

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

REDACTIE: RIDDER RENÉ VICTOR, HOOFDREDACTEUR
E. BOONEN, C. CAENEPEEL

REDACTIEADRES: PROF. MR. RIDDER RENÉ VICTOR, BRITSELEI 40, 2000 ANTWERPEN

REGERINGSVERKLARINGEN EN REGEERAKKOORDEN ALS DOCUMENTEN VAN TOENEMEND PUBLIEKRECHTELIJK BELANG EEN NIEUWE BRON VAN HET PUBLIEK RECHT?*

"I told a clean-cut political man
we can change the world we can
oh no said he
I let the world change me"

(Chris Simpson – Magna Carta)

1. De moeilijkheden die zich bij de recente regeringsvormingen hebben voorgedaan, hebben onder meer de aandacht gevestigd op de rol van onderhandelingsdocumenten; het uiteindelijke resultaat van de regeringsvorming is overigens niet alleen het aantreden van een min of meer vernieuwde ploeg ministers, doch tevens de parlementaire goedkeuring van een zogenaamde regeringsverklaring.

Niet alleen deze vaststelling, maar ook de bevindingen bij de lectuur van parlementaire documenten, hebben bij ons de indruk gewekt dat zulke onderhandelingsdocumenten tijdens de laatste jaren stukken zijn geworden van toenemend politiek belang. Zulks kwam onder meer nog op treffende wijze tot uiting tijdens de Buitengewone Zitting 1974 van de Kamers, toen niet minder dan twee regeringsverklaringen en een regeringsmededeling aan het parlement werden voorgesteld¹.

* Prof. J. DE MEYER was zo vriendelijk een eerste versie van deze tekst na te lezen; zijn gefundeerde kritiek op sommige passages en zijn talrijke aanwijzingen voor verdere opzoekingen zijn zeer waardevol geweest bij de redactie van de definitieve tekst. Ik wens hem daarvoor bijzonder te danken. De tekst geeft echter alleen standpunten weer waarvoor ikzelf verantwoordelijk ben en die geenszins Prof. De Meyer engageren.

¹ *Parl. Hand.*, Kamer, Buitengewone Zitting 1974, verg. 30 april 1974 en 12 juni 1974, Zitting 1974-1975, verg. 9 oktober 1974; over het onderscheid tussen regeringsverklaringen en regeringsmededelingen, zie verder, nr. 23. Over de recente regeringsvorming: "Elections législatives 1974, Rencontre des Politistes francophones", *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1974, n° hors série.

Dit toenemend politiek belang heeft nog steeds niet geleid tot onderzoek naar het eventueel hiermee toenemend publiekrechtelijk – of zonder meer: juridisch – belang van deze stukken. In de traditionele literatuur wordt er niet of nauwelijks melding van gemaakt².

In deze beknopte studie trachten wij onze indruk van het toenemend publiekrechtelijk belang van die documenten nader te onderzoeken, en mogelijke verklarende factoren voor de wisselende status van die teksten op te sporen.

In een eerste deel worden formele aanknopingspunten onderzocht, en getoetst aan evoluties in de praktijk. In een tweede deel worden de regeringsverklaringen sedert 1958 ontleed. In een derde deel wordt de publiekrechtelijke status die hun toekomst besproken.

I. HET JURIDISCH EN POLITIEK KADER

Formele aanknopingspunten

2. De grondslag van het belang der regeringsverklaring gaat terug op de Grondwet die, in zijn globale conceptie, een constitutionele parlementaire monarchie instelt³. Twee begrippen zijn hier, in hun samenhang met de theorie der nationale soevereiniteit, van belang: het representatief stelsel en het parlementaire

² Niet: O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège-Paris, 1908; A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent-Leuven, 1973; J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 1972 (8e uitgave); P. WIGNY, *Droit constitutionnel, Principes et droit positif*, Bruxelles, 1952; wél: P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, 1963.

³ A. MAST, a.w., p. 16-31; J. DE MEYER, a.w., p. 123-124. Zie ook: H. VAN IMPE, *Le Régime Parlementaire en Belgique*, Bruxelles, 1968.

regime. De natie is soeverein, maar het beleid wordt opgedragen aan organen die haar vertegenwoordigen, en dus door democratische verkiezingen zijn aangewezen⁴; voorts zijn deze vertegenwoordigende organen georganiseerd in de parlementaire vorm en is de kern van het parlementaire regime vervat in de tweeledigheid van de uitvoerende macht en haar verschillende positie t.a.v. het parlement. De Koning is per definitie van de bekwaamheid om alleen te handelen beroofd en draagt dan ook geen verantwoordelijkheid; hieraan worden tevens de erfelijkheid der monarchie en de onschendbaarheid van de Koning ontleend⁵. Daarentegen heeft de tweede tak van de uitvoerende macht, de regering, de opdracht de staatszaken te leiden onder permanente politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van het parlement⁶.

Precies deze unieke positie van de tweede, "actieve", tak van de uitvoerende macht, die kenmerkend is voor het parlementaire regime, geeft een formeel aanknopingspunt voor de erkenning van het belang der regeringsverklaring in de werking van onze staatsorganisatie. Het bestaan van de regering is afhankelijk van het steeds herroepbaar vertrouwen van de volksvertegenwoordiging tegenover welke de regering steeds en over elk punt van haar beleid verantwoordelijk is. Deze verantwoordelijkheid komt tot uiting in de fundamentele regel, dat de in de minderheid gestelde minister of regering moet aftreden.

Welnu, de regel van de politieke verantwoordelijkheid der ministers impliceert tevens dat een nieuwe regering die zich, al dan niet na verkiezingen, aan de Kamers voorstelt, hun vertrouwen moet winnen⁷. Het

is de eerste toetssteen van de politieke verantwoordingsplicht van de nieuwe regering; het gaat hier om de zgn. *government making power* van het parlement, door De Meyer het sterkste controlemiddel op het hele regeringsbeleid genoemd⁸. Dit middel is één van de vele controlemechanismen die tussen parlement en regering werden ingebouwd in het kader van de evenwichtige spreiding van de macht in een systeem van wederzijdse controles en tegengewichten voor mogelijk machtsmisbruik⁹. Door middel van de regeringsverklaring worden geen beleidsdaden beoordeeld, doch worden wel de fundamentele opties van het beleid dat de regering zich voorneemt te voeren aan de goedkeuring van het parlement onderworpen¹⁰. Men kan het wellicht zo stellen, dat het parlement door goedkeuring van de regeringsverklaring de nieuwe ploeg een kans geeft die fundamentele opties in een concreet beleid om te zetten. De goedkeuring van de regeringsverklaring bindt dan ook geenszins het parlement om de uitvoering ervan tevens te laten doorgaan¹¹. Omgekeerd leidt echter de afwijzing ervan wel tot de onmiddellijke aftreding van de regering – een regel die

slag aan de Koning dat het ontbindingsbesluit voorafging, stelde zij evenwel haar voorlopig beleid tot aan de verkiezingen voor: B.S. 29 oktober 1932; dit is bij ons weten de enige regering die geen regeringsverklaring aflegde in de Kamers, sedert vanaf 1918 deze verklaringen en de daarop volgende stemming gebruikelijk zijn geworden.

⁸ J. DE MEYER, *Staatsrecht*, a.w., p. 127.

⁹ Het zgn. *checks and balances*-systeem, afgeleid van de theorie der scheiding der machten; zie K. LOEWENSTEIN, *Political Power and Governmental Process*, Chicago & London, 1965 (2e ed.), p. 184-227 (192-194).

¹⁰ In het presidentieel regime zoals dat der V.S. komt de zgn. *State of the Union* deze betekenis niet toe; zij is veel eerder te beschouwen als een jaarlijkse positiebepaling van de president ten aanzien van het Congres dan als een verzoek om prealabele voorwaardelijke goedkeuring van het door hem voorgestelde beleid. Zie over het onderscheid tussen het parlementair en presidentieel regime: M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1971 (12de uitg.), p. 821-203.

¹¹ Ook verschillend is de rol der zgn. troonrede, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Nederland gebruikelijk. Zij zijn eerder op te vatten als een rituele opening der parlementaire zittingen door de monarch – een merkwaardigheid die wellicht getuigt van het hoger formeel en feitelijk aanzien der monarchie –, brengen de verantwoordelijkheid der regering niet rechtstreeks in het gedrang en geven derhalve geen aanleiding tot een stemming. In België wordt de opening der parlementaire zittingen, behoudens de constitutionele bepalingen geheel aan de Kamers zelf overgelaten. In Nederland zijn regeringsverklaringen wel – in het Verenigd Koninkrijk met zijn tweepartijstelsel niet gebruikelijk. Troonredes zijn in België een tijdlang gebruikelijk geweest, zelfs naast de regeringsverklaringen. In 1918 stelde men zelfs verschillen vast tussen de troonrede van Albert I en de verklaring van minister Delacroix; zie C.-H. HOEJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, 1946, p. 91-92. Vgl. de troonredes van 1892 (Kamervergadering van 11 november) en 1910 (Kamervergadering van 8 november).

⁴ Wat aan markies Imperiali de uitspraak ontlokte: "Tous les pouvoirs émanent de la nation. Mais ce principe fondamental n'accorde qu'à la nation souveraine le droit de déléguer ses pouvoirs", *Annales parlementaires de la Belgique*, Sénat, Séance 1919-1920, p. 90. Zie hierover: W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen-Leuven, 1967.

⁵ Verslag van de commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen van de grote grondwettelijke machten onderling, B.S., 6 augustus 1949, *Pasin.*, 1949, 465.

⁶ Art. 63 G.W., zie: J. DE MEYER, "Réflexions sur la monarchie parlementaire", *Res Publica*, 1961, 243-250; Union Interparlementaire, *Parlements, Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays*, Paris, 1961.

⁷ In Frankrijk, sedert de 5de republiek, en tot aan innovaties in de richting van een versterkt presidentieel regime en een consultatieve assemblée (1966, derde regering o.l.v. Pompidou), werd de regeringsverklaring als dusdanig erkend. A. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1968 (3de uitg.), p. 799-801. In België vroeg alleen de regering de Broqueville (22 oktober 1932) niet het vertrouwen van de kamers, zij beschouwde als haar voornaamste taak het uitschrijven van verkiezingen; in het ver-

de rol van de regeringsverklaring in de politieke verantwoordelijkheid bevestigt¹².

3. Het tweede formeel aanknopingspunt treffen wij aan in de tekst van het reglement van de Kamer, zoals gewijzigd in 1961-1962¹³. Art. 38 over de verschillende stemprocedures bepaalt, dat de stemming tot besluit van de debatten over de regeringsverklaring altijd volgens de mondelinge stemming op naamafroeping moet geschieden¹⁴. Art. 76 stipuleert dat moties slechts mogen worden ingediend naar aanleiding van een debat over een regeringsverklaring of een interpellatie.

In het Kamerreglement is dus op twee plaatsen het bestaan, en in het opleggen der omslachtige stemprocedure wellicht ook het belang, van regeringsverklaringen erkend. Nu komt dergelijk reglement van de Kamer niet de kracht van een wet toe, maar slechts die van een interne regeling, zij het overeenkomstig de opdracht van de Grondwet. Precies de in art. 46 G.W. neergelegde grondwettelijke opdracht wijst toch wel in de richting van een zekere betekenis van dit document als publiekrechtelijke rechtsbron. Dit aanknopingspunt is ook al belangrijk, omdat het in het parlementaire regime niet zonder belang is dat de Kamers hun eigen werkzaamheden regelen¹⁵.

Merkwaardig is dat het reglement van de Senaat geen enkele maal de regeringsverklaring vermeldt¹⁶; het is nochtans ook daar gebruikelijk dat de regeringsverklaring door mondelinge stemming op naamafroeping wordt goedgekeurd – al wordt zij in de Senaat slechts sedert 1923 door een debat gevolgd.

¹² Dit was het lot van de homogeen socialistische regering die P.-H. Spaak op 19 maart 1946 aan het parlement voorstelde; zij struikelde er op dezelfde dag; zie: *Parl. Hand.*, B.Z. 1946, Kamer, vergadering van 19 en 20 maart 1946. In de plaats daarvan verwierf op 31 maart een coalitieregering onder leiding van A. Van Acker wel het vertrouwen van het parlement; cfr. Th. LUYKX, *Politieke Geschiedenis van België*, Amsterdam-Brussel, 1973, 3e uitg., blz. 413.

¹³ Deze tekst vindt zijn publiekrechtelijke grondslag in art. 46 G.W.

¹⁴ Art. 38, derde lid; dit is een afwijking van de algemene gelijkstelling in het tweede lid van deze moeilijke procedure met de mechanisch uitgebrachte naamstemming en de stemming bij ondertekende stembriefjes.

¹⁵ De opening der zittingen is dan ook, op de grondwettelijke bepaling der tijdstippen na, een aangelegenheid die geheel door de Kamers zelf wordt geregeld. In voetnoot 11 is er reeds gewezen, dat de Koning noch de regering daarin interveniëren; integendeel ontwikkelen de voorzitters van de Kamer en Senaat zelf algemene beschouwingen over de algemene toestand en het parlementaire werk.

¹⁶ Het is daarentegen volstrekt normaal dat de reglementen van de Cultuur- en Gewestraden (die nog met de goedkeuring van hun reglementen bezig zijn) van de regeringsverklaring geen melding maken; uiteraard behoort zulk belangrijk evenement alsnog tot de bevoegdheid van de nationale parlementaire organen.

Men stelt vast dat tekstuele aanknopingspunten voor de regeringsverklaring gering zijn; slechts het reglement van de Kamer (art. 38) vermeldt de verklaring. Naast de uiting van de bereidwilligheid van de Kamer om de regeringsverklaring met bijzondere aandacht te aanhoren en te beoordelen, heeft deze tekst ook betekenis als publiekrechtelijke rechtsbron, aangezien hij steunt op de opdracht van art. 46 G.W.¹⁷. Bovendien vindt de regeringsverklaring haar grondslag in de essentie van het parlementaire regime zoals dit in België is uitgebouwd, nl. de idee van *responsible government*; zij komt daarin voor als een traditioneel gegroeid procédé om de regering aan de Kamers voor te stellen en haar lot te onderwerpen aan de politieke controle van de volksvertegenwoordiging.

Het politiek milieu

4. "Onder de invloed van de politieke wetenschap en van de rechtsvergelijking wordt hoe langer hoe meer, maar misschien nog onvoldoende aangevoeld dat de wijze waarop de door de grondwetgever gecreëerde instellingen functioneren, slechts een onvolledige en soms ontrouwe weerspiegeling is van de constitutionele tekst. Dat de feiten van het grondwettelijk recht afwijken is een algemene vaststelling en het zijn niet de landen met de duurzaamste instellingen waar de kloof tussen het publiek recht en de politieke partij, het minst groot is"¹⁸. De Duitse rechtsleer duidt deze spanning tussen de grondwettelijke norm en de situatie in politiek en sociaal opzicht aan met de termen *rechtliche* en *wirkliche Verfassung*; de bewuste *Verfassungsänderung*, naar aanleiding van zeldzame grondwetsherzieningen, wordt in hoge mate overvleugeld door de sluipende *Verfassungswandlung* onder invloed van geleidelijk inwerkende politieke en sociaal-economische factoren¹⁹.

Precies voor deze binnenwegen van constitutionele evolutie is door juristen nog weinig aandacht opgebracht, zeker nu zij gedurende de laatste jaren door de aanslepende grondwetsherziening werden opgeëist. Het resultaat van die grondwetsherziening, dat geen aanleiding is tot groot enthousiasme in politieke en juridische kringen, alsmede de ontwikkelingen in het

¹⁷ Zo bijvoorbeeld: H. VAN IMPE, "De grondwettelijkheid van de Belgische politieke partijen", *T.B.P.R.*, 1964, p. 297-390.

¹⁸ A. MAST, a.w., p. 30; vgl. J. VAN DER HOEVEN, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle, 1958. Zie, specifiek voor België, de "bezinning" in het groepswerk o.l.v. A. GILSON, *Pour une démocratie efficace*, Louvain, 1965; tevens: H. VAN IMPE, "De onlenigheid van de Belgische Grondwet", *T.B.P.R.*, 1968, 18-21.

¹⁹ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900, p. 534; K. LOEWENSTEIN, *Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin, 1971, p. 14-15.

publiek recht zelf²⁰ kunnen goede stimulansen zijn voor het hervatten van de constitutionele diepteanalyse. Aan de politologische zijde werd overigens de laatste jaren een merkwaardige inspanning gedaan om materiaal aan te dragen over de functionering van de Belgische politiek, waarmee ook de publiekrechtelijke jurist zijn redenering kan opbouwen; met name in de opmerkelijke studies van Luc Huyse menen wij aanknopingspunten te vinden²¹.

5. De meest in het oog springende ontwikkeling op het domein van de functionering der instellingen is de groeiende invloed der grote politieke partijen op het staatsbestel; zij kunnen worden beschouwd als pressiegroepen die zich, in tegenstelling tot andere pressiegroepen, rechtstreeks naar de machtsuitoefening toe hebben georganiseerd. Zulks hoeft niet te betekenen, dat zij per se een grotere invloed uitoefenen op de werking van het staatsbestel dan de verder onrechtstreeks daarop gerichte groepen zoals bv. vak- en beroepsorganisaties; wellicht kan men wel stellen dat de aanvaarding en formalisering van de invloedsoefening door partijen sneller verloopt²².

Het onderscheid tussen pressiegroepen en partijen brengt ons op een boeiend verschijnsel in verband met de rol van partijen in het staatsbestel. Pressiegroepen vertonen de neiging eerder op concrete punten te werken die zij, ook ten koste van andere, willen doorduwen²³; politieke partijen hebben daarentegen een typisch integratieve functie, waarin concrete kwesties moeten opgaan in een meer globale visie die zij door middel van de machtsuitoefening in werkelijkheid wensen om te zetten²⁴.

²⁰ Vgl. H. Th. J.F. VAN MAARSEVEEN, *Politiek recht, opvolger van het staatsrecht?* Deventer, 1971; BURKENS, e.a., *Object en methode van de staatsrechtswetenschap. Preadviezen staatsrechtelijk symposium 1973*, Nijmegen, 1973; S.W. COUWENBERG, *De omstreden staat*, Alphen aan de Rijn, 1974; zie ook A. MAST, "De grondwettelijke norm", *T.B.P.R.*, 1970, 426-439. DELPÉRÉE heeft recent voorgesteld naast het "droit constitutionnel de la stabilité", een "droit constitutionnel de la crise", in te voeren: "Quelques aspects constitutionnels d'une crise politique", *Annales de la faculté de droit de Liège*, 1974, n° hors série, p. 27-40.

²¹ L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger*, Antwerpen, 1969; id., *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen-Utrecht, 1970. Verder wordt naar dit tweede werk verwezen.

²² Zie o.m. H. VAN IMPE, *De grondwettelijkheid van de Belgische partijen*; id., *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Bruxelles, 1966, p. 1-54; A. MAST, "De gewoonte in de vorming van ons huidige staatsrecht", in *Veertig jaar Belgische politiek, Liber Amicorum A.E. De Schrijver*, Antwerpen-Utrecht, 1968, p. 522-534 (527); J. CHARLOT, *Les partis politiques*, Paris, 1971 (2de uitg.), p. 148-189 (151-153), R. SENELLE, "België tussen machtscheiding en pluralisme", *T.B.P.R.*, 1970, p. 475-480.

²³ H. ECKSTEIN, *Pressure Groups Politics; the case of the British Medical Association*, Londen, 1960.

²⁴ G.A. ALMOND, "A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", *The American Political Science Review*, maart 1958; zie over dit onderscheid ver-

Welnu, naarmate sommige partijen meer invloed verwerven, scharen zich onder hen ook meer pressiegroepen die van die invloed gebruik wensen te maken²⁵; de partijen stoelen dan op een netwerk van op zich reeds machtige pressiegroepen waarvan zij intern reeds de belangen moeten afwegen om tot een min of meer gestroomlijnde globale visie te komen²⁶; deze afweging zelf kan de partij intern voor grote moeilijkheden plaatsen, die haar aanspraken op deelname aan de machtsuitoefening kunnen in gevaar brengen²⁷. Dit is één vorm van versnippering der partijen. Een andere vorm, die in België op meer openlijke wijze tot uiting is gekomen, is de opsplitsing op de communautaire breuklijn; vooral bij de recente regeringsvormingen heeft deze tendens zich scherp gemanifesteerd. Zo moest bij de vorming van de regering-Leburton-Tindemans-De Clercq met de aanspraken van twee partijvleugels – B.S.P. en P.S.B. – en vier partijformaties – C.V.P., P.S.C., P.V.V. en P.L.P. – rekening gehouden worden, alsmede met Brusselse aanspraken in de schoot van elke partij. Niet minder dan vijf partijcongressen moesten, vóór de regering aan het parlement kon worden voorgesteld, zich over het ontwerp van regeerakkoord uitspreken²⁸.

der: CLAEYS, "Groupes de pression en Belgique", *CRISP*, 1973, p. 68, en tevens: Y. NUYENS, *Pressiegroepen in België*, Leuven, 1965, p. 45-65; H. VAN IMPE, *Het Belgische parlement*, Heule, 1968, spreekt van regerings- en drukingspartijen, wat verwarring schept.

²⁵ Wellicht staan we hier voor een complexer fenomeen dan hier kan worden beschreven, doordat de verwerving van invloed zelf reeds afhankelijk is van de beschikking over pressiegroepen aan de basis – zeker in een maatschappelijke organisatie waarvan de verzuiling een belangrijk kenmerk is. Zie voor de ambivalente situatie waarin op die wijze partijleiders terecht komen: L. HUYSE, a.w., p. 153: "Enerzijds zijn zij verplicht voortdurend algemene beginselen te accentueren, anderzijds dienen zij zo goed mogelijk rekening te houden met de deelstrekkings in hun partij".

²⁶ Misschien kaatst een groeps-benadering van partijen, parlement en regering precies terug op die merkwaardige conglomeraten die zij (kunnen) vormen. In de mate waarin verzuiling verder gaat dan het politieke terrein, en ook sociale, culturele en andere domeinen bestrijkt is ook de cliëntelrelatie van partijen met hun achterban niet duidelijk.

²⁷ Vgl. J.M. MOREELS, "Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog", in *Veertig jaar Belgische politiek*, p. 535-571, en J. GROOTAERS, "Vijfendertig jaar parlementaire meterologie", in hetzelfde huldeboek, p. 443-481: deze auteur wijst precies op het gevaar tot aftakeling en de verzwakking van de grote partijen als elementen voor parlementaire crises. Verder: V.R. LORWIN, "Belgium: religion, class and language in national politics", in R. DAHL, (ed.), *Political oppositions in Western democracies*, New-Haven-Londen, 1966, p. 147-187, en L. HUYSE, a.w. over de spanningsvelden die de partijcohesie doorkruisen. Tenslotte: "Les structures et l'avenir des partis politiques", *Res Publica*, 1968, bundel X.

²⁸ T. LUYKX, a.w., p. 589 en 592. De B.S.P.-P.S.B. heeft als enige haar "unitaire" opstelling gehandhaafd; hieraan is wellicht niet vreemd dat de sociaal-economische kloof deze partij het diepst treft en een opsplitsing op basis hiervan de ideologische kern van haar partijvorming raakt en haar machtsaanspraken veel ernstiger zou aantasten.

Men stelt dus een duidelijke tendens vast tot verknippering der partijen die de essentie van de partij, nl. haar integrerende functie, fundamenteel aantast. Ten gevolge hiervan kunnen de partijen nog moeilijk als homogeen blok hun aanspraken laten gelden : hun interne compromisvorming faalt meer en meer, en zij kunnen steeds voor minder stroomlijn in hun optreden zorgen.

6. Ten overvloede kan hier gewezen worden op de essentiële rol die partijen kunnen en moeten spelen in het parlementaire regime : het model van de vertegenwoordiging der natie is slechts een fictie die tot atomisering der burgers én parlamentsleden leidt. Bij de vertegenwoordiging hebben de partijen een waardevolle intermediaire rol²⁹; deze rol vereist natuurlijk, dat partijen hun integrerende functie tevens op open en democratische wijze opnemen. Onze verdere argumentatie betwist ook geenszins de mogelijke positieve aspecten van het optreden van politieke partijen, doch gaat nader in op hun feitelijke rol in het Belgisch politiek bestel³⁰.

Het fenomeen der partijversnippering kan men koppelen aan de paradoxale vaststelling, dat de traditionele partijen toch steeds meer eisen gaan stellen tot toename van hun rechtstreekse invloed op het beleid van de staat. Zulks uit zich op zichtbare wijze in het stadium van de regeringsvorming, dat aan belang wint³¹.

