

**Art. 59 bis G.W. :
Geen 18-karaats cultuurautonomie . . .**

Enige kanttekeningen bij een nieuwe constitutionele figuur. *

Jan MEYERS

VOORAF

Het nieuwe art. 59 bis G.W. is niet als het hemelse manna, wit als korianderzaad en zoet als honingkoek, dat na het optrekken van de morgendauw fijn en rijp in het woestijnzand lag.

Neen, het is het resultaat van jarenlange besprekingen, met de onvermijdelijke controversen en agitaties.

Men zegt wel eens : er was een lange aanloop nodig voor deze korte sprong ...

Ik laat vooralsnog in het midden of de sprong inderdaad kort is, maar ik wil toch dit duidelijk stellen : het was een moeilijke en weifelmoedige aanloop in het spanningsveld tussen unitarisme en pluralisme (zie 1.).

Art. 59 bis zegt dat er een Cultuurraad is voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap. Maar met hun werkingssfeer *ratione loci* is er wat vreemds aan de hand. Eigenlijk zijn het politieke entiteiten op niet homogeen territoriale basis (zie 2.1.).

Maar art. 59 bis zegt nog meer : de Cultuurraden krijgen, ieder wat hem betreft, *exclusieve* normatieve bevoegdheid van het wetgevende type m.b.t. een aantal culturele materies *lato sensu*.

De contouren van art. 59 bis werden op een staatsrechtelijk patroon *sui generis* uitgetekend : de vroeger monolithische wetgevende bevoegdheid werd functioneel en verticaal gesplitst.

Althans wat wetten en decreten betreft, gaat het er nu niet meer om een hiërarchie vast te stellen, maar wel de grens te bepalen tussen instellingen die in hun eigen sfeer eigen bevoegdheden hebben.

De prille eenvoud van de Euclidische normengeometrie is niet meer ... (zie 2.2.1.).

* The author respectfully dedicates this article to Dr. Robert L. JOHNSTON.

En toch zegt men : de cultuurautonomie is een halflege dop ... Het is een cultuurautonomie zonder eigen uitvoerend apparaat, zonder eigen financiële middelen, met halve bevoegdheden, met een pariteit als verdelend principe en waarin voorts allerlei subtiele subordinatiemechanismen zijn verweven. Inderdaad is de verwezenlijkte cultuurautonomie niet 18-karaats (zie 2.2.2.).

Dit veeleer abstracte en theoretische analyseschema wordt gestoffeerd door een onderzoek naar de concrete bevoegdheid van de Cultuurraden terzake van het cultureel patrimonium, de musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen (zie 3.).

Alle bevoegdheden tot in het detail ontleden was natuurlijk niet mogelijk. Men zou over een niet geringe graad van academische waanzin moeten beschikken om zichzelf in staat te achten een dgl. gigantisch onderzoek tot een goed einde te brengen.

Ik koos dan maar deze ene bevoegdheid, omdat ik ze zo representatief vind : hier rijzen de typische vragen, de acute bevoegdheidsproblemen ... De Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap is hier inmiddels al aan zijn eerste stappen toe.

Welnu, ik zet het ontleedmes in de naar mijn gevoelen meest relevante teksten. Ik streef hierbij geen verfiyndheid na ... Niet dat ik er zomaar op los kerf, maar : alles wat in het licht van de nieuwe bevoegdheidsbepalingen enige verdenking oproept, zal zonder mededogen voor het voetlicht worden geworpen.

Het is moeilijk dit alles met een passend besluit af te ronden.

Want op de partituur ontbreken de slotakkoorden ... Deze moeten nog worden geschreven : door de afdeling wetgeving, door de Wetgevende Kamers en de Cultuurraden zelf, door de partijbesturen, en, straks, door de afdeling bevoegdheidsconflicten en de hoven en rechtbanken ... Zullen het weer variaties zonder thema worden ? Zal uiteindelijk de constituanten een andere notencombinatie moeten dicteren ?

De omtrekken van de nieuwe constitutionele figuur zijn nog wazig. Vele vragen wachten nog op een antwoord. En toch kunnen er aan het eind van dit onvoltooide onderzoek enige voorlopige conclusies worden geformuleerd over hoe de cultuurautonomie reilt en zeilt (zie 4.). Als indrukken die ik ervan heb overgehouden ...

1

IN HET SPANNINGSVELD TUSSEN UNITARISME EN PLURALISME : GENESE VAN ART. 59 BIS G.W.

1.1. Het 'fait primitif' : de linguale dualiteit krijgt staatsrechtelijke relevantie. Fictie en realiteit van de cultuurgemeenschappen.

Het is evident dat in een staat een linguale, ethnische, culturele ... pluraliteit kan bestaan zonder dat dit enige vraag doet rijzen naar de wenselijkheid van een gelijkgerichte pluralisering van de staatsconstructie.

De pluraliteit bestaat, maar ze is staatsrechtelijk irrelevant. Ze krijgt slechts dan staatsrechtelijke relevantie wanneer ze territoriaal kan uitgetekend worden en de aldus localiseerbare deelgroepen zich als zodanig politiek weten te manifesteren.

In België had de linguale dualiteit lange tijd geen duidelijk territoriaal substraat, omdat de taalgrens vooral over de sociale klassen liep (1). Bovendien kon de Vlaamse deelgroep zich niet als zodanig politiek manifesteren. Dit hing samen met een aantal vrij disparate factoren zoals het censitaire kiesstelsel, de late industrialisatie in Vlaanderen, het ontbreken van een Vlaamse schrijftaal ... (2).

Met het verdwijnen van deze factoren kreeg de notie taalgrens geleidelijk een zuiver *territoriale* duiding. De linguale dualiteit werd geofficialiseerd door het progressief goedkeuren van een reeks taalwetten welke *grosso modo* het territorialiteitsbeginsel in toepassing brachten (3).

De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht maakte de politieke participatie van de Vlaamse bevolkingsfractie mogelijk. Beide linguale deelgroepen begonnen zich dan ook *als zodanig* politiek te manifesteren : het zgn. communautaire contentieux zag het daglicht (4).

(1) Zie o.a. het pleidooi van Mr. A. BAYART namens de Belgische regering, Cour Eur. D.H. Série B, *Affaire «linguistique»*, Vol. II, blz. 109.

(2) *Ibid.*, blz. 110.

(3) *Ibid.*, blz. 111-116. Zie voorts : DE MEYER, J., *Staatsrecht*, Leuven, 1971, 7de herziene uitg., blz. 469 e.v. ; MAROY, P., *L'évolution de la législation linguistique belge*, Rev. dr. publ., 1966, blz. 452 e.v. ; MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, 1972, 3de herziene uitg., blz. 45 en blz. 445 e.v. ; VLIBERGH, H., *De Belgische Grondwet*, Antwerpen/Utrecht, 1973, blz. 172 e.v.

(4) Zie o.a. : DE NOLF, R., *Federalisme in België als grondwettelijk vraagstuk*, Antwerpen, 1968, blz. 22 e.v. en blz. 64 e.v. ; LUYKX, Th., *Politieke geschiedenis van België*, Amsterdam/Brussel, 1969, 2de herziene uitg., blz. 255 e.v., passim ; VON MANGOLDT, H., *Staatsreform in Belgien*, Zeitschr. f. Ausl. Off. Recht. u. Völkerrecht, Vol. XXXII, 1972, blz. 2 e.v. ; WIGNY, P., *La troisième révision de la constitution*, Brussel, 1972, blz. 75 e.v. en blz. 103 e.v.

Meteen rees de vraag *of en in hoeverre* de unitaire staatsconstructie in pluralistische zin moest worden gewijzigd om aan de nu staatsrechtelijk relevant geworden linguale dualiteit recht te laten wedervaren.

Die dualiteit werd soms op enigszins verrassende wijze gedefinieerd, niet als een linguale, maar als een *culturele* dualiteit. Men zei : er zijn in België *twee cultuurgemeenschappen*, met eigen behoeften en eigen verzuchtingen, en de staat moet zich aan deze dualiteit aanpassen (5). Dit is een totaal nieuw concept, zonder wetenschappelijk nauwkeurige betekenis (6).

A posteriori — ik bedoel : nu de nieuwe artt. 3 bis, 3 ter en 59 bis in de grondwet zijn ingeschreven — kan men het gebruik van die term tot op zekere hoogte legitimeren : hij verwijst naar het autonoom cultureel beleid dat aan elke gemeenschap wordt voorbehouden.

Maar hoe kwam men er voorheen toe om van cultuurgemeenschappen te spreken ?

Dit woordgebruik wortelt m.i. in een bepaalde politiek-psychologische voedingsbodem (7).

De dualiteit moest voldoende *substantieel* zijn. Er moest a.h.w. een cirkel in vetjes worden rondgetekend ...

Men vond dit nodig, *extern*, als redelijke motivatie voor de nogal doorgedreven afweerhouding van beide deelgroepen tegenover elkaar — het eisenpakket reikte aan beide kanten beduidend verder dan alleen maar genoegdoening op taalgebied — en, *intern*, voor de solidariteit binnen de groep.

Men kan dus wel zeggen : die cultuurgemeenschappen zijn een stuk *politieke fictie*.

Toch is alvast een zekere identificatie-bij-terugkoppeling onvermijdelijk : de politieke 'Begriffsbildung' wordt een beetje in de realiteit doorgeprojecteerd, veroorzaakt emulsies als cultuurressentiment, prolongeert de linguale kloof naar andere gebieden ...

Sommigen gaan toch nog een stap verder, stellen dat er überhaupt geen primaire cultuurverschillen bestaan ...

Hooguit zouden er enige secundaire verschillen qua materiële cultuur zijn — meestal trouwens nog verre sporen van de oude sociale taal-

(5) Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, *De Hervorming van den Staat*, Brussel, 1937, blz. 339-341.

(6) Er bestond dan ook enige aarzeling om een dgl. term in een grondwettelijke bepaling in te schrijven. Zie Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 9.

(7) Vgl. *Le Fédéralisme et la Belgique, Séminaires préparatoires*, Res Publica, 1971, blz. 353.

grens, — maar deze kunnen hoegenaamd niet constitutief zijn voor het bestaan van twee separate cultuurgemeenschappen.

Dit is m.i. niet volledig juist. Ik denk dat België hoofdzakelijk uit *twee cultuurgrensgebieden* bestaat, gelegen rond de epicentra in noord en zuid (8).

In elk cultuurgrensgedebied komen de typische ingrediënten van het betrokken cultuurgebied minder uitgesproken aan bod en worden zij vermengd met karakteristieke elementen van naburige cultuurgebieden. Er is hier wel enige gelijkenis met de cultuurconfiguratie in de Zwitserse bondsstaat. Nu mag men hieruit weer niet te veel afleiden. Bij de staatsvorming in Zwitserland waren zeer speciale historische en geografische factoren doorslaggevend. De autonomie van de Zwitserse kantons gaat niet initiaal terug op de linguale en culturele pluraliteit.

Maar ik heb de indruk dat er tussen onze twee cultuurgrensgebieden slechts een *vrij geringe interpenetratie* bestaat, en dit ondanks de geografische nabijheid en de integratie in een enkelvoudig staatsverband. Dit geeft toch te denken ...

Ik geef toe dat het wel grotendeels zal samenhangen met het fenomeen van de *territorialisatie van de taaldualiteit* en het politiek gecultiveerde *wederzijdse cultuurressentiment*.

Maar er is nog iets meer ...

De linguïsten beweren dat elke cultuur in hoge mate bepaald wordt door zijn linguale infrastructuur. De taal is een plastisch medium dat in de conceptualiserende realisatie zelf inhoudelijk meespeelt. Zo zijn de aristotelische metafysica en logica voor een stuk gedetermineerd door de structuur van het Grieks: het begrip 'substantie' waaraan verschillende 'attributen' kunnen worden toegekend, is geïmpliceerd door het 'subject' waaraan verschillende 'predicaten' kunnen worden gekoppeld ... Enfin, men is het erover eens dat een linguale differentiatie noodzakelijk een differentiatie in *cultuurbeleving*, derhalve in *cultuurwaarden* en *cultuurbehoeften*, meebrengt.

Het ware ongetwijfeld interessant deze propositie eens aan de concrete Belgische cultuursituatie te toetsen. Dit zou dan wel een onderzoek *a posteriori* zijn. Ik bedoel alleen maar dit: het had veel vroeger kunnen gebeuren, in de conceptiefase van art. 59 bis G.W. ...

Misschien zijn de cultuurgemeenschappen inderdaad wel een stuk realiteit. Ik zou zeggen: politiek aangedikte realiteit ...

In deze context situeert zich het *spanningsveld tussen unitarisme en pluralisme* (9).

Zal men de unitaire staatsconstructie behouden en naar een zo volledig mogelijke integratie van de deelgroepen streven? Of zal men de staats-

(8) Vgl. *ibid.*, blz. 350.

(9) Voor een situering van deze begrippen, zie: DE MEYER, J., *o.c.*, blz. 19 e.v.

constructie pluraliseren, d.w.z. de eigenheid en verscheidenheid van de deelgroepen erkennen en hun meer autonomie verlenen ?

Deze typologie omspannt in feite een heel *spectrum van pluralisatiegraden*, gaande van een min of meer ingrijpende *amendering* tot een *terzijdestelling tout court* van de unitaire staatsconstructie.

