

SEANCES DU MERCREDI 27 AVRIL 1983
VERGADERINGEN VAN WOENSDAG 27 APRIL 1983ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DU MATIN
OCHTENDVERGADERING

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 1798.

PROJET DE LOI (Discussion):

Projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Discussion générale (suite). — *Orateurs*: MM. Egelmeers, Weckx, Van In, de Clippele, M. le Président, p. 1798.

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 1798.

ONTWERP VAN WET (Bespreking):

Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Algemene bespreking (voortzetting). — *Sprekers*: de heren Egelmeers, Weckx, Van In, de Clippele, de Voorzitter, blz. 1798.PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTER

M. Coen, secrétaire, prend place au bureau.

De heer Coen, secretaris, neemt plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.

De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 10 h 05 m.

De vergadering wordt geopend te 10 u. 05 m.

CONGES — VERLOF

M. le comte du Monceau de Bergendal, pour des devoirs professionnels; Mmes De Pauw-Deveen, empêchée; Coorens, MM. Grosjean et Delmotte, pour d'autres devoirs, et M. Vandersmissen, pour raison de santé, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce matin.

Afwezig met bericht van verhindering: graaf du Monceau de Bergendal, wegens beroepslichten; de dames De Pauw-Deveen, beler; Coorens, de heren Grosjean en Delmotte, wegens andere verplichtingen, en de heer Vandersmissen, om gezondheidsredenen.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

ONTWERP VAN WET HOUDENDE DE INRICHTING, DE BEVOEGDHEID EN DE WERKING VAN HET ARBITRAGEHOF

Voortzetting van de algemene beraadslaging

PROJET DE LOI PORTANT L'ORGANISATION, LA COMPÉTENCE ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR D'ARBITRAGE

Continuation de la discussion générale

De Voorzitter. — Wij zetten de behandeling voort van het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Het woord is aan de heer Egelmeers.

De heer Egelmeers. — Mijnheer de Voorzitter, heren ministers, geachte collega's, het is nu bijna drie jaar geleden dat de grondwetgever een nieuw artikel 107^{ter} aannam — om precies te zijn op 29 juli 1980 — waarbij de oprichting van een Arbitragehof in het vooruitzicht werd gesteld. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat dit Hof snel zou worden opgericht: zes maanden na de afkondiging zou het nieuwe artikel in werking treden.

De geboorte van dit Arbitragehof zou evenwel niet van een leien dakje lopen. In de omstandigheden die men kent, hebben allerlei gynaecologen, vroedmannen en vroedvrouwen de foetus onderzocht, te licht of te zwaar bevonden, er het uitzicht van veranderd, er het corpus van gewijzigd en ga zo maar door.

De onvoldragen vrucht werd constant bekritiseerd, niet zozeer op haar bestaan zelf, maar wel op de manier waarop ze nu zou bestaan.

Wat er ook van zij, vandaag en tijdens de komende dagen, zullen wij een grote sprong voorwaarts maken in de conceptie en de ontwikkeling van een Hof, dat belast zal worden met de regeling van bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende normgevende instanties die ons land sinds de staatshervorming van 1980 telt.

Omdat de praktijk van deze staatkundige hervorming ons na drie jaar het een en ander geleerd heeft over de niet altijd hoffelijke houding van deze verschillende normgevende lichamen ten opzichte van elkaar, wordt de nu in het verscheid zijnde oprichting van het Arbitragehof van allerlei zijden als een dringende noodzaak bestempeld.

Ook de Vlaamse socialistische partij is van mening dat er snel een arbitrerende instantie moet komen, die als opdracht zal hebben een einde te maken aan de veelvuldige robbertjes die het Parlement, de verschillende raden en de executieven onder mekaar zullen uitvechten, omtrent hun respectieve bevoegdheden.

Evenwel, hoe groot het besef omtrent de dringende noodzakelijkheid ook mag zijn, toch mag dit niet leiden tot overdreven haast. Haast en spoed zijn immers zelden goede raadgevers geweest.

Veel belangrijker is het feit dat aan het Arbitragehof van in het begin voldoende kansen en mogelijkheden worden geboden om zijn taak naar behoren te vervullen. Vóór alles, moet de hervorming « goed » zijn, eerder dan « snel ». In het licht van deze overwegingen heeft onze fractie besloten ook tijdens deze openbare bespreking van het voorliggende wetsontwerp haar amendementen te handhaven, die

ze reeds in de commissie heeft ingediend. Wij zijn namelijk in alle objectiviteit en eerlijkheid overtuigd van de deugdelijkheid van deze amendementen, iets wat trouwens door diverse commissieleden van de meerderheid werd beaamd. Wij vragen dan ook dat de leden van de Senaat, afgezien van hun aanhorigheid bij de meerderheid of de oppositie, deze amendementen in alle intellectuele eerlijkheid en objectiviteit zouden willen beoordelen en eventueel de moed zouden willen opbrengen om het voorliggende ontwerp te verbeteren in de zin, aangegeven in deze alternatieve voorstellen.

Bij de artikelsgewijze bespreking zal onze fractie haar standpunt verder toelichten, maar tijdens deze algemene bespreking past het dat wij deze vergadering inlichten over onze filosofie in verband met dit Arbitragehof en dat wij aanduiden op welke punten het voorliggende ontwerp onzes inziens kan en moet worden aangepast en verbeterd.

Volgende topics wensen wij vandaag te behandelen:

I. De bevoegdheid van het Arbitragehof, waar we volgende vragen zullen onderzoeken:

1. Wie mag een beroep tot nietigverklaring instellen?
2. Welke normen kunnen door het Arbitragehof getoetst worden?
3. Welke zijn de gronden tot nietigverklaring?

II. De procedure van de prejudiciële vragen, die wij afwijzen en waarvoor we een alternatief hebben uitgewerkt.

III. Tenslotte willen wij ingaan op de wijze waarop de leden van het Arbitragehof worden benoemd.

Omtrent de bevoegdheid van het Arbitragehof wens ik de volgende opmerkingen te maken.

Wie mag beroep tot nietigverklaring instellen?

Uit artikel 1, dat in die zin bevestigd wordt door artikel 51 van de officieuze coördinatie, blijkt dat alleen de regering en de respectieve executieven een annulatieberoep kunnen instellen.

In de commissie heb ik namens de SP een amendement ingediend, waarbij aan een minderheid in het Parlement en in de raden de mogelijkheid gegeven wordt om zich te verzetten tegen een bevoegdheidsoverschrijding vervat in een akte van wetgeving van de eigen normgevende vergadering, of tegen een bevoegdheidsoverschrijding van een andere normgevende instantie.

Verskillende elementen pleiten voor deze stelling.

Ten eerste, moet aan de oppositie in het Parlement en in de raden het recht — en waarom niet de plicht — worden geboden om op te komen tegen de onwettigheden van de eigen normgevende macht. De taakverdeling tussen oppositie en meerderheid in een parlementaire democratie brengt mee dat de meerderheid het beleid bepaalt en dat de oppositie er is om de zwakke punten in het gevoerde beleid aan te stippen. De oppositie het recht ontzeggen om op te komen tegen een onwettigheid, begaan door de meerderheid van dat orgaan, zou dit fundamenteel evenwicht en deze fundamentele regel van de parlementaire traditie op onduidelijke wijze verbreken.

Ten tweede, kan ook de vraag worden gesteld of de oppositie er altijd op vertrouwen mag dat de regering of de executieve van de eigen wetgevende macht er altijd waakzaam zal op toezien dat de andere wetgevende macht — of de met bijzondere of buitengewone machten beklede regering — niet buiten haar bevoegdheid treedt.

Men mag aannemen dat de oppositie daar niet altijd op vertrouwen kan. De coalitie die de meerderheid vormt in de ene vergadering, kan immers ook de meerderheid vormen in de andere vergadering. Een executieve kan, geïnspireerd door de partijbureaus van de coalitie, zich schikken naar de regering, of omgekeerd. De regering kan een beleid van een executieve dulden, naargelang dat voor de coalitie het beste uitkomt. De minderheid in de wetgevende vergadering kan alsoo verschijnen als de groep die werkelijk voor de vrijwaring van de eigen bevoegdheid opkomt door een beroep te doen op het Arbitragehof tegen een wetgevende akte van een andere wetgevende macht die een inbreuk pleegt op de bevoegdheid van de Staat, de gemeenschap of het gewest waartoe de minderheid behoort.

Geeft men de minderheid geen bevoegdheid om een annulatieberoep bij het Arbitragehof in te stellen, dan zal die minderheid verplicht zijn een prejudicieel geschil te construeren om toch de zaak voor het Arbitragehof te brengen. Hiervan zijn er voorbeelden in het verleden.

Ten derde, is er geen goede reden — en zeker geen democratische of juridische — om een minderheid dit recht te onzeggen. In de commissie verklaarde de regering, hierin gevolgd door haar meerderheid, dat zij de bedoeling heeft het evenwicht tussen de verschillende machten te waarborgen. Ik verwijs naar pagina 102 van het verslag. Onze fractie is evenwel van mening dat de door de regering gekozen oplossing, waarbij alleen de regering en de

executieven een annulatieberoep mogen instellen, precies het evenwicht tussen de uitvoerende en de wetgevende macht verstoort.

In een periode waarin onder andere met de volmachten, maar ook in andere vlakken, de uitvoerende macht steeds meer bevoegdheden en macht naar zich toetrekt, zouden wij, als senatoren, op onduidelijke wijze mee verantwoordelijk zijn voor een nieuwe hold-up op onze bevoegdheden, indien wij onszelf een dergelijk recht zouden onttrekken.

Ten vierde en tenslotte, stel ik met genoegen vast dat ook senatoren van de meerderheid, onder meer senator De Bondt, publiek dezelfde stelling belijden.

In een interview in een krant zegde collega De Bondt enkele dagen geleden, letterlijk «dat ook hij vindt dat een minderheid een annulatieberoep moet kunnen indienen».

Welke normen kunnen worden getoetst?

In het ontwerp dat door de commissie is aangenomen, kan alleen de wet en het decreet worden getoetst aan de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Onze fractie is van oordeel dat deze opsmoering te beperkend is en dringt met klem erop aan dat ook de koninklijke besluiten, die vastgesteld zijn op grond van bij de wet toegekende bijzondere of buitengewone machten, door het Arbitragehof getoetst zouden worden aan de vastgestelde bevoegdheidsverdeling.

Verscheidene argumenten pleiten voor deze stelling: ten eerste, schijnt de regering van het regeren met volmachten steeds meer de regel en steeds minder de uitzondering te maken. Bovendien is zij steeds vager in de omschrijving van de haar toegekende volmachten, waardoor haar macht steeds maar op oncontroleerbare wijze uitbreiding neemt.