De techniek der prealabelen bij formatie-onderhandelingen is slechts een symptoom van de meer uitgebreide praktijk waarbij de betrokken partijen een herkenbaar gedeelte van hun programma tijdens de volgende legislatuur reeds vroeg willen omgezet zien in concrete verwezenlijkingen. Meer bepaald leidt deze evolutie tot langdurige onderhandelingen met het oog op het sluiten van zogenaamde regeerakkoorden, waarbij de toekomstige regeringspartners zich wederzijds verbinden het compromis van de verschillende partijprogramma's te zullen verwezenlijken. Men stelt prealabele voorwaarden met betrekking tot regerings-

programma's, in ruil voor het aanbrengen van parlementaire zetels voor de meerderheid³².

In het verzuilde democratietype dat het onze is, leidt het veelpartijstelsel, door de speling van de evenredigheidsregel, vrijwel steeds tot situaties waarin geen enkele partij een voldoende achterban heeft om een meerderheid in het parlement te behalen : coalitievorming is nu dan ook de regel bij de regeringsvorming³³. Daarbij komt nog, dat de grote partijen na de verkiezingen een ruime marge van autonomie behouden, waarin zij slechts via de evaluatie van de verkiezingsuitslagen de uitspraak van de kiezers in het machtsproces van regeringsvorming en -instandhouding inbouwen³⁴. Deze marge is zo dat ze de uitspraak van het kiezerskorps kan vervormen, zelfs nog bij coalitievorming. Dewachter heeft aangetoond dat

³² Minderheidsregeringen zijn in ons land bijzonder zeldzaam en worden ook als uitzonderlijk aanvoeld; zie de regeringsverklaringen Eyskens I (1958 - minderheidsregering in de Kamer) en Eyskens II (na de vorming van de meerderheidsregering in de Kamer) en Tindemans II, na de vorming van de meerderheidsregering. Deze problematiek is aanmerkelijk verzwaard na de recente grondwetsherziening, nu de regering zeven meerderheden nastreeft, te weten : in de Kamer, de Senaat, de Cultuurraad voor de Nederlandse resp. de Franse Cultuurgemeenschap, en de Vlaamse, Waalse en Brusselse Gewestraden. Opgemerkt moet worden, dat de regering formeel slechts meerderheidssteun in Kamer en Senaat behoeft; de overige meerderheden maken haar alleen het politieke leven gemakkelijker. Doch reeds bij de jongste regeringsvormingen in 1974 is duidelijk geworden dat de regering tevens de politiek wenselijke meerderheden nastreeft. In 1935 vroeg Van Zeeland in een supplementaire regeringsverklaring de meerderheid in elke belangrijke parlementaire groep, cfr. C.-H. HOEJER, a.w., p. 242-243.

³³ L. HUYSE, a.w., p. 153-154 en 225, waar de evenredigheidsregel als voornaamste en omnivalente politieke spelregel wordt beschreven. Zie tevens : A. MAST, "De gewoonte in de vorming van ons huidig staatsrecht", in *Veertig jaar Belgische politiek*, p. 522-534 (528), die de evenredigheid althans tussen de taalgemeenschappen, als constitutionele gewoontereguleert; ook J.M. MOREELS, in hetzelfde verzamelwerk (p. 545 en 558), op het vlak der partijen; art. 9 van het reglement van de Kamer (1962) bepaalt dat de benoemingen waartoe de Kamer onder haar leden overgaat, geschieden volgens de evenredige vertegenwoordiging der politieke fracties. De Wet op de agglomeraties en federaties (W. 26 Juli 1971, B.S., 24 augustus 1971) bepaalt onomwonden dat het uitvoerend college evenredig zal samengesteld zijn art. 36); ook in de Wet op het cultuurpact (zie infra, nr. 17) is de evenredigheidsregel als wettelijke norm opgenomen. Dit schijnen uitingen van een recente tendens om de evenredigheidsregel steeds meer in normatieve teksten te laten opnemen.

³⁴ W. DEWACHTER, a.w., p. 249, die als besluitvormers daarbij noemt : de partijbesturen van de drie traditionele partijen, zekere pressie- en belangengroepen en het hof; zie tevens L. HUYSE, a.w., die meer algemeen spreekt van een ruime autonomie voor de pragmatische elite (p. 239-244) en de lijdzaamheid en derderangsrol van de burger (p. 244-246); zie ook diens geciteerde "niet-aanwezige staatsburger". Zie over verkiezingen en de regeringssamenstelling : J. DE MEYER, "Elections et partis en Belgique", in *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, vol. 4, 1969, p. 49.

²⁹ O. ORBAN, a.w., p. 58-62; P. WIGNY, *Droit constitutionnel, principes et droit positif*, Bruxelles, 1952, p. 450-459; id., *Propos constitutionnels*, a.w., p. 167-201; H. FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London, 1965 (4de uitg.), p. 237-365; P. LALUMIÈRE et A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, p. 282-316 (België : p. 346-366); R.M. KHEITMI, *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, 1964; J. CHARLOT, a.w.; M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1967 (6de uitg.).

³⁰ Zie, voor Italië, waarvan het partijoverwicht wordt erkend : G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1974 (16de uitg.), p. 251-252; LALUMIÈRE et DEMICHEL, a.w., p. 481-602 (p. 399-530); M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1971 (12de uitg.), p. 272-275; A. STERNBERG MONTALDI BOISSON, "La partitocratie italienne", *Res Publica*, 1972, p. 537-557.

³¹ LALUMIÈRE et DEMICHEL, a.w., p. 347-355.

slechtst in ongeveer drie vijfde van de gevallen de regeringscoalitie enigszins in de lijn van de wensen van het kiezerskorps lag³⁵.

Het toenemend belang van de fase der regeringsvorming kan o.m. gemeten worden aan de duur der zgn. regeringscrises; Huyse kwam voor de periode 1944-1961 tot de vaststelling dat men in België slechts gemiddeld iets meer dan twee weken nodig heeft om een regering samen te stellen, terwijl in Nederland de duur van hetzelfde maneuver meer dan twee maanden bedraagt³⁶. Welnu de regeringsvorming in België, die in 1966 reeds meer dan een maand in beslag nam, vroeg in 1968 ongeveer vier maanden, in 1972 twee en een halve maand, in 1973 twee maanden en in 1974 drie maanden.

Het feit, dat de regeringsformatie een markant langere periode vergt dan voorzien, kan reeds op het belang wijzen van deze fase; men kan zich inderdaad niet van de indruk ontdoen dat de drie traditionele regeringspartijen telkens hun regeerambities trachten te vrijwaren, ondanks eventueel ongunstige verkiezingsuitslagen. In die zin vormen zij een "gesloten club" die de verkiezingsresultaten slechts beschouwt als een bijkomend element bij de regeringsformatie. Deze stelling moet gerelativeerd worden ten gevolge van het recente doorbreken van deze club door de zogenaamde communautaire partijen, waarvan er althans één tot de regering is toegetreden. Misschien heeft deze tendens alleen te maken met de oplossing van de communautaire problemen, en dan zou zij van voorbijgaande aard zijn. Misschien heeft dit verschijnsel te maken met de zeven meerderheden die nu door de regering worden nagestreefd (zie voetnoot 32), en dan zou de tendens van meer blijvende betekenis zijn³⁷.

³⁵ W. DEWACHTER, a.w., p. 248; deze opmerkelijke studie omvat de periode 1918-1966; id., "Democratische efficiëntie op stuk van regeringsvorming", *Intermediair*, 11 oktober 1974.

³⁶ L. HUYSE, a.w., p. 188.

³⁷ Hier kan slechts in het kort worden verwezen naar het complexe fenomeen dat door Dewachter uitvoerig werd beschreven, nl. dat de traditionele partijen hun oude machtsposities behouden ondanks merkelijke verliezen bij de verkiezingen; zie W. DEWACHTER, a.w., p. 248, en T. LUYKX, a.w., p. 493-495 over de verkiezingen van 1965. Misschien trachten deze partijen sommige ongunstige verkiezingsresultaten te compenseren bij de regeringsvorming. In verband met het streven naar het verwerven van meer meerderheden dan die in Kamer en Senaat, spelen de zogenaamde speciale communautaire meerderheden (G.W. art. 1, 4e lid; 3bis, 3e lid; 59bis, §§ 1 en 2; 107quater) wellicht ook een rol; het is na invoering van deze bijzondere gekwalificeerde meerderheden allicht gemakkelijker de Grondwet te wijzigen (art. 131) dan maatregelen steunend op die communautaire meerderheden goedgekeurd te krijgen. Alleen de oprichting der Cultuurraden is door de moeilijke procedure heen gehaald. Vgl. A. ALÉN, *De gewestvorming in wording*, Heule, 1974, p. 31-57. Ook Molitor beklemtoont het belang der verschuivingen in de regering-"Tindemans II": A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, 1974, p. 51. Opgemerkt moet worden dat de communautaire partijen bij het formatiebeeraad betrokken werden, na verkiezingen

In deze zin krijgen de verkiezingsresultaten dan toch weer meer effect; de "grote" partijen van weleer zijn nu opgedeeld in kleinere groepen, terwijl de "kleinere" partijen zetels hebben gewonnen; heel de numerieke verhouding is hierdoor gewijzigd.

7. Deze drie verschijnselen³⁸ – de toenemende rol der politieke partijen, hun groeiende aanspraken op beleidsbeïnvloeding en het hieruit volgend toenemend belang van de coalitievorming – wijzen, wat het belang van publiekrechtelijke teksten betreft, in de richting van een bijzondere plaats die in het publiek recht aan de regeringsverklaringen toekomt. Naarmate de coalitievorming zelf een moeilijker operatie wordt, en partijen daarbij reeds hun aanspraken op beleidsvoering willen veilig stellen, groeit het regeerakkoord uit tot een steeds omvangrijkere tekst waarin een massa detailregelingen reeds in hun hoofdlijnen worden vastgelegd. Tevens wijzigt zich de functie van deze lange tekst, van een document op basis waarvan de regering aan het parlement haar investituur vraagt, naar een vorm van contract tussen de coalitiepartners onderling³⁹.

Deze evolutie bevestigt het parlement in zijn functie van ratificatiesysteem; in niet geringe mate is daardoor de partijdiscipline het beheersende kenmerk van de parlementaire arbeid geworden⁴⁰. De politieke verantwoordelijkheid speelt dan niet meer ten volle, omdat precies naar die coalitie wordt gestreefd die haar

waarin hun electorale positie was aangetast: W. DEWACHTER, "Democratische efficiëntie op stuk van regeringsvorming", in *Intermediair*, 11 okt. 1974.

³⁸ Er zijn beslist andere belangrijke factoren die hier niet kunnen uitgewerkt worden. Ten overvloede zij nogmaals gezegd dat wij politieke partijen een belangrijke rol toekennen in het werkzaam maken van de schema's van staatsorganisatie. De vragen die hier verder aan de orde komen grijpen daar dieper op in, m.n. door een onderzoek naar de precieze functionering van het politiek bestel en de juridische consequenties daarvan. Een factor waarop hier niet kan worden ingegaan, is de rol der administratie die toeneemt – vgl. R. CRINCE LE ROY, *De vierde macht*, 's Gravenhage, 1969 – en die onvermijdelijk, door de toenemende politisering, met de hier besproken rol der partijen samenhangt: zie: "Bestuurspolitisering, een internationaal perspectief", themanummer van *Res Publica*, 1974, nr. 2, p. 195-318. Over de Belgische administratie: A. MOLITOR, a.w..

³⁹ Zie over de dominante rol van het evenwicht binnen de coalitie zelf: H. VAN IMPE, a.w., p. 21; T. LUYKX, a.w., p. 402-403. Deze evolutie is trouwens ook bezegeld door de latere uitsplitsing in regeringsverklaringen en -akkoorden; cfr. *infra*, nummer 22.

⁴⁰ Het is ons niet onbekend dat de opvatting van het parlementslid als solist evenzeer achterhaald is; tussen partijdiscipline en parlementair individualisme liggen naar onze mening evenwel andere mogelijkheden. Over disciplinaire sancties: VAN IMPE, a.w., p. 49. Deze auteur meent in art. 32 G.W. een basis voor de partijtucht te vinden: H. VAN IMPE, *T.B.P.R.*, 1964, 95-97; vgl. J. VAN DER HOEVEN, "Representatie en kiesstelsel", *T.B.P.R.*, 1970, p. 500-505. Vgl. de uitspraak van Gladstone: "Van U wordt niet verlangd dat U zou stemmen volgens uw geweten zoals avonturiers, maar volgens partijdiscipline zoals gentlemen".

lot veilig weet in de handen van de trouwe mandatarissen. Naarmate bij de formatie reeds belangrijke verbintenissen worden afgedwongen ten aanzien van de uitvoering der betrokken verkiezingsplatformen, wordt een belangrijk gedeelte van de politieke arbeid verplaatst naar operaties waar het parlement geheel buitenstaat⁴¹.

Reeds sedert het einde van het unionistische tijdperk⁴², maar voornamelijk sedert de toenemende moeilijkheden bij de regeringsformaties komt aan de regeringsverklaring een belangrijke betekenis toe. Deze betekenis is versterkt door de geëvolueerde invloed van de partijen op het staatsbestel. In een verder onderdeel zullen we deze rol der politieke partijen nader onderzoeken. Eerst zullen we de invloed van deze evolutie op de formele aanknopingspunten bespreken.

Herziening der formele aanknopingspunten

8. Het model dat door de Grondwet voor de staatsorganisatie wordt uitgetekend is door de loop der geschiedenis aanmerkelijk gewijzigd⁴³. Vooreerst is het representatief stelsel, dat stoelt op het ideaalbeeld van de min of meer rechtstreekse emanatie van het parlement uit de natie geen werkelijkheid. Deze vertegenwoordiging verloopt zeer complex – de partijen vervullen er een essentiële rol in en de verkiezingen zijn er slechts een recurrent symptoom van⁴⁴. Ook het parlementaire regime draagt de sporen van de politieke geschiedenis; deze zijn zichtbaar in de gewijzigde verhoudingen tussen parlement en uitvoerende macht. De dominerende rol van deze laatste is onder meer duidelijk geworden door de strikte binding tussen de parlementaire meerderheidsgroepen en hun rege-

ring⁴⁵; deze laatste manoeuvreert haar meerderheid naar de termen van het regeerakkoord, dat in die zin ook een min of meer contractuele verhouding tussen de regering en haar parlementaire fracties uitmaakt (zie infra). Overigens is het parlement – of de parlementen – niet langer het enige vertegenwoordigingsorgaan. Op de meest uitgesproken wijze in de sociale en economische sector, zijn vertegenwoordigingsstructuren uitgebouwd naar het model van de participatie- en overlegdemocratie; hierin spelen belanghebbenden rechtstreeks een vooraanstaande rol bij de beleidsconceptie en -uitvoering⁴⁶.

In zekere zin kan men aldus spreken van een buitenparlementair staatsmodel waarin de integrerende functie der politieke partijen en allicht ook de synthesefunctie van de politiek zelf enigszins teloor zijn gegaan.

Hiermee is niet gezegd dat het parlement, als orgaan van de soevereine volkswil, het dominant en leidend politiek element van het staatsbestel zou behoren te zijn. Veeleer resulteert de wisselwerking tussen regering en parlement – die zich situeert te midden van een ingewikkeld net van partijen, vakorganisaties, pressiegroepen, belangengroeperingen enz. – in beleidsaanwijzingen; voorts is beleid niet (meer) eenduidig op te hangen aan één of enkele herkenbare beslissingen en aanwijsbare beslissers. De politieke synthesefunctie is het centralisatiepunt van een hele reeks beïnvloedingen, langs officiële en officieuze weg; de *beleidsvinding* is de steeds voor wijziging vatbare resultante van zulk ingewikkeld complex waarin o.m. zakelijkheid, algemene en particuliere belangen, legi-

⁴¹ Zie, over de geheel gewijzigde verhouding tussen regering en parlement: A. GILSON, "Gouvernement et parlement", in *Veertig jaar Belgische politiek*, p. 434-442. In 1938 vermeed de formateur Spaak dat de partijen veto's zouden stellen bij de regeringsvorming; hij stelde op enkele dagen zijn regering samen. Zie T. LUYKX, a.w., p. 364 en C.H. HOEJER, a.w., p. 280; in de Kamer onderlijnde Spaak dat hij af wilde van de "onjuiste" werkwijze die men bij formaties was gaan volgen daar zij de politieke verantwoordelijkheid ondermijnde (*Ann. Parl., Chambre*, session 1937-1938, séances 17 et 18 mai 1938). De Belgische Koningen Albert I en Leopold III speelden vaak een bijzondere rol in de Belgische politiek: zie hierover HOEJER, a.w., p. 351-362 en bv. de brief van Leopold III aan de ontslagnemende eerste-minister Pierlot, bij HOEJER, a.w., p. 372-373.

⁴² Omstreeks 1846: zie T. LUYKX, p. 94-121. HOEJER situeert het einde van de homogene meerderheidsregeringen na de verkiezingen van 1919, toen de Belgische Werklieden Partij een belangrijke verkiezingsoverwinning boekte, a.w., p. 99-100.

⁴³ J. VAN DER HOEVEN, a.w., zie ook: H. HIRSCH en M. DONALD HANCOCK, eds., *Comparative Legislative Systems, A Reader in Theory and Research*, New York, 1971, vnl. p. 163-449.

⁴⁴ W. DEWACHTER, a.w.; zie, voor enige suggesties tot verbetering: "De verdere democratisering van de Belgische politiek", *Res Publica* 1968, 253-277.

⁴⁵ H. VAN IMPE, a.w., p. 139-151. Zie voor een overzicht van heel wat Westerse landen: G. SCHMID, "Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung", *Basler Studien zur Rechtswissenschaft*, Heft 99, Basel-Stuttgart, 1971. H. VAN IMPE, "Het Belgische parlement als instelling – rol en beeld", *T.B.P.R.*, p. 380-384; hierin wordt evenwel nog de "oppermacht" van het parlement beklemtoond.

⁴⁶ W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, 1957; E.S. KIRSCHEN e.a., *La politique économique contemporaine*, Bruxelles, 1966, p. 185-211; zie bv. de Nederlandse gevalstudie in de documentatiereeks "Naar een nieuwe Grondwet?" onder redactie van VAN MAARSEVEEN, 's Gravenhage, 1973, waarvan drie delen aan parlementaire behandeling en tevens drie delen aan adviezen van politieke en maatschappelijke organen gewijd zijn. Voor België de brochure van L. HUYSE, L. VAN OUTRIVE en J.L. DEHAENE, *Machtsgroepen in de samenleving*, Leuven, 1973, p. 41-67. "La décision politique apparaît de plus en plus comme le fruit d'une concertation et de consultations multiples où interviennent à des degrés divers de fréquence ou d'insistance les diverses parties prenantes. Elle prend souvent l'aspect de sortes de conventions collectives authentifiées par des instruments législatifs ou réglementaires. A ces conventions l'Etat est présent soit comme témoin, garant et arbitre entre des représentants d'intérêts qui lui sont extérieurs, soit comme tiers intervenant surtout sous forme financière, soit enfin comme partie négociante et co-contratante": A. MOLITOR, a.w., p. 47.

tieme en feitelijke machtsposities, legalistische en nieuwe waardencomposities componenten zijn.

9. Verschuivingen hebben zich ook voorgedaan inzake de politieke verantwoordelijkheid: hierboven is reeds gezegd dat haar functionering gedeeltelijk verplaatst is van de gehele parlementaire zitting naar het investituurdebat. Dit debat wordt traditioneel ingeleid door de regeringsverklaring; recent is echter naast de regeringsverklaring een regeerakkoord genogocieerd dat de detailregelingen bevat en niet aan de parlementaire goedkeuring wordt onderworpen⁴⁷. De verklaring, die haar algemeen karakter heeft behouden, kan daardoor slechts aanleiding zijn tot een zeer globale discussie; de precieze punten worden vaak buiten het debat gehouden⁴⁸. Bovendien bezwaart de partijdiscipline – die ook t.a.v. minderheidsregeringen binnen de oppositie een rol begint te spelen⁴⁹ – dit debat en ontdoet het van zijn functie in de politieke verantwoordelijkheid. Deze evolutie ondermijnt de eerder besproken *government making power* van het parlement.

De procedureregeling in het kamerreglement dreigt door deze gehele evolutie nog slechts een ritueel overblijfsel te worden van de parlementaire democratie.

De groeiende rol der politieke partijen toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden

10. Hieronder worden, bij wijze van voorbeeld, enkele markante vormen van de dominante rol der politieke partijen in het staatsbestel beschreven. Er kan geen sprake zijn van een uitputtende beschrijving; veeleer worden bij wijze van signalement een aantal typerende feiten op een rijtje gezet⁵⁰.

Zo valt de regering niet langer voor het parlement, maar bij gebrek aan cohesie in de regering en de meerderheidsfracties⁵¹; dit is een logische consequen-

tie van de wijze waarop zij tot stand is gekomen.

Ook het effect van de door de kiezers uitgebrachte stem is inderdaad gereduceerd tot het periodiek laten beoordelen door de kiezers van de machtsverdeling tussen de verschillende partijen in het parlement⁵². Wij zagen reeds hoe de regeringsvorming zelf aan de kiezer ontsnapt; maar ook de aanwijzing der kandidaten⁵³ en het bepalen van het beleid worden gemonopoliseerd door de partijen⁵⁴. Hierbij worden reeds zeer concrete punten genogocieerd en vaak bij geheim akkoord vastgelegd.

11. Na W.O. II, zo stelt Luykx, maken wij kennis met een politieke werkmethode, die het meesterschap van de politieke partij onbetwist in het licht stelt. De belangrijkste nationale problemen worden eerst door de partij-instanties geregeld, voordat zij aan de goedkeuring van het parlement worden onderworpen⁵⁵. Huyse heeft het belang van de formule van het topoverleg tussen de leiders van de zuilen – in de praktijk de leiders der traditionele partijen – voor de pacificatiedemocratie aan het licht gebracht⁵⁶; deze for-

de partij en geestesgenoten van de andere kamer en, wat de meerderheidsfracties betreft, met de leden van de regering: "De specifieke kenmerken van het Belgisch parlementair recht", in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, p. 317-328 (326); zie ook P. LALUMIÈRE et A. DEMICHEL, a.w., p. 357-365.

⁵² W. DEWACHTER, a.w., p. 375-383; L. HUYSE, a.w., p. 238-242. De Nederlandse Tweede Kamer deed in 1971 een (mislukte) poging om vat te krijgen op de benoeming van de kabinetsformateur na de verkiezingen door aanvaarding van de zogenaamde motie Kolfshoten; zie W.F. DE GAAY FORTMAN, "Wijziging van ongeschreven staatsrecht", in *Uit het recht, opstellen aangeboden aan Mr. P.J. Verdam*, Deventer, 1971, p. 230-245. Anders: H. VAN IMPE, *Het Belgisch parlement als instelling*, gec., waarin de controle op de regeringsvorming nog wel tot de essentie van het parlement wordt gerekend.

⁵³ W. DEWACHTER, a.w., p. 119-166; F. DEBUYST, *La fonction parlementaire en Belgique; mécanismes d'accès et images*, Bruxelles, 1967; meer algemeen: R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1904; zie over de belangrijke positie der partijvoorzitters: W. DEWACHTER, "La hiérarchie du pouvoir en Belgique", *Res Publica*, 1973, p. 279-290. Ministeriële kabinetten zijn vaak een goede thuishaven voor politieke topleiders, vgl. H. VAN HASSEL, *Het Ministerieel Kabinet*, doctoraatsproefschrift, eerlang te verschijnen.

⁵⁴ L. HUYSE, a.w., p. 238-242; W. DEWACHTER, "Kritische ontleding van de politieke democratie in België", in *Gezag en democratie*, Leuven, p. 35-86 (p. 48-49); zie ook het hoofdstuk "Legislative Decision Making", in HIRSCH en DONALD HANCOCK, a.w., p. 379-449.

⁵⁵ T. LUYKX, a.w., p. 402, waar deze auteur het geheim driepartijenakkoord vermeldt over de uitvoering van de Wet van 18 mei 1960 waarbij bij voorbaat de samenstelling van de beheerders der Belgische omroepen naar de politieke kleuren werd geregeld.

⁵⁶ L. HUYSE, a.w., p. 225-226 en 230-237; zie ook zijn: "Où va le système politique belge?", *La Relève*, 6 nov. 1971 en zijn: *Burgers en politici na de staatshervorming*, in *Herverdeling politieke macht* (44e Vlaamse Sociale Week), Brussel, 1972, p. 97-120.