In het vooruitzicht van de derde grondwetsherziening werden een aantal voorstellen met zeer uiteenlopende pluralisatiegraad gedaan (zie 1.2. en 1.3.) (10).

Bij de directe aanloop tot de herziening vormde toch de *'einheitsstaatliche Blickrichtung'* m.i. de finale hoofdtonaliteit (zie 1.4.) (11).

1.2. Voorstellen met een hoge pluralisatiegraad.

Een aantal voorstellen zijn geïnspireerd door de gedachte dat de unitaire staatsconstructie zo structureel onaangepast is aan de staatsrechtelijk relevant geworden linguale en culturele dualiteit, dat zij moet worden terzijde geschoven en vervangen door een samengesteld staatsverband.

Ik geef hier alleen een kort defilé van enkele 'officiële' voorstellen. Daarmee bedoel ik : voorstellen tot herziening van de grondwet welke als zodanig in het parlement werden ingediend.

Het zijn de voorstellen VOS (12), TRUFFAUT (13), GREGOIRE (14), VAN BELLE-MERLOT (15) en VAN DER ELST (16).

In deze 'federale' ontwerpen, welke inhoudelijk vrij divergent zijn (17), is er onmiskenbaar enige begripsverwarring tussen confederatie en bondsstaat. De structurele uitwerking van de ontworpen staatsconstructie draagt daar vaak de sporen van ...

Doch laten wij niet op elk slakje zout leggen. Laten wij veeleer die conceptuele schoonheidsfoutjes met de mantel der barmhartigheid be-

(10) Voor een kort kritisch overzicht, zie VON MANGOLDT, H., *o.c.*, blz. 3 e.v.

(11) Vgl. *ibid.*, blz. 8.

(12) *Voorstel tot herziening van de Belgische Grondwet*, door volksvertegenwoordiger H. VOS ingediend op 23 april 1931 (Parl. Besch., Kamer, 1930-1931, nr. 177).

(13) *Voorstel tot herziening van de Grondwet*, door volksvertegenwoordiger G. TRUFFAUT ingediend op 1 juli 1938 (Parl. Besch., Kamer, 1937-1938, nr. 233).

(14) *Voorstel tot herziening van de Grondwet*, door volksvertegenwoordiger M.H. GREGOIRE ingediend op 25 maart 1947 (Parl. Besch., Kamer, 1946-1947, nr. 257).

(15) *Voorstel tot herziening van de Grondwet*, door volksvertegenwoordigers F. VAN BELLE en J. MERLOT ingediend op 3 juni 1952 (Parl. Besch., Kamer, 1951-1952, nr. 453).

(16) *Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet*, door volksvertegenwoordiger F. VAN DER ELST ingediend op 9 januari 1962 (Parl. Besch., Kamer, 1961-1962, nr. 258/1).

(17) Voor een beschrijving en vergelijkende studie van deze voorstellen, zie : DE NOLF, R., *o.c.*, blz. 230 e.v. en blz. 274 e.v.

dekken, in de wetenschap dat de klassieke doctrinale classificatieschema's tenslotte slechts een beperkte validiteit hebben ...

1.2.1. Het **basispatroon van de ontworpen staatsconstructie** is nogal uiteenlopend, gaande van een zuiver tweeledige confederatie (VOS, artt. 2 en 3), over een tweeledige confederatie met een bondsgebied (GREGOIRE, art. 1), en tweeledige bondsstaat met een bondsgebied (VAN DER ELST, art. 1), tot een zuiver driedelige bondsstaat (TRUFFAUT, art. 1).

Ergens tussenin staat het voorstel VAN BELLE-MERLOT met de erkenning van twee ethnische gemeenschappen en drie territoriale entiteiten, waarvan de derde, nl. de Brusselse agglomeratie, het bondsgebied vormt (punt 1). Ik heb de indruk dat dit vrij nauw aansluit bij het voorstel VAN DER ELST.

Het **statuut van Brussel** laat een parallele gradatie zien.

In het voorstel VOS komt Brussel niet als een zelfstandige entiteit naar voor, maar wel als hoofdstad van de staat Vlaanderen (art. 128, lid 1 en art. 175, lid 1). Dit getuigt ongetwijfeld van enige imaginatie.

Het voorstel TRUFFAUT neemt het andere extreme standpunt in: het arrondissement Brussel vormt een autonoom tweetalig gewest, naast en met dezelfde bevoegdheden als de gewesten Vlaanderen en Wallonië (art. 1, lid 2 en art. 2; zie nochtans art. 25, lid 1).

Daartussen situeren zich de voorstellen GREGOIRE, VAN BELLE-MERLOT en VAN DER ELST.

In het voorstel GREGOIRE krijgen de negentien gemeenten van de Brusselse agglomeratie het statuut van federaal gewest (art. 1, lid 1 en art. 2). Dit federaal gewest heeft autonome legislatieve bevoegdheid op het stuk van onderwijs, cultuur, openbare werken, volksgezondheid en ordehandhaving; voor de overige aangelegenheden is de bondswetgever bevoegd (art. 56).

Het voorstel VAN BELLE-MERLOT besteedt relatief veel aandacht aan het statuut van Brussel, blijft niettemin erg vaag ... De Brusselse agglomeratie is federaal gebied en wordt als een afzonderlijke territoriale entiteit erkend (punt 1). Aan zijn inwoners moeten constitutionele waarborgen op cultureel gebied worden verleend (punt 4). Voorts moet voor het federaal gebied een algemene raad worden opgericht met beperkte normatieve en executieve bevoegdheid (punt 5).

Ook in het voorstel VAN DER ELST is de Brusselse agglomeratie bondsgebied (art. 1). Het heeft geen eigen legislatief orgaan, maar de gewestelijke wetten gelden er op personele basis. De bondsraad heeft evenwel een concurrerende bevoegdheid bij niet-overeenstemming van deze gewestelijke wetten. Tenslotte ligt de residuaire bevoegdheid bij de bondsraad (art. 28 *jo.* art. 127). Een paritair samengestelde stadsraad kan de bondswetgeving aanvullen volgens lokale behoeften en heeft voor het

overige een beperkte normatieve bevoegdheid van het verordenende type terzake van openbare werken, openbaar vervoer, volksgezondheid, gas- en electriciteitsvoorziening, brandweer en ordehandhaving (art. 119).

Voorts zijn allerlei **evenwichtsmechanismen op centraal niveau** ingebouwd ten einde veeleer een *paritaire* dan een *proportionele* participatie van de onderscheiden gewesten aan het centraal beleid te verzekeren (18). Ik denk hierbij vnml. aan volgende figuren : paritaire samenstelling van een centrale wetgevende kamer (VOS, art. 154, lid 2 en art. 159, lid 2 ; TRUFFAUT, art. 25, lid 1 en art. 26, lid 2 ; GREGOIRE, art. 81 *jo.* art. 59 ; VAN DER ELST, art. 57) (19), pariteit in de centrale regering (VOS, art. 162, lid 2 en 3 ; GREGOIRE, art. 93 ; VAN DER ELST, art. 88) (20), alsook in de hoogste rechtscolleges (VOS, art. 171 ; TRUFFAUT, art. 31, lid 3 ; GREGOIRE, artt. 122 en 137 ; VAN DER ELST, art. 98, lid 1 en art. 115) (21), gelijke verdeling der ambten in gemeenschappelijke ministeriële departementen en centrale bestuursorganen (VOS, art. 143, lid 1, art. 144, lid 2, art. 147, lid 2 en 4, art. 148, artt. 168-170 ; GREGOIRE, art. 26, lid 4 en art. 79 ; VAN DER ELST, art. 94), en de techniek der bijzondere meerderheden (VAN DER ELST, art. 58) (22).

1.2.2. De sleutel van de ontworpen staatsconstructie ligt vanzelfsprekend in de **bevoegdheidsverdeling tussen de gewestelijke staten en de bond** (23).

(18) Dit is wellicht één van de meest substantiële kenmerken van elke federale staatsconstructie. Zie : DABIN, J., *Doctrine générale de l'Etat. Eléments de philosophie politique*, Brussel/Parijs, 1939, blz. 322 ; MAYSTADT, Ph., *Les communautés culturelles et les régions*, Ann. de Dr., Vol. XXXII, 1972, blz. 139 ; VON MANGOLDT, H., *o.c.*, blz. 7-8 ; WIGNY, P., *Réflexions sur le terme «communauté»* in : *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Brussel, 1972, Vol. III, blz. 408-412.

(19) Vgl. Parl. Besch., Kamer, 1964-1965, 993, nr. 1 (bijlagen), blz. 5-6.

(20) Vgl. art. 86bis G.W. Zie voorts : Verslag DE STEXHE, Parl. Besch., Senaat, 1968-1969, nr. 347, blz. 12 e.v. ; Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 412, blz. 1 ; DAUBIE, Ch., *Les techniques de protection des minorités*, Ann. de Dr., Vol. XXXII, 1972, blz. 220.

(21) Voor een rechtscollege is de pariteit nochtans ongebruikelijk. Vgl. art. 12, § 2, lid 2 van de wet van 3 juli 1971. Zie o.a. : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 7.

(22) Vgl. de 'alarmbelprocedure' in art. 156 van het voorstel VOS. Is dit «*une méthode radicalement fédéraliste*» ? Vgl. FRIEDRICH, C., *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Brussel, 1971, blz. 121. Zie voorts : Parl. Besch., Senaat, 1920-1921, nr. 279 en Verslag LIGY, Parl. Besch., Senaat, 1920-1921, nr. 294, blz. 271-272 ; Parl. Besch., Senaat, 1953-1954, nr. 41 en Parl. Hand., Senaat, 1953-1954, vergadering van 24 februari 1954, blz. 870 e.v. ; Parl. Hand., Senaat, 1969-1970, vergadering van 27 mei 1970, blz. 1546 ; DAUBIE, Ch., *o.c.*, blz. 231-232 ; WIGNY, P., *Propos constitutionnels*, Brussel, 1963, blz. 88.

(23) Vgl. HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe, 1970, 4de herziene uitg., blz. 94 en blz. 96 e.v.

Welnu, alle voorstellen — het kleine voorstel VAN BELLE-MERLOT terzijde gelaten : ook op dit punt is het niet erg duidelijk — kennen de 'soevereiniteit' aan de gewestelijke staten toe (VOS, art. 17 ; TRUFFAUT, art. 9, lid 1 ; GREGOIRE, art. 31, lid 1 ; VAN DER ELST, art. 27), zodat we bij hen — althans in theorie, niet in uitwerking — te doen hebben met een confederatie. Maar in feite bedoelen ze meestal 'bevoegdheid' *tout court* (24).

De residuaire bevoegdheid ligt in elk geval bij de gewestelijke staten. De bond heeft geen andere macht dan die welke de grondwet hem uitdrukkelijk toekent (25).

Volgt dan in de voorstellen TRUFFAUT, GREGOIRE en VAN DER ELST een concrete opsomming van de aangelegenheden waarvoor de gewestelijke wetgever *exclusief* bevoegd is. Deze opsomming is uiteraard *exemplatief* en omvat uitgebreide bevoegdheden op economisch, sociaal en cultureel gebied, zo o.a. :

1°. onderwijs, cultuur en taalgebruik in het gewest (TRUFFAUT, art. 7, lid 3 en art. 10, litt. a ; GREGOIRE, art. 26, lid 2 en art. 55, litt. a, f en g ; VAN DER ELST, art. 25 en art. 50, litt. c) ;

2°. ordehandhaving en volksgezondheid (TRUFFAUT, art. 10, litt. d en e ;

GREGOIRE, art. 55, litt. h en i ; VAN DER ELST, art. 50, litt. d en e) ;

3°. sociale en industriële wetgeving (TRUFFAUT, art. 10, litt. b ; GREGOIRE, art. 55, litt. b) ;

4°. subnationaliteit (TRUFFAUT, art. 5, laatste lid ; GREGOIRE, art. 30, 7° ; VAN DER ELST, art. 50, litt. b) ;

5°. vaststelling van de grenzen van provincies en gemeenten (TRUFFAUT, art. 4 ; GREGOIRE, art. 6 ; VAN DER ELST, art. 2) alsook de regeling van de provinciale en gemeentelijke instellingen (GREGOIRE, art. 139 ; VAN DER ELST, art. 117).

Limitatief worden dan de aangelegenheden opgesomd waarvoor de bondswetgever *exclusief* bevoegd is. Tot deze '*enumerated powers*' behoren o.a. :

1°. buitenlandse betrekkingen (VOS, art. 135 ; TRUFFAUT, art. 20, litt. a ; GREGOIRE, art. 76, litt. a ; VAN DER ELST, art. 55, litt. a) ;

(24) Vgl. AUBERT, J.F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Parijs/Neuchâtel, 1967, Vol. I, blz. 223.

(25) Niet dat men hierin zoals F. TERWAGNE een decisief criterium voor federalisme moet zien (Parl. Hand., Senaat, 1969-1970, vergadering van 18 juni 1970, blz. 2012). Zie : AUBERT, J.F., o.c., blz. 198 ; MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 138 ; WHEARE, K., *Federal Government*, Londen, 1967, 4de uitg., blz. 11-14.