Dit is zeer belangrijk en tegelijk zeer gevaarlijk, omdat de regering hiermede haar eigen systeem van toetsing ondermijnt. Immers, indien in een wet een bepaling voorkomt die aan de regering machtiging geeft precies omschreven aangelegenheden te regelen, die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, bijvoorbeeld in de programmawet, dan kan die bepaling door het Arbitragehof worden vernietigd of ter gelegenheid van een prejudicieel geschil ongeldig verklaard, in de hypothese dat de ongeldigheid van het koninklijk besluit voor de Raad van State of voor de gewone rechter weer opgeworpen wordt. Wanneer echter de wetgever een in algemene termen gestelde machtiging geeft aan de regering om aangelegenheden te regelen die normaal bij wet geregeld worden — zoals in een wet die bijzondere of buitengewone machten toekent, — dan kan het zijn, om reden van het ten dele onbepaald gebleven zijn van de toegewezen, normaal tot de wetgevende macht behorende materies, dat de regering zich gerechtigd acht zich te gaan bewegen op gebieden waarvan kan worden beweerd dat zij behoren tot de wetgevende bevoegdheden van de gemeenschappen of van de gewesten. In dat geval moeten die koninklijke besluiten of besluitwetten, gesteund op de in vage termen gestelde wet tot toewijzing van bijzondere of buitengewone machten aan de regering door het Arbitragehof kunnen worden getoetst op hun conformiteit met de bevoegdheidsverdeling gedaan door de Grondwet en de wet van 8 augustus 1980.

Een tweede reden om de volmachtbesluiten te laten toetsen aan de wetten op de bevoegdheidsverdeling is dat de overdracht van wetgevende bevoegdheid naar de regering toe, de gewesten en de gemeenschappen niet mag beroven van de bescherming die het Arbitragehof biedt. Het is het Arbitragehof en niet de Raad van State of de gewone rechter, dat op grond van artikel 107 van de Grondwet, deze bescherming moet geven. De grondwetgever heeft immers geoordeeld dat het past dat deze bescherming wordt gegeven, niet door de gewone rechter of de Raad van State, maar wel door een speciaal door hem ingestelde rechtbank: namelijk het Arbitragehof.

Ten derde, pleit de eenheid van de interpretatie van de grondwettelijke bepalingen en van de wetten van 8 en 9 augustus 1980, voor een toetsing van de volmachtbesluiten. Dit kan worden afgeleid uit het feit dat het Arbitragehof niet is opgedeeld in verschillende kamers, ook niet is opgedeeld op grond van het taalgebruik, of op grond van de localisatie van een zaak in één of ander taalgebied.

Immers, indien een betwisting bestaat over de vraag of een koninklijk besluit of besluitwet, op grond van een wet die bijzondere buitengewone machten toekent aan de regering, wel in overeenstemming is met de regelen die de wetgevende macht verdelten over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en indien wordt aangenomen dat die betwisting zal worden beslecht door de gewone rechter, de Raad van State, of het Rekenhof, dan worden van al de

betrokken grondwettelijke bepalingen en van de wetten van augustus 1980, vier uiteenlopende interpretaties mogelijk. De wet op het Arbitragehof moet dat verhinderen door in de toetsing van volmachtbesluiten te voorzien.

Ten vierde, kan men in de rechtspraak van het Hof van Cassatie omtrent de aard van de volmachtbesluiten geen valabel argument vinden om de toetsing van deze besluiten af te wijzen. Zoals men zich zal herinneren, heeft de Raad van State in zijn advies op het wetsontwerp nr. 702 verwezen naar deze rechtspraak om de toetsing van deze besluiten niet toe te wijzen aan het Arbitragehof, maar wel aan de gewone rechter en aan de afdeling administratie van de Raad van State. Volgens deze rechtspraak zijn besluiten en besluitwetten genomen op grond van een wet die buitengewone of bijzondere machten toekent aan de regering geen akten van de wetgevende macht, maar handelingen van de uitvoerende macht, waardoor artikel 107 van de Grondwet onverminderd van toepassing zou blijven. Onze fractie wenst deze rechtspraak niet te negeren.

Met het oog op de eenheid van interpretatie van de regelen tot verdeling van de wetgevende macht, moet evenwel worden aanvaard dat de wetgever op dit beginsel een uitzondering kan maken door het Arbitragehof met deze opdracht te belasten.

Ten vijfde, is het niet opportuun de voorbereidende werkzaamheden in verband met de wijziging van artikel 107ter als tegenargument te gebruiken om deze toetsing af te wijzen en zich met andere woorden te houden aan de bevoegdheid van de gewone rechter en van de afdeling administratie van de Raad van State, op grond van artikel 107 van de Grondwet.

Wat laat ons toe deze stelling aan te kleven?

a) Artikel 107ter bevat slechts het strikte minimum: onder meer het beginsel van de oprichting van het Arbitragehof, en een in algemene termen geformuleerde opdracht van het Hof.

Voor de rest wordt alles overgelaten aan de wetgever. Er is dus een grote ruimte gelaten voor de wetgever om de hele organisatie en bevoegdheid van het Hof te regelen.

b) De wetgever moet zich bij de interpretatie van artikel 107ter spiegelen aan de interpretatiemethode die door het Europese Hof van Justitie wordt gevolgd. Deze methode is bekend onder de benaming «teleologische methode» of anders gezegd de «methode van het nuttig effect». Op basis van deze methode worden onzekere elementen of onduidelijkheden van een wettelijke regel aangevuld door na te gaan wat vereist is om de te interpreteren regel zijn volle nuttig effect te geven.

Deze methode wordt ook in het Belgisch recht gebruikt in verband met de interpretatie van artikel 67 van de Grondwet.

Op basis van deze methode heeft men de bevoegdheid van de Koning, om ter uitvoering van een wet verordeningen vast te stellen — ik verwijs naar artikel 67 van de Grondwet — zo opgevat, dat deze bevoegdheid ook bevat de bevoegdheid om uit eigen beweging zodanige verplichtingen bij verordeningen op te leggen als noodzakelijk is om de wet of de bepalingen ervan nuttig effect te geven.

Deze interpretatie is in het verleden ook in de rechtspraak bevestigd. Ik verwijs hier naar het identiteitskaartenarrest van het Hof van Cassatie van 18 november 1924.

Welnu, de inhoud van artikel 107ter kan ook bepaald worden aan de hand van deze interpretatiemethode van het nuttig effect.

Immers, de eenheid van interpretatie van de regelen tot verdeling van de wetgevende macht kan maar worden gevrijwaard, indien bij uitzondering de toetsing van de conformiteit van de besluiten en besluitwetten vastgesteld op grond van een wet tot toewijzing van bijzondere of buitengewone machten aan de regering, aan de hoven en de rechtbanken en aan de Raad van State onttrokken wordt en voorzien wordt in de uitsluitende bevoegdheid van het Arbitragehof.

c) De regering, hierin gevolgd door haar meerderheid, heeft in de commissie opgeworpen dat artikel 107 van de Grondwet niet werd gewijzigd en dat om die reden de gewone rechter en de Raad van State bevoegd blijven voor de toetsing van de volmachtbesluiten aan de wetten op de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Sinds de ervaring met de grondwetsherzieningen van 1970 en 1980, is deze restrictieve opvatting over wat zo'n grondwetswijziging kan inhouden, voorbijgestreefd. Uit deze ervaring blijkt duidelijk dat, indien de preconstituante een grondwetsartikel aanduidt als vatbaar voor wijziging, dat in die machtiging ook begrepen is de impliciete bevoegdheid om bijkomend datgene te wijzigen wat nodig is om nuttig effect te geven aan de aanpassing van bestaande regelen en dus ook aan de invoering van nieuwe instellingen.

Hiervan kan ik vele voorbeelden geven uit de grondwetgevende praktijk. Professor Senelle stelt uitdrukkelijk in zijn boek over de grondwetsherziening van 1968-1971 dat: «de machtiging om een artikel 3bis in te voegen in de Grondwet en artikel 23 van de Grondwet te wijzigen, in werkelijkheid een machtiging inhield om de essentie van de taalwetgeving in de Grondwet vast te leggen en het instellen van de cultuurautonomie mogelijk te maken».

Ook het invoegen in het grondwetsartikel 3ter, van artikel 59bis en van artikel 108ter, is een bijzonder goed voorbeeld van extensieve interpretatie van een machtiging tot herziening die slechts op enkele artikelen betrekking had, maar die door de grondwetgevers voldoende werd geacht om een heel nieuwe regeling uit te werken voor de problemen die alsdan nog veel omvattender en delicaat bleken te zijn dan toen de preconstituante hem bij wege van die slechts op twee artikelen slaande machtiging tot herziening, opdracht gaf om een oplossing voor die problemen te vinden.

Bij het vorm geven van die nieuwe regeling heeft de grondwetgever ook niet gearzeld in die machtiging begrepen te achten de bevoegdheid om de artikelen van de Grondwet, waarvan de wijziging niet uitdrukkelijk door de preconstituante in uitzicht was gesteld, toch te wijzigen in die mate dat zulks voor de uitwerking van de nieuwe regeling nodig werd geacht. De laatste grondwetsherzieningen tonen dus aan dat de grondwetgever als vanzelf gehandeld heeft volgens de overtuiging dat de leer van de *implied powers* vanzelfsprekend ook op artikel 131 van de Grondwet van toepassing is — dit artikel 131 regelt de grondwetswijziging — en dat also de machtiging welke een preconstituante geeft om op een punt in een behoefte tot aanpassing van het staatsbestel te voorzien, uiteraard begrepen is de toewijzing aan de grondwetgever van zoveel bevoegdheid als vereist is om die machtiging volle uitwerking te geven, met andere woorden om zoveel aan het grondwettelijk systeem te wijzigen als nodig is om een gepaste regeling tot stand te brengen met betrekking tot de aangelegenheid welke aanleiding was tot het geven van de machtiging.

d) In de commissie werd door de regering ook gesteld dat artikel 107 van de Grondwet geen impliciete wijziging kan ondergaan hebben door de aanneming van artikel 107ter, omdat volgens de regering impliciete wijzigingen van een grondwetsartikel niet mogelijk zijn.

In de grondwetgevende praktijk zijn evenwel voldoende voorbeelden te vinden die deze stelling ontkrachten. We noemen er slechts twee op:

Zo is de toekenning van echte wetgevende macht aan de cultuurgemeenschappen een voorbeeld van impliciete wijziging van artikel 26 van de Grondwet; dit artikel bepaalt dat de wetgevende macht toekomt aan de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat;

Er is tevens een impliciete wijziging gebrácht aan artikel 68 van de Grondwet door artikel 59ter, paragraaf 2, eerste lid, punt III, van de Grondwet. Deze impliciete wijziging werd nadien geëxpliciteerd door de wet van 20 januari 1978, betreffende de internationale culturele samenwerking.

Dit zijn geen alleenstaande voorbeelden, want in onze schriftelijke toelichting bij onze amendementen, hebben wij nog andere voorbeelden genoemd van impliciete wijziging.

e) Tenslotte oordelen wij het niet opportuun dat aan de voorbereidende werkzaamheden van artikel 107ter te veel aandacht zou worden besteed en vinden wij dat al datgene wat toen is gezegd en verklaard werd, moet worden gezien in het politieke kader en de omstandigheden van dat moment.

Immers, uit de uiterst beknopte en in algemene bewoordingen gestelde tekst van artikel 107ter over het Arbitragehof, blijkt duidelijk dat de gegeven machtiging aan de wetgever de grootste vrijheid van beslissingsbevoegdheid heeft gelaten.