⁴⁷ T. LUYKX, a.w., p. 529; de tekst van het akkoord wordt wél aan de parlementsleden verstrekt.

⁴⁸ Wiggy betwijfelt zelfs de waarde der regeringsverklaring als schema van het algemeen beleid, *Propos constitutionnels*, a.w., p. 289.

⁴⁹ Men kent de verwickelingen rond het stemgedrag van leden der oppositiepartijen of de oppositiefracties zelf; met name n.a.v. de vorming van de minderheidsregering-Tindemans I werden in dit verband diverse houdingen – "neutraal" of "gedogen" tot "passief steunen" – in de actualiteit gebracht.

⁵⁰ Vgl. G. BURDEAU, a.w., p. 178-184, 243, 250-251; voor het politiek leven van Italië beschrijft hij als essentieel kenmerk, dat het zich onder partijbevoogding geheel buiten het constitutioneel kader afspeelt.

⁵¹ H. VAN IMPE, a.w., p. 21; dit werd recent nog, tijdens de regering-Leburton-Tindemans-de Clercq, op schokkende wijze duidelijk gemaakt door de uitspraak van de toenmalige eerste-minister "J'en ai marre du C.V.P.", terwijl die partij zijn grootste coalitiepartner was. Van Impe heeft ook aangetoond dat het onderling samenhorighedsbesef van senatoren en kamerleden, dat zeer groot schijnt te zijn, tóch veel minder groot is dan het gevoel van verbondenheid met

mule wordt toegepast op problemen die door hun geladenheid aan de traditionele pacificatiemethodiek ontsnappen en speelt zich af in de schaduw van de dag-aan-dagpolitiek. Hierdoor wordt de *modus vivendi* tussen de traditionele zuilen gehandhaafd zonder dat deze op het publieke forum, met veel risico van terreinverlies, hun geschillen moeten uitvechten.

12. Deze formule is in de praktijk gebracht n.a.v. de koningskwesitie, doch mislukte met de rondetafelconferentie o.l.v. formateur Van Zeeland op 20 april 1950, die werd voorafgegaan door een (uniek) referendum en werd gevolgd door verkiezingen⁵⁷.

13. Met meer succes werd de formule toegepast op de schoolkwesitie⁵⁸. Toen diende zelfs de zittende homogene minderheidsregering haar ontslag in op de dag dat een principieel akkoord tussen de partijen werd gevonden; de regering werd uitgebreid tot een coalitie met een ondertekenende partij, op dezelfde dag waarop het pact werd ondertekend. Het pact bevatte een gedetailleerde regeling, "sloeg op een in ons land te voeren politiek en omvatte al de wetten, besluiten en administratieve en financiële maatregelen die de verwezenlijking van deze politiek zou noodzakelijk maken"⁵⁹.

Het zou later vrijwel woordelijk worden omgezet in de onderwijswet van 29 mei 1959.

14. De rondetafelconferentie werd tevens toegepast op de Kongokwesitie⁶⁰; deze conferentie waarin weer de drie traditionele partijen, nu met de belangrijkste politieke leiders uit Kongo, deelnamen, bracht de (voorlopige) oplossing voor het aanslepend koloniaal probleem, zoals ze onmiddellijk na de conferentie door de Kamers werd goedgekeurd.

15. Een typisch voorbeeld van de almacht der partijen beleefden wij in de aanvang van april 1963 naar aanleiding van het wetsontwerp op de ordehandhaving, zo schrijft Luykx⁶¹. Na moeilijkheden tussen de

coalitiepartners werd het in de Kamer in eerste lezing goedgekeurd; de definitieve beslissing van het parlement werd echter afhankelijk gemaakt van de beslissing van het socialistisch partijcongres, dat de tweede kamerstemming voorafging.

16. Ook de derde grondwetsherziening, sedert 1953 in het slop geraakt, werd in 1964 opnieuw op gang gebracht door een rondetafelconferentie⁶²; deze leidde slechts tot een tweepartijenakkoord dat aanleiding gaf tot het indienen van het regeringsontwerp houdende de herzieningsverklaring⁶³. Slechts drie legislaturen later zou men de grondwetsherziening tot een einde kunnen brengen, ook weer volgens de formule van de partijconferentie, ditmaal met de drie traditionele én de regionale partijen⁶⁴.

17. De formule werd nogmaals aangewend bij de totstandkoming van het cultuurpact. Dit was een partijenakkoord – zonder de V.U. – ter uitvoering van de artt. 6bis en 59bis, § 7, van de herziene Grondwet⁶⁵. Dit pact lag ten grondslag aan het wetsvoorstel, waarvan de goedkeuring zou leiden tot de zogenaamde wet waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt⁶⁶.

Het commissieverslag zegt letterlijk: "Dit cultuurpact ligt ten grondslag aan het onderhavige wetsvoorstel, want daarin was uitdrukkelijk bepaald dat het via een wetsvoorstel wet zou worden. Alle bepalingen van het door de partijen ondertekende cultuurpact zijn in de tekst getrouw in juridische en wettelijke bewoordingen overgenomen. De zes leden die het onderhavige wetsvoorstel hebben ingediend, vertegenwoordigen, binnen de door het reglement van de Kamer bepaalde perken, de politieke partijen die het cultuurpact medeondertekend hebben. Een extra-

⁶² T. LUYKX, a.w., p. 492-493; de conferentie is genoemd naar het kasteel waar zij doorging, Hertoginnedal.

⁶³ Zie *Parl. Doc., Kamer*, 1964-1965, nr. 933-1, waar in bijlage van het ontwerp van herzieningsverklaringen zijn opgenomen: de synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep, de brief van de eerste minister Lefèvre aan "de voorzitters van de traditionele partijen", het ontwerpverslag van de driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen, en de besluiten van de afgevaardigden van de B.S.P. en de C.V.P. betreffende de werkzaamheden van deze commissie. In de verklaring van de regering-Vanden Boeynants-de Clercq is ter zake sprake van "de besluiten van de rondetafel genomen door de drie partijen"; in de bijlage wordt evenwel een onderscheid gemaakt tussen het B.S.P.-C.V.P.-akkoord en het voorbehoud van de P.V.V. (*Parl. Doc., Kamer*, 1965-1966, nr. 148, 23 maart 1966).

⁶⁴ T. LUYKX, a.w., p. 553-563. Zie ook: L. TINDEMANS, *De werkgroep der 28*, Lier, 1973.

⁶⁵ A. ALLEN, a.w., p. 25-27.

⁶⁶ Wetsvoorstel: *Parl. Besch., Kamer*, 1972-1973, 27 juni 1973, nr. 633/1; verslag namens de Commissie voor Cultuur: *id.*, nr. 633/2; Wet van 16 juli 1973, *B.S.*, 16 oktober 1973. Zie T. LUYKX, p. 601-605.

⁵⁷ T. LUYKX, a.w., p. 416.

⁵⁸ T. LUYKX, a.w., p. 451-453. Zie hierover: R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, 1963.

⁵⁹ R. HOUBEN en F. INGHAM, a.w., p. 101.

⁶⁰ T. LUYKX, a.w., p. 465. Merkwaardig is dat de drie traditionele partijen aan deze pacts deelnemen, terwijl zij geenszins alle drie op dat zelfde ogenblik in de regering vertegenwoordigd zijn; precies deze karakteristiek wijst erop dat men de geladen kwesties buiten de traditionele meerderheid-oppositieschablonen afhandelt. Zie bv. de bijlage bij de regeringsverklaring 1966, waarin onder de titel "Taalproblemen", wordt gesteld: "1. Front der drie nationale partijen tegen de extremen; 2. Nationaal bestand van twee jaar onder de drie partijen ten einde in kalmte en door onderhandelingen de gemoederen tot bedaren te brengen": toch een driepartijenopstelling, ondanks het feit dat de regering slechts uit twee van die partijen bestond en pogingen om tot een tripartite te komen tijdens de formatie waren mislukt.

⁶¹ T. LUYKX, a.w., p. 402 en 472-473.

parlementaire commissie, bestaande uit senatoren en volksvertegenwoordigers, heeft sinds januari 1973 aan de voorbereiding van de tekst van het voorstel meer dan twintig vergaderingen gewijd. In hun hoedanigheid van senator en volksvertegenwoordiger – maar steeds als vertegenwoordigers van hun fractie en hun politieke partij – hebben de leden van de commissie deze tekst uitgewerkt, geamendeerd, besproken en eenparig goedgekeurd. Allen hebben geregeld verslag uitgebracht bij hun politieke fractie of bij de betrokken politieke instantie⁶⁷.

Op welke wijze de partijen hun rol opvatten, komt duidelijk tot uiting in art. 3 van het cultuurpact, waarin gezegd wordt: "Deze beginselen en regels worden op gelijke wijze opgelegd aan de staat, aan de cultuurraden voor de Franse, Nederlandse en Duitse cultuurgemeenschappen, aan de Brusselse culturele commissies, aan de provincies, aan de gemeenten, aan de agglomeraties en federaties van gemeenten, aan de openbare instellingen". Dit komt neer op de gehele centrale, gedecentraliseerde en regionale wetgevende en uitvoerende macht.

18. Een laatste voorbeeld ten slotte, waaruit andermaal blijkt op welke wijze belangrijke beslissingen aan de gepaste beslissingsprocedures voorbijgaan en in het circuit van de pacificatie worden genomen; we doelen op de beslissing die men overweegt te nemen inzake de wijzigingen van de verouderde wetgeving op abortus. Ook een dergelijk probleem, van ethische aard, en dat aanleiding zou moeten zijn voor een grondige bezinning over de verhouding tussen recht en moraal, wordt aan het beproefde, in hoofdzaak partijpolitieke pacificatiemodel prijsgegeven; een andere weg had wellicht de traditionele partijen intern voor moeilijkheden kunnen plaatsen en de coalities zelf uit elkaar drijven. Besloten werd het gehele dossier aan een gemengde commissie toe te vertrouwen, die weer (o.m.) een partijenpariteit vertegenwoordigt⁶⁷.

⁶⁷ Reeds tijdens de B.S.P.-C.V.P.-P.V.V.-regering o.l.v. de eerste minister Leburton werd van B.S.P.-zijde matiging aan de dag gelegd i.v.m. herzieningsideeën van deze wetgeving, omdat initiatieven op dit terrein de coalitie voor moeilijkheden zouden plaatsen; cfr. T. LUYKX, a.w., p. 602. Zie, voor de huidige regering: regeringsverklaring-Tindemans-de Clercq I, hoofdstuk "Ethische en juridische problemen". Aan de parlementsleden werd gevraagd iedere discussie over de wijziging van de strafwetgeving op te schorten tot het verslag van de "staatscommissie" (sic) zal zijn ingediend. Zie het oprichtingsbesluit: K.B. 13 december 1974, B.S. 17 december 1974 en het benoemingsbesluit: K.B. 10 januari 1975, B.S. 16 januari 1975, gewijzigd bij K.B. 21 januari 1975, B.S. 23 januari 1975. Ook in Nederland werd een bijzondere formule gevolgd om de regeringscoalitie voor onheil i.v.m. de abortusproblematiek te behoeden; zie H. BEEKMAN en C.A.J.M. KORTMANN, "De betekenis van een regeerakkoord", N.J.B., 1975, p. 33-41.

Besluit

19. Het patroon is duidelijk⁶⁸: belangrijke beslissingen worden onttrokken aan de parlementaire procedures; zelfs de eis van openbaarheid die men aan democratische procedures stelt, wordt prijsgegeven. De beslissingen worden genomen door topfiguren uit de partijen, die vaak geen politieke verantwoordelijkheid t.a.v. het parlement of de kiezer dragen⁶⁹. Het parlement heeft geen beleidsruimte; als de posities van de partijtoppen zijn bepaald en deze onderling overeen zijn gekomen, wordt van het parlementaire voetvolk de loutere instemming gevraagd⁷⁰. De parlementaire arbeid wordt daardoor van een aantal van zijn functies ontdaan.

20. Als illustratie bij dit besluit kunnen we verwijzen naar de traditionele verwarring waarin in juli de parlementaire zittingen worden onderbroken. Eerst worden in de loop van het politiek jaar belangrijke dossiers uitgesteld; vervolgens wordt het begin van het parlementair reces herhaaldelijk verdaagd⁷¹; en ten slotte worden in marathon- en nachtzittingen een reeks belangrijke ontwerpen en voorstellen aan het parlement, dat dan nauwelijks meer doen kan dan registreren, opgedrongen.

Zo werden in de zitting van de Kamer van 28 juni 1973 vijf begrotingen – nationale opvoeding, economische zaken, buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking – afgehandeld, een aantal interpellaties en parlementaire vragen, alsmede zesentwintig wetsontwerpen en -voorstellen, waaron-

⁶⁸ Zie voor een aantal boeiende (oudere) gevallenstudies: J. MEYNAUD, J. LADRIÈRE en F. PÉRIN, *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*; Paris, 1965; ook F. PÉRIN, *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles. Vgl. voor de economische politiek: E.S. KIRSCHEN, e.a., a.w., p. 149-211 (152-155).

⁶⁹ L. HUYSE, a.w., p. 153-157, p. 161-167, p. 224-236; W. DEWACHTER, a.w., p. 371-372 wijst i.v.m. de politieke verantwoordelijkheid o.m. op het belang der coöptatie voor de Senaat, waardoor leidende figuren uit de partijoligarchie door ondemocratische inteelt worden gehandhaafd, of bij verkiezingen "gezakte" kandidaten worden opgevist. Op deze wijze verschijnen deze figuren nooit voor het kiezerskorps, terwijl ze hun "mandaat" vaak langer dan twintig jaar uitoefenen.

⁷⁰ Zie T. LUYKX, a.w., p. 473, over de sancties die de B.S.P. nam tegen twaalf Waalse parlementsleden die zich onthielden bij de stemming over het ontwerp op de handhaving van de openbare orde, dat tevoren door een B.S.P.-congres was goedgekeurd. Spaak zei in 1966 in het Europees Parlement, dat het Belgisch Parlement "makkelijk en vriendelijk" was (aangehaald bij J.M. MOREELS, a.w., p. 536-538); tevens: "Macht und Ohnmacht der Parlamente", *Schriftenreihe der Friedrich Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte*, nr. 9, Stuttgart, 1965.

⁷¹ Vroeger nam het parlementair reces slechts een aanvang rond 20 juli; recent was echter einde juni – datum waarop ook de zomervakantie in de scholen aanvangt – gebruikelijk geworden; de parlementaire werkzaamheden hervatten nu in oktober, terwijl dit voorheen in november was.

der de nieuwe onderwijswet – het herziene schoolpact –, het daaraan gekoppelde cultuurpact, het ontwerp op de contraceptiva, de Wet op de Duitse Cultuurraad, de toepassing van de taalwetgeving in Brussel-Hoofdstad en de avondsluiting van de winkels. De Senaat moest zijn verlofperiode uitstellen om van dit gehele pakket allicht zonder enige reële kans op amendement, akte te nemen.

Zelfs regeringsverklaringen ontsnappen niet aan deze formule. Zo werd de verklaring van de regering-Harmel-Spinoy op 29 juli in het parlement voorgelezen; de discussies over deze verklaring en haar uitvoerige bijlage namen heel wat tijd in beslag. De Kamer schonk haar vertrouwen na een marathonzitting in de nacht van 30 op 31 juli 1965; de Senaat slechts op 3 augustus⁷².

Ook in 1968 was de verklaring van de regering-Eyskens-Merlot-Cools onderdeel van het pakket op het einde van de parlementaire zitting; ze werd goedgekeurd in marathonzittingen, in de nacht van 27 op 28 juni in de Kamer, en in de volgende nacht in de Senaat⁷⁴.

Vooraf sedert 1970 heeft de werkwijze van de overladen agenda vóór het reces ingang gevonden. Voorbeelden van wetten die daarin zijn goedgekeurd, zijn: de Kaderwet houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie (Kamer, 3 juli 1970), de Wet op de handelspraktijken (Kamer, 14 juli 1971), de Wet op de economische reglementering en de prijzen (Senaat, 20 juli 1971 – waarin de voorzitter verklaarde: "wij hebben onze zwaar geladen agenda in ietwat stormachtige sfeer afgehandeld"), de Wet houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten (Senaat, 19 juli 1971), de Wet betreffende de bevoegdheden en de werking der cultuurraden (Senaat, 19 juli 1971), de Wet op de financiering en de controle van de universitaire instellingen (Senaat, 20 juli 1971), de Wet houdende goedkeuring van de hoofdlijnen van het plan (Senaat, 29 juni 1972), de Wet op het cultuurpact (Senaat, 4 juli 1973) en de Wet op de voorbereidende gewestvorming (Kamer, 20 juli 1974).

Tallose andere voorbeelden kunnen in dit verband worden aangehaald, ook van decreten der Cultuurraden en in ieder geval van begrotingen.

Ook vóór het oudejaarsreces heeft trouwens een dergelijke "rush naar parlementaire homologatie" plaats. Een voorbeeld is de Wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie. Ze werd na

twee dagen senaats- en een dag kamerdebat aangenomen op 18 december 1970, zonder discussie, althans in de Kamer. Er was zelfs sprake van een *gentlemen's agreement* onder de aanwezige leden van de commissie voor de Economische Zaken en de regering, waarbij, enerzijds, de leden van de meerderheid en van de oppositie zich van het indienen van elk amendement onthouden hadden, en de regering zich, anderzijds, had verbonden de materie van de in de wet vervatte problemen opnieuw aan een grondige bespreking te onderwerpen in de loop van de maand januari 1971, naar aanleiding van wetsvoorstellen tot wijziging van deze wet die onmiddellijk na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* zouden ingediend worden⁷⁵.

21. Deze werkwijze is niet steeds ernstig en heeft naar ons gevoelen een belangrijke publiekrechtelijke consequentie: zij ondermijnt de waarde der zogenaamde voorbereidende werkzaamheden zoals deze doorgaans hun neerslag vinden in parlementaire documenten en annalen⁷⁶. Voor een aantal wetten komt aan deze stukken wellicht nog slechts een zeer relatieve waarde toe als publiekrechtelijke bron.

II. DE REGERINGSVERKLARINGEN SEDERT 1958

Terminologie

22. In het eerste deel is sprake geweest van regeringsverklaringen, regeerakkoorden, politieke akkoorden, geheime akkoorden en pacten. Deze termen dekken verschillende ladingen en het is nodig ze juist te definiëren, wil men ze in het publiek recht introduceren. Wij zullen daartoe hier een poging doen, al zijn onze voorstellen allicht voor nuanceren vatbaar; wij hebben in deze bijdrage reeds getracht steeds de juiste term op de juiste plaats te gebruiken.

De *regeringsverklaring* (*déclaration du gouvernement*) moet beschouwd worden als een uitspraak van de regering voor het parlement, die aansprakelijkheid

⁷² T. LUYKX, a.w., p. 603; de vergadering werd gesloten om 6 uur 10 in de ochtend van 29 juni, na de voor ons onderzoek belangrijke uitspraak van de eerste minister Leburton over het ontwerp op de avondsluiting der winkels: "Comme il s'agit d'un projet important et controversé et qui ne fait pas partie de l'accord gouvernemental nous nous sommes abstenus", *Parl. Hand., Kamer*, 1972-1973, verg. 28 juni 1973, p. 2772.

⁷³ T. LUYKX, a.w., p. 497.

⁷⁴ T. LUYKX, a.w., p. 532.

⁷⁵ Zie *Parl. Hand., Kamer*, verg. 18 december 1970, p. 8. Zie, voor de meest recente ontwikkelingen, de agenda's van Kamer, Senaat, de twee Cultuurraden, de Waalse en de Brusselse Gewestraad gedurende de laatste zittingsweek van december 1974, in de respectieve "parlementaire" bronnen; onder meer het ontwerp op overheidssteun aan de pers stond op de agenda van de Senaat (vgl. *De Standaard*, 16 december 1974).

⁷⁶ Zie voor een *Spielerei* over de parlementaire geplogenheden: J. GROOTAERS, a.w.; hierin wordt de sfeer waarin parlementaire debatten verlopen uitgetekend; zulks is tevens geschikt om de waarde der voorbereidende werkzaamheden te relativiseren. Uiteraard moet gewezen worden op het soms belangrijke werk dat commissies en afdelingen leveren; heel wat verslagen, alsook memories van toelichting, bieden dan ook boeiend materiaal met betrekking tot de wetgeving. Doch precies in de verwarring voor de parlementaire recessen wordt steeds vaker zonder dergelijke verslagen gewerkt.

meebrengt voor de regering en waaraan haar lot verbonden is, hetzij na haar samenstelling, hetzij tijdens haar bestaan, ten gevolge van een wijziging van haar programma of haar samenstelling⁷⁷. Bij een verklaring van de regering moet altijd overgegaan worden tot stemming bij naamafroeping.

De *regeringsmededeling* (*communication du gouvernement*) is een uitspraak van de regering ter inlichting van het parlement, waarbij een regeringsstandpunt naar aanleiding van allerhande gebeurtenissen ter kennis van het parlement wordt gebracht⁷⁸.

Bij de verklaring legt de regering op uitdrukkelijke, expliciete wijze haar lot in de handen van het parlement; bij de mededeling speelt slechts de algemene regel der politieke verantwoordelijkheid. Vandaar dat de eerste stéeds, de tweede slechts bij uitzondering door een stemming wordt gevolgd.

Tijdens de parlementaire zitting 1974-1975 deed zich in de Kamer omtrent dit onderscheid een incident voor⁷⁹.

Aan de orde waren achtereenvolgens een regeringsverklaring over de politieke toestand en twee regeringsmededelingen over de economische en financiële toestand. De eerste volgde op enige wijzigingen in de regering waarover de eerste minister voorstelde een mededeling te zullen doen; de Kamer was echter met haar voorzitter van oordeel dat het om een volwaardige verklaring ging die de vertrouwenstemming impliceerde aangezien de samenstelling der regering was gewijzigd⁸⁰. De daarop volgende toespraken van de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën werden als mededeling aanvaard.

23. De *bijlage* of de *technische beschikkingen* zijn een innovatie van de regering Harmel-Spinoy (1965), die een "inleidende verklaring in ongewone vorm" aan de kamers voorlegde, waarin zij er niet naar

⁷⁷ Wigny betwijfelt haar waarde als globaal overzicht van de te voeren politiek. "Elle est une collection de mesures urgentes qui intéressent l'opinion publique et ont fait l'objet de promesses électorales", in *Propos constitutionnels*, a.w., p. 289. De Franse Grondwet van 4 oktober 1958 legt expliciet de nadruk op de politieke verantwoordelijkheid: Art. 49: "Le premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale".

⁷⁸ Art. 38 van het reglement van de Kamer spreekt alleen over de stemming tot besluit van de debatten over een regeringsverklaring; het onderscheid werd evenwel gemaakt door "de commentaar welke de commissie heeft bedacht noemt sommige bepalingen te moeten verstrekken met het oog op de wijze waarop deze zullen dienen toegepast", Verslag van de Commissie voor het reglement, *Parl. Doc.*, 1961-1962, nr. 263/1 van 11 januari 1962, p. 45.

⁷⁹ *Handelingen, Kamer*, 1974-1975, zitting 9 oktober 1974.

⁸⁰ Eerste minister Vanden Boeynants overwoog in 1968 een nieuwe regeringsverklaring tot wijziging van zijn regeringsprogramma n.a.v. de overheveling van de U.C.L., doch de regering bereikte hierover geen akkoord meer, zodat hij zijn ontslag aanbood. Zie T. LUYKX, a.w., p. 520.

streefde een nauwkeurige en gedetailleerde inventaris op te maken van de problemen die rijzen voor elk ministerieel departement op zichzelf⁸¹. "De lange verklaring bestond uit een eerste meer beschouwend gedeelte en werd voorzien van een uitvoerige bijlage, die de punten opsomde, die de regering in de praktijk wenste te verwezenlijken⁸². Hoewel dergelijke bijlagen niet door de eerste minister aan het parlement worden voorgelezen, spelen zij toch een rol bij de discussies⁸³.

Bijlagen werden tevens door de regeringen-Vanden Boeynants-De Clercq (1966) en Eyskens-Merlot-Cools (1968) en Tindemans-De Clercq I en II (1974) aan hun verklaringen toegevoegd.