2°. defensie (TRUFFAUT, art. 20, litt. e ; GREGOIRE, art. 76, litt. d ; VAN DER ELST, art. 55, litt. c) ;

3°. statuut van de kerkgenootschappen en de drukpers (TRUFFAUT, art. 20, litt. f ; GREGOIRE, art. 76, litt. j ; VAN DER ELST, art. 55, litt. f) ;

4°. muntwezen (VOS, art. 146 ; TRUFFAUT, art. 20, litt. g ; GREGOIRE, art. 76, litt. e ; VAN DER ELST, art. 55, litt. e) ;

5°. taalgebruik in het bondsbestuur (TRUFFAUT, art. 7, lid 1 ; GREGOIRE, art. 26, lid 3 ; VAN DER ELST, art. 25, *in fine*) ;

6°. gerechtelijk, burgerlijk, handels- en strafrecht (TRUFFAUT, art. 20, litt. j ; GREGOIRE, art. 76, litt. i).

Heeft de bondswetgever ook 'ongeschreven' bevoegdheden ? In hoeverre kan hier de theorie van de '*implied powers*' worden toegepast ?

Welnu, ik geloof niet dat de logica van deze voorstellen veel ruimte laat voor '*implied powers*' op centraal niveau. Want de besproken voorstellen willen de gewesten een zo groot mogelijke zelfstandigheid geven : ze beogen een uitgesproken *centrifugale federalisering* (26).

De bevoegdheden van de bondswetgever moeten dan ook *restrictief* worden opgevat.

Hieruit volgt dat de gevallen van 'constitutionele natrekking' bij toepassing van de theorie der '*implied powers*' tot een minimum moeten beperkt blijven.

Ik zou zeggen : tot het '*bevoegdheidsnoodzakelijk minimum*', en hiermee bedoel ik : de additionele impliciete bevoegdheden moeten *onmisbaar* zijn voor een doeltreffende uitoefening van de expliciete bevoegdheden. Het spreekt vanzelf dat die impliciete bevoegdheden *bovendien* niet tot het constitutioneel voorbehouden gebied van een andere wetgever mogen behoren.

Ik kom daar verder nog op terug.

Maar *in casu* kan volgende samenvattende formule gelden : in materies die constitutioneel niet noodzakelijk door of krachtens een gewestelijke wet hoeven te worden geregeld, kan de bondswetgever regelingen treffen welke onmisbaar zijn voor een doeltreffende uitoefening van zijn specifieke en zelfstandige bevoegdheden (27).

(26) Zie over dit concept : DE MEYER, J., *o.c.*, blz. 20 A.

(27) Vgl. HESSE, K., *o.c.*, blz. 97 en MAUNZ, Th., *Deutsches Staatsrecht*, München, 1968, 16de herziene uitg., blz. 220.

Ook het Duitse Bundesverfassungsgericht wil de mogelijkheden van '*ungeschriebene Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhangs*' en '*Annexkompetenz*' binnen de grenzen van het bevoegdheidsnoodzakelijk minimum houden. Zie o.a. : BVerfG, 17 december 1953, BVerfGE, 3, 58, 158 ; BVerfG, 16 juni 1954, *ibid.*, 407, 421 ; BVerfG, 21 oktober 1954, BVerfGE, 4, 74, 83 ; BVerfG, 11 mei 1955, *ibid.*, 178, 189 ; BVerfG, 26 maart 1957, BVerfGE, 6, 309, 346.

Volledigheidshalve stip ik nog aan dat in sommige gevallen de exclusieve bevoegdheid van de bondswetgever '*gefragmenteerd*' is: hij mag dan enkel legifereren overeenkomstig eensluitend advies van de gewestelijke kamers. Zo kan bijvoorbeeld in de grenzen van de confederatie resp. bondsstaat, de gewestelijke staten en het bondsgebied geen verandering worden gebracht dan bij bondswet en na gelijkloidend advies van de gewestelijke raden (GREGOIRE, art. 5; VAN DER ELST, art. 2).

Er zijn ook enige gevallen van *concurrerende* bevoegdheid (28). Zo worden bijvoorbeeld in art. 56 van het voorstel VAN DER ELST expliciet genoemd: gerechtelijk, burgerlijk, handels- en strafrecht, sociaal-economische wetgeving, spoorwegen, zeezezen, binnenscheepvaart, luchtvaart, posteries, telegrafie en telefonië, landbouw, enz... Overigens wordt terzake het praeceptum '*Bundesrecht bricht Landesrecht*' (29) geconsacreerd: m.b.t. genoemde materies heeft de bondswetgeving *steeds* voorrang op de gewestelijke wetgeving, zelfs op de gewestelijke *lex posterior*.

Hoe moet het conflict tussen een bondswet en een gewestelijke wet worden opgelost?

Men moet dit goed verstaan ...

Een gewestelijke wet is in strijd met een latere bondswet die dezelfde materie anders regelt. Of omgekeerd.

Welnu, — *eerste hypothese* —, indien deze materie onder de *exclusieve* bevoegdheid van de ene of de andere wetgever ressorteert, dan is het conflict in essentie een *bevoegdheidsconflict* (30).

Het conflict kan nl. alleen maar ontstaan wanneer de ene wetgever het gebied betreedt dat constitutioneel aan de andere is voorbehouden. Als de gewestelijke wetgever een besluit neemt binnen zijn exclusieve bevoegdheidsfeer, dan kan de bondswetgever daar niets aan veranderen. En evenmin kan de gewestelijke wetgever iets veranderen aan een besluit dat de bondswetgever binnen zijn exclusieve bevoegdheidsfeer heeft genomen.

Omgekeerd werd de theorie van de '*implied powers*' door de afdeling wetgeving van de Raad van State restrictief toegepast juist t.a.v. de bevoegdheid van de Cultuurraden ex art. 59bis, § 2,1° G.W. (zie 2.2.2.). Een totaal verschillende optiek!

(28) Vgl. HESSE, K., o.c., blz. 98 en MAUNZ, Th., o.c., blz. 214, 216-217, 222-223, 284. Men zegt dat dit een typisch ingrediënt van de federale staatsconstructie is. Zie: WHEARE, K., o.c., blz. 75-80.

(29) Vgl. MAUNZ, Th., o.c., blz. 209 e.v.

(30) Vgl. Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 13-14; DE VISSCHER, P. & DELPEREE, F., *Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique*, in de documentatiemap bij de *Sixième Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Leuven, 1971, I, blz. 31-33; VAN BUNNEN, G., *Quelques problèmes particuliers soulevés par la loi du 3 juillet 1971*, J.T., 1972, blz. 497-498.

De enige vraag is dan : wie van beide wetgevers is zijn bevoegdheid te buiten gegaan ?

In de voorstellen TRUFFAUT, GREGOIRE en VAN DER ELST wordt een specifieke regeling voorzien voor het beslechten van de bevoegdheidsconflicten.

Er bestaat overigens een opvallende concordantie tussen de voorgestelde systemen : allen zijn voorstander van de oprichting van een paritair samengesteld constitutioneel hof met ruime competentie terzake van bevoegdheidsconflicten en waarvan het organiek statuut bij bondswet zal worden bepaald (TRUFFAUT, art. 31 ; GREGOIRE, artt. 136-138 ; VAN DER ELST, artt. 114-116).

Men zegt : 'dit is een typische federale institutie (31).

En tijdens de recente grondwetsherziening heeft men wel eens de bedenking gemaakt dat de logica van het nieuwe art. 59 bis G.W., nl. : ontdebbling van de wetgevende bevoegdheid binnen het kader van de cultuuraautonomie, in feite de oprichting van zo'n constitutioneel hof vereist (32).

Maar uiteindelijk vond men dat men het toch beter niet moest doen. Want men vreesde dat men zo een supermacht in leven zou roepen die onafhankelijk zou oordelen over de gedragingen van de drie grondwettelijke machten.

Dat zou het 'laatste oordeel' zijn... En men wou nu juist de finale interpretatiebevoegdheid ex art. 28 G.W. van de wetgevende macht onverkort laten.

Aan dit traditioneel beginsel mocht men toch niet tornen ... (33) ?

Maar, — *tweede hypothese*, — indien m.b.t. de kwestieuze materie *concurrerende* bevoegdheid bestaat, dan liggen de kaarten anders. Aangezien ex *hypothese* beide wetgevers bevoegd zijn, kan er überhaupt *geen* sprake zijn van een *bevoegdheidsconflict*.

Nu is er een conflict tussen twee teksten. De bondswet zegt wit en de

(31) Vgl. DE VISSCHER, P. & DELPERRE, F., *o.c.*, blz. 27 e.v. (en de aldaar in voetnoot 76 geciteerde auteurs).

(32) Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 14. Vgl. voorts : Parl. Besch., Kamer, 1964-1965, 993, nr. 1 (bijlagen), blz. 32-33 ; Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 29 ; Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 2, blz. 2-3 ; Verslag LINDEMANS, *ibid.*, nr. 3, blz. 5-6 ; *ibid.*, nr. 4, blz. 2.

(33) Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 39 ; Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 7 ; Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 14 ; Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 6 en Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 1 juli 1971, blz. 17 en blz. 38. Vgl. RIMANQUE, K., *Kanttekeningen bij een herziene grondwet*, R.W., 1971/72, kol. 711 e.v. en VAN ASSCHE, *Bevoegdheidsconflicten naar aanleiding van de culturele autonomie*, in : *Recht in Beweging*, Antwerpen, 1973, Vol. II, blz. 1037-1038 en blz. 1042.

gewestelijke wet zwart. Maar wlt wint, want : '*Bundesrecht bricht Landesrecht*'.

De hoven en rechtbanken moeten dus de bondswet toepassen, al wordt dit in geen van de voorstellen met zoveel woorden gezegd. Inderdaad wordt deze oplossing niet geëxpliciteerd in de diverse aan het huidige art. 107 G.W. corresponderende tekstvoorstellen : het toepassingsgebied daarvan blijft nog steeds beperkt tot de normatieve akten van het verordenende type (VOS, art. 109 ; GREGOIRE, art. 135 ; VAN DER ELST, art. 111).

1.2.3. De autonomie van de gewesten krijgt ook een passend **organisatorisch verlengstuk**.

Vooreerst : de gewestelijke staten beschikken over een eigen executief apparaat (VOS, art. 74 e.v. ; TRUFFAUT, art. 18 ; GREGOIRE, art. 35 *jo.* art. 61 e.v. ; VAN DER ELST, art. 31 *jo.* art. 59 e.v.).

Vervolgens : de bondswetten worden principieel door de gewestelijke overheid uitgevoerd (VOS, art. 161 ; TRUFFAUT, art. 11 ; GREGOIRE, art. 20, lid 2 en artt. 155-156 ; VAN DER ELST, art. 19, art. 133, art. 136 en art. 139).

Tenslotte : de gewestelijke staten zijn financieel zelfstandig. Ze hebben reële budgettaire en fiscale bevoegdheid. In feite is de bond financieel afhankelijk van de gewestelijke staten. Ieder gewest kent aan de bond een jaarlijkse dotatie toe voor de financiering van de centrale diensten. De quotiteit ervan wordt bij bondswet volgens objectieve criteria vastgesteld. Voorts heeft de bond nog enige eigen inkomsten, vnml. de douanerechten, maar dat heeft niet zoveel om het lijf (VOS, art. 145, art. 146, laatste lid, art. 147, laatste lid en artt. 166-167 ; TRUFFAUT, art. 24 ; GREGOIRE, artt. 142-144 en art. 146 ; VAN DER ELST, art. 128 en artt. 133-134).

1.3. Voorstellen met een lage pluralisatiegraad.

Andere voorstellen gaan ervan uit dat de unitaire staatsconstructie in essentie moet behouden blijven.

Men is wel voorstander van een zekere pluralisering, maar men vindt dat deze in geen geval mag leiden tot de creatie van zelfstandige beslissingskernen die gevrijwaard zouden blijven van alle substantiële controle van hogerhand.

1.3.1. In het rapport van het STUDIECENTRUM TOT HERVORMING VAN DEN STAAT wordt het federalisme als een onvolkomen oplossing van de hand gewezen.

De taalmoeilijkheden blijven immers bestaan voor de centrale organen van de bondsstaat.

Ook zou het staatkundige totaalkader vervagen, juist op een ogenblik dat het moet versterkt worden ... Wij schrijven anno 1936. Er is een toenemende vrees voor Anschlussplannen van een onrustig wordende buurstaat. Het weerstandsvermogen van de staat moet onaangetaast blijven. Zeker, hiertoe is communautaire 'peace-keeping' nodig, dus pluralisering, maar dan in uitgesproken *centripetale* zin, d.w.z. : ze moet bijdragen tot de versteviging van het unitaire totaalkader ...

En voorts heeft niemand wat aan een proliferatie van wetgevende organen ... (34).

Er wordt een plan tot progressieve pluralisering ontvouwen.

Eerst worden een aantal suggesties gedaan m.b.t. het taalgebruik in bestuurszaken en de personeelsbezetting in de gewestelijke, centrale en uitvoeringsdiensten (35).

Ook wordt voorgesteld om meer over te schakelen op externe deconcentratie. Voorts zou men in de mate van het mogelijke de bestuursomschrijvingen derwijze moeten corrigeren dat ze met de taalgrens samenvallen (36).