De bedoeling was duidelijk op die wijze het oplossen van de problemen die de oprichting van het Arbitragehof schenen te zullen meebrengen naar later te verschuiven.

De risico's en het tijdverlies dat een grondig debat over het Arbitragehof had kunnen veroorzaken, heeft de regering immers willen vermijden om twee redenen: ten eerste, omdat de organisatie van het Arbitragehof niet meteen behoorde tot de voor de partijen echt belangrijke problemen waarvan de oplossing niet kon worden uitgesteld; ten tweede, omdat de regering er toen met een wanhopige verbetering alles opzette om toch maar die wet op de staatsvorming door het Parlement te duwen.

Daaruit mag worden afgeleid dat niet alle parlementaire verklaringen die tijdens de grondwetsherziening van 1980 werden

afgelegd als strak verbindend moeten worden beschouwd, maar heel vaak als vrijblijvend.

Daartoe wordt de volle verantwoordelijkheid voor wat het Arbitragehof zal worden, gelegd op de wetgever, zoals aangeduid wordt in artikel 107ter, paragraaf 2. Aan de wetgever is dan ook de grootste vrijheid van beslissingsbevoegdheid gegeven om de organisatie van het Arbitragehof zo te bepalen dat het volle effect bereikt wordt van wat met de oprichting van het Arbitragehof wordt bedoeld, namelijk de eenheid in de rechterlijke interpretatie te verzekeren van de in de Grondwet en in de wetten van augustus 1980 opgenomen regelen tot bevoegdheidsverdeling.

Welke zijn de gronden van nietigverklaring?

Een derde element waar ik in deze algemene bespreking dieper wil op ingaan, betreft de gronden van nietigverklaring. Zoals men weet bevatten de wetten van 8 en 9 augustus 1980 regels die de bevoegdheden van de diverse organen omschrijven enerzijds en procedureregels anderzijds.

In zijn advies bij het voorontwerp van het huidig ontwerp 246 vindt de Raad van State dat een beroep op het Arbitragehof tegen een wet of decreet slechts kan worden gegrond op bescherming van een bevoegdheidsregel en niet van een procedureregeling. Het aan de Senaat voorgelegde ontwerp vermeldt de niet-naleving van een voorgeschreven vorm niet meer als een grond tot ongeldigverklaring van een wet of decreet. De commissie heeft op dit stuk het voorgelegde ontwerp gevolgd. Onze fractie is van mening dat dit een goede oplossing is in de mate dat daardoor niet wordt uitgesloten dat het Arbitragehof in het niet-naleven van een vormvoorschrift een voldoende grond tot een geldigverklaring van een wet of een decreet vindt, maar dat, omdat de wet op het Arbitragehof niets daaromtrent bepaalt, het aan het Hof zelf wordt overgelaten om door zijn jurisprudentie de vormvoorschriften aan te wijzen waarvan de overtreding ongeldigheid van een wet of decreet medebrengt. Het ware inderdaad verkieslijker de oplossing van de vraag welke vormvoorschriften en welke niet, over te laten aan de jurisprudentie politiek van het Arbitragehof. Bij wijze van vergelijking kan men wijzen op artikel 14 van de wet op de Raad van State, waarin het aan de afdeling administratie overgelaten wordt te bepalen wat substantiële vormvoorwaarden zijn en in welke gevallen de overtreding van een regel in substantiële formaliteit oplegt, een voldoende grond voor vernietiging van een administratieve beslissing oplevert.

Enkele woorden nu over de procedure van de prejudiciële vragen. Onze fractie heeft tijdens de commissiebesprekingen reeds haar afkeer verduidelijkt ten aanzien van de techniek van de prejudiciële vragen, zoals neergelegd in de artikelen 8 tot en met 14 van de officieuze coördinatie. Vermits het hier gaat om een belangrijke pijler van de procedure om bevoegdheidsgeschillen op te lossen, wensen wij ook onze argumentatie om dit systeem te wijzigen, opnieuw naar voor te brengen in deze algemene bespreking. De reden waarom wij artikel 8 tot en met 14 amenderen, is het rechtstreeks gevolg van de amendering van de artikelen 15 en 16 van de officieuze coördinatie.

Deze twee laatste artikelen voorzien in een regeling waarbij het Arbitragehof steeds zitting houdt in een bijzondere formatie die is samengesteld uit zeven rechters, zijnde een voorzitter en drie rechters van iedere taalgroep. Het voorzitterschap wisselt jaarlijks, waardoor een taalgroep gedurende één jaar over de meerderheid in de zetel beschikt.

Onze fractie wenst zich met klem tegen deze regeling te verzetten, omdat zij afbreuk doet aan het beginsel van de pariteit binnen het Arbitragehof, een beginsel dat steeds als grondslag heeft gediend voor de organisatie en de besluitvorming ten aanzien van de bevoegdheidsconflicten.

Zo is dit beginsel reeds terug te vinden in de wet van 3 juli 1971, die in de Raad van State een afdeling bevoegdheidsconflicten oprichtte. Wij wensen dit beginsel van de pariteit te handhaven voor de besluitvorming en dus voor de rechtsprekende formatie om de volgende redenen:

a) Het voorstel van de regering is gebaseerd en gecopieerd op de wijze waarop het Europees Hof van Justitie de eenheid in de toepassing van het Europees recht door de nationale rechters met goed gevolg zeker stelt.

Bij deze techniek van prejudiciële vraagstelling is de rechterlijke instantie aan wie de vraag gericht is, steeds verplicht zelf in een gemotiveerd antwoord de strekking te bepalen van de normen die moeten worden geïnterpreteerd, zodat op basis van dit antwoord, de vraagstellende rechter een beslissing kan nemen.

Deze verplichting om een antwoord te geven, veronderstelt uiteraard dat binnen de rechtsprekende instantie aan wie de vraag

gesteld wordt — *in casu* het Hof van Luxemburg — een meerderheid zich uitsprekt voor een bepaalde interpretatie. Als deze verplichting een uitspraak te doen wordt opgelegd aan een paritair samengesteld rechtsprekend orgaan, is het niet denkbeeldig dat dit orgaan zich in twee helften verdeelt en dat er dus geen meerderheid tot stand komt om te oordelen over de interpretatie van een bepaalde norm en dat er dus geen uitspraak is.

De regering heeft dit probleem opgelost door de pariteitsregel te laten schieten. Onze fractie is van mening om de reeds eerder aangegeven redenen dat dit een slechte oplossing is.

De regering zet de zaken immers op hun kop; omdat de door haar gekozen procedure van prejudiciële vraagstelling niet klopt met het belangrijke beginsel van de pariteit, laat ze eenvoudig het beginsel schieten, om haar procedure te kunnen behouden.

Wij zijn van mening dat men best omgekeerd te werk gaat, waarbij men het essentiële beginsel van de pariteit behoudt en vervolgens zoekt naar een procedure, die wel verenigbaar is met dit beginsel.

b) Een tweede reden om het beginsel van de pariteit te behouden, hangt samen met de aard en de gevolgen van de grondwetsherziening van 1970.

De essentiële hervorming van het staatsbestel, verwezenlijkt door de grondwetsherziening van 1970, bestaat hierin dat de twee cultuurgemeenschappen niet alleen als politieke entiteiten erkend zijn geworden, maar vooral dat ze gezamenlijk als gelijken — dit wil zeggen met een gelijk politiek gewicht — het staatsgezag uitoefenen. In het Parlement wordt het politiek gewicht gelijk gemaakt door artikel 38bis van de Grondwet; met betrekking tot de alarmbel in de Ministerraad gebeurt dit door artikel 86bis van de Grondwet dat een gelijk aantal Nederlandstalige en Franstalige ministers voorschrijft.

Sinds 1970 gebeurt het gezamenlijk uitgeoefend staatsgezag steeds op gelijke voet. Daarom wordt voor het Arbitragehof terecht bepaald dat er slechts één enkele, tweetalige formatie, verplicht bestaat uit vertegenwoordigers van beide taalgroepen. Het is immers evident dat sinds de staatshervorming van 1970, het gezamenlijk uit te oefenen gezag tot rechtspreken, door de twee taalgroepen moet worden uitgeoefend met gelijk gewicht dit wil zeggen in gelijk aantal.

c) Een derde reden is hierin gelegen dat sinds de staatshervorming van 1980, consequent het systeem is afgewezen waarin de organen van het centraal gezag door direct ingrijpen de werking zouden kunnen ongedaan maken van de beslissingen die door de gewesten en gemeenschappen in eigen gezagskring kunnen worden genomen. Sinds 1980 hebben de vertegenwoordigende lichamen van de gewesten en de gemeenschappen immers een eigen soeverein politiek gezag. De toetsing van hun akte van rechtgeving is net als voor de nationale wetgever het geval is, voorbehouden aan het Arbitragehof. Het is dan ook tegenstrijdig, enerzijds de gewesten en gemeenschappen soeverein gezag te geven, en anderzijds de beslissingen van die gewesten of gemeenschappen te onderwerpen aan het gezag van een rechtsprekend orgaan dat als taak heeft deze soeverein genomen beslissingen te toetsen aan de normen die hun die soevereiniteit verlenen, terwijl in dat rechtsprekend orgaan de meerderheid wordt gevormd door leden van de andere gemeenschap.

d) Ten vierde, is de regeling zonder pariteit, zoals voorgesteld door de regering, in de praktijk niet houdbaar. In onze schriftelijke toelichting hebben wij aangeduid wat voor praktische problemen deze regeling met zich zou brengen. Het volstaat in deze algemene bespreking er enkele te noemen: wat zou het gezag zijn van een arrest van het Arbitragehof, beslissend in een formatie met een Franstalige voorzitter en dus met een Franstalige meerderheid, waarbij een annulatieberoep verworpen wordt van de Vlaamse executieve tegen een decreet van de Franse gemeenschapsraad om Franse scholen in het Nederlands taalgebied op te richten? Men zou dit voorbeeld ook kunnen omdraaien, en de vraag stellen, wat het gezag zou zijn van een arrest geveld door een Nederlandstalige meerderheid, waarbij datzelfde decreet vernietigd wordt.

Verder zijn wij eerder geneigd te geloven dat een meerderheid in het Arbitragehof heel dikwijls niet aan de verleiding zou kunnen weerstaan om haar opvattingen toch maar door te drukken, erop speculerend dat de andere taalmeerderheid niet zo gauw een kans zal krijgen om een andere beslissing te nemen; die meerderheid zou er tevens kunnen op speculeren dat een nieuwe meerderheid er zal tegen opzien om, tegen de rechtsprekende tradities in de reeds gevestigde rechtspraak om te gooien en meteen rechtsonzekerheid te doen ontstaan, vooral omdat rechterlijke instanties precies als taak hebben de rechtszekerheid te bevorderen.

De jaarlijkse wisseling van de meerderheid in het Arbitragehof, gekoppeld aan de termijn van een jaar om het annulatieberoep in te stellen, maakt allerlei manoeuvres mogelijk. Soortgelijke manoeuvres

zijn ook denkbaar in verband met de prejudiciële beroepen waar pleiters ook hun moment kunnen kiezen. Men moet immers niet veel verbeelding hebben om aan te nemen dat de datum van de indiening van een annulatieberoep bij het Arbitragehof, of van het aanhangig maken van een prejudiciële vraag, bepalend is voor de oplossing van de beide kwesties, vermits men op voorhand weet welke meerderheid de behandeling van de zaak zal krijgen.