24. Met de regering-Eyskens-Cools (1972) wordt een nieuw procedure ingevoerd⁸⁴. Aan het parlement wordt de traditionele regeringsverklaring voorgelegd; de samenstelling der regering wordt evenwel voorafgegaan door het sluiten van een zogenaamd *regeerakkoord* tussen de partijen die de regering samenstellen. Luykx is terecht van mening dat dit regeerakkoord, dat zelfs niet meer als primeur voor het parlement wordt behouden, in gevoelige mate de betekenis van de regeringsverklaring vermindert⁸⁵.

Deze beperkt zich, zoals trouwens de eerste minister letterlijk had gesteld, tot een commentaar op het reeds bij voorbaat gekende, doch niet langer door de regering als dusdanig ter discussie gestelde regeerakkoord⁸⁶. Het regeerakkoord, ook politiek akkoord genoemd, is dus de voorafgaande, vaak geheime overeenkomst tussen de politieke partijen die de coalitie zullen aangaan, en die niet als dusdanig aan de parlementaire goedkeuring wordt onderworpen, zij het dat de tekst ervan veelal aan de parlementsleden wordt ter hand gesteld⁸⁷.

Ook de regeringen Leburton-Tindemans-De Clercq (1973) en Tindemans-De Clercq II (1974) maakten gebruik van politieke akkoorden. De regering-Leburton hield er, naast regeringsverklaring en regeerakkoord, nog een *protocol* tussen de regeringspartijen op na, dat de gedragslijn van de toekomstige regering

⁸¹ *Parl. Hand., Kamer*, B.Z. 1965, verg. 29 juli 1965. Vgl. *Parl. Hand., Kamer*, zitting 1965-1966, verg. 24 maart 1966; de regering-Vanden Boeynants-De Clercq deed overigens de verklaring en haar bijlage in de parlementaire documenten opnemen. *Parl. Doc., Kamer*, 1965-1966, nr. 148, 23 maart 1966.

⁸² T. LUYKX, a.w., p. 497.

⁸³ Zie bv. *Parl. Hand., Kamer*, B.Z. 1975, verg. 29 juli 1965, p. 22 waar de oppositie erop inhaakt.

⁸⁴ T. LUYKX, a.w., p. 529.

⁸⁵ Toch wordt het akkoord niet in de Kamers voorgelezen, cfr. T. LUYKX, a.w., p. 578. In 1972 verliet een oppositiefractie trouwens de Kamer, omdat het akkoord reeds tevoren bekend was gemaakt. Zie: *Parl. Hand., Kamer*, 1971-1972, verg. 25 januari 1972.

⁸⁶ *Parl. Hand., Kamer*, 1968, verg. 25 juni 1968.

⁸⁷ WIGNY stelt regeringsverklaring en politiek akkoord op dezelfde lijn: *Propos constitutionnels*, p. 274.

in verband met een aantal moeilijke problemen voorschreef⁸⁸.

25. *Geheime akkoorden* zijn akkoorden tussen de politieke partijen over concrete kwesties, die buiten de gebruikelijke meerderheid-minderheidprocedure van het parlement worden gesloten. Een van de bekend geworden voorbeelden is het akkoord, tijdens een C.V.P.-liberale regering op 2 augustus 1960 gesloten tussen de voorzitters van C.V.P., liberale partij én B.S.P. over de politieke benoemingen in de raden van beheer van B.R.T.-R.T.B.⁸⁹.

In deze lijn liggen tevens de zogenaamde *pacten* die

tussen de politieke partijen, ook sommige die niet tot de meerderheid behoren, worden afgesloten, doch veeleer over omvangrijke aangelegenheden die reeds lang aansleepten en waarvoor men binnen de geëigende parlementaire procedures geen oplossing kon bereiken. Deze worden vaak door rechtstreekse onderhandelingen tussen de partijtoppen beslecht en later als dusdanig door het parlement in wetsvorm gegoten⁹⁰.

Formele kenmerken

26. Tabel

regering	vindplaats	lengte ⁹¹	type
Van Acker I	Parl. Hand., Kamer, 1944-45, verg. 14/2/45	2 blz.	verklar.
Van Acker II	" , " , " , " 7/8/45	1½ blz.	"
Spaak I	" , " , B.Z. 1946, " 19/3/46	5½ blz.	"
Van Acker III	" , " , " , " 3/4/46	3 blz.	"
Huysmans	" , " , 1946-47, " 6/8/46	2 blz.	"
Spaak II	" , " , 1947-48, " 25/3/47	2½ blz. ⁹²	"
(hervorming)	" , " , 1948-49, " 30/11/48	1½ blz.	"
Eyskens I	" , " , B.Z. 1949, " 16/8/49	2½ blz.	"
<i>Rondetafel Koningskwestie</i> 20 april 1950			pact
Duvieusart	Parl. Hand., Kamer, B.Z. 1950, verg. 28/8/50	4 blz.	verklar.
Pholien	" , " , " , " 17/8/50	½ blz.	"
Van Houtte	" , " , 1952-53, " 22/1/52	4 blz.	"
Van Acker IV	" , " , B.Z. 1954, " 4/5/54	2½ blz.	"
Eyskens II	" , " , B.Z. 1958, " 1/7/58	3½ blz.	"
<i>Rondetafel Schoolkwestie</i> 6 november 1958			pact
Eyskens III	Parl. Hand., Kamer, 1958-59, verg. 18/11/58	4 blz.	verklar.
<i>Rondetafel Kongokwestie</i> februari 1960			pact
Lefèvre-Spaak	Parl. Hand., Kamer, B.Z. 1961, verg. 2/5/61	4 blz.	verklar.
<i>Rondetafel derde Grondwetsherziening</i> januari 1964 - februari 1965			pact
Harmel-Spinoy	Parl. Hand., Kamer, B.Z. 1965, verg. 29/7/65	3½ blz. 4½ blz.	verklar. techn. beschikk.

⁸⁸ T. LUYKX, a.w., p. 590. Reeds van de regering-Eyskens-Lilar was bekend dat er een zogenaamd protocol bestond dat was genegocieerd tussen de topfiguren uit de coalitiepartijen en uiterst geheim werd gehouden. Wellicht komt deze formule meer voor, al is zulks precies vanwege de geheimhouding niet steeds aan te tonen.

⁸⁹ T. LUYKX, a.w., p. 492.

⁹⁰ Hiermede vergelijkbaar zijn het pact van sociale solidariteit van 1944, en de gemeenschappelijke verklaring betreffende de produktiviteit van 1954 en de gezamenlijke programmatie volgens het akkoord van 11 mei 1960; deze gingen evenwel uit van de arbeiders- en patroonsorganisaties. Onder meer de eerste was de rechtstreekse aanleiding tot de Besluitwet op de maatschappelijke zekerheid van 28 december 1944; zie T. LUYKX, a.w., p. 425. Het laatste stabiliseerde de sociale eisen doch kon de grote werkstakingen van 1961 niet voorkomen; zie *id.*, a.w., p. 461; cfr. R. BLANPAIN, *Handboek van Belgisch arbeidsrecht*, deel I, Collectief Arbeidsrecht, Gent, 1968, p. 27 en 66. Andere voor-

beelden zijn de gemeenschappelijke verklaring van de sociale partners over de beroepsopleiding van 25 juli 1956 die leidde tot de samenstelling, op last van het ministerie van Openbaar Onderwijs, van het "premier livre blanc sur les besoins de l'économie belge et personnel scientifique et technique qualifié", Bruxelles 1958; het advies van de C.R. B. van 27 mei 1959 was de rechtstreekse aanleiding tot de instelling van een systeem van economische programmatie (K.B. 14 oktober 1959).

⁹¹ De lengte is uitgedrukt in bladzijden van het formaat parlementaire handelingen, en berekend op de tekst in één taal.

⁹² In 1947 werd voor het eerst de regeringsverklaring in het Frans en het Nederlands voorgelezen, de oorspronkelijke versie door de eerste minister Spaak, de vertaling door de minister van Financiën Eyskens; later zal de tweetaligheid der verklaring behouden blijven, doch in één geïntegreerde tekst.

Vanden Boeynants-De Clercq	Parl. Hand., Kamer, 1965-66, verg. 23/3/66	3 blz.	verklar.
Eyskens-Merlot-Cools	Parl. Doc., " , " , nr. 148	3 blz.	bijlage
Eyskens-Cools II	Parl. Hand., " , B.Z. 1968, verg. 25/6/68	1 blz.	verklar.
		7 blz.	akkoord
		bijlage	verklar.
	" , " , " , " 25/1/72	4 blz.	verklar.
		12 blz.	politiek regeer- akkoord
<i>Cultuurpact</i> 24 februari 1972			
<i>Rondetafel herziening Schoolpact</i> 17 januari 1973			
Leburton-Tindemans-De Clercq	Parl. Hand., Kamer, 1972-73, verg. 30/1/73	2 blz.	verklar.
	" , " , 1973-74, " 23/10/73	17 blz.	politiek akkoord aanvull. regerings- verkl.
<i>Rondetafel Gewestvorming</i> 20 april 1974 ⁹³			
Tindemans-De Clercq I	Parl. Hand., Kamer, B.Z. 1974, verg. 30/4/74	5½ blz.	verklar.
Tindemans-De Clercq II	" , " , " , " 12/6/74	7 blz.	bijlage
	Bekn. Versl., " , " , " "	2 blz.	verklar.
	" , " , " , " "	2 blz.	politiek akkoord
Tindemans-De Clercq III	" , " , 1974-75, " 9/10/74	1½ blz.	bijlage
		1½ blz.	verklar.
		6½ blz.	mededel. ⁹⁴

Tendensen

27. Het meest opvallende, wellicht ook het belangrijkste, gegeven in bovenstaande tabel is wel de splitting vanaf 1965, van de regeringsverklaring. Daarvoor wordt op twee formules beroep gedaan. De eerste die in 1965, 1966, 1968 en 1974 (I en II) werd toegepast, is die van de zogenaamde bijlagen bij de verklaring, of technische beschikkingen. De tweede werd in 1972, 1973 en 1974 (II) gebruikt en betreft de zogenaamde regeerakkoorden. Men krijgt de indruk dat in 1972, het regeerakkoord de voortzetting is van de sedert 1965 gebruikelijke bijlagen; dit behoeft evenwel

⁹³ De zogenaamde conferentie van Steenokkerzeel tussen alle politieke partijen, met het oog op de uitvoering van art. 107^{quater} G.W., de gewestvorming. Deze conferentie was een onderdeel van de formatieonderhandelingen, doch zij bracht evenmin een akkoord tussen alle deelnemers tot stand; wel kon de zgn. voorlopige gewestvorming worden ingezet, en kon na een eerste fase de regering op basis van de "verworvenheden van Steenokkerzeel" worden uitgebreid.

⁹⁴ Regeringsmededelingen komen uiteraard veel frequenter voor dan uit deze tabel blijkt; deze werden opgenomen n.a.v. het incident dat over de eraan voorafgaande verklaring van de eerste minister ontstond en waardoor het onderscheid tussen de mededeling en verklaring duidelijker wordt. Zie bv. de "regeringsmededeling over het petroleumbeleid" van de regering, die interpellaties daarover voorafging (Parl. Hand., Kamer, 14 mei 1974).

nuancering: het regeerakkoord is veeleer de basistekst die de partijen die de coalitie vormen *mutatis mutandis* contractueel verbindt en in de eerste plaats henzelf aangaat. De bijlagen zijn een toelichting op de meer algemene verklaring en worden als dusdanig bij de regeringsverklaring gevoegd; hoewel zij niet voor het parlement worden voorgelezen, spelen zij een aanwijsbare rol in het investituurdebat⁹⁵.

Bij het regeerakkoord is de verhouding tussen de verklaring en het andere document kennelijk omgekeerd⁹⁶: de regeringsverklaring is nog slechts een commentaar op het van tevoren gesloten regeerakkoord. Dergelijke regeerakkoorden, aldus Luykx, worden zelfs niet meer als primeur aan het parlement voorbehouden, maken achteraf praktisch een verdere dialoog tussen de regeringspartijen onmogelijk en beknotten dus in grote mate elk initiatief van de parlementaire vertegenwoordigers, die deze meerderheid steunen. Aan het akkoord wordt dus kennelijk niet alleen quasi-contractuele waarde toegekend in de verhouding tussen de coalitie-partijen, doch tevens in de

⁹⁵ Zie de regeringsverklaring van de regering-Vanden Boeynants-De Clercq waarin de bijlagen een "werkplan" worden genoemd. Er is overigens naar onze mening veel te zeggen voor een geïntegreerd gebruik van mondelinge en geschreven procedures in de parlementaire arbeid.

⁹⁶ T. LUYKX, a.w., p. 492-403 en 529.

verhouding tussen deze partijen en hun parlementaire fracties.

28. Opvallend is dan ook dat de lengte der regeringsverklaringen redelijk stabiel is – tussen $1\frac{1}{2}$ en $5\frac{1}{2}$ blz. –, terwijl die der bijlagen of regeerakkoorden ruimer varieert en ook merkkelijk hoger is: tussen 3 en 17 blz. Een merkbare sprong naar langere teksten wordt bovendien gemaakt bij het eerste gebruik van de techniek van het regeerakkoord zelf: van $4\frac{1}{2}$, 3 en 7 blz. voor de bijlagen naar 12 en 17 blz. voor de regeerakkoorden van 1972 en 1973. In verband met dit laatste was het trouwens gangbaar geworden te spreken van de bijbel – wat vooreerst sloeg op de merkwaardige lengte van het stuk en vervolgens op het bijzondere gebruik dat ervan werd gemaakt (zie daarover verder).

29. De toekomst zal nog moeten uitwijzen of het hierna beschreven kenmerk tevens als tendens kan worden opgevat; wij bedoelen de formule waarbij de regeringsvorming in etappes wordt gerealiseerd, zoals tijdens de jongste formatie. De regering-Tindemans werd op 30 april 1974 als minderheidsregering in de Kamer, na drie maanden van onderhandelingen, aan het parlement voorgesteld⁹⁷. Ze werd uitgebreid en werd ook in de Kamer een meerderheidsregering op 12 juni; bij deze gelegenheid werd een herzien politiek akkoord aan de nieuwe regeringsverklaring gehecht, evenals de vrij precieze beschrijving van het latere wetsontwerp op de voorlopige gewestvorming. Ten slotte werd op 9 oktober de regering aangepast om de in de, ondertussen wet geworden, voorlopige gewestvorming voorziene ministercomités te kunnen samenstellen. Hier werd in de verklaring zelf de precieze samenstelling daarvan, zoals ze later bij K.B. werd vastgesteld, aangekondigd.

⁹⁷ *Parl. Hand., Kamer*, 1974, verg. 9 oktober 1974. Er werd veel kritiek uitgebracht op het feit dat de formateur bij alle partijen naar hun bereidheid tot deelname aan de regering informeerde, op zoek naar een soliede meerderheid met het oog op de realisering van de gewestvorming. Voor het eerst werden de regionale partijen bij dat overleg betrokken (op 1 juli 1958 had evenwel de V.U. reeds met haar enige volksvertegenwoordiger de homogene minderheidsregering gesteund), en men mag aannemen dat het protest vooral hierop sloeg. Inderdaad is het zeer gebruikelijk bij diverse partijen tijdens het overleg naar hun regeerbereidheid te informeren zonder dat zij alle tot de coalitie zullen toetreden (1954, 1958, 1965, 1966, 1968). Een bijzondere formule, in 1966 door formateur Segers uitgeprobeerd, faalde: hij liet een expertenverslag opstellen o.l.v. de gouverneur van de Nationale Bank dat door een zogenaamde programmacommissie der onderhandelende partijen moest worden beoordeeld. Zie T. LUYKX, *a.w.*, 605. In 1935 had koning Leopold de formule van de informateur ingevoerd; hij ontving toen zelf niet alleen de leiders der traditionele partijen, doch tevens vertegenwoordigers van de sociale en economische organisaties. In 1936 maakte hij ophef door na de verkiezingen ook Degrelle, Staf de Clercq en Jacqmotte te ontvangen. Zie C.-H. HOEJER, *Le régime parlementaire en Belgique de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, 1946, p. 236-249.

Ziedaar een bijzondere wijze van regeringsformatie⁹⁸ die de frequentie der regeringsverklaringen, nu drie in getal, opdrijft, en tevens die der bijlagen en politieke akkoorden. Bovendien hebben wij de indruk dat wat tijdens deze recente regeringsvorming nog bijlage genoemd werd, eerder beantwoordde aan de notie van politieke akkoorden.

Inhoudelijke kenmerken der regeringsverklaringen

30. De regeringsverklaring is allereerst een plechtige gebeurtenis in het parlement: na steeds langere onderhandelingen wordt aan het parlement de nieuwe equipe voorgesteld met haar programma, en kan het parlement weer een rol gaan spelen in 's lands politiek. Deze omstandigheid brengt mee dat nogal wat pathetische passages in de redevoering van de eerste minister voorkomen⁹⁹.

31. Vervolgens komen telkens een aantal vaste thema's aan de orde: zo onder meer de opsomming van de knelpunten of hoofdproblemen, beschouwingen over de internationale positie van België, elementen van het sociaal, economisch en financieel ("gezonde openbare financiën") beleid en uitweidingen over de modernisering van de staat en de hervorming van het land, die vrijwel permanent in het teken der communautaire betrekkingen staan. Andere thema's, zoals het justitieel beleid, vertonen een veel disparater karakter of zijn over de verklaring verspreid zodat hieromtrent geen coherente visie wordt ontwikkeld¹⁰⁰.

32. Overigens pretendeert geen enkele regeringsverklaring volledigheid; het is trouwens geheel onwenselijk om zulks van een regeringsverklaring te eisen: het parlementair initiatief zou er geheel door gecompromiteerd worden. Lefèvre, Harmel en Vanden Boeynants hebben zelf op die onvolledigheid gewezen; de verklaring is geen inventaris van alle problemen die de regering voorneemt te behandelen; slechts hoofdlijnen worden erin uitgetekend, aldus Lefèvre. Harmel en Eyskens verkozen slechts capita selecta ter overweging aan het parlement voor te leggen, bij wijze van algemene beschouwing. Bij Harmel en Vanden Boeynants, de eersten die met bijlagen

⁹⁸ Ook de regering-Eyskens II werd in 1958, na de ondertekening van het schoolpakt, uitgebreid van een homogene C.V.P.-minderheidsregering naar een C.V.P.-liberale; zie reeds hierboven, nummer 13.

⁹⁹ Van Zeeland verwekte in 1935 grote sensatie in het parlement, o.m. doordat zijn regeringsverklaring geen enkel cliché, geen enkele gemeenplaats bevatte; zie J. GROOTAERS, *a.w.*, p. 463. PÉRIN noemt als eerste kenmerk van regeringsverklaring "l'abus de termes généraux, de formules vagues et imprécises", *a.w.*, p. 51-62 (54).

¹⁰⁰ De eerste verklaring van de regering-Tindemans bevat wel een titel "Ethische en juridische problemen", waarin enige elementen van justitiebeleid zijn beschreven, zij het zonder vermelding van strafrechtelijke politiek. Wel wordt ruime aandacht besteed aan de abortuskwestie; zie hierover reeds nummer 18.

werken, vinden we de opinie uitgedrukt dat de verklaring slechts de waarde van een memorie van toelichting op het bereikte akkoord toekomt, een commentaar op het regeerakkoord, zoals Eyskens later zou stellen.

Tindemans verklaarde dat de regeringsverklaring een samenvatting in enkele hoofdstukken is waaraan het *eigenlijke* regeerprogramma moet worden toegevoegd wil men een beeld hebben van het geheel. De tendens is duidelijk: de regeringsverklaring heeft aan belang ingeboet, ten gunste van het regeerakkoord dat het "eigenlijke" programma bevat. In deze optiek wekt het dan ook geen verwondering dat de regeringsverklaring, ondanks de groeiende staatstaken en de moeilijker coalitievormingen, vrijwel niet langer en steeds algemener en vager is geworden. Laten we dan overstappen naar een inhoudelijk onderzoek der regeerakkoorden.

Inhoudelijke kenmerken der regeerakkoorden

33. De bijlagen of akkoorden zijn veelal zakelijk; pathos ontbreekt hier: het gaat om concrete punten, die een min of meer concrete behandeling krijgen¹⁰¹. Wel treffen we weer terugkerende thema's aan, globaal ongeveer de volgende: economisch, financieel en monetair beleid, sociale politiek, onderwijs-, cultuur- en wetenschapsbeleid, buitenlandse en militaire politiek.

De beschikkingen zijn erg gedetailleerd; zo worden bedragen vooropgezet voor sociale uitkeringen, aanslagvoeten voor belastingen, perioden voor de militaire diensttijd, begrotingstekorten en zo meer. Maar de detaillering slaat tevens op een ander fenomeen, dat nadere beschouwing verdient en dat we hierna zullen bespreken.

34. Het gaat om een verschijnsel dat we met de term *prefiguratie* zouden willen aanduiden. Hiermee doelen we op de werkwijze waarbij sommige materies vrijwel geheel worden geregeld in diverse politieke werkplaatsen, en later worden geratificeerd door de organen die daartoe de formele bevoegdheid bezitten. Deze werkwijze bevestigt de tendens tot reductie van de rol van het parlement.

In verband met deze studie speelt prefiguratie een rol in twee vormen: tussen partijen naar het regeerakkoord toe, en vanuit het regeerakkoord naar de wet.

35. Van de eerste vorm is het schoolpact van 1958 wel het duidelijkste voorbeeld. Het leidde op de dag van zijn ondertekening tot een regeringsverruiming, en de eerste minister had in zijn regeringsverklaring –

¹⁰¹ De graad van volledigheid is hier kennelijk hoger dan bij regeringsverklaringen; soms houdt het akkoord ook de erkenning in dat men over sommige punten geen akkoord heeft kunnen bereiken, zoals in 1966; zie T. LUYKX, a.w., p. 531.

een regeerakkoord was nog niet gebruikelijk – veel woorden van lof voor de onderhandelaars.

Een tweede voorbeeld is het akkoord over de derde grondwetsherziening, bereikt op de rondetafelconferentie van 1964 te Hertoginnedal, en waarvan de afspraken over de culturele autonomie en de economische decentralisatie door de regeringsverklaring en het regeerakkoord werden overgenomen.

Een derde voorbeeld is het protocol der partijen tot herziening van het schoolpact van 17 januari 1973; het regeerakkoord neemt het schoolpactprotocol over.

Ten slotte zijn er de zogenaamde "verworvenheden van Steenokkerzeel", met name de resultaten van de rondetafelconferentie over de gewestvorming. Hier ging het niet om een akkoord, doch gedeelten van de bereikte afspraken werden in de regeringsverklaring en het regeerakkoord van de eerste regering-Tindemans-De Clercq opgenomen. Deze regering werd kort nadien verruimd omdat met nog een partij een akkoord was bereikt, dat nu veel preciezer was en een aparte bijlage bij de nieuwe regeringsverklaring en het nieuwe regeerakkoord vormde.

Verskillende van deze prefiguraties regelen op vrijwel uitputtende wijze de materie; meer bepaald de zulke komen ook in aanmerking voor het tweede type der prefiguratie¹⁰².

36. Het schoolpact is tevens een eerste voorbeeld van de andere vorm; het werd snel en vrijwel ongewijzigd omgezet tot de Wet van 29 mei 1959; ook het herzieningsprotocol heeft vrij snel aanleiding gegeven tot het starten van de verwettelijking.

Doch dit werd gekoppeld aan het ontwerp-cultuurpact en werd reeds in het regeerakkoord 1972 opgenomen. Het akkoord van 1973 neemt ze weer op in hun verder geëvolueerde vorm; voornamelijk de regelingen evenwel i.v.m. de bevoegdheden der cultuurraden inzake onderwijs – de herziening van het schoolpact en de goedkeuring van het cultuurpact waren gekoppeld – werden overgenomen, en gaven aanleiding tot de nieuwe onderwijswet¹⁰³ en de wet waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden gewaarborgd wordt¹⁰⁴.

Ten slotte kan de wet op de voorbereidende gewestvorming geciteerd worden¹⁰⁵. De voorontwerpen daarvan hebben in de regeerakkoorden van 1972 en

¹⁰² Van dit tweede type zijn tevens minstens twee markante voorbeelden te noemen die evenwel niet via de media tie van een regeringsvorming gingen, m.n. het sociaal pact van 1944 (zie reeds voetnoot 88) en het cultuurpact van 1972 (zie reeds nummer 17). Uiteraard bevatten regeerakkoorden wel meer "aankondigingen" van wetgevende regeringsinitiatieven; hier gaat het ons evenwel om meer dan de aankondiging, zoals uit de bespreking zal blijken.