Op het vlak van onderwijs en cultuur treedt de pluraliteit meer uitgesproken te voorschijn. Logischerwijze moet de pluralisering hier dan ook intenser zijn :

«Het is nodig dat iedere culturele volksgemeenschap gevoele dat ze in dit opzicht, in het raam van den eenheidsstaat, een volledige zelfstandigheid geniet» (37).

Nochtans hebben de voorgestelde pluraliseringsmaatregelen *nota benisime* een louter administratiefrechtelijk karakter :

1°. In het Ministerie van Openbaar Onderwijs moet een vrij drastische ontdubbeling worden doorgevoerd in diensten met het Nederlands en diensten met het Frans als bestuurstaal (38).

2°. De bij de onderwijs- en cultuurbegroting voorziene kredieten moeten worden verdeeld, niet naar rato van het bevolkingscijfer — dit zou

(34) *De Hervorming van den Staat*, gecit., blz. 343-344.

(35) *Ibid.*, blz. 344-348. Veel hiervan vinden we terug in het K.B. van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (*Staatsbl.*, 2 augustus 1966).

(36) *Ibid.*, blz. 349-350 en blz. 352.

(37) *Ibid.*, blz. 353.

(38) *Ibid.*

al te simplistisch zijn! —, maar op grond van administratieve criteria i.v.m. de bestemming der kredieten.

Overigens moet voor elke cultuurgemeenschap een aparte preferentieschaal m.b.t. de aanwending van het cultuurkrediet kunnen worden vastgesteld (39).

3°. Bij het Ministerie van Openbaar Onderwijs moet een Cultuurraad worden opgericht, bestaande uit een Nederlandstalige en een Franstalige kamer (40).

Deze kamers hebben, ieder wat haar betreft (41), ruime adviesbevoegdheid terzake van *onderwijs*, inclusief o.a. taalgebruik en benoemingen in de onderwijssector, en *cultuur*, met inbegrip van direct daarmee verband houdende aangelegenheden.

In een aantal gevallen is de minister verplicht hun advies te vragen. Het advies heeft ook een bijzonder gezag. Indien de minister ervan afwijkt, dan moet hij, behalve voor benoemingsbesluiten, in de toelichting bij het koninklijk of ministerieel besluit de redenen opgeven waarop het is gesteund. Voorts heeft de Cultuurraad een algemene toezichtsbevoegdheid m.b.t. de naleving van de wetgeving op het taalgebruik in onderwijs. Hiertoe kan hij de nodige opsporingen doen en onderzoeken instellen. Ook kan hij suggesties doen met het oog op een betere toepassing van bedoelde wetgeving.

Wat de culturele aangelegenheden betreft, zal de Cultuurraad, telkens hij zulks nodig acht, amenderingen voorstellen op de vigerende wetgeving. Nieuwe voorstellen van wet of koninklijk besluit kunnen alleen door hem worden ingediend (42).

1.3.2. Uit de REGERINGSVOORSTELLEN tot wijziging van de grondwet in 1952 bleek zeer duidelijk dat de regering de unitaire staatsconstructie überhaupt niet wilde in vraag stellen (43).

Aanvullende voorstellen van J. REY (44) en R. VAN ELSLANDE (45) brachten weliswaar de idee van een regionale senaat binnen de context

(39) *Ibid.*, blz. 354-355.

(40) *Ibid.*, blz. 354. Bij het rapport is ook een ontwerp van organiek K.B. gevoegd: *ibid.*, blz. 391 e.v.

(41) Dit betekent: ieder voor het gewest waar haar taal de officiële onderwijstaal is volgens de op dat ogenblik geldende wet van 14 juli 1932 houdende de taalregeling in het lager en middelbaar onderwijs. Vgl. *ibid.*, blz. 393.

(42) Volgens de huidige jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State is een zo verregaande fragmentering van wetgevende en verordenende bevoegdheid beslist onconstitutioneel. Zie o.a.: Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 570, blz. 132-133.

(43) Zie o.a.: Parl. Besch., Kamer, 1952-1953, nr. 556, blz. 2.

(44) Parl. Besch., Kamer, 1952-1953, nr. 595.

(45) *Ibid.*, nr. 611.

van een zekere cultuurautonomie ter sprake. Maar tijdens de debatten in de kamercommissie vonden deze voorstellen niet veel weerklank (46).

1.3.3. Het eindrapport van het CENTRUM HARMEL heeft zeer uitgesproken de preoccupatie om de eenheid van besluitvorming op centraal niveau te vrijwaren.

Toch bevat het ook enige suggesties in meer pluralistische richting :

1°. Zo wordt een verregaande ontubbeling van centrale overheidsdiensten in Nederlandstalige en Franstalige afdelingen wenselijk geacht, vooral in het Ministerie van Openbaar Onderwijs (47).

2°. Ook wordt de oprichting van een representatieve Vlaamse en Waalse Cultuurraad voorgesteld (48). Veel nieuws houdt deze suggestie niet in. Weer hebben de Cultuurraden, ieder wat hem betreft, een ruime adviesbevoegdheid m.b.t. culturele aangelegenheden. Ze mogen ontwerp-teksten van besluiten opstellen welke door de Koning kunnen bekrachtigd worden. Dit alles volgens modaliteiten door een bijzondere wet *ad hoc* vastgesteld.

1.4. De derde grondwetsherziening : 'jenselts von Gut und Böse'...

1.4.1. In het syntheseverslag van de werkzaamheden van de POLITIEKE WERKGROEP d.d. 24 oktober 1963 (49) en in de resoluties van de zgn. RONDETAFELCONFERENTIE d.d. 26 januari 1965 (50) — dit document is zo'n beetje de blauwdruk voor de derde grondwetsherziening — worden de ideeën van het HARMEL-rapport verder uitgewerkt, eigenlijk nergens substantieel gewijzigd ...

Toch vinden we in laatstgenoemde resoluties enige nieuwe nuances :

1°. Op administratief vlak is in het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur de splitsing van de diensten reeds in ruime mate verwezenlijkt. Toch moet ook meer met de cultuurpluraliteit rekening worden gehouden op het vlak van de regeringsstructuur. Het benoemen van staatssecretarissen voor specifieke problemen van elk van beide grote taalgebieden, zou zeker een stap in de goede richting zijn (51).

(46) *Ibid.*, nr. 693, vnml. blz. 42-46.

(47) Merkwaardig genoeg wordt geen splitsing van het ministerambt zelf voorgesteld, al vond R. VAN ELSLANDE zulks zeer wenselijk. Vgl. *ibid.*, blz. 293. Zie voorts : K.B. van 25 april 1961 (*Staatsbl.*, 27 april 1961) en K.B. van 17 juni 1968 (*Staatsbl.*, 19 juni 1968).

(48) *Ibid.*, blz. 301-302, sub h, en blz. 304, sub h.

(49) Parl. Besch. Kamer, 1964-1965, 993, nr. 1 (bijlagen), blz. 11.

(50) *Ibid.*, blz. 71-73.

(51) *Ibid.*, blz. 73, sub litt. E.2. Vgl. art. 91bis G.W.

2°. De adviesbevoegdheid van de Cultuurraden wordt niet meer zo subtractief omljnd.

Ze zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor «*elk probleem betreffende de culturele ontwikkeling*» (52). Nochtans zullen de problemen i.v.m. het onderwijs principieel *niet* onder de bevoegdheid *ratione materiae* van de Cultuurraden ressorteren. Deze moeten immers binnen de context van het schoolpact worden geregeld (53).

De exemplatieve tienpuntenlijst met materies waarvoor de minister steeds het gemotiveerd advies van de Cultuurraden moet vragen, is een prefiguratie van art. 59 bis, §§ 2 en 3 G.W. en art. 2 van de wet van 21 juli 1971 (54).

3°. Ook kan aan de Cultuurraden de bevoegdheid worden verleend tot het opmaken van uitvoeringsverordeningen, dit voor de aangelegenheden en onder de voorwaarden bepaald door een bijzondere wet *ad hoc*. In elk geval behoeven deze verordeningen de goedkeuring van de Koning (55).

De fragmentering van verordenende bevoegdheid wordt hier dus merkbaar geïntensifieerd. In feite krijgen de Cultuurraden een beperkte reglementaire bevoegdheid. Deze wordt echter derwijze geconcipeerd dat ze volkomen in het bestaande constitutionele kader past. Inderdaad kunnen de uitvoeringsverordeningen pas rechtskracht verkrijgen door de goedkeuring van de Koning.

Voorts hebben de Cultuurraden een welomschreven recht op wetgevend initiatief m.b.t. de onder hun bevoegdheid ressorterende aangelegenheden (56). En dit past *niet* binnen het bestaande constitutionele kader (57) !

4°. Tenslotte wordt meer aandacht besteed aan de financiële contouren van de cultuurautonomie.

Zo worden de Cultuurraden actief betrokken bij het opmaken van de cultuurbegroting (58).

Verder zal op deze cultuurbegroting een bijzondere dotatie worden uitgetrokken ten einde iedere Cultuurraad de mogelijkheid te bieden om een aanvullend programma tot aanmoediging van culturele initiatieven te ontplooiën. Bedoelde dotatie zal voor elke Cultuurraad even groot zijn. De aanwending ervan gebeurt onder toezicht van de Koning (59).

(52) *Ibid.*, blz. 71-72, sub litt. C.2, a en b.

(53) *Ibid.*, blz. 73, sub litt. E.1.

(54) *Ibid.*, blz. 72, sub litt. C.2., c.

(55) *Ibid.*, sub litt. C.3.

(56) *Ibid.*, sub litt. C.7, jo. blz. 59, sub litt. C.4.

(57) Vgl. Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1964-1965, nr. 278, blz. 3.

(58) *Ibid.*, blz. 72, sub litt. C.4.

(59) *Ibid.*, sub litt. C.5.

1.4.2. Ik zei het al : de resoluties van de Rondetafelconferentie zijn zo'n beetje de blauwdruk voor de derde grondwetsherziening.

Want in die tijd was men in politieke kringen de mening toegedaan dat de cultuurautonomie enkel volgens dit schema kon worden geconcipieerd. Veel hoefde men daarvoor niet aan de grondwet te veranderen. Bedoeld schema paste volkomen in het bestaande constitutionele kader, op één enkel onderdeel na, nl. : m.b.t. de onder hun bevoegdheid ressorterende aangelegenheden wou men aan de Cultuurraden ook een zeker recht op wetgevend initiatief toekennen.

Men vond dat men er goed aan deed hiertoe een expliciete voorziening in de grondwet op te nemen (60).

En zo bevat de herzieningsverklaring van 1965 slechts deze ene summiere indicatie : er bestaat reden om in titel III van de grondwet bepalingen in te voegen die ertoe strekken publiekrechtelijke instellingen te machtigen voorstellen bij de regering of bij de Kamers in te dienen (61). Maar achter dit herzieningsprogramma met lage pluralisatiegraad wordt een vraagteken gezet als bij de verkiezingen van 31 maart 1968 de zgn. taalpartijen als overwinnaars uit de stembus komen.

Voor de electorale strategie van de zgn. traditionele partijen is dit een belangrijk novum.

Bedoelde formaties hebben de omvorming van België tot een federale staat als eerste punt op hun verkiezingsprogramma staan.

Moet men dan niet gaan geloven dat een niet te verwaarlozen gedeelte van het kiezerskorps een meer substantiële autonomie van de beide deelgroepen wil (62) ?

(60) Zie Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1964-1965, nr. 278, blz. 3.

(61) *Staatsbl.*, 17 april 1965 (blz. 4145). Op enige detailpunten na is de herzieningsverklaring van 1968 (*Staatsbl.*, 2 maart 1968) hiervan een facsimile.

(62) Zie Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 14. Vgl. VAN ASSCHE, W., *De Grondwetgever van 24 december 1970 en het dilemma Preconstitutante-Volkswil*, T.B.P., 1971, blz. 365 en WIGNY, P., *La troisième révision...*, blz. 33-34 en blz. 128.

M.i. is die conclusie toch wat voorbarig... Ik geloof niet dat de verkiezingsuitslagen die verstrekkende betekenis hadden. Een federaal België gold in die dagen nog veelal als een utopie. Ik kan mij vergissen, maar ik denk niet dat bij het kiezerskorps toen een uitgesproken anti-unitaire reflex waarneembaar was, zeker niet in Wallonië.

De liberalen, die hun campagne in het teken van het «nieuwe», maar nog steeds strak unitaire België hadden gezet — de tricolore affiches logen er niet om ! —, wonnen er drie zetels.

En de socialisten verloren er evenveel... Men zal zich herinneren dat hun Waalse vleugel op afzonderlijke congressen te Doornik en te Verviers federaliserende stellingen had onderschreven, welke schijnen terug te gaan op het zgn. 'plan Merlot'.

Neen, m.i. gold een stem voor een taalpartij niet zozeer als een stem voor de federale formule, doch veeleer als een stem tegen de christen-democraten en de liberalen, die als coalitiepartners in de regering VANDEN BOEYNANTS-DE CLERCQ, vooral in Vlaanderen hun geloofwaardigheid op het communautaire strijdtoneel goeddeels hadden verloren. Die regering had het communautaire contentieux proberen te bevruchten, maar dat was haar niet zo goed gelukt. Zie o.m. : LUYKX, Th., o.c., blz. 504-512.