Tenslotte moet men voor ogen houden dat de termijnen binnen welke het Arbitragehof de zaak moet afhandelen geen termijnen van verval zijn maar van orde, dit wil zeggen, zij binden niet echt.

Vanuit dat standpunt is het niet helemaal denkbeeldig dat de voortgang van de instructie van een zaak bepaald wordt door de bekommernis een bepaalde meerderheid de kans te geven de zaak te beslissen.

Het is dus duidelijk dat met de regeling die aan een bepaalde taalgroep de meerderheid in een rechtsprekende formatie geeft gedurende een bepaalde periode, de goede werking van het Arbitragehof in gevaar kan komen en in ieder geval aanleiding zal geven tot verdenkingen die onvermijdelijk het gezag van het Arbitragehof zullen ondermijnen.

Omdat de in het ontwerp voorgestelde regeling van de prejudiciële vraag, gecombineerd met het loslaten van het principe van de pariteit, onoverkomelijke bezwaren oproept van allerlei aard, verdedigt onze fractie een andere techniek van prejudicieel beroep. Deze techniek werd uitvoerig toegelicht in de tekst van onze amendementen op de artikelen 7 tot en met 16 van de officieuze coördinatie.

Bij deze nieuwe techniek wordt voorzien in een prejudicieel cassatieberoep bij het Arbitragehof tegen een interlocutoir arrest of vonnis, ook tussenvonnis genoemd, dat in laatste aanleg werd uitgesproken. Schematisch ziet deze regeling er als volgt uit.

Nemen we het volgende geval als voorbeeld. Een partij stelt voor de rechtbank van eerste aanleg een vordering in die een decreet als rechtsgrond heeft. De tegenpartij doet als exceptief verweer gelden dat het decreet werd vastgesteld in strijd met de bevoegdheidsverdeling, zoals neergeschreven in de wetten van augustus 1980 en vraagt met andere woorden de nietigheid van het decreet vast te stellen.

De rechtbank kan op twee manieren beslissen over het exceptief verweer:

- 1) Ofwel bij tussenvonnis of interlocutoire beslissing;
- 2) Ofwel bij de eindbeslissing.

Nemen we de twee hypothesen onder ogen:

Bij interlocutoire beslissing zijn er drie mogelijkheden:

Ten eerste, de rechtbank wijst het exceptief verweer af, omdat het decreet niet de grondslag aflevert voor wat de aanlegger vordert. In dit geval is er cassatieberoep bij het Arbitragehof. Ten tweede, de rechtbank wijst het exceptief verweer af, omdat ze vindt dat het decreet werd vastgesteld door het bevoegd decreetgevend lichaam. De verweerder kan niet naar het Arbitragehof, maar wel naar het hof van beroep. Ten derde, de rechtbank aanvaardt het verweer, omdat ze vindt dat het decreet werd vastgesteld door een niet-bevoegd zijnde decreetgevende instantie. De aanlegger kan niet naar het Arbitragehof, maar wel naar het hof van beroep.

De reden waarom we in de laatste twee gevallen de in het ongelijk gestelde partij eerst verwijzen naar het hof van beroep, en niet meteen naar het Arbitragehof, is de volgende. Het is immers gewenst dat het gestelde bevoegdheidsprobleem tweemaal voor een rechtbank wordt behandeld om pas nadien voor het Arbitragehof te komen.

Het hoort immers tot de voordelen van het Amerikaans systeem van de toetsing van de wet aan de Grondwet — het zogenaamd diffuus systeem — dat opeenvolgend de verschillende rechters van de gerechtelijke hiërarchie zich reeds hebben uitgesproken over een grondwettelijk probleem, vooraleer de *Supreme Court* de zaak aanvat op het ogenblik dat het probleem «rijp» is voor een oplossing.

Maar laten wij terugkomen op onze procedure. Het hof van beroep kan ten aanzien van het ingesteld hoger beroep tegen het tussenvonnis doen wat de eerste rechter deed:

a) Het hof van beroep wijst het exceptief verweer af, omdat het decreet niet de grondslag aflevert voor wat de aanlegger vordert. In dit geval is er geen cassatieberoep bij het Arbitragehof;

b) Het hof van beroep wijst het exceptief verweer af omdat het vindt dat het decreet werd vastgesteld door een bevoegd decreetgevend lichaam. De verweerder kan in dit geval naar het Arbitragehof;

c) Het hof van beroep aanvaardt het verweer, omdat het vindt dat het decreet werd vastgesteld door een niet-bevoegd zijnde decreetgevende instantie. De aanlegger kan in dit geval eveneens naar het Arbitragehof.

Tweede hypothese: de rechtbank van eerste aanleg beslist over het exceptief verweer in haar eindvonnis.

De procedure verloopt anders in deze hypothese. Indien een partij niet akkoord gaat met het eindvonnis van de rechtbank van eerste aanleg, kan ze beroep aantekenen bij het hof van beroep. Dit hof van beroep kan op twee manieren beslissen:

Ten eerste, indien het hof oordeelt dat het decreet beslissend is om de aanspraken van de partijen op hun waarde te beoordelen, zal het hof bij interlocutoir vonnis moeten beslissen of het decreet conform de bevoegdheidsregeling uitgevaardigd is of niet. Tegen dit tussenvonnis is prejudicieel beroep mogelijk bij het Arbitragehof.

Ten tweede, indien het hof van beroep van oordeel is dat het decreet niet relevant is om de aanspraken van de partijen op hun waarde te oordelen, zal het hof best dit verweer afwijzen in haar eindbeslissing. Tegen deze eindbeslissing is een cassatieberoep mogelijk bij het Hof van Cassatie, en niet bij het Arbitragehof. Dit cassatieberoep wordt dan gegrond op de stelling dat het decreet wel beslissend is voor het bepalen van de rechten en plichten van de partijen.

De beslissing van het Hof van Cassatie kan twee richtingen uitgaan:

Het Hof van Cassatie kan twee dingen doen: het kan de opvatting van het hof van beroep bijvallen en oordelen dat het decreet zonder belang is. Daarmede is het probleem definitief opgelost en spreekt het vanzelf dat geen cassatieberoep mogelijk is bij het Arbitragehof. Het Hof van Cassatie kan evenwel oordelen dat het decreet wel beslissend is om over de rechten en plichten van de partijen te oordelen. In dat geval moet het Hof van Cassatie, staande voor het verweer dat het decreet niet had mogen worden toegepast omdat het ongeldig is, bij interlocutoir arrest een uitspraak geven over dat verweer.

Tegen dat interlocutoir arrest is wel beroep mogelijk bij het Arbitragehof. De uitspraak over de geldigheid of ongeldigheid van het decreet zal na terugwijzing van de zaak naar het Hof van Cassatie, dat Hof toelaten haar cassatiearrest vast te stellen.

Laten we na de beschrijving van dit alternatief voorstel terugkomen tot ons uitgangspunt, namelijk de vereiste van de pariteit en de moeilijkheden die dat meebrengt om tot een beslissing te komen.

Wat doet het Arbitragehof in ons systeem met de ingediende beroepen?

Indien er een meerderheid tot stand komt, is er uiteraard geen probleem, want dan heeft men een beslissing.

Indien er geen meerderheid tot stand komt, kan er met ons systeem toch nog een echte beslissing worden genomen, in tegenstelling met het voorgestelde systeem van de regering, omdat dat laatste systeem een antwoord verlangt, dat in geval van staking van stemmen niet kan worden gegeven.

Met het systeem van het cassatieberoep integendeel is het zo, dat, indien er geen meerderheid is om de geldigheid of ongeldigheid van een norm vast te stellen, het niet de geldigheid, maar de gelding van de omstreden wetgevende akte is die bevestigd wordt. Dat betekent met andere woorden dat de omstreden wetgevende akte toegepast wordt, maar dat de vraag naar de geldigheid open wordt gelaten.

Het cassatieberoep wordt dan steeds verworpen, zelfs als de strekking ervan is de geldigheid van de norm door het Arbitragehof te doen erkennen, maar in het dispositief van het arrest wordt de gelding van de betwiste rechtsregel bevestigd. Omdat het probleem van de geldigheid van de norm geen oplossing heeft gekregen, blijft het dus mogelijk in de toekomst het probleem met een nieuwe zaak bij het Arbitragehof aanhangig te maken, zonder dat een vorig arrest als een precedent moet worden beschouwd.

Tenslotte wensen wij nog te wijzen op een essentiële component van de door onze fractie voorgestelde regeling en dat is, met name, de bevoegdheid voor ieder rechter die aan de behandeling van de zaak in het Arbitragehof heeft deelgenomen, zijn opmerkingen aan het arrest toe te voegen. Dit systeem is geïnspireerd op het Amerikaans systeem van de *dissenting opinion*.

Door dit systeem, kan de rechtszaak worden opengetrokken, wat nodig is om bepaalde verdenkingen zoals we die reeds eerder bij onze kritiek op het regeringsontwerp naar voor brachten, te voorkomen. Meer bepaald ook omdat in het ontwerp geen advocaten-generaal zijn opgenomen, wier adviezen er gemeenlijk toe strekken de

verschillende aspecten en problemen van de zaak en de mogelijke oplossingen in hun advies te bespreken.

De mogelijkheid om opmerkingen te maken verplicht de rechters hun verantwoordelijkheid op duidelijke wijze op te nemen. Ze maken het de groepen in het Hof moeilijk om gewoon collectief aan machtsuitoefening te doen, zonder zich echt te moeten rechtvaardigen. Ze maakt het blokkeren van het tot-stand-komen van een meerderheid moeilijk. *Dissenting opinions* beschermen immers de minderheid, zodat de meerderheid er echt rekening mee moet houden, en ze geven de rechtsleer de gelegenheid om dieper op de arresten in te gaan en de rechtspraak van het Hof via kritiek te verbeteren. Opmerkingen van de rechters bepalen eveneens het juiste gezag van het arrest in zaken die hele gemeenschappen aanbelangen en waar de precieze waarde van een oplossing moet kunnen worden beoordeeld. Een arrest dat met ruime meerderheid vastgesteld wordt, zal daardoor groot gezag verwerven, vooral indien de afwijkende mening van een rechter als weinig overtuigend overkomt. Omgekeerd zal niet de indruk van een stevige oplossing gegeven worden als twee of drie rechters stevige argumenten aanvoeren om de waarde van het arrest te relativiseren.

Mijnheer de Voorzitter, collega's, uit het voorgaande kunnen we concluderen dat de voordelen van het systeem van het prejudicieel cassatieberoep legio zijn en we willen ze voor u nog eens opsommen.