¹⁰³ Deze wet werd in de Kamer goedgekeurd in de reeds besproken marathonzitting van 28 en 29 juni 1973 en in de Senaat op 4 juli; zie hierboven, nummer 20.

¹⁰⁴ Wet 16 juli 1973, B.S. 16 oktober 1973.

¹⁰⁵ Wet 1 augustus 1974, B.S. 22 augustus 1974.

1973 gefigureerd, doch werden pas in het regeerakkoord van 1974 (II) gedetailleerd opgenomen, met name in de vorm waarin de wet op de voorbereidende gewestvorming het project zou codificeren.

Het uittekenen van deze parallelle prefiguraties bevestigt het bovenbeschreven patroon. Er loopt een lijn van partijafspraken naar regeerakkoorden; er loopt tevens een lijn van regeerakkoorden naar wetten; in een aantal gevallen is de tweede lijn met de eerste verbonden; soms loopt de lijn ook rechtstreeks van de pacts naar wetten. Precies de verbinding van deze twee verschijnselen bevestigt het partijbevoogdingsmodel. Dit heeft een dubbele incidentie op de functionering der instellingen. Prefiguratie is een symptoom van de uitholling van de parlementaire functie bij de beleidsvoorbereiding en het is tevens een werkwijze van zogenaamde depolitisering; deze term duidt in de pacificatieliteratuur op het fenomeen waarbij sommige problemen, veelal zogenaamde "hete hangijzers" aan de politieke arena worden onttrokken en op *ad hoc*-fora worden afgehandeld. De oplossingen stammen dan uit politieke compromissen die op basis van andere dan de parlementaire machtsverhoudingen zijn bereikt; in de mate waarin de parlementsleden aan de oplossingen niet meer kunnen raken, hypothekeren zij tevens de parlementaire controlefunctie¹⁰⁶.

III. NIEUWE BRONNEN VAN HET PUBLIEK RECHT ?

De regeringsverklaring

37. De regeringsverklaring heeft een vooraanstaande rol in het parlementaire regime, doordat zij voor het parlement de eerste toetssteen kan zijn van de politieke verantwoordelijkheid der regering.

Formeel-juridisch kan zij een belangrijke inspiratiebron bij de rechtswetenschap zijn, waarmee evenwel weinig rekening is gehouden.

Het onderzoek van het politiek klimaat waarin het parlementaire regime functioneert, brengt er ons toe zulke formele benadering te relativiseren.

Inderdaad is de regeringsverklaring door het regeerakkoord overvleugeld: haar rol in het staatsbestel is daarmee aanzienlijk ingekrompen en zij moet veeleer beschouwd worden als de plechtige opening van het investituurdebat dat ten gronde over het politieke akkoord zou moeten handelen.

Wellicht kan men het zo stellen, dat de regeringsverklaring op formele gronden erkenning toekomt als bron bij de publiekrechtelijke studie, doch dat zij, ge-

zien het politiek klimaat waarin zij figureert, nog weinig zal aanbrengen dat kan bijdragen tot verheldering of vooruitgang van het publiekrecht.

Het regeerakkoord

38. Welke juridische waarde komt dan aan de regeerakkoorden toe? Er is reeds op gewezen dat zij, naar hun termen – tevens naar een in het oog springende analogie met de zogenaamde pacts – een bindende kracht hebben tussen de partijen die de akkoorden aangaan¹⁰⁷. Lefèvre had er in zijn regeringsverklaring in 1961 terecht nog op gewezen dat deze geenszins een contract tussen de regering en het parlement was; wat is de positie van regeerakkoorden in dit verband¹⁰⁸?

Het komt ons voor dat vanwege de eerder beschreven parallelle of doorlopende prefiguratie het regeerakkoord van die aard is dat het het parlement, althans de parlementaire meerderheid, rechtstreeks aan de regering kan binden en haar initiatief en mogelijkheden in hoge mate beknotten¹⁰⁹. Tijdens de regering-Leburton-Tindemans-De Clercq was nog een *protocol tussen de regeringspartijen* van kracht, waarin gezegd werd: "De ondertekenaars verklaren, dat de ondertekening van onderhavig protocol ten aanzien van de partijen en parlementaire groepen een verbintenis van gelijke waarde als de goedkeuring van de regeringsverklaring doet ontstaan"¹¹⁰.

Het regeerakkoord, in de combinatie met de steeds toenemende partijdiscipline, komt voor als een element van aantasting der politieke verantwoordelijkheid, vanaf het ogenblik waarop de regering wordt gevormd; het is een formalisering van het overwicht der partijen als pressiegroepen, los van hun parlementaire functie. Het bevestigt de afbrokkeling van de *government making power* van het parlement. Het ontsnapt ook in zijn detaillering aan een grondige bespreking in het investituurdebat.

Het besluit zou dus kunnen zijn dat het regeerakkoord, ondanks het feit dat er geen formele aanknopingspunten voor zijn, door het politieke klimaat waarin ons parlementaire regime functioneert tot een belangrijke determinant van de nationale politiek is uitgegroeid. Hieraan gekoppeld zou men kunnen pleiten voor zijn erkenning als bron bij de publiekrechtelijke studie, zeker nu het gaat om gedetailleerde documenten die veel stof inhouden voor boeiende bespreking.

¹⁰⁷ T. LUYKX, *a.w.*, p. 402 en 529.

¹⁰⁸ Opvallend is dat Harmel, Vanden Boeynants, Eyskens en Tindemans, die allen met bijlagen of regeerakkoorden werken, in hun regeringsverklaringen de vrijheid van het parlement beklemtonen, om alle verdere beleidsmaatregelen van de regering afzonderlijk te beoordelen.

¹⁰⁹ Cfr. T. LUYKX, *a.w.*, p. 402 en 529; zie ook: H. VAN IMPE, *Het Belgisch parlement*, gec., p. 178.

¹¹⁰ CEPESSE-dokumenten, XII, nr. 1, p. 67-120.

¹⁰⁶ Vgl. nummer 2 i.v.m. *government making power*, en voetnoot 32 i.v.m. diverse meerderheden. In de moderne staat wordt wellicht de *administratieve supervision* in ruime zin belangrijker dan de wetgevende opdracht van het parlement; vgl. S.P. HUNTINGTON, "Congressional Responses to the Twentieth Century", in D.B. TRUMAN, ed., *The Congress and America's Future*, Englewood-Cliffs, 1965.

39. Het zou van conservatisme getuigen, het regeerakkoord op basis van het ontbreken van formele grondslagen, bij de juridische studie te negeren; het zou evenwel van overdreven conformisme getuigen het regeerakkoord, op basis van zijn groot politiek belang alleen, publiekrechtelijke erkenning te verlenen.

Zulke stelling zou inderdaad impliceren dat men alle politieke evoluties in het publiek recht zou opnemen; aan de erkenning van de waarde van regeerakkoorden als publiekrechtelijke bron zou een gunstige waardering op het rechtspolitieke vlak ten gronde liggen van de ontwikkelingen die het akkoord in het politiek domein zijn belang hebben gegeven. Laten we dus even aandacht besteden aan de rechtspolitieke consequenties van onze vraagstelling.

Na het voorgaande kunnen wij ons niet van de indruk ontdoen dat het regeerakkoord in de huidige omstandigheden een beslissende rol speelt in een gebrekkige functionering van het parlementaire regime zonder dat het daarvoor een alternatief vertegenwoordigt dat de democratische waarden beter realiseert. Het bevestigt weliswaar de belangrijke rol der politieke partijen in het staatsbestel – het meest duidelijk in wat beschreven werd als doorlopende prefiguratie – doch duidt ook op het overwicht dat compromissen tussen de partijtoppen afgesloten, hebben verworven ten nadele van meer democratische procedures. Belangrijke beslissingen worden inderdaad genomen in politieke werkplaatsen die niet toegankelijk zijn voor toezicht en controle¹¹¹.

Hier belanden wij, via het denkbeeld van het afnemend belang van het parlement bij de idee van zijn beleidsbepalende functie; die is wellicht eerder een historisch niet te funderen mythe. De constitutioneel jurist dreigt hiermede gevangen te zitten in de paradox, dat zijn belangstelling voor dit probleem gevoed is door een onbehagen over een te strikte beperking tot formeeljuridische aspecten terwijl hij toch moeite heeft om buiten de constitutionele sfeer door te dringen tot belangrijke politieke verschijnselen¹¹². Controle is de essentiële parlementaire functie: controle op de voorgenomen beleidsvoering, als actor in het politiek syntheseproces (waarbij de *government making power* essentieel is) en op de beleidsuitvoering, als reactor daarin. Precies deze functies worden evenwel gereduceerd door de beschreven prefiguratie.

40. Alvorens men dus publiekrechtelijke erkenning verleent aan dergelijke akkoorden, moet men de vraag

¹¹¹ Vgl. voor België: P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, a.w., p. 456, en L. HUYSE, a.w., W. DEWACHTER, a.w.; meer algemeen R. MICHELS, a.w. Het parlement ondergaat hierdoor ongetwijfeld een "sterilisatieproces"; cfr. MOLITOR, a.w., p. 58-63.

¹¹² U. ROSENTHAL, "De relatie tussen politiek en bestuur: politisering van het openbaar bestuur?", in *Politisering van het openbaar bestuur*, Congresuitgave Vereniging voor Bestuurskunde, 's Gravenhage 1974.

beantwoorden of men de grondwettelijke norm toch niet op al te soepele wijze door gewoonte en praktijk laat wijzigen, en op de duur terecht komt bij de stelling dat grondwettelijk recht ontstaat, zowel uit de inbreuken op de Grondwet, als uit haar voorschriften¹¹³. Mast noemt de Grondwet in materiële zin, een geheel van geschreven en ongeschreven regelen die wat meer zijn dan politieke normen en wat minder dan rechtsnormen, een stelling die de soepele interpretatie ervan mogelijk moet maken en met name ook het incalculeren van de gewoonte, dit is: de constante wijze waarop de geconstitueerde machten, en inzonderheid de wetgever, de hun opgedragen bevoegdheid hebben uitgeoefend¹¹⁴.

Hoever zulke soepelheid aangaande de interpretatie der grondwettelijke norm kan gaan, wordt door Mast als volgt beschreven: "De Grondwet is niet alleen een rechtsregel maar ook een door de gebruiken en de gewoonten bevestigde spelregel die zijn waarde vooral ontleent aan de instemming van de partners en aan het nagestreefde doel: een harmonische werking van de gestelde machten. Ook is de Grondwet niet enkel een juridische tekst of een spelregel, zij is ook een symbool, dit is de uiting van een bepaald ideaal en de uitdrukking van een gemeenschappelijke opvatting aangaande het statuut van het openbaar gezag en de plaats die aan het individu is toebedeeld"¹¹⁵.

Bij rechtstreekse inbreuken op de grondwetteksten, zo stelt Mast verder, zou de jurist zijn naam niet verdienen, moest hij die niet aanklagen.

Rechtstreekse inbreuken op de grondwetteksten zijn naar ons gevoelen om die reden al zeldzaam, dat de Belgische Grondwet erg summier is en karig met bepalingen over de gezagsuitoefening; in de grote meerderheid der gevallen zal men bij het toetsen van gewoonte en politieke praktijk dus niet tot een manifeste onverenigbaarheid met de teksten kunnen besluiten¹¹⁶.

Veeleer zal moeten een beroep gedaan worden op de rechtspolitieke toetsing van de politieke praktijk aan de waarden waarvan de Grondwet het symbool is. Mast geeft daartoe in zijn zopas geciteerde studie, vier aanknopingspunten: de instemming van de partners, het nagestreefde doel t.w. een harmonische werking van de gestelde machten, een gemeenschappelijke opvatting aangaande het statuut van het openbaar

¹¹³ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 121.

¹¹⁴ A. MAST, "De gewoonte in de vorming van ons huidig staatsrecht", *gcc.*, p. 522 en 532-533.

¹¹⁵ A. MAST, *ibid.*

¹¹⁶ Een voorbeeld is de status van politieke partijen, die een erg belangrijke rol kunnen spelen in het parlementair regime, doch waarover de Belgische Grondwet niets zegt. Hieruit tot ongrondwettigheid van deze lichamen besluiten zou evenwel getuigen van een al te formalistische benadering en al te rigoureuze constitutionele exegese. Vgl. P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, a.w., p. 169-190; evenzo: J. CHARLOT, a.w., p. 151-153.

gezag en aangaande de plaats die aan het individu is toebedeeld.

Het komt ons voor dat deze toetsing op grond van de hierboven besproken argumenten niet toelaat de beschreven ontwikkeling van het belang der regeerakkoorden, vanuit constitutioneel oogpunt positief te waarderen.

Inderdaad komt het ons voor dat de traditionele partijen in zekere mate te veel én te weinig hun belangrijke functies in het staatsbestel opnemen. Te veel omdat zij op allerhande manieren hun invloed uitstrekken tot bijna alle grote en kleine beslissingen – de partijpolitisering van het openbaar ambt, straks ook van de magistratuur, is er een middel van¹¹⁷; de formule van het topeverleg eveneens –; te weinig, omdat zij door deze werkwijze hun integrerende functie (zie supra nummers 5 tot en met 8) niet goed opnemen en niet bijdragen tot een betere functionering van het democratische staatsregime, en daardoor het type van parlementair en verantwoordelijk regime vervangen door een type van pacificatie- en bevoogdingsdemocratie.

Het beleidsproces wordt door hun dominante actie van een belangrijk krachtenveld afgesneden, wat een *input*-verarming voor de beleidsvinding inhoudt. Tegelijk raken daardoor een aantal legitieme of gebruikelijke beïnvloedingskanalen van de niet-partijen dichtgeslibd zodat deze op andere wijze hun invloed (moeten) trachten te behouden. Het institutioneel kader is in zulkdanige mate door het partijpolitiiek systeem gepenetreerd dat het gehele, buiten de traditionele partijen gesitueerde systeem van de beleidsbeïnvloeding dreigt afgehaakt te worden c.q. afgehaakt is. Heel wat latente politieke verlangens, die zich niet via de partijkanalen willen of kunnen manifesteren worden daardoor ten onrechte geïsoleerd. Een aantal problemen wordt anderzijds naar het niveau van de partijtoppen gehaald en aan andere beslissingsfora onttrokken, wat een schaalverarming inhoudt van de politieke beslissingen. Regeerakkoorden in de huidige vorm zijn van deze ontwikkeling een symptoom.

Hun erkenning in de studie van het publiek recht kan niet steunen op een goedkeuring van de evolutie die tot hun politiek belang heeft geleid. Een kritische houding is veeleer aangewezen; deze behoeft geenszins te impliceren dat men bij de publiekrechtelijke studie deze akkoorden geheel kan negeren.

¹¹⁷ Zie voor het openbaar ambt: "Bestuurspolitisering, een internationaal perspectief", themanummer van *Res Publica*, 1974, p. 195-318, voornamelijk de bijdrage van V. RONGE, "Politisierung der Verwaltung in modernen kapitalistischen Gesellschaften", p. 233-246, en A. MOLITOR, a.w., p. 63-65 en 302-313; voor de magistratuur: W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, "Overwegingen omtrent de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt", Rede van de procureur-generaal op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 3 september 1973, *R.W.*, 1973-1974, 113-155 (123-124).

Het gebruik dat er recent van wordt gemaakt, wijst in een andere richting; slechts de bespreking van deze laatste elementen kan ons tot een besluit brengen.

Regeerakkoorden als grondslag van het regerings-optreden

41. De aanleiding voor het schrijven van deze studie, ligt in onze maandenlange lectuur van parlementaire stukken; voornamelijk naar aanleiding van de Ibramco-affaire was ons opgevallen hoezeer de regeringsverklaring werd gehanteerd in parlementaire debatten, om bepaalde gebeurtenissen te verantwoorden¹¹⁸. De verklaring der regering-Leburton-Tindemans-De Clercq bevatte evenwel niets waarop het initiatief zou kunnen steunen. Slechts het politiek akkoord hield een summier paragraaf in, waarin werd gesteld: "In die geest zal de overheid gevolg geven aan de resultaten van de op gang zijnde studies betreffende de oprichting van een gemengde vennootschap voor het vervoer per pijpleiding en betreffende de petroleumraffinerij te Luik".

Zoals men nu weet, ging de rel precies over het feit dat op het ogenblik dat het regeerakkoord werd goedgekeurd (21 januari 1973), de vorige regering reeds op 21 december 1972 een zogenaamde *formation agreement* met de *National Iranian Oil Company* had afgesloten, waarin niet de uitvoering van een studie-opdracht doch de oprichting van een petroleumraffinerij werd overeengekomen. Het regeerakkoord dekte dus al niet meer de feitelijke ontwikkelingen, en kon zeker met zijn summier paragraaf over industrieel overheidsinitiatief daarvoor geen voldoende grond bieden¹¹⁹.

Opvallend was dus, dat men zich op de regeringsverklaring beroept, doch in werkelijkheid het regeerakkoord bedoelt, en dat de ingeroepen passages nauwelijks een voldoende aanknopingspunt gaven, laat staan een dienstige legitimering konden aanbrengen voor de verdedigde stellingen.

42. Ook in de debatten over de Wet op de voorlopige gewestvorming weegt de prefiguratie – in de "verworpenheden van Steenokkerzeel" en op definitieve wijze in de tweede bijlage bij de tweede regeringsver-

¹¹⁸ Zie over de Ibramcozaak: T. LUYKX, a.w., p. 598-601; tevens onze *working paper*: *Het verwettelijkingspatroon van de petroleumkrisis*, Leuven, 1974.

¹¹⁹ Zie de voornaamste debatten: 20 maart 1973, *Handelingen, Kamer*, 1972-1973, p. 1229-1233; 2 mei 1973, *id.*, p. 1597-1634; begrotingsdebat economische zaken, *ib.*, p. 2440-2450 en 2504-2541; *Handelingen, Senaat*, 23 mei 1973, p. 1104-1110 en p. 1134-1145, *ib.*, p. 2142-2147. De toenmalige minister van Economische Zaken heeft nu bij de Kamer een wetsvoorstel tot oprichting van een publieke holding ingediend: *Parl. Doc., Kamer*, 1974-1975, nr. 360 van 12 december 1974; de verklaring van de regering-Tindemans-De Clercq stelde een ontwerp van organieke wet daarover in het vooruitzicht (*infra*, voetnoot 129).

klaring – zwaar door. De parlementaire geplogenheden werden enigszins in de war gebracht door de snelheid waarmede men de ontwerpen door het parlement wenste te loodsen; het werd uiteindelijk op de late zaterdagavond van 20 juli goedgekeurd in de Kamer, nadat het op 12 juli door de Senaat was aangenomen¹²⁰. De Bijzondere Commissie van de Kamer had daarover vergaderd op 15, 16 en 17 juli; het verslag werd op 18 juli neergelegd.

43. Een ander, ouder voorbeeld van gebruik van regeerakkoorden, biedt de laatste zinsnede van de bijlagen bij de regeringsverklaring-Vanden Boeynants¹²¹. Daarin had de regering zich voorbehouden aan het parlement sommige speciale volmachten te vragen "in welbepaalde domeinen, met welbepaalde objectieven en voor een beperkte duur". Daartoe werd op 26 januari 1967 bij de Kamer het "wetsontwerp tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging der regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren" aanhangig gemaakt¹²². Ook in dit ontwerp wordt naar de regeringsverklaring verwezen, terwijl slechts de bijlagen de aankondigingsbepaling bevatten.

44. Op een ander niveau, namelijk dat der verordenende bevoegdheid, kan allereerst het voorbeeld worden aangehaald van de oprichtingsbesluiten van het ministerieel comité voor sociale en gezinspolitiek¹²³ en het ministerieel comité voor sociaal beleid¹²⁴; deze verwijzen beide naar de uitvoering van het programma der regering als opdracht van de bedoelde ministercomités.

Met Van Orshoven zijn wij van mening dat een dergelijke verwijzing in een reglementaire tekst een minder gelukkige formulering is¹²⁵. Zij heeft geen betrekking op de functie der regering, die, veeleer dan de uitvoering van haar programma, het leiden der staatszaken omvat, en doet de regeringsverklaring afwijken van haar functie in het kader der politieke verantwoordelijkheid.

¹²⁰ *Parl. Hand.*, B.Z. 1974, *Senaat*, verg. 11 en 12 juli 1974; *Kamer*, verg. 18, 19 en 20 juli 1974.

¹²¹ Het gaat hier wel degelijk om *bijlagen*, en niet om regeerakkoorden in de strikte zin, die slechts vanaf 1972 gebruikelijk zijn geworden.

¹²² *Parl. Besch.*, *Kamer*, 1966-1967, nr. 356, 1-13; *Parl. Hand.*, *Kamer*, 1966-1967, verg. 1, 2, 3 en 4 maart 1967; *Parl. Besch.*, *Senaat*, 1966-1967, nrs. 160, 172, 173-181, 184-185, 188, 190 en 193; *Parl. Hand.*, *Senaat*, verg. 21, 22 en 23 maart 1967.

¹²³ K.B. 2 juni 1961, B.S. 5 juni 1961, art. 13.

¹²⁴ K.B. 25 augustus 1965, B.S. 1 september 1965, art. 16. Beide comités zijn opgeheven. Zie voor de huidige ministercomités: K.B. 30 mei 1974, B.S. 12 juni 1974 (nationale) en K.B. 8 oktober 1974, B.S. 12 oktober 1974 (gewestelijke).

¹²⁵ J. VAN ORSHOVEN, "Het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie", *Res Publica* 1972, 591-624 (603).

45. Een laatste voorbeeld is het oprichtingsbesluit van de commissie van advies inzake petroleum¹²⁶; dit stipuleert op bevreemdende wijze zijn rechtsgronden. Vooreerst wordt verwezen naar art. 67 van de Grondwet; dit artikel statueert de verordenende bevoegdheid van de Koning en zijn bevoegdheid om de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Het maakt precies de verwijzing in de aanhef van koninklijke besluiten naar hun wettelijke grondslag noodzakelijk; art. 67 zelf kan geenszins zulke verwijzing of zulke wettelijke grondslag vervangen¹²⁷. Vervolgens wordt als volgt verwezen: "Overwegende de regeringsverklaring voor de wetgevende kamers, waarin met name sprake is van de oprichting van een controlecomité voor de petroleumsector dat toezicht zal houden enz...". De passage waarnaar wordt verwezen komt evenwel niet voor in de regeringsverklaring; de verwijzing is dus materieel fout. Slechts het politiek regeerakkoord hield deze passage in.

Op basis van hetgeen hierboven geschreven werd over deze regeerakkoorden, kunnen we besluiten dat deze verwijzing niet dienstig is. Wat zou het geval zijn geweest, indien de passage toch in de verklaring had gestaan en met de verklaring door de kamers was goedgekeurd? Ook in die hypothese biedt de tekst der regeringsverklaring geen nuttige rechtsgrond voor reglementair optreden van de Koning, dat slechts kan slaan op de uitvoering van wetten: de goedgekeurde regeringsverklaring mist die kwalificatie volkomen.

Het besluit moet dus zijn dat de toenmalige minister van Economische Zaken zijn besluit tot oprichting van dit nieuw orgaan niet kon doen rusten op daartoe geëigende bepalingen, althans dat hij daar in de aanhef van zijn besluit geen blijk van gaf¹²⁸.

¹²⁶ K.B. 27 september 1972, B.S. 30 september 1972; het werd ondertussen vervangen door het overleg- en controlecomité voor de petroleum, K.B. 8 maart 1974. Zie daarover onze bijdrage: "Het overleg- en controlecomité voor de petroleum", *S.E.W.*, 1974, 426-435. Wel kan art. 29 G.W. mogelijk een grond leveren voor het oprichtingsbesluit van 27 september 1972, in zover men de oprichting van een adviescommissie zou beschouwen als een element van de organisatie van de uitvoerende macht.

¹²⁷ Ook in het geciteerde K.B. van 8 maart 1974 wordt naar art. 67 van de Grondwet verwezen; tevens wordt verwezen naar het akkoord van de staatssecretaris voor begroting en wordt, zoals helaas haast gebruikelijk, de dringende noodzakelijkheid ingeroepen.

¹²⁸ Wat de eerder besproken ministeriële comités betreft (zie nr. 45) is slechts sprake van besluiten die een zekere taakverdeling binnen de regering betreffen en de rechtsgenoten veel minder affecteren. Wat het overleg- en controlecomité voor de petroleum betreft, dit is al niet beter gefundeerd dan de vroegere commissie van advies (zie voetnoot 126). Het ontnemt bevoegdheden die bij wet aan de prijscommissie waren toegewezen, wat toch vraagtekens oproept naar zijn wettigheid; art. 29 G.W. komt niet voor als een afdoende grond voor een dergelijk reglementair optreden, zij het dat dit voor de oprichting van een gewoon adviesorgaan een voldoende rechtsgrond kan vormen.

