnemers.

*Marc J. Bossuyt,
Aspirant N.F.W.O.*

Vrije Universiteit te Brussel.

Faculteit van de Rechtsgeleerdheid.

Vacantverklaring voor wetenschappelijk personeel.

De V.U.B. vraagt assistenten voor volgende disciplines :

- Inleiding tot het recht
- Historische inleiding tot het recht
- Burgerlijk recht
- Strafrecht en Strafvordering
- Staatsrecht
- Gerechtelijk Privaatrecht
- Handelsrecht
- Administratief recht

Er is tevens een vacature voor een wetenschappelijk medewerker met volledige dagtaak bij het Centrum voor Burgerlijk recht.

Goede examenuitslagen, aanleg voor wetenschappelijk onderzoek en beroepservaring worden op prijs gesteld.

Sollicitatieformulieren, op schriftelijke aanvraag te bekomen op het Secretariaat van de Faculteit van de Rechtsgeleerdheid, worden ingediend bij de Rector van de V.U.B. - A. Buyllaan 105 - 1050 Brussel, vóór 5 november 1972.

BALIELEVEN

Vlaamse Conferentie der balie van Gent.

Op 13 november 1973 wordt de Vlaamse Conferentie der balie van Gent honderd jaar. Zij zal dit eeuwfeest passend vieren. Gedurende een eeuw heeft de Vlaamse Conferentie der balie van Gent voor de vernederlandsing van het rechtsleven gestreden. Zij bevorderde de stichting van de Conferenties van Antwerpen (1885), Brugge (1885), Kortrijk en Brussel (1891), en van de Bond der Vlaamse Rechtsgeleerden.

Thans wordt een « Gedenboek » voorbereid.

De Vlaamse Conferentie doet een beroep op de Balies, Conferenties en al wie over documenten, foto's, brieven, spijlskaarten, verslagen enz. in verband met haar werkzaamheden beschikt om deze te willen bezorgen (origineel of fotokopij) aan de redactiesecretaris van het Gedenboek, de heer mr. Geert Baert, Koning Albertlaan 33, 9000 Gent.

TIJDSCHRIFTEN

Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en registratie, jaargang 1972 - nr. 5186.

Prof. mr. W.L.G. Lemaire, Wat brengen de Europese ge-unificeerde regels betreffende de internationale rechtsbepaling? — Mr. J. van Slooten, Overzicht der Nederlandse Rechtspraak: Beslissingen inzake de successiewet 1956 (III). — Ontvangen boeken. —

nr. 5187.

Prof. mr. J. M. Polak, Enkele aspecten van de vereniging in het Nieuwe B.W. — Mr. M. M. Mendel, Boekbespreking? — Mr. J. van Slooten, Overzicht der Nederlandse Rechtspraak: Beslissingen inzake de successiewet 1956 (IV).

Ars Aequi, jaargang 1972 - nr. 8.

G.J. Wolffensperger, De indeling der subjectieve vermogensrechten. — Reiner de Winter, Het principe van principes. — A.M. van Kalmthout, De bisschopsbenoeming in het Kanonieke Recht. — Rechtsvraag: — Boekaankondigingen. — Tijdschriften. — Wetgeving. — Ad valvas. — Jurisprudentie.

T.V.V.S.-Maandblad voor ondernemingsrecht, jaargang 1972 nr. 9.

Prof. dr C. D. Jongman, Internationale samenwerking van Nederlandse banken. — Drs. F. Krens en drs. J. Bulte, Beschouwingen beschouwd (II, slot). — Prof. ir. L. H. de Langen, Doeltreffend besturen in een veranderde samenleving. — Mr. J.J. Canter Cremers, De bedrijfsvereniging en Boek 2 Nieuw B.W. — C. Van Soest, Aanmerkelijk belang: prijs en inkoop.

Journal des Tribunaux, jaargang 1972 — nr. 4796.

André-Pierre Robert, La mise en état des causes dans la procédure civile française. — Jurisprudence. — Chronique judiciaire.

nr. 4797

Paul Humblet, La loi française nr. 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et puridiques. Le nouvel avocat français et son devenir. — Jurisprudence. — Chronique judiciaire.