In de eerste plaats kan met een paritair samengestelde rechtsprekende formatie van het Arbitragehof in ons systeem toch formeel een beslissing worden genomen, ook al is in die formatie geen meerderheid tot stand gekomen. Immers, ook in het geval van staking van stemmen loopt de procedure uit op een arrest dat de verdere afwikkeling van de rechtszaak mogelijk maakt, in tegenstelling met het vragensysteem van de regering dat slechts op vervelende leegte uitloopt. Immers, indien er in ons systeem geen meerderheid is om het cassatieberoep toe te wijzen, noch om het af te wijzen, dan wordt hiermee in geen geval bewaard dat de oplossing verkeerd is.

Het arrest van het Arbitragehof in ons systeem zegt slechts dat de beslissing blijft gelden van het tussenvonnis en zegt niet dat de beslissing goed of slecht is.

Bovendien sluit ons systeem de verdenking uit, dat de beslissing genomen is op basis van communautaire motieven, of wordt vermeden dat de draagwijdte van de beslissingen een vals beeld oplevert. Het prejudicieel cassatieberoep heeft ook als voordeel dat iedereen verplicht wordt, maar eveneens de kans krijgt, om de problemen duidelijk naar eigen opvatting te stellen, meer bepaald ook de partijen, inclusief het openbaar ministerie, wat totaal anders is bij het systeem van de prejudiciële vragen waar men volledig afhangt van de discretionele bevoegdheid van de vragenstellende rechter.

Het voorgestelde systeem heeft ook het voordeel dat, vooraleer het Arbitragehof te oordelen heeft, partij en rechters reeds verplicht zijn geweest de problemen te stellen en te ordenen en opinies met argumenten naar voor te brengen.

Tenslotte heeft de regel dat alleen tussenarresten en vonnissen in laatste aanleg voor prejudicieel cassatieberoep in aanmerking komen, tot gevolg dat al te lichtvaardige cassatieberoepen vermeden worden en dat het Arbitragehof niet zoveel zaken zal te verwerken hebben waardoor een beter rendement mogelijk zou kunnen worden.

Tot zover deze uiteenzetting over een alternatief SP-voorstel in verband met het prejudicieel cassatieberoep.

De laatste topic die ik in deze algemene bespreking wens te behandelen, betreft de wijze van benoeming van de leden van het Arbitragehof, zoals die vastgelegd is in artikel 22 van de officieuze coördinatie. Volgens het voorstel van de regering, worden de leden van het Arbitragehof benoemd door de Koning.

Onze fractie is evenwel om diverse redenen van oordeel dat deze taak best kan uitgeoefend worden door de bureaus van Kamer en Senaat, van het Parlement dus. Waarom?

Ten eerste, de benoeming van de leden van het Arbitragehof door de regering zou er een zaak van een uiteraard niet-permanente coalitie van maken. Benoemingen op dat niveau door de meerderheidspartijen verhogen allerminst het gezag van het Arbitragehof. Immers, indien een bepaalde partij in de oppositie, zich misdeeld voelt, dan wordt bij een volgende coalitie, de organisatie van het Arbitragehof aangepast, wat een slechte indruk maakt en een slechte zaak zou zijn. Er is immers, wat de samenstelling van het Arbitragehof betreft, geen waarborg in de Grondwet. Ook in de Verenigde Staten heeft het feit dat de samenstelling van de *Supreme Court* niet in de Grondwet bepaald wordt, aanleiding gegeven tot allerlei manœuvres.

Een tweede reden om de benoeming niet aan de regering over te laten maar aan het Parlement, ligt in het feit dat het Arbitragehof niet de regeringen beoordeelt, maar wel de wetgever waarvan het Parlement het kenmerkende orgaan van is. Het Parlement dat de meest directe emanatie is van het burgerschap, kan maar de rechters hebben die het zelf aanvaard heeft. Het Parlement moet daarom de leden van het Arbitragehof kiezen, een Parlement waar alle partijen aanwezig zijn en niet alleen de partijen van de meerderheid in de regering. Het Arbitragehof moet derhalve de emanatie zijn van zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers als van de Senaat. De bevoegdheid van het Arbitragehof om een oordeel te vellen over de geldigheid van de wet en van de decreten kan slechts voortspuiten uit een machtiging om te oordelen over wat het Parlement doet indien die machtiging door het Parlement zelf werd gegeven.

Tenslotte hebben wij in ons amendement in verband met de wijze van benoeming van de leden van het Arbitragehof een ander gevaar willen vermijden dat erin bestaat dat de verkozen vertegenwoordigers van de beide taalgemeenschappen in een Arbitragehof alleen het vertrouwen zouden hebben van de parlementsleden van hun eigen taalgemeenschap. De leden van het Arbitragehof beslissen immers gezamenlijk over zaken die steeds de twee taalgemeenschappen aangaan. Een minimum van de leden van de andere taalgroep van het Parlement moet zijn vertrouwen gegeven hebben aan de leden van het Arbitragehof die niet tot hun taalgemeenschap behoren.

Een eenvoudig systeem om het schenken van dat vertrouwen mogelijk te maken is, in de verenigde vergadering van de bureaus van beide kamers twee stemmen geven aan de leden die de gemeenschap vertegenwoordigen waaraan een bepaalde zetel aan het Arbitragehof toekomt en aan de vertegenwoordigers van de andere gemeenschap slechts één stem. Een lid van het Arbitragehof is slechts benoemd als het drie vierde van de stemmen krijgt.

Dames en heren, geachte collega's, met deze uiteenzetting heb ik getracht een beeld te geven van de visie van de SP op de organisatie van het Arbitragehof. Onze fractie is zich ervan bewust dat de regering wellicht haar meerderheid heeft aangemaand in te stemmen met het voorliggend ontwerp.

Gezien het hier een belangrijke hervorming betreft, dringen wij er evenwel op aan dat onze weldoordachte voorstellen en amendementen niet met de gewone « air » als « slechts zijnde oppositiemateriaal » op lichtzinnige wijze zou worden van tafel geveegd. Wij menen immers oprecht dat onze amendementen het voorliggende ontwerp op gevoelige wijze kunnen verbeteren en wij vragen met aandrang dat de leden van de Senaat de SP-voorstellen met de nodige aandacht zouden willen onderzoeken. Indien de Senaat zou nalaten al de alternatieven die ter tafel liggen, op nauwkeurige wijze en met nauwgezette aandacht te onderzoeken, doet hij wat een midvoor van een voetbalclub zou doen als hij voor een open doel een schot in de wolken zou lossen. Dan zou hij een unieke kans laten liggen. *(Applaus op de socialistische banken en op de banken van de Volksunie.)*

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Weckx.

De heer Weckx. — Mijnheer de Voorzitter, heren ministers, geachte collega's, niemand zal betwisten dat in de loop van de veertig zittingen die de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen aan de discussie over het wetsontwerp houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof heeft gewijd, gaandeweg een vrij grote eensgezindheid is gegroeid, die sterk tot uiting kwam tijdens de tweede lezing, vooral dan inzake het moeilijkste en constitutioneel delicaatste werk, te weten de bevoegdheidsomschrijving van dit nieuwe hoge rechtcollege, dat boven en buiten de rechterlijke macht staat.

Het is niet overdreven te stellen dat het ontwerp zoals het thans voorligt, de resultante is van een echte samenwerking tussen regering, Raad van State en Senaat!

De commissiewerkzaamheden waren van hoge kwaliteit en het uitstekend verslag van mevrouw Herman-Michielsens en de heer Lallemand zal zeker een kostbare leidraad zijn voor al degenen die binnen afzienbare tijd zullen worden geroepen om deze belangrijke nieuwe instelling te doen starten.

Toch moet er iets van mijn hart in verband met de houding van een van beide verslaggevers. Het spijt mij daarom des te meer dat de heer Lallemand op het ogenblik niet aanwezig is. Ik heb immers alle respect voor het enorme werk dat hij aan dit ontwerp heeft besteed. Ik vraag mij echter af of een bepaalde parlementaire traditie niet in ere moet worden gehouden. Wanneer een belangrijk ontwerp zoals dit, waarin de commissie een preponderante rol heeft gespeeld, uit de

commissie komt, is het toch niet de gewoonte dat de verslaggever opnieuw amendementen indient die hij in de commissie weliswaar ook heeft ingediend.

Ik dacht dat het traditie was in Kamer en Senaat dat de verslaggever nadat de commissie een hoofdrol heeft gespeeld en op een belangrijke wijze bijgedragen heeft tot de uiteindelijke tekst, zich aan de commissietekst houdt en deze verdedigt. Of is men van zins van deze traditie af te stappen? Deze vraag wou ik in het licht van dit debat toch even stellen.

Graag was ik op mijn beurt blijven stilstaan bij de belangrijke titel I van het wetsontwerp, die handelt over de bevoegdheid van het Arbitragehof. Deze bevoegdheid is enerzijds zeer verregaand, vermits zij kan leiden tot de vernietiging van wetten en decreten — en dit met terugwerkende kracht — en anderzijds is deze bevoegdheid beperkt, vermits zij alleen maar kan uitgesproken worden wegens schending van de regels in de Grondwet of in haar uitvoeringswetten betreffende de bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Wat de beroepen tot vernietiging betreft, deze dienen, zoals het ontwerp thans voorligt, ingesteld door de Ministerraad of door de executieve van een gemeenschap of van een gewest, die daarvoor geen bijzonder belang moet hebben. In de commissie werden alle amendementen, die ertoe strekken het beroep ook open te stellen voor een bepaald aantal leden van de Kamers of van een raad, of voor de voorzitters van de assemblees al dan niet via een bepaald aantal leden van die assemblee, verworpen.

Wij stellen vast dat verschillende van deze amendementen in al of niet gewijzigde vorm opnieuw hier werden ingediend! Het laatste woord is hierover zeker nog niet gezegd. Maar ik wens er toch op te wijzen dat de commissie zich hierover grondig en langdurig beraden heeft en dat de uiteindelijke oplossing om op dit punt bij de regeringstekst te blijven, na afwegen van alle mogelijke elementen pro en contra, het gehaald heeft. Het zou inderdaad noch logisch noch democratisch zijn om via het Arbitragehof een superbescherming van de minderheden in de assemblees in te bouwen! Blijft wel de vraag of de wetgevende macht als dusdanig, via de voorzitters van de assemblees *qualitate qua* geen beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof moet kunnen instellen. Maar dan blijft de vraag wanneer en in welke voorwaarden dienen of kunnen de voorzitters dit doen. Moet dit in de wet vastgelegd, of in de reglementen van de assemblees? Allemaal vragen waarover de commissie langdurig heeft gedebatteerd om tenslotte met een grote meerderheid te beslissen dat onder meer ook omwille van de rechtszekerheid, het instellen van de beroepen tot vernietiging diende beperkt te blijven tot de uitvoerende machten, in *casu* de Ministerraad en de executieven.

De uiteenzetting van de heer Jacques Wathélet gisteren heeft mij nog gesterkt in mijn overtuiging. Zolang de staatsvorming niet definitief is geregeld, zolang niet wordt uitgemaakt wat de uiteindelijke rol zal zijn van de rechtstreeks verkozen Kamer, Senaat en raden in ons rechtsbestel, zullen de parlementsleden, aldus de heer Wathélet, met twee petjes zetelen. Hierdoor bestaat het gevaar dat zij in een bepaalde assemblee een wet goedkeuren maar er in een andere assemblee voor zorgen dat deze zelfde wet via het Arbitragehof wordt vernietigd.