46. Wat hier werd beschreven, toont duidelijk aan dat de betrokkenen, en de regering in de eerste plaats, de regeerakkoorden onomwonden beschouwen als rechtsbronnen die hun optreden legitimeren¹²⁹.

Karikaturaal gesteld kan deze toestand binnen afzienbare tijd tot de volgende absurde situaties in het parlement aanleiding geven. In de hypothese waarin een parlamentslid een waardevol voorstel zou formuleren, zou de betrokken minister het geachte lid ongetwijfeld volgens de parlementaire gebruiken gelukwensen met zijn voorstel, doch hem tevens mededelen dat het regeerakkoord niet bepaalt dat op dat terrein een dergelijk initiatief zou worden genomen, zodat de minister er jammer genoeg slechts nota kan van nemen¹³⁰. In de omgekeerde hypothese, waarin een parlamentslid de betrokken minister op de aberraties van een regeringsontwerp zou wijzen, zou de minister ertoe kunnen komen het geachte lid in bedekte termen gelijk te geven, doch hem tevens mededelen dat het regeerakkoord ten enen male in de ontworpen pro-

jecten voorziet, hoe onvolmaakt deze ook mogen zijn¹³¹.

Afgezien van dergelijke karikaturale voorstelling der zaken, is het toch wel duidelijk dat de rollenspelers zelf groot belang hechten aan de regeerakkoorden. Zulks betekent ongetwijfeld een complicatie voor onze vraagstelling, zodat de besluiten op genuanceerde wijze zullen moeten worden geformuleerd.

Algemeen besluit

47. De regeringsverklaring komt in de parlementaire democratie een hoge juridische waarde toe; zij verdient de erkenning als oriëntatiebron bij interpretatieproblemen in de (publiek)rechtelijke studie, die zij tot nogtoe ontbeerde.

Ten gevolge van politieke omstandigheden is de mogelijke inbreng van de regeringsverklaring in de publiekrechtelijke studie, bijvoorbeeld als gids bij de interpretatie, aanzienlijk geslonken.

Daarentegen is door die zelfde politieke omstandigheden het politiek regeerakkoord naar voren geschoven als belangrijk document; ondanks het ontbreken van formele aanknopingspunten zal het, door zijn mogelijk grote inbreng maar voornamelijk door het gebruik dat er door de politieke rollenspelers van wordt gemaakt, een hulp kunnen zijn bij interpretatieproblemen in de (publiek)rechtelijke studie.

De erkenning van het regeerakkoord als (publiek)rechtelijke bron zou evenwel tevens de aanvaarding kunnen impliceren van de politieke omstandigheden die het zijn belang hebben verleend. Deze politieke omstandigheden zijn niet geheel verenigbaar met de onderliggende waardeoordelen waarvan de Grondwet het symbool is, en remmen de functionering van het parlementaire regime af. Dientengevolge vraagt deze erkenning naar onze mening enig voorbehoud.

Leo NEELS

Assistent Afdeling Publiek Recht K.U.L.

¹²⁹ Ook parlamentsleden beschouwen het regeerakkoord als een belangrijke leidraad bij het beoordelen van het regeringsbeleid. Zo worden herhaaldelijk vragen gesteld over de uitvoering die al dan niet werd gegeven aan sommige clausules. Voor recente voorbeelden: wetsvoorstel tot oprichting van een open universiteit; *Parl. Doc., Kamer*, 1974-1975, nr. 353; interpellatie tot de minister van Justitie over het regeringsontwerp op de verantwoordelijkheid van de ministers: *Parl. Hand., Senaat*, 1974-1975, verg. 10 december 1974; vraag aan de minister van Landsverdediging over de aanpassing van de wetgeving op de ordehandhaving in het binnenland; *Vragen en Antwoorden, Senaat*, 7 januari 1975, vraag nr. 13, p. 489.

¹³⁰ Is zulks niet ongeveer reeds de toestand i.v.m. de abortuswetgeving? Zie supra, nummer 18. Zie voor een precedent i.v.m. voorstellen in verband met taalproblemen: *Parl. Hand., Kamer*, 1966-67, verg. 1 maart 1967, p. 21. Kan zulks ook het lot zijn van het wetsvoorstel tot oprichting van een publieke holding (*Parl. Doc., Kamer*, 1974-1975, nr. 360), nu de regering in haar verklaring (30 april 1974) heeft aangekondigd dienaangaande een ontwerp van organieke wet te zullen indienen? Het ontwerp, dat luidens de bijlage vóór 1 oktober 1974 zou worden ingediend, laat nog op zich wachten. Het groter gemiddelde aan goedgekeurde ontwerpen in verhouding tot voorstellen, schijnt deze tendens te bevestigen.

¹³¹ Is zulks niet slechts op het nippertje vermeden door o.m. de etappegewijze regeringsformatie, en, duidelijker nog, door het aanvaarden van zogenaamde "voorlopige" oplossingen, zoals voor de gewestvorming?

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

1e KAMER - 15 JANUARI 1975

Voorzitter: de h. Naulaerts

Raadsheer-rapporteur: de h. Janssens

Advocaat-generaal: de h. Lenaerts

Advocaat: mr. Houtekier

Arbeidsovereenkomst werklieden—Willekeurige afdanking—Bewijs—Verwerping van afdankingsredenen van werkgever.

Opdat de werkgever, op grond van art. 24ter van de Wet Arbeidsovereenkomst Werklieden, tot schadevergoeding zou kunnen veroordeeld worden, is één der vereis-

ten dat de werknemer bewijst dat het ontslag op willekeurige wijze is geschied.

Neemt dit voorschrift niet in acht de rechter die zich ertoe beperkt de door de werkgever aangevoerde redenen tot opzegging van de hand te wijzen.

P.V.B.A. Vytex t/ Verbeke

Gelet op het bestreden arrest, op 6 november 1972 door het Arbeidshof te Gent gewezen ;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 24^{ter} van de wet van 21 november 1969 en 97 van de Grondwet ;

doordat het arrest, na vastgesteld te hebben dat de door eiseres opgegeven werkloosheidsdagen van haar personeel en het feit dat zij zich ertoe genoopt zag het beurtstelsel voor haar arbeidsters in te voeren, op een verminderde economische bedrijvigheid wezen, eiseres veroordeelt tot betaling van een bedrag van 8.187 frank, om de redenen : dat uit deze gegevens niet blijkt dat het werkgebrek in het bedrijf zodanig was dat eiseres tot opzegging van verweerster moest overgaan en deze opzegging in strijd is met de collectieve overeenkomst inzake kortwerk en beurtstelsel in de textielnijverheid, ingevolge welke het werk zo rechtvaardig mogelijk moet verdeeld worden onder alle werkneemsters ; dat er evenmin enig verband bestaat tussen de werkhervatting van de zieke werkneemster Cornu en de opzegging van verweerster ; en dat derhalve het ingeroepen motief "werkgebrek" niet de werkelijke oorzaak is van het ontslag dat willekeurig is geschied,

terwijl 1) de door het arrest in aanmerking genomen feiten geenszins aantonen dat het ontslag van verweerster in hoofde van eiseres een daad van willekeur of van kwade trouw was ; om zulks aan te tonen, het niet volstaat in aanmerking te nemen dat de door eiseres opgegeven redenen niet bestaan, om tot willekeur te besluiten ; derhalve noch het feit dat de in het bedrijf heersende werkloosheid niet tot opzegging van verweerster noopte en de collectieve overeenkomst voorzag in een zo rechtvaardig mogelijke vermindering van de uren voor alle werkneemsters, doch het feit dat er geen verband was tussen de werkhervatting van Cornu en het ontslag van verweerster, aantonen dat dit ontslag willekeurig was (schending van artikel 24^{ter} van de wet van 10 maart 1900),

2) eiseres in conclusie staande hield dat verweerster het bewijs diende te leveren dat het ontslag willekeurig was en het arrest op deze conclusie niet antwoordt (schending van artikel 97 van de Grondwet) :

Overwegende dat, om de werkgever tot schadevergoeding te veroordelen op grond van artikel 24^{ter} van de wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst, gewijzigd bij artikel 16 van de wet van 21 november 1969, één van de vereisten is dat de werknemer bewijst dat het ontslag op willekeurige wijze is geschied ;

Overwegende dat het arbeidshof dit voorschrift niet in acht neemt, nu het zich ertoe beperkt de door de werkgever aangevoerde redenen tot opzegging van de hand te wijzen ;

Dat het middel gegrond is ;

Om die redenen,

en zonder acht te slaan op de memorie van antwoord die zonder de artikelen 1079 en 1092 van het Gerechtelijk Wetboek na te leven, aan de griffie werd gestuurd,

Vernietigt het bestreden arrest ;

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing ;

Houdt de kosten aan opdat erover door de feitenrechter zou worden beslist ;

Verwijst de zaak naar het Arbeidshof te Antwerpen.

RAAD VAN STATE

7^e KAMER – 6 NOVEMBER 1974

Voorzitter-rapporteur : de h. Adriaens

Staatsraden : de hh. Depondt en Vander Stichele

Adjunct-auditeur-generaal : de h. W. Van Assche

Advocaten : mrs. Baltus en Van Bastelaer

Administratieve overheid—Kadaster—Plaatselijke commissie—Motiveringsplicht.

De plaatselijke commissie van het kadaster is als administratieve overheid slechts verplicht de redenen, waarop haar beslissing steunt, in de beslissing zelf te vermelden, wanneer zodanige verplichting haar uitdrukkelijk bij een wets- of verordeningsbepaling is opgelegd.

Arrest nr. 16.701

Lea Goeminne t/ Minister van Financiën

Overwegende dat het beroep strekt tot vernietiging van de beslissing van 22 en 27 december 1955 genomen door de plaatselijke commissie van het kadaster te Gent betreffende het onroerend goed toebehorende aan de verzoekende partij ;

Overwegende dat de hoofdlandmeter-expert van het kadaster te Gent II bij een ter post aangetekende brief op 7 november 1955 ter kennis bracht van Jozef Goeminne, rechtsvoorganger van verzoekende partij, dat, "onder voorbehoud van goedkeuring door de plaatselijke commissie", het onroerend goed dat hij met zijn echtgenote bezat, Professor Paul Fredericqstraat 2 te Gent, was gekozen om "als type te dienen ter gelegenheid van de verrichtingen van de algemene peraequatie der kadastrale inkomens voorgeschreven bij de Wet van 14 juli 1955", dat het voorgestelde kadastraal inkomen 57.000 frank bedroeg, en dat de opmerkingen die de betrokkene binnen de wettelijk gestelde termijn mocht gedaan hebben, ter kennis van de bevoegde plaatselijke commissie zullen worden gebracht "die ter zake onherroepelijk uitspraak zal doen", dat Jozef Goeminne zijn opmerkingen ter kennis van de voornoemde hoofdlandmeter-expert deed geworden bij brief van 18 november 1955, waarbij hij onder meer verklaarde : "Het door U voorgestelde cijfer van 76.000 frank – $\frac{1}{4}$ of 57.000 frank stemt op 800 frank na overeen met de huidige betaalde huurprijs, maar is op verre na de normale huurprijs niet van het gebouw (Wet 14 juli 1955, artikel 2, 7^o, b, – Koninklijk Besluit 14 mei 1935, artikel 2, alinea 2), en kan derhalve niet als gematigd en als beantwoordende aan de verdelende rechtvaardigheid in de zin van het Koninklijk

Besluit van 17 augustus 1955, artikel 6 (B. Staatsblad, 7 september 1955), aanzien worden"; dat de voornoemde, na een uitvoerige uiteenzetting te hebben gegeven betreffende de huurwaarde van zijn eigendom, de brief besloot als volgt: "Ik schat het kadastraal inkomen van mijn eigendom gelegen Paul Fredericqstraat 2 te Gent op het bedrag van 46.200 frank, 't zij 61.500 frank - $\frac{1}{4}$ ";

Overwegende dat de plaatselijke commissie van het kadaster te Gent tijdens haar vergaderingen van 22 en 27 december 1955 onder meer het bovengenoemde voorstel van het bestuur heeft aanvaard; dat de administratie van het kadaster bij ter post aangetekende brief van 30 maart 1962 de bestreden beslissing ter kennis van J. Goeminne heeft gebracht;

Overwegende dat de verzoekende partij een bezwaarschrift bij de directeur der directe belastingen te Gent indiende tegen de aanslag in de onroerende voorheffing betreffende de eigendom voor het aanslagjaar 1967; dat de directeur op 29 mei 1970 het bezwaarschrift verwierp; dat de verzoekende partij hiertegen in beroep kwam bij het Hof van Beroep te Gent dat, bij tussenarrest van 19 mei 1972, aan de directeur der directe belastingen het bevel gaf aan het Hof de beslissing over te leggen van de plaatselijke commissie waarbij het onroerend goed als type aanvaard werd en het kadastraal inkomen op 57.000 frank vastgesteld, in de overweging "... dat requirante hoofdzakelijk inroept dat de administratie haar de beslissing van de plaatselijke commissie niet meedeelt waarbij bewuste eigendom aanvaard werd als type en het kadastraal inkomen van 57.000 frank goedgekeurd werd; dat zij vraagt de overlegging van dit stuk te bevelen vooraleer ten gronde te beslissen; ... dat de administratie deze beslissing aan het Hof niet voorlegt; dat het Hof aldus niet kan nagaan of de wettelijke formaliteiten vervuld geweest zijn die tot de vaststelling geleid hebben van het kadastraal inkomen waarop de betwiste aanslag gesteund is"; dat het bestuur ter uitvoering van het arrest een voor eensluidend verklaard afschrift van de thans bestreden beslissing mededeelde die ter kennis van de verzoekende partij werd gebracht op 26 augustus 1972;

Overwegende dat de tegenpartij bij wijze van exceptie de niet-ontvankelijkheid van het annulatieberoep opwerpt doordat het te laat is ingediend; dat zij in dit verband betoogt dat "de commissie moet worden beschouwd als een gezagsorgaan waarvan de uitspraak in geval van goedkeuring moet worden beschouwd als een definitieve en uiteindelijke bekrachtiging van de door de administratie van het kadaster voorgestelde keuze en schatting van het type-onroerend goed", dat "de termijn voor het indienen van het beroep bij de Raad van State derhalve aanvangt vanaf de betekening van de administratieve beslissing die haar 'definitief' karakter verworven heeft door de 'goedkeuring' van de commissie", en tenslotte dat die beslissing aan de verzoekende partij reeds op 30 maart 1962 werd betekend en het verzoekschrift derhalve te laat is ingediend; dat de tegenpartij haar betoog besluit met de opmerking dat "de omstandigheid dat verzoeker eerst op 26 augustus 1972 kennis kreeg van het gebrek dat volgens hem aan die beslissing kleefde, overeenkomstig een constante rechtspraak van de Raad van State geen nieuwe verjaringstermijn doet ingaan";

Overwegende dat, na vastgesteld te hebben dat de te-

genpartij niet antwoordt wat de grond van de zaak betreft, de verzoekende partij repliceert dat de bestreden beslissing genomen is niet door het bestuur maar wel door de plaatselijke commissie en dat derhalve de termijn voor het indienen van een annulatieberoep bij de Raad van State slechts begint te lopen vanaf de datum waarop de volledige beslissing van die commissie, met inbegrip van de redenen waarop zij steunt, ter kennis van de verzoekende partij is gebracht, wat ter zake eerst plaatsvond op 26 augustus 1972;

Overwegende dat de plaatselijke commissie van het kadaster, als bestuursoverheid, slechts verplicht is de redenen, waarop haar beslissing steunt, te vermelden in de beslissing zelf wanneer zodanige verplichting haar uitdrukkelijk bij een wets- of verordeningbepaling is opgelegd; dat de ter zake toepasselijke wetgeving die verplichting niet voorschrijft; dat hieruit volgt dat de notificatie die J. Goeminne op 30 maart 1962 heeft ontvangen en waarbij hem enkel de beslissing van de plaatselijke commissie werd medegedeeld, rechtsgeldig werd gedaan en dat de gestelde termijn van zestig dagen voor het indienen van het verzoekschrift op 31 maart 1962 een aanvang heeft genomen; dat de opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid derhalve gegrond is,

Besluit :

Artikel 1

Het beroep is verworpen.

Artikel 2

De kosten, bepaald op zevenhonderd vijftig frank, komen ten laste van verzoekster.

NOOT—Elke administratieve rechtshandeling moet door wettelijk verantwoorde *motieven* worden gedragen. Daarentegen is in beginsel geen *motivering*, d.i. een formele redengeving in de beslissing zelf, vereist. Deze beide aspecten van de motiveringsplicht moeten duidelijk worden onderscheiden. Zie F.M. REMION, "La motivation des actes administratifs en droit belge", in *Rapports belges au VIIIe Congrès international de droit comparé*, Brussel, 1970, p. 669-689; M. LETOURNEUR, "La motivation des actes administratifs", *T.B.P.*, 1970, p. 421-425.

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

1^e KAMER - 18 DECEMBER 1974

Voorzitter : de h. Liard

Raadsheren : de hh. Jans en Mahillon

Advocaten : mrs. F. Coppin en E. Van der Haegen

Rechtsvordering en vordering—Le criminel tient le civil en état—Art. 462 Sw.

Als een zoon tegen zijn vader klacht heeft ingediend en zich burgerlijke partij heeft gesteld, wordt aan de regel, dat de burgerlijke rechtsvordering geschorst blijft zolang niet over de aldus ingestelde strafvordering is beslist, geen afbreuk gedaan door art. 462 Sw.; de in dit artikel bedoelde verschoning sluit wel de bestraffing uit, maar het misdrijf blijft in al zijn bestanddelen bestaan, met het gevolg dat het tot strafrechtelijke vervolgingen aanleiding kan geven.

Van Looveren t/ Van Looveren

Gezien het vonnis op 3 mei 1973 gewezen door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, waarvan geen betekening overgelegd wordt en waartegen hoger beroep, regelmatig naar vorm en termijn, op 6 juli 1973 aangetekend werd ;

Herzien het arrest van 19 november 1974 waarbij dit Hof de heropening der debatten bevolen heeft ;

Overwegende dat appellant laat gelden dat hij op 16 oktober 1974 klacht neergelegd heeft met aanstelling als burgerlijke partij voor onderzoeksrechter Verschueren, te Antwerpen, tegen geïntimeerde, zijn vader, op grond van bedrog en misbruik van vertrouwen, minstens wegens oplichting ;

Overwegende dat appellant vraagt dat de huidige rechtsvordering dientengevolge, krachtens artikel 4 van de Wet van 17 april 1878 geschorst zou blijven zolang niet definitief is beslist over de strafvordering die zodus ingesteld werd ;

Overwegende dat geïntimeerde opwerpt dat bedoelde wetsbepaling hier geen toepassing kan vinden, daar, volgens de artikelen 462, 491, 492, 496, 498, 499 en 504 van het Strafwetboek, in geen geval strafvervolgingen tegen hem zouden kunnen worden ingesteld op klacht van zijn zoon ;

Overwegende dat de door artikel 462 van het Strafwetboek bedoelde verschoning geen andere draagwijdte heeft dan de bestraffing uit te sluiten en dat het misdrijf in al zijn bestanddelen blijft bestaan, met het gevolg dat het aanleiding kan geven tot strafrechtelijke vervolgingen ;

Overwegende dat ter zake "le criminel tient le civil en état", zoals appellant het voorhoudt ;

Om die redenen,

Gelet op artikel 24 der Wet van 15 juni 1935,

Het Hof,

Zegt voor recht dat de zaak geschorst zal blijven zolang niet definitief is beslist over de strafvordering die op klacht van appellant met aanstelling van burgerlijke partij ten laste van geïntimeerde ingesteld werd ;

Houdt de kosten aan.

ARBEIDSRECHTBANK TE LEUVEN

1e KAMER – 28 MAART 1975

Voorzitter : de h. François

Advocaten : mrs. Gillon, Henrard en F. Coupé

1. Arbeidsovereenkomst bedienden—Université Catholique de Louvain—Onderwijzend academisch personeel—Ondergeschiktheid—2. Ondernemingsraad—Comité voor veiligheid en gezondheid—Verkiezing van personeelsafgevaardigden—Kiezerslijsten—Université Catholique de Louvain—Onderwijzend academisch personeel—Kiezers.

1. De rechtsverhouding tussen de Université Catholique de Louvain en het onderwijzend academisch perso-

neel bestaat uit een arbeidsovereenkomst. Het onderwijzend academisch personeel voert zijn opdracht uit in ondergeschiktheid.

2. Vermits het onderwijzend academisch personeel van de Université Catholique de Louvain de hoedanigheid van werknemer bezit dienen de bedoelde personeelsleden opgenomen te worden op de kiezerslijsten voor de verkiezing van personeelsafgevaardigden voor de ondernemingsraad en voor het veiligheidscomité.

C.N.E. t/ Université Catholique de Louvain

Door eiseres wordt een vordering ingeleid in de zin van artikel 24, § 1, 1° van de Wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en van artikel 1 § 4, a) 1° van de Wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen.

Overeenkomstig voormelde wetten en haar uitvoeringsbesluiten worden door verweerster, voor de eerste keer, verkiezingen gehouden voor de aanwijzing van de afgevaardigden van het personeel bij de ondernemingsraden en van de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Tussen partijen is betwisting ontstaan nopens het al dan niet opnemen van de leden van het academisch personeel op de kiezerslijsten. Volgens eiseres dienen de leden van dit academisch personeel te worden beschouwd als "werknemer" en dient dit personeel bijgevolg ook voor te komen op de kiezerslijsten. Verweerster daarentegen houdt voor dat, wanneer men spreekt van "academisch personeel", het woord personeel een andere betekenis heeft dan in de wetten betreffende de verkiezingen voor de ondernemingsraden en de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Artikel 1bis van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 tot regeling van de ondernemingsraden alsmede artikel 1bis van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 betreffende de aanwijzing van de personeelsafgevaardigden in de comités en arrondissementscomités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, bepalen dat aan de verkiezingen waarvan sprake deelnemen :

"... alle werknemers van de onderneming, die verbonden zijn door een arbeids- of een leerovereenkomst, met uitzondering van de huisarbeiders en de met een leidend functie belaste werknemers, mits zij op de datum van de verkiezingen aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° Belg zijn, onderdaan van een lidstaat van de Europese economische gemeenschap, of vreemdeling, niet-onderdaan van een lidstaat van deze gemeenschap of vaderlandloze en tewerkgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de wetgeving betreffende de tewerkstelling van de vreemde arbeidskrachten ;

2° niet vallen onder het verbod van artikel 6 der Arbeidswet van 16 maart 1971 ;

3° sinds ten minste drie maanden tewerkgesteld zijn in de onderneming ;

4° behoren tot het personeel van de onderneming."

Naar het oordeel van de rechtbank bestaat er geen tegenstrijdigheid tussen enerzijds de in voormelde artikelen gegeven omschrijving en anderzijds het feit deel uit

te maken van het academisch personeel van een vrije universiteit.

Verweerster doet gelden dat de leden van het academisch personeel geen bedienden zijn, noch in de zin van de sociale wetgeving, noch in de zin van de wetgeving die de maatschappelijke zekerheid beheerst.

Weliswaar blijkt – a contrario – uit de tekst van artikel 35 van de samengeordende wetten betreffende de bediendenovereenkomsten (gewijzigd door artikel 19 van de Wet van 11 juli 1973) dat de bedienden van de door het rijk gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs, wier toestand statutair geregeld is, niet onder het toepassingsveld van deze wetten vallen.

Noch de verhuring van diensten noch de sociale zekerheidsregeling zijn in de Belgische wetgeving op eenvoudige wijze geregeld, doch verschillen naargelang de aard van het te presteren werk en de hoedanigheid van de betrokkene.

Niet betwist wordt dat de verhoudingen tussen verweerster en de leden van haar academisch personeel beheerst worden door een "statuut". Het woord statuut dient hier begrepen te worden in de betekenis van een geheel van voorschriften, waarbij de rechtstoestand van het personeel van een instelling wordt geregeld.

Dit statuut werd door de raad van beheer vastgesteld in uitvoering van artikel 41 van de Wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen. De bedoeling van deze wettekst was niet aan het personeel van de door de staat gesubsidieerde universitaire inrichtingen een statuut te geven van publiekrechtelijke aard, doch wel een statuut dat *gelijkwaardig* zou zijn aan het statuut vastgesteld door de wetten en reglementen voor het personeel van de universitaire inrichtingen van de staat.