Haar 'stop-go-policy' is wel vooral gestruikelend over de agressiedaden van de toen

In het regeerakkoord van 12 juni 1968 (63) — een echt charter 'à la hollandaise': honderd ééneuzestig punten lang! — breken nieuwe ideeën door: volgens de punten 13 en 14 zullen de nieuwe instellingen normatieve bevoegdheid hebben en zullen hun decreten «*regionale wetten*» zijn die niet onder de toepassing van art. 107 G.W. vallen. Nu staat het sein op groen voor het nieuwe art. 59 bis G.W., al rijzen er hachelijke ontvankelijkheidsproblemen (64) en al is er nog moeizame tekstarbeid nodig (65).

Want het duurt nog wel even eer het goede woord gevonden wordt en elke paragraaf op de juiste plaats staat ...

1.4.3. Art. 59 bis verging het hierbij een beetje als de halfverzogen zuurbal die men steeds weer uit de mond neemt om hem te bekijken. En zie, telkens had hij een andere kleur. Maar telkens ook was er iemand die die kleur eigenlijk niet zo mooi vond. En dan stopte men hem maar terug in de mond. Totdat er alleen nog een glazig, ietwat flou gekleurd balletje overbleef ...

Zo heeft destituante zich in het spanningsveld tussen unitarisme en pluralisme in feite '*jenseits von Gut und Böse*' gehouden. Ze heeft de contouren van de nieuwe staatsconstructie in de teksten niet scherp afgelijnd: België is niet langer een klassieke eenheidsstaat, maar het is evenmin een federale staat geworden (66).

Een constructie *sui generis* ?

toonaangevende Brusselse liberale fractie en de escalatie van echtelijke twisten tussen Vlaamse en Waalse christen-democraten. Het duurde niet lang of iedereen was weer op communautair oorlogspad... In dat klimaat van dreigementen en strijdkreten was het succes van de taalpartijen verzekerd.

Het zetelverlies van de liberalen en christen-democraten kwam hun direct ten goede. Deze (rudimentaire) analyse wordt *a contrario* bevestigd door de recente verkiezingsuitslagen.

Nu kan men een zetelverschuiving in omgekeerde richting waarnemen. Inmiddels hebben christen-democraten en liberalen inderdaad een communautair veel krijgshaftiger houding aangenomen, en... de afvalligen keerden in trosjes terug.

(63) Van dit zeer belangrijke document bestaat bij mijn weten geen officiële publicatie.

(64) Vgl.: Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 14-16 en blz. 26-36; Verslag VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 402, blz. 5-6; Verslag MEYERS, Parl. Besch., Kamer, 1969-1970 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/2°, blz. 3-5. Zie hierover: MAST, A., *De recente grondwetsherziening en de door artikel 131 van de Grondwet opgelegde procedure*, R.W., 1971/72, kol. 1480-1482; RIMANQUE, K., o.c., kol. 693-697; VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 364-368; WIGNY, P., o.c., blz. 129-132.

(65) Zie o.m. WIGNY, P., o.c., blz. 133-134, blz. 135, blz. 138-139, blz. 141 en blz. 152-153.

(66) Vgl.: CAMBIER, C., *Deux aspects de la révision de la Constitution: la décentralisation et la redistribution des pouvoirs*, J.T., 1972, vnml. blz. 163 en blz. 168; DE VISCHER, P. & DELPERREE, F., o.c., blz. 18-27; MAST, A., *Overzicht...*, blz. 43-50; MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 137-140; VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 8-9, blz. 28-29 en blz. 33-34.

Ik houd niet van deze formule, «ce suprême refuge des juristes dans l'embarras» (67) ...

Is niet elke staatsconstructie, op het ogenblik dat ze gecreëerd wordt, *sui generis* ?

De staatsrechtswinding stoort zich niet aan doctrinale classificatieschema's en abstracte morfologieën ...

Het nieuwe art. 59bis gaat terug op plannen en nota's waarin voor een lage pluralisatiegraad wordt geopteerd. De tekst draagt er de sporen van...

Men kan er al evenmin aan voorbijgaan dat op art. 59bis de vingerafdrukken van de nieuwe bewindsploeg staan. Daarin had zich een 'partnerruil' voltrokken... De christendemocraten verkozen met de socialisten alleen scheep te gaan, nadat pogingen tot re-conductie van de oude coalitie (eventueel verruimd tot de socialisten) schipbreuk hadden geleden op het onverzettelijke neen van de Brusselse liberale fractie.

Men weet dat de Waalse socialisten zekere 'federalistische' aspiraties koesterden. Maar zij dachten hierbij toch vooral aan een socio-economische pluralisering, waarvan zij de oplossing voor de economische malaise in Wallonië verwachtten.

Voor cultuurautonomie had de socialistische formatie weinig échte belangstelling... Tot op onze dagen is haar dubbelzinnige houding t.a.v. het pluraliseringsvraagstuk dé politieke verdragingsfactor bij uitstek voor de uitbouw van een waarachtige cultuurautonomie.

Maar ook van christen-democratische zijde kwam geen overtuigd geloofsbelijdenis in zo'n cultuurautonomie, mede wegens de onevenredig grote 'countervailing power' van hun Waalse vleugel...

Bij velen moet het gevoel van onmacht wel zeer groot geweest zijn.

Overigens mocht de nieuwe tekst niet onaanvaardbaar zijn voor de liberale oppositie — art. 131, laatste lid G.W., weet u wel ! —, en in die rangen was de driekleur toen nog erg 'en vogue' ...

En zo leed art. 59bis averij van de politieke turbulenties... De cultuurautonomie werd met soms zware unitaire accenten gehypothekeerd.

Want bij de directe aanloop tot de herziening vormde toch de '*einheitsstaatliche Blickrichtung*' de finale hoofdtonaliteit.

1.5. België in de vooravond van zijn 'tweede Koninkrijk'...

1.5.1. Art. 59 bis is nu wat het is... De tekst heeft alles van een compromis. Hij is opvallend lang en gedetailleerd — sommige details blijken achteraf ronduit gênant ! — en bevat toch geen duidelijke optie m.b.t. de nieuwe staatsconstructie.

Wel worden er naar beneden en naar boven zwevende limieten aangegeven : art. 59 bis vraagt een minimale pluralisering maar sluit tegelijk een verstrekkende federalisering uit (68).

Tussenin ligt een heel spectrum van mogelijke pluralisatiegraden.

En de concrete pluralisatiegraad zal uiteindelijk bepaald worden op

(67) Cf. MOUSKHELY, M., *La théorie du fédéralisme*, in : Etudes en l'honneur de G. Scelle, Parijs, 1930, Vol. I, blz. 400.

(68) In art. 107quater G.W. schijnt het pluraliseringsplafond veel hoger te liggen. Zie DE MEYER, J., *Hiërarchie en conflicten van normen na de grondwetsherziening*, R.W. 1971/72, kol. 1671.

partijcongressen, in regeringsakkoorden, door de afdeling wetgeving en de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State, door de hoven en rechtbanken, door de Cultuurraden zelf ...

Maar op papier zijn er geen schepen verbrand ... : de unitaire gevel blijft *grosso modo* intact.

Inmiddels is het politieke poppentheater al aan zijn zoveelste vertoning toe, hebben de Cultuurraden hun eerste stappen gezet, zijn er reeds enige belangwekkende adviezen van de afdeling wetgeving...

In de rangen van de socialistische partij kunnen velen hun iconoclastische neigingen t.a.v. de cultuurautonomie nog altijd moeilijk onderdrukken.

Ze zitten o.m. in de harde Luikse fractie, die meer en meer de eerste vloot begint te spelen...

De bewegingen op het electorale schaaqbord laten overigens niet verwachten dat de socialistische formatie in een nabije toekomst haar houding t.a.v. art. 59bis zal veranderen. Ze ziet overal spoken... Zou zich in de Nederlandse Cultuurraad niet eens een uitgesproken anti-socialistisch centrumblok kunnen opstellen? Ze is daar toch een heel klein beetje bang voor...

Zelfs in de Cultuurraden zijn de socialisten er met hun volle aandacht bij wanneer de verdeling der kredieten op de agenda staat...

In die Cultuurraden wordt intussen met matig enthousiasme gewerkt en ziet men het nog niet zo goed zitten met de nieuwe bevoegdheidsschema's.

Dat kan ook moeilijk anders, want die schema's lopen grondig door elkaar. De talrijke bevoegdheidsinterferenties wegen zwaar op de cultuurautonomie...

Overigens spreidt de regering een ontmoedigende ijver ten toon. Zij zorgt voor scenario én regie van de cultuurautonomie. Geen wonder dat het begrotingsbedrijf elk jaar weer even operette-achtig aandoet: dat is je reinste 'mise-en-scène'!

De afdeling wetgeving van de Raad van State is in feite nog het loyaalst met de cultuurautonomie. Zeker, m.b.t. de '*implied powers*' is ze wat krenterig... Maar vooral in haar eerste kamer wordt toch naar constructieve oplossingen gezocht.

In deze prille politieke en jurisprudentiële ontwikkeling zijn de unitaire accenten dus geenszins verdwenen.

De pluralisering schijnt veeleer in post-unitaire dan in pre-federale zin te worden geconcipieerd.

En zo treedt de cultuurautonomie vooralsnog een beetje naar voor als een sculptuur van Giacometti: poreus, onsubstantieel, ietwat cryptisch, vol holen en gappingen ...

1.5.2. De laatste tijd schijnt de politieke barometer toch te verspringen.

In de publieke opinie is een ontwikkeling gaande die de idee van een verstrekkende autonomie van de deelgroepen in een duidelijk gepluraliseerd staatsverband niet meer als utopisch doet overkomen.

De centrifugale pluraliseringstendens kan beter tot haar recht komen, nu ook de traditionele partijen, die ene uitgezonderd, zich in regionale deelformaties hebben gesplitst. De kloof die hen van de taalpartijen scheidt, is nauwelijks nog een steenworp breed. Reken toch maar op een behoorlijke steenworp voor wat de Waalse fracties betreft... Het recente 'conclaf van Steenokkerzeel' kan die indruk alleen maar versterken.

Voor het eerst in de politieke geschiedenis van het Koninkrijk werden de taalpartijen op het formatieberaad uitgenodigd...

De radicaal separatistische formules die zij voorstaan, gelden dus blijkbaar niet meer als een beletsel om op het hoogste politiek niveau als volwassen te worden erkend. Het schijnt niet langer oneerbaar te zijn bij volle daglicht — dit bedoel ik figuurlijk... — met 'federalisten' te onderhandelen.

Maar de 'coup de théâtre' was wel dat een consensus werd bereikt m.b.t. een blauwdruk voor gewestvorming. Het werd een constructief debat!

Goed, men is gestruikeld over de anachronistische gebiedseisen van de francophone Brusselaars — het probleem Brussel is nog steeds een splijtzwam van formaat: *quosque tandem?* —, maar — ander notoir feit — van Vlaamse zijde werden het geen elastische terugtochten in de passen van Caudium... De betrokken fracties sloten de gelederen...

Aan weerszijden van de taalgrens schijnt zich dus een politieke syncretisering te voltrekken die de uitmiddelpuntige accenten duidelijker laat doorklinken.

De nieuwe plannen met art. 107quater zouden wel eens de anafase van een staatkundige kerndeling kunnen inluiden. *Rebus sic stantibus* is het lang niet denkbeeldig dat het Ter Ham-conclaaf in de nabije toekomst een betere heruitgave krijgt.

En het zou heel goed kunnen dat dit nieuwe debat over een grondige pluralistische ombouw van de staatsconstructie de weg moet effenen voor de vierde grondwetsherziening... België zou dan op de drempel van zijn 'tweede Koninkrijk' staan...

M.i. mag dan niet voor een radicaal separatistische formule worden geopteerd.

Nog afgezien van het woordfetisjisme dat hier zo welig tiert — L. TINDEMANS heeft daar wel eens een requisitoir tegen gehouden... — kan écht federalisme in België toch niet: hiertoe moeten voorwaarden worden vervuld die in een formule met twee of met drie niet of niet voldoende tot hun recht komen.

Men moet alle voorbehoud maken t.a.v. een federale inrichting van het 'tweede Koninkrijk'.

Belangrijke bevoegdheden, 'enumerated' of niet, blijven toch altijd bij de bondsorganen.

Nu is het typisch voor een federale staatsconstructie dat op centraal niveau allerlei evenwichtsmechanismen worden voorzien ten einde een veeleer *paritaire* dan *proportionele* participatie van de onderscheiden deelgroepen aan het centraal beleid te verzekeren. Ik denk hier o.a. aan de paritaire samenstelling van een aantal bondsorganen, niet in het minst van de executieve, en het vereiste van een bijzondere meerderheid voor de belangrijke legislatieve 'issues'.

In Tsjecho-Slovakije werd bij constitutionele wet van 27 oktober 1968 zo'n 'federalisme' met twee ingevoerd. Welnu, in het federale parlement kan vrijwel niets met gewone meerderheid worden goedgekeurd. 'Gelukkig' heeft de communistische partij er toch het 'dernier mot', zodat het systeem er nog plusminus kan functioneren. Maar wat zou dat in België worden?