Daarenboven zijn de beroepen tot nietigverklaring enkel mogelijk tegen wetten of decreten met inbegrip van degene die louter formeel zijn. Na langdurige en grondige discussie in de commissie werd een amendement verworpen dat ertoe strekte het beroep tot vernietiging ook mogelijk te maken tegen bijzondere-machten- of volmachtbesluiten, onder meer omdat deze akten zijn van de uitvoerende macht en aldus onderworpen blijven aan het toetsingsrecht van hoven en rechtbanken aan de delegatiewet ingevolge de constante rechtspraak.

Gelijkaardige amendementen werden thans opnieuw ingediend, doch zonder dat nieuwe elementen van toelichting worden aangebracht dan die welke grondig en langdurig in commissie werden besproken.

De beroepen tot vernietiging zijn daarenboven enkel mogelijk wegens schending van de in de Grondwet en haar uitvoeringswetten vastgelegde regels met betrekking tot de bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Amendementen om het beroep tot vernietiging open te stellen wegens de schending van alle vormregels werden verworpen, omdat, onder meer volgens de Raad van State, de regering en een meerderheid van de commissie, alleen de vormregels, die tevens bevoegdheidsregels zijn — dit zijn regels die het akkoord van een andere overheid bij de totstandkoming van een wet of van een decreet vereisen — grond voor een beroep tot vernietiging kunnen opleveren.

Ook deze amendementen worden opnieuw ingediend, zonder dat in de toelichting nieuwe elementen worden aangebracht dan die welke grondig en langdurig in de commissie werden onderzocht en besproken.

De beroepen tot vernietiging moeten worden ingesteld binnen de termijn van één jaar na de bekendmaking van de wet of het decreet! Hierop bestaan twee uitzonderingen:

Ten eerste — en dat is misschien een zwakte van het ontwerp —, een heropening van de beroepstermijn in twee gevallen, namelijk bij het instellen van een beroep tegen een handeling die hetzelfde voorwerp heeft als de wet of het decreet waarvan de normale beroepstermijn verstreken is en die vastgesteld is door een andere overheid dan diegene die deze wet of dit decreet heeft aangenomen, of wanneer het Arbitragehof, uitspraak doende over een prejudiciële vraag, verklaard heeft dat de wet of het decreet, waarvan de normale beroepstermijn verstreken is, een bevoegdheidsregel schendt.

In die gevallen van heropening van de beroepstermijn bedraagt de nieuwe beroepstermijn zes maanden.

Hier kan men terecht de vraag stellen of dit geen zwakte is van het ontwerp dat men, naar aanleiding van prejudiciële vragen die jaren na de bekendmaking van de wet of het decreet kunnen worden gesteld, opnieuw de termijn tot vernietiging heropent, en dit dan nog voor een vrij lange periode van zes maanden! Dit zal de rechtszekerheid zeker niet ten goede komen.

De tweede uitzondering op de termijn van één jaar bestaat in het beroep tot vernietiging tegen een wet of een decreet, waardoor een internationaal verdrag instemming verkrijgt. In dat geval bedraagt de beroepstermijn zestig dagen, zonder dat deze vatbaar is voor heropening. Daar vinden wij dan een soort evenwicht dat in het voordeel speelt van de rechtszekerheid.

Ook de rechtsgevolgen van de arresten, gerezen op beroepen tot vernietiging, die in hun geheel in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, zijn uiterst belangrijk.

In geval van verwerping van het beroep tot vernietiging, zijn deze arresten bindend voor de rechtscolleges wat de door de arresten beslechte bevoegdheidsvraag betreft.

In geval van vernietiging hebben de arresten een absoluut gezag van gewijsde en zijn dus bindend voor iedereen vanaf hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Daarenboven kan het Arbitragehof ambtshalve middelen opwerpen, doch enkel met betrekking tot de aangevochten bepalingen, met andere woorden, wanneer het beroep tot nietigverklaring slechts tegen sommige bepalingen van een wet of van een decreet werd ingesteld, kan het Arbitragehof slechts deze bepalingen vernietigen, evenals de bepalingen van dezelfde wet of hetzelfde decreet, die hiermee een ondeelbaar geheel vormen.

De vernietiging — dit is uitermate belangrijk — geschiedt in beginsel met terugwerkende kracht. Het Arbitragehof kan echter de gevolgen van de vernietigde akte aanwijzen die, hetzij als gehandhaafd moeten worden beschouwd, hetzij voorlopig gehandhaafd worden voor een termijn die het Arbitragehof vaststelt, met dien verstande, enerzijds dat het Arbitragehof ook de lopende gevolgen van de vernietigde akte als gehandhaafd kan beschouwen, en anderzijds dat de bevoegde wet- of decreetgever te allen tijde de vrijheid behoudt om op te treden en dat het Arbitragehof aan het Parlement of aan een raad niet kan opleggen een wet respectievelijk een decreet te nemen. Er is daarenboven geen mogelijkheid om een vordering tot schadevergoeding in te stellen omwille van het feit dat een wet of een decreet wordt vernietigd.

Over het lot van de rechterlijke beslissingen gebaseerd op een vernietigde wet of decreet werd nog geen beslissing genomen. Tijdens de commissievergaderingen heeft de regering verklaard dat een advies werd gevraagd aan de voorzitters van het Hof van Cassatie en van de Raad van State, waarop dan ten spoedigste een afzonderlijk ontwerp door de regering zou worden ingediend.

Mag ik de minister vragen of deze adviezen ondertussen werden bekomen en hoever men is gevorderd met het spoedig beloofde wetsontwerp?

Tenslotte zij nog aangestipt dat de administratieve overheidsakten, gebaseerd op een vernietigde wet of decreet, hun rechtsgrond verliezen, tenzij het Arbitragehof bepaalde gevolgen van het verleden na een vernietiging als gehandhaafd zou beschouwen.

Daarenboven kan op vordering van de partij die het beroep tot vernietiging instelde en ernstige middelen aanvoert — daarover is in de commissie heel wat te doen geweest —, het Arbitragehof de wet of het decreet waartegen het beroep is ingesteld, geheel of gedeeltelijk schorsen wanneer de onmiddellijke uitvoering ervan een moeilijk te

herstellen nadeel kan berokkenen. Ook over het begrip «moeilijk te herstellen nadeel» zal men in het commissieverslag heel wat elementen ter verduidelijking aantreffen.

Ik wens voorts nog iets te zeggen over de prejudiciële vragen. Deze kunnen slechts worden gesteld door de rechtscolleges, waarbij onder impuls van de Senaatscommissie terecht geen onderscheid meer wordt gemaakt — dit lijkt een gelukkige beslissing te zijn — tussen het Hof van Cassatie en de Raad van State enerzijds en de andere rechtscolleges anderzijds.

Deze prejudiciële vragen worden gesteld betreffende twee reeksen problemen: de schending door wetten of decreten van de in de Grondwet en de uitvoeringswetten bepaalde bevoegdheidsregels, met inbegrip van de vormregels, die terzelfder tijd bevoegdheidsregels zijn. Het betreft hier in feite dezelfde oplossing als voor de beroepen tot vernietiging.

Ten tweede, het «normenconflict», zijnde een conflict tussen decreten onderling, uitgaande van verschillende wetgevers en dat is ontstaan uit hun onderscheiden werkingssfeer, of uit de zone van de zogeheten «aanknopingspunten». Het Arbitragehof zal er zich hier toe beperken het op een geschil toepasselijk decreet aan te duiden.

Zodra over het daarnet genoemde een vraag voor eender welk rechtscollege wordt opgeworpen, is dit rechtscollege verplicht hieromtrent een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof te stellen, behalve in drie gevallen: ten eerste, wanneer het Arbitragehof reeds uitspraak heeft gedaan over een vraag of een beroep met hetzelfde voorwerp; dit is nogal vanzelfsprekend. Ten tweede, wanneer de vordering niet ontvankelijk is om procedurerechten die ontleend zijn aan normen die zelf niet het voorwerp uitmaken van het verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag. Ten derde, wanneer het rechtscollege meent dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet noodzakelijk is om uitspraak te doen.

Daarenboven kunnen alle rechtscolleges ambtshalve prejudiciële vragen stellen.

De gevolgen van het stellen van een prejudiciële vraag zijn belangrijk. Tegen de beslissing van het rechtscollege dat een prejudiciële vraag stelt of weigert te stellen — want de twee zijn uiteraard mogelijk — is geen afzonderlijk rechtsmiddel mogelijk in verband met het al dan niet stellen van de prejudiciële vraag. Dit lijkt mij ook een zwakte in het ontwerp! Beter ware het geweest mijns inziens het prejudiciële eerst te videren, ten einde te verhinderen dat soms lange tijd nadien in een beroep ten gronde het prejudiciële opnieuw opduikt met alle mogelijke gevolgen van dien.

Anderzijds schort de beslissing om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen de procedure en de termijnen op vanaf de datum van de beslissing tot de datum waarop het arrest van het Arbitragehof ter kennis van de partijen en van het betrokken rechtscollege is gebracht.

Ten overvloede zij nog aangestipt dat de rechtskracht van de op prejudiciële vragen gewezen arresten, die bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, erin bestaat dat zij bindend zijn niet alleen voor het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, maar ook voor elk ander rechtscollege dat tengevolge van een rechtsmiddel in dezelfde zaak uitspraak doet.

Alvorens te besluiten wil ik nog een punt aanhalen in verband met het debat van gisteren.

De heer Wathet en de rapporteur hebben heel wat commentaar geleverd in verband met de beslissing die kan worden genomen door de kamer van zeven magistraten. Ter zake heeft de heer Lallemand een amendement ingediend dat tot doel heeft dat het hele Hof zou beraadslagen, wanneer in de groep van zeven magistraten de taalgroepen tegenover elkaar zouden staan.

Ik heb nog niet verder over dit probleem nagedacht. Ik vraag mij echter af of de oplossing er niet in bestaat het college van zeven magistraten, dat geroepen is uitspraak te doen, te behouden, maar te bepalen dat de uiteindelijke stemming geheim gebeurt.

Een arrest bevat een hele motivering maar het dispositief omvat waarschijnlijk slechts enkele regels waarbij het decreet of de wet geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Het moet toch mogelijk zijn zich over dit dispositief bij geheime stemming uit te spreken. Men hoeft toch niet te stemmen over ieder onderdeel van de motivering die leidt tot het uiteindelijk dispositief dat de eigenlijke beslissing uitmaakt.

Als besluit zou ik durven stellen dat hier een ontwerp voorligt dat andermaal bewijst dat de rol van het Parlement in het algemeen en van de Senaat in het bijzonder uiterst belangrijk is in het tot-stand-komen van ontwerpen die de essentie van ons staatsbestel raken.

In het tot-stand-komen van dit ontwerp is de bijdrage van de commissieleden essentieel geweest naast die van de regering en de Raad van State.

Onze fractie is van oordeel, zoals ook andere fracties, dat men dringend dient over te gaan tot de installatie van dit Arbitragehof.

Uit de debatten in de commissie, op een uitstekende wijze weergegeven in het lijvig verslag, is gebleken dat met een vrij grote eensgezindheid de voorliggende tekst uiteindelijk tot stand is gekomen.