Om het juridisch karakter te bepalen van de verhoudingen tussen verweerster en haar academisch personeel hebben noch de hoogstaande kwaliteit noch de wijze van vergoeding van de geleverde prestaties (geheel of ten dele ten laste van de Staat) enig belang.

Indien overigens in de wetgeving betreffende de sociale verkiezingen wordt gewag gemaakt van de pensioenregeling van de arbeiders of bedienden, dan gebeurde dit enkel met de bedoeling om, in geval van twijfel, iedere betwisting nopens de hoedanigheid van de werknemer uit te sluiten.

Tussen verweerster en haar academisch personeel bestaat ongetwijfeld een band van ondergeschiktheid. Benoemingen, bevorderingen en eventueel het nemen van sancties behoren tot de bevoegdheid van verweerster.

Door de aard zelf van de door hen te vervullen taak en de hoge graad van plichtsbesef dat van hen kan verwacht worden, zal de controle of het toezicht op het academisch personeel allicht zeer los zijn doch de juridische mogelijkheid tot controle of toezicht is niettemin reëel. Voor tal van materiële aangelegenheden (plaats en tijdstip voor het geven van cursussen, enz.) is het academisch personeel vanzelfsprekend veel meer aangewezen op de door de academische overheid verstrekte directie.

Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat het academisch personeel werknemer is van verweerster en er tussen hen een arbeidsovereenkomst bestaat, zij het dan ook in de brede zin van dit woord.

In de wetgeving betreffende de sociale verkiezingen

dient de term "werknemer" in deze zin begrepen te worden. Daarenboven is het academisch personeel van de door de staat gesubsidieerde universitaire inrichtingen niet voorzien bij de werknemers die, bij uitzondering, ertoe verplicht zijn aan deze verkiezingen deel te nemen.

De vordering komt bijgevolg gegrond voor.

Gezien de weerslag op het aantal te begeven mandaten van het opnemen van het academisch personeel op de kiezerslijsten dient verweerster de voorbereidende procedure tot de verkiezingen waarvan sprake te hernemen.

Wat betreft de aanwijzing van de personeelsleden die als leidinggevend personeel beschouwd worden, dient de werkgever ze met name aan te duiden in de loop van de procedure, zoals voorgeschreven door artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 tot regeling van de ondernemingsraden alsmede artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 betreffende de aanwijzing van de personeelsafgevaardigden in de comités en arrondissementscomités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Ten slotte dient opgemerkt dat eiseres een rechtsplegingsvergoeding vordert ten bedrage van 450 frank, dit is de rechtsplegingsvergoeding voor een procedure waarvan de waarde 10.000 frank niet overschrijdt. In casu dient het gewoon bedrag van de rechtsplegingsvergoeding te worden toegekend voor een procedure voor de arbeidsrechtbank, namelijk 1.350 frank.

Om die redenen, De Rechtbank,

Recht doende op tegenspraak ;

alle andere en verder strekkende argumenten en conclusies van de hand wijzend als ongegrond of niet ter zake dienend ;

verklaart voor recht dat, in de geest van de wetgevingen betreffende de verkiezingen voor de aanwijzing van de afgevaardigden van het personeel bij de ondernemingsraden en van de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen, het academisch personeel van verweerster dient beschouwd als werknemer en bijgevolg dient deel te nemen aan deze verkiezingen ;

verklaart de akten van de tot heden toe door verweerster gevolgde voorbereidende procedures nietig ;

beveelt verweerster binnen veertien dagen nadat onderhavig vonnis haar door de griffier zal zijn ter kennis gebracht, over te gaan tot aanplakking van het bericht voorgeschreven door artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 tot regeling van de ondernemingsraden (gewijzigd door artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 24 januari 1975) alsmede tot aanplakking van het bericht voorgeschreven door artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 18 februari 1971 betreffende de aanwijzing van de personeelsafgevaardigden in de comités en arrondissementscomités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen (gewijzigd door artikel 12 van het Koninklijk Besluit van 24 januari 1975 tot wijziging van laatstvermeld koninklijk besluit) ;

veroordeelt verweerster tot het betalen van de kosten van het geding.

NOOT—In dezelfde zin, in dit nummer : Arb. Rb. Antwerpen, 3 april 1975 in de zaak X en A.B.V.V. t/ U.F.S.I.A. en Bruyn, Contra : Arb. Rb. Namen, 24 maart 1975, *J.T.T.* 1975, 110.

ARBEIDSRECHTBANK TE
ANTWERPEN

1e KAMER – 3 APRIL 1975

Voorzitter : de h. A. Van den Bosch

Substituut-arbeidsauditeur : mevr. De Jaeger

Advocaten : mrs. Vervaeke, F. Lambrechts en L. Nelis

1. Arbeidsovereenkomst bedienden—Universitaire Faculteiten St.-Ignatius—Onderwijzend academisch personeel—Gezag, leiding en toezicht—2. Ondernemingsraad—Comité voor veiligheid en gezondheid—Verkiezing van personeelsafgevaardigden—Kiezerslijsten—Universitaire Faculteiten St.-Ignatius—Onderwijzend academisch personeel—Kiezers.

1. *De rechtsverhouding tussen de inrichtende macht van de Universitaire Faculteiten St.-Ignatius en het onderwijzend academisch personeel bestaat uit een arbeidsovereenkomst voor bedienden. Het onderwijzend academisch personeel voert zijn opdracht uit onder het gezag, de leiding en het toezicht van de inrichtende macht.*

2. *Vermits de inrichtende macht van de Universitaire Faculteiten St.-Ignatius en het onderwijzend academisch personeel van de inrichting gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst voor bedienden, worden de hoogleraren, docenten en lectoren terecht als kiezers ingeschreven op de kiezerslijsten voor de verkiezing van de personeelsafgevaardigden voor de ondernemingsraad en voor het comité voor veiligheid en gezondheid.*

X en A.B.V.V. t/ U.F.S.I.A. en Bruyns

Overwegende dat de vordering ertoe strekt te horen zeggen voor recht dat de leden van het Onderwijzend Personeel van de Universitaire Faculteiten Sint Ignatius, v.z.w., Prinsstraat 13 te Antwerpen, – verder genoemd UFSIA – niet mogen voorkomen op de kiezerslijsten voor de Ondernemingsraad en het Comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen – verder genoemd Comité voor veiligheid – ;

(...)

Overwegende dat er geen betwisting bestaat betreffende de ontvankelijkheid van het beroep bij de Arbeidsrechtbank van dhr. X tegen voormelde beslissing van de werkgever ;

Overwegende dat het beroep van deze laatste regelmatig is naar de vorm en in de tijd, zodat het als ontvankelijk moet aangezien worden ;

Overwegende dat eisende partij haar vordering steunt op de overweging dat de leden van het onderwijzend personeel van de UFSIA ten onrechte op de kiezerslijsten werden ingeschreven, daar deze personen niet in ondergeschikt verband werken en hun opnemings op de kiezerslijsten een vervalst beeld van de representativiteit in de betrokken organen, Ondernemingsraden en Comités voor veiligheid zou tot gevolg hebben ;

Overwegende dat de raadsman van eisende partij hier toe inzonderheid naar artikel 4 van het Academisch Statuut van het onderwijzend personeel verwijst waarin bepaald wordt dat deze personen met een zelfstandige leeropdracht belast zijn, evenals naar artikel 6 dat handelt over de definitieve aanstelling van dit personeel ;

Overwegende dat verwerende partij in essentie betoogt dat de verhouding tussen de UFSIA, die een privaatrechtelijke rechtspersoon is, die werd opgericht volgens de Wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winstgevend doel en de personen die zij tewerkstelt, hierin begrepen het onderwijzend personeel, gesteund is op een *contractuele grondslag* ; dat voor deze laatste geen sprake kan zijn dat zij zich in een statutaire of reglementaire relatie zouden bevinden doch dat de betrekkingen tussen de UFSIA en het onderwijzend personeel principieel en per definitie van privaatrechtelijke aard zijn ; dat eens dit aangenomen deze contractuele relatie niet anders kan zijn dan een zelfstandige verhouding van diensten of een arbeidsovereenkomst aangezien in de huidige rechtsleer en rechtspraak quasi unaniem het bestaan van een band van ondergeschiktheid tussen de vrije onderwijsinstelling en het onderwijzend personeel wordt aanvaard, ten bewijze waarvan verwerende partij verwijst naar een uitgebreide rechtsleer en rechtspraak ;

Overwegende dat verwerende partij verder betoogt dat het gebrek aan belangstelling van het onderwijzend personeel voor de vormen van medebeheer in de Ondernemingsraden en de Comités voor veiligheid evenals de vervalsing van de representativiteit in deze organen waarnaar eisende partij verwijst, ter zake niet dienend is aangezien de wet voorschrijft dat alle personeelsleden, uitgenomen deze belast met een leidinggevende functie, zoals bepaald in de artikel 7 van de Koninklijke Besluiten van 24 januari 1975 tot wijziging van artikel 6 van de Koninklijke Besluiten van 18 februari 1971, niet op de kiezerslijsten mogen ingeschreven worden ;

Overwegende dat partijen het eens zijn en ter openbare terechtzitting van 27 maart 1975 formeel verklaren dat het onderwijzend personeel waarop de vordering betrekking heeft de 136 personen bevat als zodanig ingeschreven op de voorlopige kiezerslijsten en zowel slaat op de lectoren, de docenten, de gewone hoogleraren, de buitengewone hoogleraren en de hoogleraren onafgezien of zij een volledige of een onvolledige uurrooster doceren, zonder enig onderscheid ;

Overwegende dat de grond van de betwisting betrekking heeft op de rechtsverhouding tussen de v.z.w. UFSIA als inrichtende macht en haar academisch personeel ;

1. Overwegende dat niet kan betwist worden dat deze verhouding van privaatrechtelijke aard is aangezien de UFSIA als v.z.w. haar rechtspersoonlijkheid put uit de Wet van 27 juni 1921 op de verenigingen zonder winst oogmerken ;

Overwegende dat wanneer de wetgever in artikel 41 van de Wet van 27 juni 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, aan de door de Staat gesubsidieerde universitaire inrichtingen oplegt voor hun personeel "een" statuut vast te stellen dat gelijkwaardig is aan "het" statuut vastgesteld door de wetten en reglementen voor het personeel van de universitaire inrichtingen van de Staat is het duidelijk dat met "een statuut" een privaatrechtelijke rechtsregeling bedoeld wordt in tegenstelling met "het statuut" van het Rijkspersoneel en van het personeel van de Rijksuniversiteiten (cfr Kamer van Volksvertegenwoordigers, zittijd 1970/1971, Parlementaire bescheiden, Wetsontwerp 1043 nr. 4 verslag van dhr. Blankaert, p. 31) ;

2. Overwegende dat echter dient nagegaan of deze contractuele verhouding zodanig is dat zij te plaatsen is onder de noemer "arbeidsovereenkomst" in casu voor bedienden zoals vereist door artikel 14 der Wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven zoals gewijzigd tot op heden en door artikel 1, § 1 eerste lid der Wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, eveneens zoals gewijzigd tot op heden ;

3. Overwegende dat voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst in de eerste plaats vereist is dat de overeenkomst het *verrichten van arbeid* – hetzij intellectuele, hetzij manuele – tot onderwerp heeft ; dat een tweede noodzakelijke voorwaarde is dat de werknemer als tegenprestatie voor de verrichte arbeid *een loon* ontvangt en ten slotte dat de werknemer zijn arbeid verricht in een verhouding van *ondergeschiktheid* aan of *onder het gezag* van de werkgever ;

4. Overwegende dat er geen betwisting over bestaat dat het onderwijzend personeel in de gesubsidieerde universitaire inrichtingen een *intellectuele prestatie* op hoog niveau levert en hierdoor een *vergoeding of loon* ontvangt dat in meerdere of mindere mate zal bijdragen in hun levensonderhoud ;

5. Overwegende dat er daarentegen wel betwisting mogelijk is over de *gezagsverhouding van of de ondergeschiktheid* van het onderwijzend personeel aan de werkgever of de inrichtende macht, aangezien deze band niet steeds duidelijk te onderscheiden valt ;

6. Overwegende dat wetgeving, rechtsleer en rechtspraak het er oorspronkelijk eens over waren dat de ondergeschiktheid bestond in de cumulatieve aanwezigheid van arbeid te verrichten onder het gezag, de *leiding* en het *toezicht* van de werkgever ;

Overwegende dat zowel de wetgever – cfr de Wet op de handelsvertegenwoordigers ; Senaat 1962-1963, Gedr. St. nr. 185, p. 54 – als rechtsleer – cfr H. Lenaerts ; Inleiding tot het sociaal recht, 1973 p. 146 en vlg. ; A. Colens, Le contrat d'emploi ; 5ième ed 1973, p. 54 nr. 6 – als de rechtspraak – cfr Cas. 11 februari 1965, *Pas.* 1965, I, 587 ; Cas. 29 februari 1968, *Arr. Cas.* 1968, p. 873, e.a. – het criterium van de cumulatieve aanwezigheid van deze drie elementen verlaten hebben, zodat de gelijkzijdige aanwezigheid ervan achterhaald is als absoluut criterium voor de band van ondergeschiktheid – of van gezag – die alle arbeidsovereenkomsten kenmerkt – cfr H. Lenaerts, *op. cit.*, p. 146 nr. 115 in fine ;

Overwegende dat het Hof van Cassatie aanneemt dat de band van ondergeschiktheid, die de arbeidsovereenkomst voor bedienden kenmerkt, hierin bestaat dat de persoon die zijn diensten presteert, in de uitvoering zelf van zijn arbeid, onderworpen is aan het gezag, de leiding en het toezicht van de werkgever, zelfs indien in feite dat gezag, de leiding en dat toezicht niet werkelijk en ononderbroken uitgeoefend worden en indien de aard van de te verrichten arbeid een grote zelfstandigheid en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de werknemers impliceert – H. Lenaerts, *op. cit.*, p. 146 ; Cass. 14 maart 1969, *Arr. Cas.* 1969, p. 653 – ; gezag, leiding en toe-

zicht kan zelfs bestaan wanneer de werknemer de volle zelfstandigheid van de werken en de verantwoordelijkheid voor zijn werk zal behouden – Cas. 27 maart 1968 ; *Arr. Cas.* p. 977 ; dat de aan de arbeidsovereenkomst voor bedienden inherente bevoegdheid van leiding en toezicht niet noodzakelijk op werkelijke en permanente wijze wordt uitgeoefend, maar dat in dit opzicht voldoende is dat de *uitoefening van dit recht wettelijk mogelijk is* – cfr Cas. 6 juni 1968, *Arr. Cas.* 1968 p. 1209 ; zie ook Cas. 7 januari 1965, *Pas.* 1965, I 440 – ;

7. Overwegende dat de door verwerende partij aangehaalde rechtspraak en rechtsleer om zo te zeggen uitsluitend betrekking hebben op leerkrachten van het middelbaar onderwijs, terwijl er toch een werkelijk verschil bestaat in de gezagsverhouding tussen het inrichtend organisme en de leerkracht in het Middelbaar Onderwijs en deze tussen het inrichtend organisme en de hoogleeraar, waar de band van ondergeschiktheid ontegenzeggelijk veel losser is ;

8. Overwegende dat volgens Steyaert, in zijn boek *Arbeidsovereenkomst*, 1973, p. 53, nr. 100 de rechtsleer algemeen aanneemt dat alle gediplomeerden en ook het onderwijzend personeel – *hoe hoog dit ook staat* – kunnen arbeiden onder het gezag van de werkgever, hoe onpersoonlijk of zelfs ondeskundig deze ook is – zie de onder dit nummer geciteerde rechtsleer, o.a. De Page, IV, p. 850 ; Horion, p. 224 ; Colens, nr. 16 e.a. – ;

9. Overwegende dat het academisch personeel van de UFSIA ongetwijfeld zijn intellectuele arbeid verricht onder het gezag van het inrichtend organisme, meer bepaald onder het gezag van de Algemene Vergadering ;

Overwegende dat behoudens de algemene beginselen zoals hoger uiteengezet en welke op het academisch personeel van toepassing zijn blijkt de gezagsband, hoe los hij ook moge zijn, tussen het inrichtend organisme en het onderwijzend personeel uit volgende punten geput uit het academisch statuut van het onderwijzend personeel :

– artikel 7 van het academisch statuut waar bepaald wordt dat een lid belast met een volledige leeropdracht geen bijkomend beroep mag uitoefenen zonder *schriftelijke toelating* van de Algemene Vergadering – hierdoor ontstaat een aanzienlijke beperking in het recht van de hoogleraar om vrij over zijn tijd te beschikken ;

– artikel 7 waar bepaald wordt dat de Algemene Vergadering de leden van het personeel *aanstelt* ;

– artikel 10 waar de Algemene Vergadering op voorstel van de Rectorale Raad kan overgaan tot *bevorderingen in graad* van het academisch personeel – een dergelijke macht houdt onbetwistbaar een bepaalde beoordelings-, gezags- en controlefunctie in – ;

– artikel 11 waar de leden gewezen worden op *hun plichten* ;

– artikel 17 waar de Algemene Vergadering de mogelijkheid heeft de leden van het onderwijzend personeel *af te zetten*, niet enkel wegens ziekte-toestand of lichaamsgebreken maar eveneens wegens publieke gedragingen die grondig in strijd zijn met het oogmerk of de geest van UFSIA zoals bepaald in artikel 11 ;

Overwegende dat deze laatste bepalingen toch wel een

zekere beperking inhouden voor het onderwijzend personeel ook voor wat betreft de richting en de geest waarin de leerstof moet gedoceerd worden en een controle van de Algemene Vergadering hier op ;

– ten slotte heeft de Raad van Beheer onder toezicht van de Algemene Vergadering een *tuchtrecht* zoals bepaald in artikel 19 van het Statuut – een tuchtrecht veronderstelt onbetwistbaar de uitoefening van een gezag over een ondergeschikte ;

10. Overwegende dat ook de Statuten van de UFSIA (studiegids 1974-1975) bepaalde gezagsuitingen van het inrichtend organisme en beperkingen voor het onderwijzend personeel inhouden, o.m. :

– artikel 4 waar de *professoren gehouden zijn* door het doel en de geest van de vereniging en waar zij niet mogen van afwijken zonder eventueel bloot te staan aan mogelijke afzetting door de Algemene Vergadering – cfr supra – ;

– artikel 23 waar bepaald wordt dat alle *macht* berust bij de Algemene Vergadering welke de opdracht heeft het *leiden* en beheren van de vereniging en waar het onderwijzend personeel niet van uitgesloten is ; zoals blijkt uit het 2e lid van de artikelen 24 en 36 waar de Algemene Vergadering belast is met de aanstelling en de bevordering, onder meer van het onderwijzend personeel (zie eveneens supra – statuut van het academisch personeel) ;

– verder artikel 55 B waar de Faculteitsraad en voor belangrijke aangelegenheden de Rectorale Raad en de Algemene Vergadering *zeggenschap hebben* over de *programma's*, de *examenregeling*, de *onderwijsmethoden*, en het *wetenschappelijk onderzoek*, wat voor Colens in zijn hoger geciteerd werk onder nr. 6 en onder nr. 12 voldoende indicies zijn om te besluiten dat er een band van ondergeschiktheid bestaat – zie eveneens in dezelfde zin : Arbeidsrechtbank Brussel, 14 september 1970 V.B.N. 1971, 2891, T.S.R. 1972 p. 122 en Arbeidsrechtbank Verviers 24 januari 1972 T.S.R. 1973 p. 41 – zie eveneens Lenaerts *op cit.* p. 148 ;

11. Overwegende dat al deze aanduidingen er ontegensprekelijk op wijzen dat de professoren in een gezagsverhouding tot het inrichtend organisme staan, hoe los deze band in de praktijk ook moge zijn, temeer dat de wetgeving en de rechtspraak duidelijk wijzen op de tendens dat de gezagsverhouding als essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst in de praktijk steeds lossere wordt ; dat gans de wetgeving in de arbeidswetgeving er ten andere op gericht is het begrip "werknemer" zo ruim mogelijk te zien – zo worden in bepaalde wetten o.m. arbeidsduur en bescherming van het loon zelfs als werknemers beschouwd zij die arbeid verrichten anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst onder het gezag van een andere persoon ;

12. Overwegende dat aangezien het als vaststaand kan beschouwd worden dat het academisch personeel van de UFSIA zijn opdracht vervult onder het gezag van het inrichtend organisme, meer bepaald onder het gezag van de Algemene Vergadering is ook aan de derde voorwaarde voldaan vereist voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst zodat de Rechtbank geredelijk besluit dat zij hun onderwijsopdracht, zij het op zeer hoog niveau, ver-

vullen krachtens een arbeidsovereenkomst voor bedien-

13. Overwegende dat eisende partij geen enkel argument kan putten uit het feit dat het academisch personeel belast is met een *zelfstandige leeropdracht* aangezien de Algemene Vergadering de professor wel met een bepaalde leeropdracht kan belasten doch de inhoud van de te doceren stof niet kan bepalen ;

Overwegende dat wat de te verrichten geestelijke arbeid betreft, genieten deze personen een even grote vrijheid en onafhankelijkheid als degenen die taken als zelfstandigen uitoefenen ; dat indien zij niettemin ondergeschikt zijn aan de werkgever, is het omdat deze de omstandigheid van tijd en plaats bepaalt waarin de arbeid moet worden verricht en bovendien omdat deze hiervoor een loon uitbetaalt – cfr Lenaerts H. *expressis verbis op. cit.* p. 148 evenals Colens *op. cit.* p. 54 nr. 6 en nr. 12 ;

14. Overwegende dat evenmin een argument kan geput worden uit het feit dat de professoren niet onderworpen zijn aan de maatschappelijke zekerheid aangezien deze geen wettelijk bestanddeel uitmaakt van de arbeidsovereenkomst welke een overeenkomst is volgens burgerlijk recht en bestaat zoverre de drie hoger vermelde elementen *arbeid* verrichten onder het *gezag* van een persoon, tegen een bepaald *loon*, aanwezig zijn, wat in casu inderdaad het geval is zoals hoger aangetoond ;

Overwegende dat ook A. Colens deze mening toegedragen is waar hij in zijn hoger geciteerd werk onder nr. 16 schrijft "que tout louage de services intellectuels est un contrat d'emploi" zonder dat er onderscheid moet gemaakt worden of hierop de R.M.Z. van toepassing is of niet ;

Overwegende dat daarenboven de professoren sinds de Wet van 27 juni 1969 en het Koninklijk Besluit van 27 november 1969 genomen in uitvoering van deze wet, genieten van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, afdeling gezondheidszorgen (art. 6 § 3) ;

15. Overwegende dat ten slotte evenmin een argument kan geput worden uit de omstandigheid dat b.v. het wetenschappelijk personeel een arbeidsovereenkomst zou ondertekenen en de professoren aangesteld worden zonder dat voor hen een arbeidsovereenkomst opgesteld wordt ;

Overwegende dat waar de geschreven arbeidsovereenkomst voor bedienenden wel opgelegd wordt door art. 2 der Wetten betreffende het bedienendencontract geordend op 20 juli 1955, heeft de afwezigheid van een geschrift geen nietigheid van de overeenkomst tot gevolg aangezien deze vormvereiste niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven ;

Overwegende dat daarenboven de libellering van de aanstelling een overeenkomst inhoudt waar zij in haar eerste lid luidt als volgt : "Tussen de Heer ... en de Universitaire Faculteiten Sint Ignatius te Antwerpen wordt overeengekomen als volgt :...