Met zo'n ijzeren korset van verdelende pariteit en bijzondere meerderheden lijken me de overlevingskansen van het 'tweede Koninkrijk' infinitesimaal...

Ik geloof dat men een functioneerbare pluralisatieformule moet uittesten en dat men hierbij niet over één nacht ijs mag gaan.

Zeker, de unitaire staatsconstructie is achterhaald, beantwoordt niet langer aan de '*geistige Situation der Zeit*' ... Maar een staats hervorming mag niet lichtzinnig gebeuren. De grondwet is geen kladschrift ... Te veel grondwetsherzieningen tasten trouwens het geloof in de grondwettelijke regel aan. Met de normativiteit van de grondwet is het overigens al niet te best gesteld ... Bijna kan men driftig uitroepen: «... *it is a custom more honour'd in the breach than the observance*» (Hamlet, I, 4).

Niemand weet waar de staatkundige diastase finaal zal op uitlopen.

Wordt het misschien een kerndeling door fusie van art. 59 bis met art. 107 quater? En wat voor fusie zou dat zijn?

Maar vóór men aan een dgl. ultieme fase toe is, moet nog een tijdlang aan een functioneerbare pluralisatieformule worden gesleuteld.

Welnu, ik geloof dat een pluriforme en complementaire pluralisatie een geschikte testformule kan zijn.

Er is een goede gewestvorming nodig, maar daarnaast moet ook de cultuurautonomie de kans krijgen anders en beter te worden.

Die cultuurautonomie werd toch een beetje stiefmoederlijk behandeld in het recente formatieberaad : art. 59 bis kwam er nauwelijks nog ter sprake ...

Ook is het duidelijk dat, met het oog op een eventuele fusie tussen art. 59 bis en art. 107 quater, beide pluralisatievormen zo veel mogelijk complementair moeten worden ingeschakeld.

Naar het mij voorkomt impliceert dit o.a. dat men voor beide naar een vergelijkbare geografische structuurfiguratie moet streven, minstens m.b.t. de zone Brussel ...

1.5.3. Uit de nu volgende studie moge blijken dat men met de huidige tekst van art. 59 bis toch al een behoorlijk eind kan opschieten in de richting van een *goede cultuurautonomie*.

De politieke en jurisprudentiële regie moet dan wel wat veranderen.

Zullen de regeerders naast en boven de '*Wille zur Macht*' een loyale '*Wille zur Verfassung*' kunnen opbrengen ? Soms zal het nodig blijken zekere bepalingen van de uitvoeringswetten of van andere wetten — er zijn hier zoveel raakpunten met 'nevengebieden' ! — aan te passen. En soms kan men er gewoon niet onder uit : dat ook art. 59 bis zélf ooit terug onder het mes moet ...

Want dat art. 59 bis is toch maar wat het is : een niet eens zó goede kladschets van de cultuurautonomie ...

**DE CULTUURAUTONOMIE VOLGENS ART. 59 BIS G.W.
EN ZIJN UITVOERINGSWETTEN :
ALS EEN SCULPTUUR VAN GIACOMETTI...**

De staatsrechtelijke figuur welke in art. 59 bis G.W. en zijn uitvoeringswetten als impliciete horizon aanwezig is, kan m.i. als volgt worden omschreven :

vorming van politieke entiteiten op niet homogeen territoriale basis bij wege van een sectoriële en partiële herverdeling van de attributies van de klassieke unitaire staat.

Dit behoeft wel enige verduidelijking.

**2.1. Politieke entiteiten op niet homogeen territoriale basis.
Een constitutioneel capriccio ?**

2.1.1. Het Belgisch grondgebied omvat **vier taalggebieden**, waarvan de grenzen niet kunnen worden veranderd noch gecorrigeerd dan bij een wet goedgekeurd met een bijzondere meerderheid (art. 3 bis G.W.).

Aan deze territoriale indeling corresponderen geen linguaal, cultureel of socio-economisch bepaalde subnationaliteiten (69). Voor de taalggebieden worden formeel geen bevoegdheden noch eigen instellingen voorzien. Art. 3 bis is primair een constitutionele reprise van art. 2 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (70) (71).

België omvat voorts **drie cultuurgemeenschappen** (72). Deze hebben de bevoegdheden welke hun door de grondwet of door wetten aangenomen krachtens deze laatste worden toegekend (art. 3 ter G.W.).

(69) Zie Verslag MEYERS & VAN ELSLANDE, Parl. Besch., Kamer, 1969-1970 (B.Z. 1968), 10, nr. 29/2°, blz. 2.

(70) Zie o.a. Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 13 e.v. Vgl. VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 10.

(71) *Staatsbl.*, 22 augustus 1963. De bepalingen van deze wet zijn opgenomen in het K.B. van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken (*Staatsbl.*, 2 augustus 1966) (voortaan afgekort als : G.W.T.B.), met uitzondering evenwel van art. 6, § 3,2° en 3° en art. 7, § 3. Ze werden gewijzigd bij de wet van 23 december 1970 (*Staatsbl.*, 1 januari 1971) en bij art. 87 van de wet van 26 juli 1971 (*Staatsbl.*, 24 augustus 1971).

(72) Dit is een totaal nieuw concept, zonder wetenschappelijk nauwkeurige betekenis. Er bestond dan ook enige aarzeling om een dgl. term in een grondwettelijke bepaling in te schrijven. Zie Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 9.

En art. 59 bis, § 1 G.W. affirmeert dat er een Cultuurraad bestaat voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap.

De cultuurgemeenschappen zijn nochtans geen territoriale onderverdelingen (73).

Deze entiteit wordt *personeel, niet territoriaal* begrens.

Hierdoor wou men elke indruk van '*Regionaalstaatlichkeit*' wegnemen (74) : de taalgebieden zijn territoriaal bepaald doch hebben geen bevoegdheden noch eigen instellingen, terwijl de cultuurgemeenschappen geen territoriaal substraat hebben maar wel eigen bevoegdheden en instellingen.

Deze beide complementaire criteria vormen de basis voor de bevoegdheidsdelimitatie *ratione loci* van de Cultuurraden (75).

Het bevreedende van deze constructie ligt in het feit dat de Cultuurraden normatieve bevoegdheid — van een nog nader te bepalen type — hebben t.a.v. een deelgroep, *personeel* samengevat in de notie *cultuurgemeenschap*, doch — deze notie heeft nl. geen *territoriale* betekenis —

(73) Art. 3ter G.W. staat daarom onder een aparte titel *ibis*.

Een amendement, strekkende tot territoriale afbakening van de cultuurgemeenschappen (Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 480), werd door de Senaat verworpen (Parl. Hand., Senaat, 1969-1970, vergadering van 4 juni 1970, blz. 1711 e.v. en blz. 1725). Vgl. : Parl. Besch., Kamer, 1970-1971 (B.Z. 1968), 10, nr. 29/9° en Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 174. Zie ook : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 64.

Om die reden zou een communautaire fiscaliteit ondenkbaar zijn. Aldus : Verslag BAUDSON & VERROKEN, Parl. Besch., Kamer, 1969-1970, (B.Z. 1968), 10, nr. 22/1°, blz. 3.

Vgl. tenslotte : MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 128-129 en VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 11 (74) Vgl. VON MANGOLDT, H., *ibid*.

De taalgebieden vormen dus niet het grondgebied van de cultuurgemeenschappen, waarmee ze evenmin samenvallen. Zie : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *Beschouwingen over de herziening van de grondwet*, R.W., 1972/73, kol. 438. Ook vallen ze territoriaal niet samen met de in art. 107quater G.W. bedoelde gewesten. Zie : CAMBIER, C., o.c., blz. 162 en WIGNY, P., o.c., blz. 177-178.

Inderdaad, niet alleen spreekt art. 107quater G.W. niet van een Duits gewest, maar bovendien werden amendementen, strekkende tot het doen samenvallen van de geografische grenzen van de gewesten met die van de taalgebieden, nadrukkelijk verworpen. Zie : Parl. Besch., Kamer, 1969-1970 (B.Z. 1968), 10, nrs 36/4° en 5° en Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 17 december 1970, blz. 66, blz. 70 en blz. 73-75. Vgl. : Parl. Hand., Senaat, 1969-1970, vergadering van 17 juni 1970, blz. 1986.

Ook door aldus een territoriaal parallelisme tussen de culturele en de socio-economische regionalisatie *a priori* uit te schakelen, wou men die indruk van '*Regionalstaatlichkeit*' tegengaan.

Om de tendensen naar separatisme niet te bundelen, heeft men een *pluriforme en complementaire regionalisatie naar éénzijdige geografische structuurfiguratie* onmogelijk willen maken. Vgl. : MARECHAL, G., *De decentralisatie en de deconcentratie vormen de basis voor de politieke structuren van de regionalisatie in België*, R.W., 1972/73, kol. 887. (75) Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *ibid*. en VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 9-10.

a.h.w. *forfaitair* geconcipieerd op *territoriale* basis, met nochtans enige nuanceringsen in *personele* richting.

1. De **territorialiteitsregel** impliceert dat de decreten van elke Cultuurraad principieel niet uitdeinen over de grenzen van het eigen taalgebied en dat zij bindend zijn voor eenieder die zich in dat taalgebied bevindt, ongeacht of men tot de betrokken cultuurgemeenschap behoort of niet (76). Zo ressorteert de belangrijke Duitssprekende minderheid in de gemeenten rond Malmédy *ratione loci* onder de decretale bevoegdheid *ex art. 59 bis*, § 2 van de Franse Cultuurraad. Hieruit volgt o.a. ook dat een Cultuurraad instellingen die gevestigd zijn en functioneren in het eentalige gebied dat afhangt van de andere Cultuurraad, niet kan subsidiëren (77).

2. Er zijn evenwel belangrijke **nuanceringsen in personele zin** :

1°) de krachtens art. 59 bis, § 2 genomen decreten hebben ook kracht van wet t.a.v. de instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten beschouwd worden als uitsluitend behorende tot de ene of de andere cultuurgemeenschap (art. 59 bis, § 4, lid 1, *in fine*) ;

2°) voorts zijn er de in art. 59 bis, § 4, lid 2 bepaalde uitzonderingen op de decretale bevoegdheid *ratione loci* *ex art. 59 bis*, § 3, al zijn dit, strikt genomen, slechts *indirecte* personele nuanceringsen, teruggaand op de specifieke data van de bestaande taalwetgeving ;

3°) ook de artt. 4 en 5 van de wet van 21 juli 1971 kunnen in dit verband vermeld worden (78) ;

4°) tenslotte blijft de Franse Cultuurraad vooralsnog bevoegd t.a.v. de *Université Catholique de Louvain* (art. 132).

In de Franse Cultuurraad heeft men inmiddels toch een bescheiden poging ondernomen om de territorialiteitsregel met voeten te treden.

Natuurlijk is men daar bekommerd, erg bekommerd om het culturele welzijn van de «*tijdelijk geïsoleerde*» (sic!) Franssprekenden in de gemeenten van de Voerstreek en hun lotgenoten in een aantal gemeenten van de Brusselse periferie.

't Wordt vaak een bijna collectieve hullbui, zo groot is het gevoelen van medeleven voor die arme francophone kleuterjef die het in die bezette gebieden zonder kleuterjuf of met een onderbetaalde kleuterjuf moeten stellen...

En zo werden in een sfeer van broederlijk delen voor het begrotingsjaar 1972 een aantal amendementen ingediend op het ontwerp van begroting van de Culturele Zaken (sector Franse Cultuur) (79).

(76) Cf. RIMANQUE, K., o.c., kol. 700.

(77) Aldus *explicitet* : Verslag WIGNY, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1053, nr. 4, blz. 5. Zie verder.

(78) Vgl. RIMANQUE, K., *ibid.*

(79) Zie Doc. C. Cult. Fr., 1971-1972, 4-I, nr. 1, blz. 19, sub art. 12.33 (*lopende uitgaven betreffende de organisatie, op initiatief of met medewerking van de Staat, van culturele activiteiten in het kader van de culturele centra, de openbare bibliotheken en de erkende organisaties voor jeugdwerk en volksopleiding*).

Volgens een eerste amendement DEHOUSSE d.d. 28 juni 1972 (80) moest hieraan hoogstnodig art. 12.34 worden toegevoegd waarbij 500.000 frank werd uitgeschreven voor de promotie van de Franse cultuur in de zes gemeenten van de Voerstreek. Het werd alvast in de Commissie voor het Algemeen Beleid en de Begroting goedgekeurd (81)

Bij het amendement CLERFAYT d.d. 6 juli 1972 (82) werd voorgesteld dit bedrag tot 1 miljoen frank te verhogen en tegelijk ook te bestemmen voor cultuurpromotie «dans les communes de la périphérie bruxelloise où résident de nombreux francophones».

Maar nog dezelfde dag kwam er een tweede amendement DEHOUSSE (83) : daarin werd voorgesteld dit bedrag te splitsen en de 500.000 frank voor de Brusselse periferie onder een afzonderlijk art. 12.35 in te schrijven.

Het was blijkbaar de bedoeling hiermee een financieel duwtje te geven aan het Franstalig onderwijs in die gemeenten. De budgettaire plaatsbepaling van de betrokken kredieten lijkt me derhalve wat ondoordacht (84).