Wij zullen het land maar ook en vooral de gemeenschap waartoe wij behoren een grote dienst bewijzen door dit Arbitragehof ten spoedigste operationeel te maken. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van In.

De heer Van In. — Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, dames en heren, wij hoeven ons geen illusies te maken nopens het feit dat in de publieke opinie al wat met rechtsaangelegenheden, en a fortiori met het organiseren van de rechterlijke macht, te maken heeft, nogal kil wordt onthaald. Dit is ook het geval wat de oprichting van het Arbitragehof betreft. Die kilheid en afstandelijkheid van de publieke opinie in deze materie is haar trouwens te vergeven omdat voor het gros van het publiek het bestaan van de rechterlijke macht wellicht een slapend gegeven is waarmee men hoogst zelden in aanraking komt en waarmee men liefst zo weinig mogelijk te maken wil hebben. Nochtans, wanneer wij als onderdeel van de rechterlijke macht, maar met een zeer speciale opdracht, het tot-stand-komen en de werking van een Arbitragehof bespreken, zou eigenlijk ook het grote publiek moeten beseffen dat het daar onrechtstreeks — en wellicht ook rechtstreeks — mee gemoeid is.

Ik sluit aan bij een uiteenzetting die gisteren gehouden werd in verband met de weerslag die het oproepen van prejudiciële vragen ten opzichte van de individuele rechtzoekende kan hebben, een minder aangename weerslag voorwaar. Ik denk aan de lange duur van de proceshandelingen op het ogenblik en die tengevolge van een potentiële bemoeiing van het Arbitragehof misschien nog zou kunnen worden verlengd. Buiten de eventuele verlenging van de procedure is er nog altijd het risico dat de uitslag van een geding kan worden bezwaard door het optreden van een instelling als het Arbitragehof.

Dit alles om u te zeggen dat ook voor de individuele burger het ontstaan van het Arbitragehof niet zo onbelangrijk is. Dit Arbitragehof betitelen als het sluitstuk van de staatshervorming, lijkt ons zonder twijfel overtrokken. Ikzelf en verscheidene andere leden van de Volksunie hebben van op deze tribune reeds bij herhaling gezegd dat wij met de staatshervorming nog nergens staan en dat zij haar deugdelijkheid nog moet bewijzen. Pas binnen het raam van haar evolutie en van het bewijzen van haar deugdelijkheid zal het Arbitragehof een bepaalde taak en een bepaald opzet krijgen.

Niettemin meen ik vandaag te mogen bevestigen dat wij in het voorliggend ontwerp een aantal uitgangspunten terugvinden die ons na aan het hart liggen. Een eerste van deze uitgangspunten is dat de conflictmaterie, die door het Arbitragehof moet worden behandeld, berust bij evenwaardige instellingen. Met andere woorden, het gaat om een conflict tussen evenwaardige rechtsregels, om de bevestiging van wat in de bijzondere wet op de staatshervorming van 8 augustus 1980 werd ingeschreven, namelijk dat decreet en wet in wezen evenwaardig zijn. Het ene is niet prioritair ten aanzien van het andere.

Wij zijn tevreden in dit ontwerp de bevestiging van dat uitgangspunt terug te vinden.

Een tweede, misschien subsidiair en door bepaalde amendementen aangetast uitgangspunt, is de benoeming van de leden van het Arbitragehof die, volgens het huidige ontwerp, zou uitgaan vanuit de twee grote gemeenschappen. Er is hier met enige nadruk gesteld dat, zolang men in het ongewisse blijft over de toekomst van de samenstelling van een aantal assenblées in dit land, men ook vraagtekens zou moeten stellen voor diegene die tot de aanwijzing en de voordracht van de leden van het Arbitragehof is geroepen.

Ik meen dat, welke ook de samenstelling zal zijn van de assenblées van dit land, of het petje dat vroeg of laat door hun leden zal worden gedragen, onwrikbaar moet worden vastgehouden aan het uitgangspunt dat de leden van het Arbitragehof ten minste worden voorgedragen door de gemeenschap die ze belichamen. Het zijn Franstaligen of Nederlandstaligen; dat wordt bij herhaling in de tekst

van dit ontwerp vermeld. Wat ik later in mijn betoog zal zeggen moet daaraan geen afbreuk doen.

De verdienste van dit ontwerp is dat de discussie in de commissie met een zekere « liberaliteit » is gebeurd. Ik breng graag hulde aan de rapporteurs en de voorzitter van de commissie en zelfs aan de leden van de regering die het debat hebben gevolgd. Het woord liberaliteit mag hier dus een bedoeling hebben die zeker geen politieke bedoeling is. Het wil alleen maar zeggen dat met een zekere vrijheid, een gebrek aan vooringenomenheid kon worden gediscussieerd over de opdracht die een instelling als het Arbitragehof moet krijgen. Dat men het misschien niet eens is over bepaalde aspecten van de uiteindelijke beslissing die moet worden getroffen, pleit in het voordeel van degenen die tot de uiteindelijke beslissing moeten bijdragen. Ik ben de woordvoerder van de CVP dankbaar voor het feit dat hij, wanneer deze algemene bespreking is gesloten, aan de leden van de Senaat een schorsing zal voorstellen om het de fracties mogelijk te maken over individuele amendementen te beraadslagen en een standpunt in te nemen, met dien verstande dat hier ter zake geen exclusieven vanwege de regering moeten worden gesteld.

Nu kom ik tot enkele onderdelen van het ontwerp die het voorwerp hebben uitgemaakt van bepaalde discussies, en in eerste instantie de potentiële aanwezigheid van gewezen politici. Ik kan mij goed inbeelden dat in de publieke opinie de vraag is gesteld of de aanwezigheid van gewezen politici in dit verband fatsoenlijk kan worden genoemd. Men kan daarover van mening verschillen. Wanneer men uiteindelijk een aantal argumenten pro en contra naast elkaar plaatst, moet men inderdaad vrezen dat, vermits de aanwijzing van deze gewezen politici of de voordracht ervan ook vanuit een politiek orgaan — in het ontwerp is dat de Senaat — zou gebeuren, die voordracht ook het odium van « behorend tot » kan meekrijgen. Zij lopen het gevaar alleen de woordvoerders van een bepaalde meerderheid te zijn, en dan nog een meerderheid die bestond op een zeker ogenblik. Aan de andere kant mag worden gesteld dat deze gewezen politici een einde maken aan hun politieke carrière, vermits, eens benoemd, zij levenslang — niet in de termen van een penitentiaire toestand — leden van het Arbitragehof zijn. Zij worden verondersteld te breken met de politiek en de politieke instelling die hen heeft voorgedragen. Van hen wordt ook verondersteld — en dit sluit aan bij mijn uitgangspunt van daarstraks — dat zij beter en gemakkelijker contact hebben met wat leeft bij de publieke opinie. Daarom mag wellicht in de evolutie van de rechtspraak van het Arbitragehof een zekere progressiviteit worden verwacht.

Hoe het ook zij, men heeft de optie genomen. Als leden van de Volksuniefractie kunnen wij ter zake met de nodige afstandelijkheid spreken omdat wij wel beseffen dat, zeer uitzonderlijke omstandigheden daar gelaten, de voordracht en de benoeming van leden als raadsheer bij het Arbitragehof vanuit onze fractie altijd een occasionele zaak zal blijven. Dit zou niet het geval zijn indien men er principieel toe komt — en dat hoop ik — onder de gewezen politici niet alleen degenen te kiezen die het best aanleunen bij een bepaalde politieke strekking, maar wel degenen waarvan men verwacht dat zij als raadsheer bij het Arbitragehof omwille van hun capaciteiten een bijzondere inbreng kunnen doen. Indien de teksten worden goedgekeurd zoals zij thans voorliggen, hoop ik toch dat deze laatste bekommerning de voornaamste zal zijn.

Een tweede vraag die kan worden gesteld is of het nodig was, ten einde de beoogde doelstellingen te bereiken, een nieuw kostenverslindend orgaan op te richten. Er zijn immers andere oplossingen mogelijk. Bij een vroegere benadering van de staatshervorming werd onder meer de mogelijkheid van het oprichten van een conflictenkamer bij de Raad van State overwogen. Als men uiteindelijk de oplossing heeft gekozen die thans voorligt, is daar wellicht iets voor te zeggen. Bij de voorbereiding van de teksten in verband met de oprichting van een derde instantie bij de Raad van State heeft men vastgesteld dat de draagwijdte van de tussenkomst van deze instantie in feite op een ander vlak ligt, dat echter eveneens onze bekommerning moet wegdragen. Het is beter moeilijkheden te voorkomen dan te beslechten. Dus zou het eerder de taak zijn van de Raad van State, daar waar hij voor bepaalde materies al dan niet verplicht is advies uit te brengen, ertoe bij te dragen dat, in plaats van conflicten tussen decreten onderling of tussen wetten en decreten te beslechten, door een oordeelkundige benadering en een scrupuleuze naleving van de procedureregels het ontstaan van moeilijkheden wordt vermeden. Ik hoop dan ook dat, indien in de nabije toekomst het Arbitragehof zou worden opgericht, de wisselwerking tussen de adviserende rol van de Raad van State en de beslissende rol van het Arbitragehof van die aard zal zijn dat men tot een vlugge, duidelijke, overzichtelijke en eensgezinde rechtspraak kan komen.

Een volgend punt betreft het mechanisme van de werking van het Arbitragehof. Wij zijn de rapporteur, mevrouw Herman-Michielsens, dankbaar omdat zij nogmaals zeer aanschouwelijk heeft aangetoond hoe dit mechanisme moet verlopen, in ideale omstandigheden weliswaar. Ik kan het niet verhelen dat ik de ontwerpers van deze teksten enige vernuftigheid toeschrijf. Ze hebben in deze moeilijke materie een aantal middelen gevonden voor een evenwichtige, zo afstandelijk mogelijke en zo rationeel mogelijke benadering. De dubbelhoofdigheid van het voorzitterschap zal daar misschien een voor- of een nadeel bij zijn. Wij kunnen dit enkel vaststellen. De leden van deze vergadering moeten er zich wel degelijk van bewust zijn dat het ene jaar, laat het ons het «paar» jaar noemen, het voorzitterschap voor alle besprekingen die in het Arbitragehof zullen worden gevoerd aan een bepaalde taalgroep zal toekomen, terwijl het andere «onpaar» jaar het voorzitterschap aan de andere taalgroep zal toekomen. Indien de debatten toevallig in een andere taal worden gevoerd dan deze waarin het verzoekschrift werd ingediend, houdt dit in geen enkel geval in dat de meerderheid gedurende dat zelfde jaar zal veranderen. Dit moet voor iedereen duidelijk zijn. Indien daarover twijfels bestaan of indien sommigen dit op een andere manier interpreteren, moet dit nu duidelijk worden gezegd ten einde bij iedereen de laatste twijfels op te heffen.