16. Overwegende dat de rechtbank ten slotte eisende partij moeilijk kan volgen waar zij voorhoudt dat de aanwezigheid van het professorencorps op de kiezerslijsten voor de Ondernemingsraad en het Comité voor veiligheid de representativiteit in deze organen zou vervalsen, aan-

gezien het doel van de UFSIA er, in het perspectief van een christelijke levensbeschouwing in bestaat, samen met de leden van de Sociëteit van Jezus, *universitair onderwijs te verstrekken*, wetenschappelijk onderzoek te verrichten en bij te dragen tot de algemene vorming ... (art. 4 van de Statuten) ;

Overwegende dat het onderwijzend personeel hiertoe wel de belangrijkste bijdrage te leveren heeft zodat zij als eerst geïnteresseerden op de kiezerslijsten voor de verkiezingen van bovenvermelde sociale organen van mede-beheer op hun plaats zijn ;

Overwegende dat dit mogelijk minder uitgesproken zal zijn voor de professoren belast met een beperkte leeropdracht die mogelijk elders een belangrijker en full-time betrekking bekleden wat niet wegneemt dat zij, behoudens het grote belang dat zij elders zullen hebben ook bij de UFSIA een bepaald belang hebben dat niet onverenigbaar is met hun hoofdbezigheid, hoe hoog deze ook moge staan ;

17. Overwegende dat eisende partij niet logisch is in haar redenering daar waar zij gans het onderwijzend personeel van de UFSIA van de kiezerslijsten voor de sociale verkiezingen wil doen afvoeren en hierin de decanen van de verschillende faculteiten niet begrijpt, wier belangrijkste taak toch bestaat in het doceren van cursussen ;

18. Overwegende dat in deze omstandigheden de vordering van eisende partij moet afgewezen worden, zodat het professorencorps ten getale van 136 moet ingeschreven blijven op de kiezerslijsten voor de Ondernemingsraad en het Comité voor veiligheid in de Universitaire Faculteiten Sint Ignatius te Antwerpen ;

Om die redenen,

De Arbeidsrechtbank

Recht doende op tegenspraak ; Na erover beraadslaagd te hebben ; Verklaart de vordering ingeleid door het Algemeen Belgisch Vakverbond onontvankelijk ; Verklaart de vordering ingeleid door dhr. X onvankelijk doch ongegrond.

NOOT—In dezelfde zin, in dit nummer : Arb. Rb. Leuven 28 maart 1975 in de zaak C.N.E. t/ Université Catholique de Louvain. Contra : Arb. Rb. Namen 24 maart 1975, J.T.T. 1975, 110.

TUCHTRAAD VAN BEROEP (ADVOCATEN) TE GENT

4 MAART 1975

Voorzitter : de h. F. Van Parijs

Leden : de hh. R. de Rijke, F. Duchène, J. Kervyn en A. Coulier

Advocaat-generaal : de h. W. Van Hauwaert

Advocaten : mrs. R. Bützler, L. Martens en A. Van Damme

Advocaat—Tucht—Beslissing van de raad der Orde—Verwijzing naar de stafhouder voor vermaning—

Hoger beroep van procureur-generaal—Ontvankelijk—Vrijwillige tussenkomst van de Orde—Niet onvankelijk.

Overeenkomstig art. 457 Ger.W. is door toedoen van de stafhouder de aangifte door de procureur-generaal van een feit dat bij een disciplinair vergrijp acht te zijn, aan de raad van de Orde van Advocaten overgezonden. De raad heeft geoordeeld dat, hoe betreurenswaardig het feit ook moge wezen, er geen aanleiding tot "inbetichtingstelling" bestaat, en heeft de zaak naar de stafhouder verwezen voor het geven van een strenge vermaning aan de betrokkene.

Nu de tuchtzaak regelmatig aanhangig was gemaakt bij de raad, moest deze er kennis van nemen ; zijn taak van tuchtcollege bestaat uitsluitend in het berechten van vergrijpen tegen de tucht, welke berechting op een vrij-spraak of een bestraffing moet uitlopen. Ontvankelijk is derhalve het hoger beroep van de procureur-generaal tegen de gegeven beslissing, die, gelet op haar bewoordingen, met een vrij-spraak gelijkstaat.

Niet onvankelijk is evenwel de vrijwillige tussenkomst van de Orde, wier raad de beslissing heeft gewezen. Ten onrechte wordt aangevoerd, dat de Orde er een belang bij heeft in de procedure aanwezig te zijn omdat haar soevereiniteit in de beoordeling van wat met de waardigheid van het beroep van advocaat strijdig is, door het hoger beroep van de procureur-generaal in het gedrang wordt gebracht.

Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent
t/ Mr. X, in aanwezigheid van de Orde van Advocaten
te Z.

(...)

Ten aanzien van de feiten

Bij vonnis van 20 december 1973 heeft de Correctionele Rechtbank te Z... de heer X., advocaat te Z..., schuldig verklaard aan diefstal van koopwaren in een grootwarenhuis, doch de opschorting van de uitspraak van de veroordeling gedurende een termijn van drie jaar gelast.

Nadat dit vonnis in kracht van gewijsde was gegaan, heeft de heer Procureur-Generaal op grond van artikel 457 Ger.W. bij schrijven van 18 januari 1974 aan de heer Stafhouder van de Orde van Advocaten te Z... een afschrift van het uitgesproken vonnis en van het nopens de feiten opgestelde proces-verbaal overgezonden met het verzoek disciplinaire vervolgingen tegen meester X in te stellen en hem in te lichten omtrent het gevolg aan deze zaak gegeven.

Ingevolge de schriftelijke aangifte van de heer Procureur-Generaal heeft de Raad van de Orde van Advocaten te Z... over deze zaak op 5 april 1974 beraadslaagd en beslist "dat er op disciplinair vlak geen reden tot inbetichtingstelling bestond" en de zaak verwezen naar de Stafhouder a.i. ten einde aan meester X een strenge vermaning te geven.

De Raad der Orde gaf geen kennis van deze beslissing aan de heer Procureur-Generaal overeenkomstig artikel 466 Ger.W. doch op 8 mei 1974 werd aan deze laatste een gelijkvormig verklaard afschrift van de beslissing van 5 april 1974 overgezonden.

Bij een ter post aangetekende brief van 21 mei 1974

tekende de heer Procureur-Generaal hoger beroep aan tegen de beslissing van 5 april 1974 van de Raad der Orde in de vormen en termijn voorgeschreven door artikel 469 Ger.W. ;

Dit hoger beroep werd bij aangetekend schrijven van 31 mei 1974 ter kennis gebracht van meester X, die regelmatig werd opgeroepen om op 22 oktober 1974 vóór de Tuchtraad van Beroep te verschijnen.

Ten aanzien van het recht

I. Nopens de ontvankelijkheid van de vrijwillige tussenkomst van de Orde van Advocaten te Z...

Overwegende dat het past eerst de ontvankelijkheid van de vrijwillige tussenkomst van de Orde van Advocaten te Z... te onderzoeken ;

Overwegende dat de tussenkomende partij aanvoert dat zij er een "onmiskienbaar belang bij (heeft) aanwezig te zijn in de procedure vermits zijn soevereiniteit in de beoordeling van hetgeen strijdig is met de waardigheid van het beroep van advocaat door de voorziening van de heer Procureur-Generaal in het gedrang wordt gebracht" ; dat zij er zich toe beperkt "te concluderen en te pleiten over de ontvankelijkheid van het ingestelde beroep" ;

Overwegende dat de onderwerpelijke aangelegenheid de uitoefening betreft van de tuchtrechtelijke opdracht van de Raad van de Orde ;

dat de uitoefening van die opdracht geregeld wordt in de artikelen 456 tot 477 Ger.W. ;

dat die regeling geen soevereine beoordeling van hetgeen al dan niet strijdig is met de waardigheid van het beroep van advocaat toewijst aan de Orde van Advocaten van een balie, doch een procedure instelt waarin hoger beroep ingebouwd is voor een tuchtraad van beroep die in volle omvang oordeelt over de overeenstemming van aan een advocaat ten laste gelegde handelingen of gedragingen met de waardigheid van zijn beroep ;

dat de tussenkomst van de Orde van Advocaten er wezenlijk toe strekt de beslissing van de Raad van de Orde onaantastbaar te maken door hoger beroep vanwege de Procureur-Generaal, terwijl artikel 468 Ger.W. hoger beroep voor deze laatste openstelt tegen alle beslissingen in tuchtzaken en de aangevochten uitspraak, blijkens haar inhoud en uitwerking, een beslissing in tuchtzaken uitmaakt zoals hierna nog nader wordt aangetoond ;

dat aldus enerzijds het ingeroepen belang niet voorhanden is, anderzijds het wezenlijke voorwerp van de tussenkomst strijdig is met een wettelijke regeling die de openbare orde raakt ;

Overwegende dat de Raad van de Orde te Z... zijn thans aangevochten beslissing heeft genomen als orgaan van de Orde van Advocaten te Z... ;

dat tussenkomst een rechtspleging is waarbij een derde persoon partij wordt in het geding (art. 15 Ger.W.) ;

dat de gerechtelijke of disciplinaire rechtsmacht die in eerste aanleg een beslissing genomen heeft in tuchtzaken, zij het ook door haar vertegenwoordigend orgaan, niet ontvankelijk is in het hoger beroep tegen die beslissing tussen te komen en aldus partij te worden in het geding (vgl. *P.B., Intervention, Mat. répr. et discipl.*, nr. 49) ;

dat de inrichting van de rechtspleging in graden van aanleg in wezen vereist dat de rechtsmacht van eerste

aanleg niet als partij optreedt in de aanleg in hoger beroep tegen de beslissing die zij genomen heeft ;

Overwegende dat de vrijwillige tussenkomst van de Orde van Advocaten te Z... derhalve niet ontvankelijk is ;

II. Nopens de ontvankelijkheid van het hoger beroep van de heer Procureur-Generaal

Overwegende dat meester X, zoals de tussenkomende partij, betoogt dat het beroep van de heer Procureur-Generaal niet ontvankelijk is omdat de beslissing van 5 april 1974 op zichzelf niet als een beslissing in tuchtzaken kan beschouwd worden ;

dat hij staande houdt dat, alvorens de eigenlijke tuchtprocedure in te stellen ingevolge de schriftelijke aangifte van de heer Procureur-Generaal, de Raad der Orde eerst te beslissen heeft of het aangeklaagde feit al dan niet het voorwerp van tuchtvervolgingen dient uit te maken ; dat in het onderhavige geval de Raad der Orde heeft bevonden dat geen tuchtvervolging diende te worden ingesteld, zodat de beslissing van 5 april 1974 van deze Raad geen beslissing is in tuchtzaken welke een vrijspraak of een veroordeling inhoudt ;

Overwegende dat artikel 457 Ger.W. aanduidt in welke omstandigheden een tuchtzaak bij de Raad der Orde aanhangig wordt gemaakt ;

Overwegende dat het schrijven van 18 januari 1974 van de heer Procureur-Generaal aan de Stafhouder beantwoordt aan de voorwaarden gesteld door dit artikel 457 en een regelmatige aangifte van de te sanctioneren feiten uitmaakt ;

Dat de disciplinaire vordering een eigen karakter heeft en zich onderscheidt van de publieke vordering ; dat luidens artikel 457 Ger.W., wanneer door toedoen van de Stafhouder de schriftelijke aangifte van de heer Procureur-Generaal aan de Raad der Orde wordt overgezonden, de tuchtzaak bij deze Raad aanhangig wordt gemaakt met het gevolg dat deze Raad er kennis van moet nemen en erover moet beslissen ; dat de taak van de Raad der Orde, disciplinaire rechtsmacht, uitsluitend bestaat in het berechten van de vergrijpen tegen de tucht, welke berechting moet uitlopen op het vrijspreken of het bestraffen van de aangeklaagde advocaat ;

Dat het in verband hiermee aandacht verdient dat de bewoordingen van artikel 457 Ger.W. overeenstemmen met de bewoordingen van de artikelen van het Gerechtelijk Wetboek nopens de bevoegdheid en zending van de verschillende jurisdicties van de Rechterlijke Orde (zie bijv. de artt. 569, 571, 573, 574, 578, 579, 580 tot 583 e.a.) ;

Overwegende dat een tuchtjurisdictie waarbij een tuchtzaak door de schriftelijke aangifte van de heer Procureur-Generaal aanhangig is gemaakt, derhalve verplicht is de tuchtprocedure te vervolgen tot een normale eindbeslissing inhoudende ofwel een vrijspraak ofwel een veroordeling ; dat zij hierbij gehouden is de vormen en procedureregelen bepaald bij artikel 458 Ger.W. en volgende na te leven ;

Overwegende dat ten onrechte wordt aangevoerd dat de aangevochten beslissing overeenkomt met "het zonder gevolg laten" of "het seponeren" van de zaak, daar geen recht tot seponeren, zoals zoëven betoogd werd, kan uitgeoefend worden door de Raad van de Orde als discipli-

naire rechtsmacht, wanneer de tuchtzaak op regelmatige wijze aanhangig werd gemaakt door de Procureur-Generaal ;

Overwegende dat bij het kennis nemen van de aan zijn rechtsmacht onderworpen zaak de Raad der Orde de artikelen 465 en 466 Ger.W. niet heeft nageleefd ; dat hij eenvoudig beslist heeft "dat hoe betreurenswaardig de feiten door Mr. X begaan en bekend ook mogen wezen, de Raad meent dat er op disciplinair vlak geen reden tot inbetichtingsstelling bestaat" ;

Overwegende dat, hoewel de bij voormelde artikelen vereiste pleegvormen niet werden nageleefd, de aangevochten beslissing wel een beslissing in tuchtzaken is, daar het voorwerp ervan rechtstreeks verband houdt met de verplichtingen op een advocaat wegende in zake waarheid, rechtsschapenheid en kiesheid ;

Dat, gelet op haar bewoordingen, deze beslissing gelijkstaat met een vrijspraak in tuchtzaken, daar enerzijds een inbetichtingsstelling in de stand van de onderhavige tuchtprocedure onbestaanbaar is, en anderzijds deze beslissing insluit dat geen tuchtmaatregel zal worden toegepast ;

Overwegende dat het feit dat de bij de wet vereiste pleegvormen niet werden nageleefd, geenszins de niet-ontvankelijkheid van het door de heer Procureur-Generaal ingestelde beroep kan meebrengen ; dat immers een vergissing door een jurisdictie begaan op het gebied van de procedure niet als gevolg kan hebben dit beroep uit te sluiten ; dat dit beroep juist werd ingesteld om de verkeerde toepassing van de wet ongedaan te maken ;

Overwegende dat het beroep van de heer Procureur-Generaal derhalve ontvankelijk is ;

III. *Nopens de grond van de zaak*

Overwegende dat mr. X laat gelden dat, daar geen geldige tuchtprocedure tegen hem werd ingesteld en gevoerd, de Tuchtraad van Beroep er niet toe gerechtigd is de zaak aan zich te houden ;

Dat deze stelling niet gegrond is ; dat zij de devolutive werking van het hoger beroep miskent ;

Dat reeds onder het regime van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering luidens artikel 473 van dit wetboek de appèlrechter, wanneer hij een definitieve beslissing wegens vormgebrek tenietdeed, tegelijkertijd over de grond van de zaak kon beslissen indien zij in staat van wijzen was ; dat dit artikel 473 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een algemeen karakter had en zowel op de disciplinaire rechtsmachten als op de civiele jurisdicties toepasselijk was ;

Dat het Gerechtelijk Wetboek de normale gevolgen van het hoger beroep nog verruimd heeft door in artikel 1068 te bepalen dat ieder hoger beroep het geschil zelf bij de rechter in hoger beroep aanhangig maakt ; dat de in dit wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen, terwijl geen afzonderlijke wetsbepaling of rechtsbeginsel een onverenigbaarheid aanwijst van art. 1068 Ger.W. met de inrichting van de tuchtprocedure voor advocaten (vgl. art. 2 Ger.W.) ;

Overwegende dat in de onderhavige tuchtzaak over de grond gepleit werd door meester A. Van Damme en de Tuchtraad van Beroep alle gegevens bezit om definitief te beslissen ;

Overwegende dat vaststaat dat mr. X zich schuldig ge-

maakt heeft aan diefstal van waren in een grootwarenhuis, zoals blijkt uit het in kracht van gewijsde gegane vonnis van 20 december 1973 ;

Dat de tuchtmaatregel zich opdringt, aangezien dit misdrijf de eer en reputatie zowel van meester X als van de Orde van Advocaten waartoe hij behoort, in het gedrang brengt ;

Dat echter het goed verleden van mr. X en zijn jeugdige ouderdom in aanmerking nemende, de Tuchtraad in Beroep van oordeel is dat enkel de tuchtstraf van berisping op hem dient toegepast te worden ;

Om die redenen,

De Tuchtraad van Beroep, wijzende op tegenspraak, Verklaart de vrijwillige tussenkomst van de Orde van Advocaten te Z... niet ontvankelijk ;

Ontvangt het hoger beroep van de heer Procureur-Generaal tegen de beslissing van 5 april 1974 van de Raad der Orde van Advocaten te Z... ; doet deze bestreden beslissing teniet en opnieuw wijzende : past op meester X de tuchtstraf der berisping toe ;

Beveelt dat bij toepassing van artikel 477, eerste lid, Ger.W. de secretaris van de Tuchtraad van Beroep deze beslissing ter kennis zal brengen van meester X bij een ter post aangetekende brief ;

Legt de kosten ten laste van meester X, behalve die van de vrijwillige tussenkomst van de Orde van Advocaten te Z... welke ten laste zijn van deze partij.

RECHTSPRAAK IN KORT BESTEK

Hof van Cassatie (2e Kamer), 27 januari 1975

Verkeer—Rijbewijs—In het vreemdelingenregister van een Belgische gemeente ingeschreven vreemdeling—Motivering.

Rechtsdoende op het middel ambtshalve afgeleid uit de schending van de artikelen 21, 28, 30 en 38 van de Wet betreffende de politie over het wegverkeer, van art. 1, § 1, 1°, c, van het K.B. van 25 september 1968 betreffende de leervergunning en het rijbewijs, en van art. 97 Grondwet, vernietigt het Hof het bestreden vonnis (Corr. Verviers, 26 april 1974), dat, vaststellend dat eiseres tot cassatie op het ogenblik der feiten geen houder was van een Belgische leervergunning of van een Belgisch nationaal rijbewijs, haar tot een straf veroordeelt ter zake van : "als houder van een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, op de openbare weg een motorvoertuig te hebben bestuurd, zonder houder te zijn van een Belgisch nationaal rijbewijs" ;

"Overwegende enerzijds dat noch het bestreden vonnis, noch het beroepen vonnis, waarnaar het verwijst, melding maken van artikel 21 van de Wet betreffende de politie over het wegverkeer, terwijl in dat artikel een van de bestanddelen van het tegen eiseres bewezen verklaarde misdrijf wordt omschreven, met name op de openbare weg een motorvoertuig te hebben bestuurd, en anderzijds dat zij niet vaststellen dat eiseres, die in het vreemdelingenregister was ingeschreven, in een Belgische gemeente was ingeschreven, en evenmin dat het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, waarvan zij houder was, haar in België werd afgegeven ;

"Dat het bestreden vonnis aldus zijn beslissing niet regelmatig met redenen omkleedt."

(Voorzitter: baron Richard—Raadsheer-rapporteur: de h. Meeùs—Advocaat-generaal: de h. Charles—In de zaak: Urban).

Raad van State (7e Kamer), 10 januari 1975

Rechten van de verdediging—Wijziging in samenstelling van collegiaal orgaan—Goede rechtsbedeling vergt het volledig opnieuw behandelen van de zaak.

Dekkers en cons. oefenen het beroep van opticiens uit; zij zijn toegetreden tot de nationale overeenkomst gesloten op 25 oktober 1966 tussen de beroepsorganisaties van opticiens en de verzekeringsinstellingen.

Art. 4, 13° van deze overeenkomst bepaalt:

"De persoon die tot deze overeenkomst toetreedt, verbindt zich ertoe: ... 13° niet hetzij rechtstreeks hetzij onrechtstreeks verminderingen toe te staan op de bij deze overeenkomst vastgestelde prijzen, noch enig voordeel toe te staan aan de rechthebbenden, de verzekeringsinstelling en of hun aangestelden of aan ieder ander persoon die is gemoeid bij het voorschrijven of het verstrekken van de artikelen welke hij levert."

Ondanks deze bepaling, geven Dekkers en cons. gratis een tweede bril bij het afleveren van een eerste bril.

De bestendige commissie belast met het onderhandelen over en het sluiten van de overeenkomsten tussen de opticiens en de verzekeringsinstellingen, na hen op 20 oktober 1971 te hebben gehoord, besluit op 8 december 1971 "hen een vergoeding van duizend frank te doen betalen aan het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering", wegens overtreding van artikel 4, 13°, van de nationale overeenkomst.

Deze beslissing wordt vernietigd op volgende gronden: "Overwegende dat verzoeker Dekkers in een te laat ingediende laatste memorie onder meer de regelmatige samenstelling van de bestendige commissie betwist en dat dit middel uiteraard ook ambtshalve en dan ook voor alle andere middelen moet worden onderzocht; dat verzoeker in dit verband betoogt dat de bestendige commissie, die op 8 december 1971 over hun geval heeft beslist, anders was samengesteld dan de commissie die hen met bijstand van hun raadsmanen op 20 oktober 1971 heeft gehoord;

"Overwegende dat uit de notulen van elk van die twee vergaderingen blijkt dat inderdaad een andere voorzitter en twee andere leden aan de vergadering van 8 december 1971 hebben deelgenomen dan degene die verzoekers op 20 oktober 1971 hebben gehoord;

"Overwegende dat voor een goede rechtsbedeling vereist is dat ingeval de samenstelling van de commissie wordt gewijzigd, de zaak opnieuw in haar geheel wordt onderzocht, onder meer door het opnieuw horen van de partijen in hun verklaringen en hun verdediging door de nieuw samengestelde commissie die de beslissing ten gronde zal nemen; dat zulks in onderhavig geval niet is gebeurd zodat de bestreden beslissing met schending van de rechten van verdediging werd genomen; dat het middel gegrond is."

(Voorzitter: de h. Adriaens—Staatsraden: de hh. Depondt en Vander Stichele (rapporteur)—Auditeur: de h. Drumaux (andersluidend advies)—Advocaten: mrs. R. Bruneel en Goffin—In de zaak: Dekkers e.a. t/ Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering).

MEDEDELINGEN EN BERICHTEN

Blijft de wet onschendbaar?

Naar aanleiding van de onder deze titel in nr. 35 (3 mei 1975) verschenen studie van N.J. Bricout, docent aan de V.U.B., deelt professor L.P. Suetens ons het volgende mede:

"Op 17 april jl. heeft de Ministerraad beslist de ten onrechte geïnde invoerrechten aan de N.V. Franco-Suisse 'Le Ski' terug te betalen (en ook aan de S.A. Laboratoires Thisen, arrest Hof van Beroep te Brussel, 1 maart 1974).

Het is trouwens onverenigbaar met de idee van een rechtsstaat dat de regering zou weigeren een gerechtelijke uitspraak na te leven.

Ik geloof dat het nuttig zou zijn dit aan Uw lezers mede te delen".

Vermeld zij dat de studie van N.J. Bricout geschreven en gedrukt was voordat de Ministerraad op 17 april 1975 de bedoelde - verheugende - beslissing nam.

TIJDSCHRIFTEN

Recueil Général de l'Enregistrement et du Notariat—jg 1975
nr 21872 à 21880

L'impôt successoral—Intérêt légal—Taxe sur la valeur ajoutée—Bail à ferme—Cession de créance—Prescription—Enregistrement.

nr 21881 à 21888

Taxe sur la valeur ajoutée—Hypothèque—Responsabilité—Preuve—Succession—Communauté—Enregistrement—XXVIIe Séminaire de la Commission Droit et Vie des Affaires—Le Notariat et la Vie des Entreprises.

Res Publica—jg 1974

nr 5

Baron Snoy et d'Oppuers, Encore les cabinets ministériels—J. Gaillard, Un événement politique méconnu: le congrès libéral progressiste des 29 et 30 mai 1887—Luc Desmedt, M. Spaak et M. Harmel, Dix années de politique étrangère belge, deux hommes, une même politique—Paul Henriot, La guerre des six jours et la presse française, essai d'analyse—Yohanan Manor, Does France have an arms export policy?—Bernard Cazes, Etat-Nation, environnement international et changement culturel.

Mouvement Communal—jg 1975

nr 1

Editorial—Toujours des finances—Journée d'étude de l'Association des Villes historiques, Malines, 11 décembre 1974—La rentrée des conseils provinciaux—L'état civil face à la société moderne, par J.M. Berger—G. Blanquart, Des maisons frappées d'alignement: les détruire ou les déplacer?—Actualités—Législation—Jurisprudence—Chronique bibliographique—Chronique "Assistance publique".

Nederlands Juristenblad—jg 1975

nr 7

Prof. mr. I. Kisch, Open brief aan mr. G.E. Langemeijer—Mr. P.H. Bakker Schut, Politieke justitie in de Bondsrepubliek Duitsland—Dr. J. Gerbrandy, Anatomie van een medische tuchtaak—Prof. mr. J. Leyten, Proces-verbaal van zwaarigheden—Rechtspraak.

nr 8

Mr. C.A. Groenendijk, Class action: een voorbeeld van groepsactie voor de rechter—Dr. J.C. Schultz/prof. mr. J. C. Schultz, De Drie van Breda—Mr. G.E. Langemeijer, Geen repliek—Rechtspraak—Hof van Justitie E.G.