Overigens is het zeer de vraag of de Cultuurraad wel op eigen houtje zulke budgettaire sub-affectatie (dan nog langs de verkeerde begroting !) mag doorvoeren. Inderdaad schijnt een complementaire bevoegdheid *ratione materiae* hier te ontbreken.

Blijkens art. 59bis, § 2, 2° G.W. omvat de onderwijsbevoegdheid van de Cultuurraden *niet* de toelageregeling (dus o.m. de betoelagingsvoorwaarden en -modaliteiten, de bedragen van de subsidies, de controle-voorschriften...) en *evenmin* het geldelijk statuut van het personeel van de onderwijsinstellingen (op welk niveau dan ook).

Maar — en hier is het mij om te doen ! — deze amendementen zijn m.i. strijdig met art. 59bis, § 4, lid 1 G.W.

Voor zover de in art. 12.35 bedoelde gemeenten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (art. 6 G.W.T.B.) zijn gelegen, is de Franse Cultuurraad natuurlijk wél bevoegd om kredieten toe te kennen aan instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorende tot de Franse cultuurgemeenschap (art. 59bis, § 4, lid 1, *in fine* G.W.).

Ik heb echter de indruk dat in art. 12.35 vooral (zoniet uitsluitend) de zgn. randgemeenten (art. 7 G.W.T.B.) worden bedoeld (85).

Welnu, zo de randgemeenten (zie verder sub 2.1.2.) als de gemeenten van de Voerstreek (86), die tot de zgn. taalgrensgemeenten (art. 8, 10° G.W.T.B.) worden gerekend, behoren tot het Nederlandse taalgebied.

Deze ressorteren dus onder de exclusieve bevoegdheid (ex art. 59bis, § 2 G.W. I) van de Nederlandse Cultuurraad. Nu kondigt art. 5 van de wet van 21 juli 1971 voor de randgemeenten en de taalgrensgemeenten een status-quo af m.b.t. de zgn. faciliteiten ten

(80) *Ibid.*, nr. 2.

(81) Cf. Rapport DESCHAMPS, *ibid.*, nr. 3, blz. 23.

(82) *Ibid.*, nr. 4.

(83) *Ibid.*, nr. 5.

(84) Er wordt nl. geen rekening gehouden met de sinds 1964 aangenomen regels inzake begrotingspresentatie. Zie daarover o.m. : SPREUTELS, M., *Het Stelsel van de Belgische Staatsbegroting*, Gent/Leuven, 1968, blz. 63 e.v.

In het stelsel van de decimale nummering geven de eerste twee cijfers de economische classificatie aan.

Welnu, volgens de gebruikelijke code verwijst art. 12 naar uitgaven voor de aankoop van niet duurzame goederen en van diensten.

Het gaat hier om lopende uitgaven, dus uitgaven die worden verevend op factuur en verantwoord door aankopen of door corresponderende diensten.

Dit heeft niets te maken met subsidies, welke veelal zonder verdere formaliteiten worden verevend op inzage van de toekenningsbesluiten. Op papier kan het krediet dus wel dienen om de Folies-Bergères naar een Voergemeente te laten komen, maar een weddetoelage voor een kleuterjuf zit er niet in !

(85) *Contra* : C.R.I., C. Cult. Fr., 1972-1973, nr. 1, séance du 17 octobre 1972, blz. 38.

(86) Zie o.m. : R.v.St., Afd. Wetg., 1 V.K., advies d.d. 5 september 1972 over een ontwerp van wet «houdende het statuut van het kanton van de Voer» en over amendementen voorgesteld door de regering, Parl. Besch., Kamer, 1971-1972, 282, nr. 5, blz. 2.

behoefte van hun anderstalige inwoners. De praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs en de feitelijke toestanden op cultuurgebied worden, zoals ze bestaan en georganiseerd zijn op 31 december 1970, 'bevroren'. Voor een wijziging daarvan is de instemming van de twee Cultuurraden nodig (zie verder sub 2.1.2.).

Maar intussen kunnen de Cultuurraden hiervoor wellicht 'koelkastkredieten' op hun begrotingen voorzien, althans wat de culturele aangelegenheden *stricto sensu* betreft. De onderwijsfaciliteiten liggen toch grotendeels in de exclusieve bevoegdheids sfeer van de nationale wetgever... Dit betekent *in concreto* dat de Franse Cultuurraad mogelijk wél kredieten mag uitschrijven voor cultuurpromotie in de randgemeenten en in de Voergemeenten, *althans voor zover de affectatie daarvan binnen de marge van de status-quo blijft...*

Maar laat mij dan deze ietwat mefistofelische vraag stellen: hoe groot is die marge? Een protocol betreffende de voorwaarden en modaliteiten van zodanige betoelaging, voorbereid in de verenigde commissies voor samenwerking en goedgekeurd door beide Cultuurraden, zou hier uitkomst kunnen brengen.

Dat protocol kan dan meteen ook een globale regeling voorzien voor die marginale gevallen waarin de osmose van het territoriale en het personele criterium twijfel kan doen rijzen.

Men hoeft hier zeker niet de fantastische hypothese te koesteren van een florissante Davidfonds-afdeling in Flémalle-Haute... Dit is manifest geen marginaal geval! Maar zo'n marginaal geval is er wél als een of andere vereniging die gevestigd is in het eentalig gebied van de ene Cultuurraad, daar hoofdzakelijk werkzaam is en dus uitgesproken tot die cultuurgemeenschap behoort, gedurende een bepaalde tijd haar werkterrein naar het eentalig gebied van de andere Cultuurraad verplaatst.

En in feite is men met de artt. 12.34 en 12.35 (althans indien men daaraan een vanuit technisch-budgettair oogpunt correcte lezing geeft) niet eens zo erg ver van die hypothese verwijderd.

Kan de Franse Cultuurraad verenigingen, die tot zijn territoriale bevoegdheids sfeer behoren, selectief subsidiëren voor de toneelopvoeringen, concerten, lezingen... welke zij voor de randgemeenten en de Voergemeenten programmeren? Kijk, zulke gevallen kunnen best door de verenigde commissies voor samenwerking worden besproken en met instemming van de twee Cultuurraden worden geregeld.

Een dgl. globale regeling mag evenwel geen afbreuk doen aan art. 59bis, § 4, lid 1 G.W. of aan art. 5 van de wet van 21 juli 1971.

Ook kan men er nu eenmaal niet onderuit dat het voorbehoud ex art. 59bis, § 4, lid 1, *in fine* G.W. enkel t.a.v. het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geldt. Elke verruiming bij analogie is hier volstrekt uit den boze! Want de cultuurautonomie is vandaag ook een beetje cultuurapartheid... «*while memory holds a seat in this distracted globe*» (Hamlet, I,5).

Maar deze zware overpeinzingen lieten de leden van de Franse Cultuurraad vrijwel onberoerd.

De twee amendementen DEHOUSSE werden met unanimité van stemmen aangenomen (87).

Nu kan men natuurlijk vinden dat daardoor toch geen budgettaire aardverschuiving wordt veroorzaakt. Ach, wat zou 't nu eigenlijk: zo'n paar amendementjes met voor een krats kredieten...

Ik vind dat men met zulke redenering gevaarlijk op het hellende pad zit.

Nog afgezien van het feit dat iedereen er belang bij heeft dat de budgettaire en constitutionele spelregels loyaal worden nageleefd — wie vaart er wel bij een inflatoire democratie? —, nog afgezien daarvan: waar ligt de grens? 't is in feite nog maar de top van de ijsberg...

(87) Zie C.R.I., C. Cult. Fr., 1971-1972, nr. 8, séance du 6 juillet 1972, blz. 40-42. Toen de begroting van Culturele Zaken (sector Franse Cultuur) later op het jaar opnieuw ter stemming kwam, werd aan de artt. 12.33 tot 12.35 niets gewijzigd. Zie C.R.I., C. Cult. Fr., 1972-1973, nr. 3, séance du 19 décembre 1972, blz. 12-13. Zie ook *Staatsbl.*, 29 december 1972 (blz. 14501).

Want de broederlijk delen-actie van Franssprekend België neemt *de facto* zulke afmetingen aan dat van een Berend Boudewijn-attitude kan worden gesproken...

Zo hadden een aantal gemeenten op hun begroting kredieten uitgetrokken voor Franse culturreclame in de Voerstreek. Met een nogal kordate omzendbrief d.d. 11 augustus 1972 (88) heeft R. VAN ELSLANDE, toen minister van Binnenlandse Zaken, hier-
tegen gereageerd. De lokale besturen kregen van hem de formele instructie voortaan geen «*subsidies of hulp gelden onder welke vorm ook*» meer te verlenen aan «*Instellingen, organisaties, verenigingen of werken gelegen in een ander taalgebied dan datgene waartoe zij behoren*» (89).

Natuurlijk gaf dat in de Franse Cultuurraad een rel van formaat (90).

Een zwaar onder vuur genomen Ch. HANIN, minister van Franse Cultuur, verklaarde bij die gelegenheid met grote stelligheid dat, ondanks die administratieve boycot, de bij artt. 12.34 en 12.35 voorziene kredieten tóch zouden worden aangewend (en dit in overeenstemming met de budgettaire gebruiksaanwijzing) (91).

Maar intussen wordt ook de omzendbrief met allerhande subtiele trucjes omzeild.

Zo verzorgt de *Jeunesse Musicale* jaarlijks vier à vijf concerten in de Voergemeenten.

Er wordt geen entreprijs gevraagd en bovendien wordt onder de toeschouwers een televisietoestel verloot. Heel het dorp is present! Waar het geld vandaan komt?

Het spoor loopt in de richting van een nogal obscure Luikse personenvereniging, die hiertoe de nodige financiële injecties krijgt vanwege de intercommunale *Le Grand Liège*.

En vandaar loopt het spoor recht naar... de Luikse gemeentebegroting!

Daar ook van Nederlandssprekende zijde de nodige Initiatieven worden ondernomen — men denke o.m. aan het recente toerismeproject (neen, er is nog geen kurhaus!) —, zijn de cultuurbestedingen per inwoner daar wel het hoogst voor heel het Rijk...

Als dat zo doorgaat wordt de Voerstreek een nieuwe cultuurmekka.

Enfin, 't is wel niet allemaal viezigheid, maar men moet er toch even aan wennen: dat blijktbaar de onderkant van de cultuurautonomie vol mos en zwammen en wormpjes zit... En och, die politieke pissebedden...: men leert er mee te leven. Wie kan er nu op z'n eentje daartegen op kruistocht gaan?

Toch hoeft men geen gewoonte te maken van de 'juridische tenhemelopnemingen'. Dat wordt een ziekte!

Intussen is het wel duidelijk dat de bevoegdheidsregeling *ratione loci* een zeer bewegend en politiek onvast onderdeel van de cultuurautonomie uitmaakt...

Tot daar dit eerste aspect: t.a.v. de door art. 59 bis gecreëerde entiteiten wordt het klassieke *territorialiteitsprincipe* substantieel genuanceerd in *personele* zin. En politiek loopt dat niet altijd van een leien dakje...

2.1.2. Er is nog een tweede, bijkomend aspect: blijkens art. 59 bis, § 4 (92) is de toepassingsfeer *ratione loci* van de decreten niet eenduidig, maar wisselt hij volgens de betrokken materie. Eigenlijk wordt het territorialiteitsprincipe dus ook *materieel* genuanceerd.

(88) *Staatsbl.*, 22 augustus 1972 (blz. 9130 e.v.).

(89) *Ibid.*, blz. 9135.

(90) Zie C.R.I., C. Cult. Fr., 1972-1973, nr. 1, séance du 17 octobre 1972, blz. 26-40 en *ibid.*, nr. 2, séance du 21 novembre 1972, blz. 10-13.

(91) *Ibid.* (nr. 1), blz. 33, 34, 35, 37 en 40.

(92) Toen men tot de conclusie kwam dat art. 23 G.W. best in zijn oorspronkelijke versie behouden bleef, moesten de onderdelen die betrekking hadden op de bevoegdheid van de Cultuurraden, naar de ontwerp tekst van art. 59bis worden overgeplant. Men besloot de bevoegdheid inzake regeling van taalgebruik onder een aparte § 3 in te schrijven.

Vaak coïncideren de personele en materiële nuanceringen. Of juist: ik betrap mezelf op een 'dubbel gebruik' van beide criteria. Maar zo iets mag wel in een overwegend academisch exposé. En och, ook de chemicus, die op zoek is naar een juiste formule, gebruikt wel eens elementen uit een vroegere, partieel geschikt bevonden formule. Wellicht alleen maar om de zoveelste half-juiste oplossing aan zijn notities toe te voegen ... Maar laat de goudzoeker zich ontmoedigen door wat koperkwarts in zijn zeef?

De bevoegdheid *ratione loci* van de Cultuurraden wordt dus *principeel* begrensd door de omtrek van hun respectieve taalgebieden.

Ze is echter tevens functie van de betrokken bevoegdheid *ratione materiae*: al naargelang de materie is de territoriale bevoegdheidsfeer nu eens *wijder*, dan weer *enger* dan de omtrek van het taalgebied.