Zelfs dit ingenieus systeem sluit echter niet uit dat ingevolge de wisseling van meerderheden die gekoppeld zijn aan een bepaald jaar zich situaties van blokkade kunnen voordoen nopens de invloed die het uit te spreken arrest op de buitenwereld zal hebben. Men kan dus in het Arbitragehof een bepaalde meerderheid bereiken voor een bepaald gegeven gedurende een bepaald jaar, maar het kan best gebeuren dat na het verstrijken van dat jaar over een gelijkaardige materie een andere meerderheid ontstaat. Ik vraag mij af wat de houding zal zijn van degenen die daarmede worden geconfronteerd, des te meer, omdat men naargelang van het geval, aan de vernietigingsbeslissing een kleinere of grotere draagwijdte kan geven. Het belang van het tot-stand-komen van die beslissing is hiermede nogmaals in de verf gezet en de tere punten van deze aangelegenheid mogen wij niet uit de weg gaan.

In een aantal detailpunten wil ik nog even de aandacht vestigen op bepaalde moeilijkheden.

Ik heb reeds gezinspeeld op de belangrijkheid van de behandeling van prejudiciële vragen. Ik herinner hier aan het feit dat de mogelijkheid van tussenkomst, zoals die oorspronkelijk in het ontwerp was vermeld, thans volledig is verdwenen, met andere woorden, wanneer een geschil aanhangig is bij het Arbitragehof zal het voor derden, zelfs rechtstreeks betrokkenen, niet meer mogelijk zijn in het geschil tussenbeide te komen, waar dit oorspronkelijk bij middel van een eenvoudig verzoekschrift wel mogelijk was. De behandeling van de prejudiciële vragen, zoals zij door de rechtsinstanties naar het Arbitragehof zullen worden verwezen, is niet onbelangrijk.

In dit verband verwijs ik naar het tweede onderdeel van paragraaf 1 van artikel 15. Daarin wordt bepaald dat naar het Arbitragehof zal worden verwezen: «... elk conflict tussen gemeenschapsdecreten of tussen gewestdecreten, die uitgaan van verschillende wetgevers en voor zover het conflict ontstaan is uit hun onderscheiden werkingssfeer.» Zoals hier reeds werd gezegd, is dit een uitbreiden van de strikte bevoegdheidsregeling van het Arbitragehof die alleen inhield dat alleen de conflicten «tussen akten van wetgeving» zouden worden beslecht. Hier is het werkterrein dus enigszins breder.

In b van paragraaf 1 van artikel 15 wordt echter alleen gesproken over conflicten tussen decreten. Ik herinner me niet of in de commissie ook de nadruk werd gelegd op de mogelijkheid van een conflict tussen een decreet en een wet waarvoor toch een zelfde benadering nodig is. Dat zal tijdens de bespreking van de artikelen van het ontwerp nog wel ter sprake komen. Daarop moet, hoe het ook zij, de aandacht worden gevestigd om te weten in welke mate de ondergeschikte rechtbanken, dus niet alleen de Raad van State en het Hof van Cassatie, geroepen zijn om de prejudiciële vraag te stellen en in welke mate al die rechtsinstanties rekening mogen houden met het feit dat er conflicten tussen wet en decreet kunnen rijzen.

Een ander element dat ik even wil aanhalen in de rand van de bespreking gaat over het effect verbonden aan artikel 22, paragraaf 4. Het is een oud zeer dat wij in ons land nog altijd een gemeenschap hebben die letterlijk en figuurlijk aan de rand leeft, namelijk de Duitstalige gemeenschap. De tekst van paragraaf 4 is haast letterlijk overgeschreven uit de wetgeving op de Raad van State. Daaruit blijkt dat één lid-jurist van het op te richten Arbitragehof, moet beantwoorden aan de criteria van een voldoende kennis van de Duitse taal. Aan de uitvoerende macht wordt opdracht gegeven om te bepalen hoe het bewijs daarvan moet worden geleverd.

De heer Luyten. — Dat is zeer vaag!

De heer Van In. — Daarom vestig ik er de aandacht op.

Mijnheer de Voorzitter, mijnheer de minister, dames en heren, daar wij toch pogen duidelijke teksten te maken, moeten wij in het ontwerp zelf precies bepalen welke minimale criteria inzake de kennis van de Duitse taal er moeten worden opgelegd aan één of meer leden van het Arbitragehof. Dit is een kwestie van intellectuele eerlijkheid en van fair play ten opzichte van de Duitse minderheidsgroep in ons land, waarvan wel gewag gemaakt wordt in een aantal artikelen van het ontwerp, maar die er in wezen slechts voor spek en bonen bijloopt.

Er zijn reeds precedents bij de Raad van State en het moet dus technisch mogelijk zijn, nu al te bepalen welke criteria de betrokkenen moeten vervullen. Onze fractievoorzitter, de heer Van der Elst, heeft gisteren reeds met evenveel verve gezegd dat het pijnlijk is te moeten vaststellen dat voor dit bijzondere rechtscollege niet van alle leden een behoorlijke taalkennis wordt geëist. Ik voeg erbij dat ten minste de passieve kennis van het Duits én het Engels en de actieve kennis van de twee landstalen moet worden geëist. Dit is toch vanzelfsprekend in 1983, vooral indien wij de evolutie op Europees en op wereldvlak in beschouwing nemen. Raadsheren van dit niveau zouden toch een «slapende» impliciete kennis van de vier grote talen van het continent moeten hebben en daarenboven de twee landstalen grondig onder de knie moeten hebben. Het is spijtig te moeten vaststellen dat men er hier niet in slaagt een dergelijke werkwijze te volgen. Het is dus niet te verwonderen dat de conflicten die eventueel in de rand van deze conflictenmaterie moeten worden behandeld, gewoonlijk kleinschalige conflicten zijn die vaak voortvloeien uit het gebrek aan voorkennis, uit het feit dat men zelfs niet in staat is de geschriften in een andere landstaal te lezen en men bijgevolg aangewezen is op soms gebrekkige vertalingen.

Mijnheer de Voorzitter, heren ministers, dames en heren, dit zijn een aantal benaderingen van mijnentwege en namens mijn fractie over dit ontwerp. Zoals onze fractievoorzitter, de heer Van der Elst, wil ook ik nog even onze algemene houding tegenover dit ontwerp naar voren brengen. Wij staan voorzichtig positief tegenover dit ontwerp, dat wij onontbeerlijk achten in het kader van de staatsvorming. Wanneer men er echter niet toe besluit enerzijds de volmachtbesluiten aan de beoordeling van de zogenaamde conflictenkamer te onderwerpen en anderzijds het initiatiefrecht voor de minderheidsgroepen in de assemblée in te bouwen, zal onze fractie dit ontwerp niet kunnen goedkeuren. *(Applaus op de banken van de Volksunie en op sommige banken van de CVP.)*

M. le Président. — La parole est à M. de Clippele.

M. de Clippele. — Monsieur le Président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, le gouvernement nous propose l'institution d'une Cour d'arbitrage.

Cette Cour aura pour but le règlement des conflits de compétence et de normes qui ne manqueront pas de surgir avec la mise en place du système de régionalisation.

A partir du moment où le gouvernement impose au pays une réforme fédérale intitulée «régionalisation», que celle-ci soit basée sur deux ou trois régions ou évolue plus tard sur base des neuf provinces, il est évident qu'il faut instituer une cour qui doit régler les conflits.

Dans tous les pays fédéralistes existe une cour constitutionnelle.

Ce qui est surprenant, c'est que cette Cour d'arbitrage sera composée de personnalités politiques. C'est ce qui fut négocié au palais d'Egmont et au château du Stuyvenberg, où ces accords avaient été concoctés en grand secret par les socialistes, sociaux-chrétiens, FDF et Volksunie.

Le gouvernement actuel a repris les grandes lignes de ces négociations et propose que cette Cour d'arbitrage soit composée pour moitié de membres ayant eu au moins huit ans d'activités parlementaires.

Il faut savoir que la Cour d'arbitrage aura une mission extrêmement délicate à assumer.

Dans les autres pays fédéralistes, tels la Suisse avec ses 22 cantons, l'Allemagne avec ses 11 Länder, les Etats-Unis avec leurs 50 Etats, l'Autriche avec ses 9 Länder, l'Italie avec ses diverses régions, et où il n'existe pas de dualités linguistiques, les cours constitutionnelles fonctionnent sans danger.

En Belgique, un fédéralisme composé seulement de 2 ou de 3 régions et basé sur un dualisme communautaire présente un risque sérieux de séparatisme.

La Cour d'arbitrage évoluera dès lors sur un volcan. Selon qu'elle statuera dans un sens ou dans un autre, elle fera nécessairement des mécontents dans une des régions linguistiques. Ses décisions seront critiquées.

Les anciens parlementaires qui seront membres de la Cour d'arbitrage seront l'objet de pressions de la part de leurs amis politiques. Ceux qui ont milité une grande partie de leur vie dans un parti et dans une région linguistique auront beaucoup de difficultés à se détacher de leur entourage politisé. C'est une illusion de croire qu'ils accéderont à l'état de grâce dans leur nouvelle fonction. Au-delà d'un certain âge, on ne change plus ses habitudes ni ses opinions.

Pourquoi ne pas choisir ces membres exclusivement parmi les magistrats du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou parmi des professeurs d'université ?

Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont fait leurs preuves d'efficacité et d'impartialité.

Pourquoi ne pas respecter l'esprit démocratique de la Constitution, qui prévoit expressément la séparation des pouvoirs ? Il n'est pas normal de renforcer le pouvoir des partis au sein de la Cour d'arbitrage.

Selon les bruits qui circulent dans les couloirs du Parlement, la partitocratie aurait déjà désigné les futurs membres politiques, dont un ancien président de parti et un ancien ministre.

On peut déjà imaginer ce qui se passera lors de la confection des listes des candidats aux futures élections législatives. Pour se débarrasser d'un candidat âgé s'accrochant à son siège parlementaire, on l'alléchera par une nomination à la Cour d'arbitrage.

Celle-ci deviendra un dépotoir pour parlementaires fatigués ou tout simplement encombrants.

Il suffit de constater comment les partis ont dénaturé la cooptation des sénateurs. Les constituants avaient prévu ce mode de désignation pour élire des personnalités éminentes non mêlées à la politique. La partitocratie en a fait un moyen de repêchage pour politiciens désavoués par le corps électoral.

Ce qu'il nous faut, c'est une véritable cour constitutionnelle, « au-dessus de tout soupçon », étrangère à toute préoccupation politique, à toute considération de choix ou d'opportunité. Elle devrait être composée uniquement de magistrats indépendants, hautement qualifiés, habitués à juger.

Son rôle devrait d'ailleurs être élargi. Sa compétence devrait être étendue à la protection des libertés individuelles contre les empiètements de la puissance politique, dans les cas où aucun recours n'est ouvert devant les tribunaux civils ou le Conseil d'Etat.

De Voorzitter. — Dames en heren, ik stel u voor onze werkzaamheden nu te onderbreken.

Nous poursuivrons cette discussion cet après-midi à 14 heures pour entendre les réponses des ministres.

Wij zullen deze bespreking deze namiddag te 14 uur voortzetten met de antwoorden van de ministers.

La séance est levée.

De vergadering is gesloten.

(La séance est levée à 12 heures.)

(De vergadering wordt gesloten te 12 uur.)

1808