Revue du notariat Belge, jaargang 1972 - nr. 2595

René Dekkers, La continuation d'une grande œuvre. — René Deschamps, La garantie collective des notaires et ses limites. — Revue de la jurisprudence belge.

Recueil de jurisprudence du droit administratif et du conseil d'état, jaargang 1972 - nr. 1 & 2.

J.M. Abrassart, Tutelle générale sur les actes des communes et des commissions d'assistance publique. — Jurisprudence du Conseil d'Etat. Jurisprudence judiciaire. — Bibliographie.

Recueil general de l'enregistrement et du notariat, jaargang 1972 - nr. 21618 à 21628.

Taxe sur la valeur ajoutée. — Enregistrement. — Location. — Financement d'immeubles (leasing). — Communauté. — Donation entre époux (biens à venir) par contrat de mariage. — Enregistrement. — Donation. — Testament. — Privilèges mobiliers.

Repertoire fiscal, jaargang 1972 - nr. 4-5.

M.J.P. Lagae, Problèmes d'application en Belgique de la Convention belgo-anglaise du 29 août 1967. — Législation et réglementation — Conventions internationales. — Documents et références.

Revue de droit intellectuel. — L'ingénieur-conseil, jaargang 1972 - nr. 4-5.

Maurice De Brabanter, Brevetabilité des inventions microbiologiques. — Conventions internationales. — Législation des communautés européennes. — Jurisprudence française. — Jurisprudence belge. — Concurrence déloyale. — Bibliographie.

Recueil Dalloz Sirey, jaargang 1972 - nr. 31.

Philippe Jestaz, Vers un statut d'ensemble de la promotion immobilière. — Sommaires de jurisprudence. — Législation. — Bibliographie.

nr. 32.

Yves Saint-Jours, La responsabilité civile des employeurs qui ne se conforment pas à la législation de la sécurité sociale. — Jurisprudence. — Sommaires de Jurisprudence. — Législation.

La revue administrative, Paris, jaargang 1972 - nr. 148.

A bâtons rompus. — C. Debbasch, L'évolution des monopoles de télévision. — J. Savoye, Un précédent de l'école d'administration de 1848 (projet Lamé-Clapeyron). — Lettre d'un amis anglais. — Sur l'E.N.A. — Législation et Jurisprudence. — Tribune libre. — La vie administrative. Organisation, méthodes & Discographie.

Common Market Law Reports, jaargang 1972 - august 72

Cases. — Decisions. — Legislation.

Der Staat, jaargang 1972 - nr. 3.

Friedrich Klein, Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz. — Klaus Lange, Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der Parlamentarischen Budgetbewilligung. — Paavo Kastari, Unabhängigkeit der Gerichte und Demokratisierung der Gerichte in rechtsvergleichender Sicht. — Berichte und Kritik. — Buchbesprechungen.

Revue Française de Science Politique, jaargang 1972. - nr. 4.

René Rémond, Présentation des articles de A.G. Slama et C. Langlois. — Alain-Gérard Slama, Un quotidien républicain sous Vichy: « Le Temps » (juin 1940 - novembre 1942). — Claude Langlois, Le régime de Vichy en le clergé d'après les « Semaines religieuses » des diocèses de la zone libre. — Colette Ysmal, Histoire et archéologie. Note sur le recherche de Michel Goucault. — Manuela Semidei, Attitude des Etats-Unis. — Hélène Carrère, D'Encausse, Attitude de l'Union soviétique. — Marie-Claude Smouts, Décolonisation et sécession: double morale à l'ONU? Tatiana Yannapoulos et Denise Martin, Régimes militaires et classes sociales en Afrique noire. Une hypothèse. — S.K. Panter - Brick, Note sur l'article de T. Yannapoulos et D. Martin. — Lilly Marcou, Staline vu par l'Occident. Esquisses bibliographiques. — Notés bibliographiques. — Informations bibliographiques. — Résumés des articles. Abstracts.