1. T.a.v de materiële bevoegdheid **ex art. 59 bis, § 2** is de toepassingsfeer *ratione loci* wijder: cultuur- en onderwijsdecreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied, en Frans taalgebied, *alsmede* t.a.v. de instellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of de andere cultuurgemeenschap (art. 59 bis, § 4, lid 1).

Voor het territoriale residu — d.i. het Duitse taalgebied en de te Brussel gevestigde nationale culturele instellingen (93) — blijft de nationale wetgever exclusief bevoegd (94).

ven. Daar inzake taalregeling de territoriale bevoegdheid van de Cultuurraden niet dezelfde kon zijn als deze beschreven in de oorspronkelijke § 3 (d.i. de huidige § 4, lid 1) — inderdaad, technisch gesproken kon men hier niet buiten de specifieke data van de bestaande taalwetgeving —, werd de vroegere § 3, nu § 4, in twee onderscheiden leden gesplitst.

Zie hierover: Verslag DE STEXHE, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 145, blz. 2 (en de verwijzingen aldaar); Parl. Besch. Kamer, 1970-1971 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/3^o, blz. 1-2; Verslag MEYERS, *ibid.*, nr. 31/5^o, blz. 1-3.

Theoretisch kwam er zo een lacune in de nieuwe constitutionele figuur: noch de Cultuurraden, noch de wetgever (art. 23 G.W. I) zijn bevoegd om het taalgebruik in het bedrijfsleven te regelen t.a.v., bijvoorbeeld, de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde privé-ondernemingen.

Zie: Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 9 december 1970, blz. 78; *ibid.*, vergadering van 17 december 1970, blz. 547. Zie ook het amendement LAGASSE, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 188. Vgl. MAYSTADT, P., *o.c.*, blz. 125.

Ik schreef: *theoretisch*, want, m.n. wat het taalgebruik in het bedrijfsleven betreft, is de wetgever er niet huiverig voor geweest de grenzen van het grondwettelijk toelaatbare te overschrijden. Zie DE MEYER, J., *Staatsrecht*, blz. 473.

(93) Aldus: Verslag WIGNY, Parl. Besch., Kamer 1970-1971, 1053, nr. 4, blz. 7. Voor enige voorbeelden, zie: Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1968-1969, nr. 402, blz. 25.

(94) Cf. WIGNY, P., *o.c.*, blz. 150.

Overigens hebben de cultuur- en onderwijsdecreten niet *per se* deze maximale toepassings sfeer *ratione loci*: de decreten zélf beperken hem veelal tot het eigen taalgebied.

T.a.v. de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde instellingen moet het decreet of zijn memorie van toelichting in voorkomend geval de *objectieve criteria* aanduiden op grond waarvan bedoelde instellingen moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de betrokken cultuurgemeenschap.

Het zou niet volstaan te verwijzen naar de keuze welke de bestuursorganen van die instellingen maakten toen het Ministerie van Cultuur werd gesplitst: dit laat te veel ruimte voor betwistingen (95).

2. T.a.v. de **materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 3** is de toepassings sfeer *ratione loci* enger dan de omtrek van het taalgebied (art. 59 bis, § 4, lid 2).

Technisch moest men hier immers rekening houden met de specifieke data van de bestaande taalwetgeving (96).

Welnu, de taaldecreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlands taalgebied en in het Frans taalgebied, *uitgezonderd wat betreft*:

1^o) *de gemeenten waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin ze gelegen zijn, voorschrijft of toelaat, op voorwaarde bovendien dat deze gemeenten of groepen van gemeenten palen aan een ander taalgebied.*

Bedoeld worden (97):

- a. de vijftientig taalgrensgemeenten (art. 8, 3^o tot 10^o G.W.T.B.);
- b. in het Nederlands taalgebied: de zes randgemeenten (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St.-Genesius-Rode, Wemmel en WezembEEK-OppeM) (art. 7 G.W.T.B.);
- c. in het Frans taalgebied: een reeks gemeenten of groepen van gemeenten die palen aan het Duits taalgebied, m.n. de zgn. gemeenten

(95) Zie: R.v.St., Afd. Wetg., 1 K., advies d.d. 2 juni 1972 over het ontwerp van decreet «*betreffende het Nederlandstalige Openbare Bibliotheekwerk*», Besch. Ned. Cult., 1972-1973, 52, nr. 1, blz. 52 (voortaan kortweg: *Bibliotheekadvies I*); R.v.St., Afd. Wetg., 2 K., advies d.d. 6 juni 1972 over een ontwerp van decreet «*organisant les services publics de lecture et les bibliothèques publiques*», Doc., C. Cult. Fr., 1973-1974, 45, nr. 1, blz. 14 (voortaan: *Bibliotheekadvies II*).

(96) Cf. Verslag DE STEXHE, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 12.

(97) Vgl. R.v.St., Afd. Wetg., 1 K., advies d.d. 14 april 1972 inzake een voorstel van wet «*betreffende het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden en de agglomeratieraad*» en een voorstel van wet «*tot wijziging van de wet van 1 juli 1860 betreffende de eedaflegging*», Parl. Besch., Senaat, 1971-1972, nr. 268-bijlage, blz. 3 (voortaan: *Eedadvies*).

uit het Malmedyse (art. 8, 2° G.W.T.B.) en de gemeenten van de plat-dietse streek (art. 16 G.W.T.B.).

2° de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn (98).

3° de door de wet aangewezen nationale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één cultuurgemeenschap (99).

Terzake van taalgebruik zijn de Cultuurraden evenmin bevoegd voor het Duits taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, zelfs niet t.a.v. de eentalige instellingen van Brussel-Hoofdstad (100).

In al deze gevallen blijft de nationale wetgever exclusief bevoegd.

M.b.t. de regeling van het taalgebruik in agglomeratie- en federatieraden en -colleges rijst een *bijzonder probleem*.

Wanneer al de gemeenten die van een agglomeratie of federatie deel uitmaken, eentalige gemeenten zijn, is er natuurlijk geen moeilijkheid.
Maar quid in het andere geval ?

Art. 84 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, richt rond het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad vijf randfederaties op, m.n. : Halle, Asse, Vilvoorde, Zaventem en Tervuren.

In drie van deze randfederaties bevinden zich, benevens eentalig Nederlandse gemeenten, randgemeenten waar taalfaciliteiten gelden.

Van de randfederatie Halle maken de randgemeenten St.-Genesius-Rode, Linkebeek en Drogenbos deel uit, van de randfederatie Asse de randgemeente Wemmel, en van de randfederatie Zaventem de randgemeenten Kraainem en Wezembeek-Oppem.

(98) Zie o.a. : art. 34, § 2, art. 35, § 1, litt. b en § 2, art. 36 en Hfdst. V G.W.T.B. Vgl. Verslag SAINT-REMY, Parl. Besch., Kamer, 1961-1962, 331, nr. 27, blz. 35 en Verslag DE STEXHE, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 15.

De Cultuurraden zijn echter, ieder wat hem betreft, wél bevoegd om het taalgebruik te regelen in de homogene gemeenten behorend tot het ambtsgebied van heterogene gewestelijke diensten van de Staat, gelegen in hun taalgebied of met werkkring gedeeltelijk in hun taalgebied. Vgl. Besch. Ned. Cult., 1971-1972, 18, nr. 1, blz. 2.

(99) Zie : Verslag DE STEXHE, *ibid.* en blz. 16 ; Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 17 en blz. 25. Vgl. VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 23, sub 125.

Tot bedoelde instellingen behoren niet uitsluitend culturele instellingen *sensu stricto*. Bijvoorbeeld : Museum van Tervuren, het Observatorium, de Albertina, de Internationale scholen, de scholen bedoeld in art. 7 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs (*Staatsbl.*, 22 augustus 1963), de Hogere Zeevaartschool te Antwerpen, de Zeevaartschool te Oostende, de scholen voor schipperskinderen, enz. ...

(100) Een amendement, ertoe strekkende aan art. 59bis, § 4 een derde lid toe te voegen parallel met de tekst van art. 59bis, § 4, lid 1, *in fine* (Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 188) werd uitdrukkelijk verworpen (Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 17 december 1970, blz. 553-554). Toch wordt hiertegen wel eens gezondigd. Zie o.a. : Besch. Ned. Cult., 1971-1972, 18, nr. 1, blz. 2.

Is de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bevoegd om het taalgebruik te regelen in de organen van deze drie randfederaties? Of is alleen de nationale wetgever hiertoe bevoegd? (101)

De drie randfederaties zijn gelegen in het Nederlands taalgebied.

Welnu, is één van de uitzonderingen ex art. 59bis, § 4, lid 2 G.W. *in casu* van toepassing?

1°. De agglomeraties en federaties van gemeenten vallen alvast niet onder het begrip 'gemeente', doch worden beschouwd als 'gewestelijke diensten' in de betekenis die de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan deze termen geeft (102).

En ze vallen al evenmin onder het begrip 'groep van gemeenten'. Hiermee wordt n.l. bedoeld: een geheel van territoriaal bij elkaar aansluitende gemeenten, ook indien sommige van die gemeenten niet rechtstreeks aan een ander taalgebied palen. De gemeente Wezembeek-Oppem, bijvoorbeeld, paalt niet aan het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, maar heft gemeenschappelijke grenzen met de gemeente Kraainem die wél aan bedoeld gebied paalt (103).

2°. *Theoretisch* kunnen de agglomeraties en federaties, als 'gewestelijke diensten', wél behoren tot de 'diensten waarvan de werkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn', maar dan is het nodig dat hun werkring gemeenten *uit verschillende taalgebieden* bestrijkt.

Quod non in het voorliggend geval: de randfederaties Halle, Asse en Zaventem omvatten n.l. enkel gemeenten die tot het Nederlands taalgebied behoren (104).

Derhalve is niet de nationale wetgever maar de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bevoegd om het taalgebruik in de organen van deze randfederaties te regelen (105).

2.1.3. T.a.v. de materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 2 geldt nog de bijkomende restrictie ex art. 5 van de wet van 21 juli 1971 (106).

De zes randgemeenten en de taalgrensgemeenten behouden de wettelijke en conventionele faciliteiten (107) welke hun tot 31 december 1970

(101) Zie hierover: *Eedadvies*, blz. 4-5.

(102) Vgl. R.v.St., Afd. Wetg., 2 K., advies d.d. 31 maart 1971 over een ontwerp van wet «op de agglomeraties en federaties van gemeenten» (art. 24 e.v.), Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 868, nr. 12, blz. 19.

(103) Zie: Verslag DE STEXHE, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 390, blz. 15.

(104) De wet van 23 december 1970 (*Staatsbl.*, 1 Januari 1971) tot wijziging van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, heeft n.l. vastgesteld dat de zes randgemeenten tot het Nederlands taalgebied behoren. Zie hierover: V.LIE BERGH, H., *o.c.*, blz. 63-64.

(105) Enig art., lid 1 van het wetsvoorstel BASCOUR (Parl. Besch., Senaat, 1971-1972, nr. 10) en art. 1 van het wetsvoorstel JORISSEN (*ibid.*, nr. 158) zijn dan ook strijdig met art. 59bis, § 3, lid 1 G.W. Aldus: *Eedadvies*, blz. 5.

(106) Zie hierover: VON MANGOLDT, H., *o.c.*, blz. 21, sub 118 (en de verwijzingen aldaar).

(107) In de tekst van art. 5 is er eigenlijk sprake van «praktische uitvoeringsmaatregelen inzake onderwijs» en «de feitelijke toestanden ... op cultuurgebied». Het begrip 'faciliteiten' is wellicht niet zo genuanceerd (vgl. Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 612), maar correspondeert duidelijk aan de *ratio legis*.

Art. 5 bedoelt eigenlijk: al ressorteren de randgemeenten en de taalgrensgemeenten onder de exclusieve bevoegdheid ex art. 59bis, § 2 van de ene of de andere Cultuurraad, toch blijven de faciliteiten op dit gebied aan de anderstaligen behouden zoals zij bestaan en feitelijk georganiseerd zijn op 31 december 1970.

Voor enige conventionele faciliteiten, zie: Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 8-9.

op onderwijs- en cultuurgebied werden verleend ten behoeve van hun anderstalige inwoners.

Hierin kan geen verandering worden gebracht dan met instemming van de twee Cultuurraden (108) en na voorafgaande bespreking in de verenigde commissies voor samenwerking.

In feite gaat het hier om een *materiële* en niet om een *territoriale* bevoegdheidsrestrictie (109). Strikt genomen wordt dus aan art. 59 bis, § 4, lid 1 impliciet niets toegevoegd.

Art. 5 van de wet van 21 juli 1971 bevat toch een additionele *personele nuancering* van het territorialiteitsprincipe. Deze nuancering loopt parallel met die welke art. 59 bis, § 4, lid 2 (1ste -) t.a.v. de materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 3 formuleert, doch ze reikt gradueel minder ver (110).

T.a.v. de **materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 2** geldt overigens nog een **impliciete restrictie**, parallel met deze ex art. 59 bis, § 4, lid 2 (3de -). Ook dit lijkt eerder een *materiële bevoegdheidsrestrictie*: de Cultuur-

(108) Dit op grond van het reciprociteitsbeginsel (zie o.m.: Verslag WIGNY, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1063, nr. 4, blz. 3 en Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 7).

Inmiddels blijven de bestaande maatregelen en toestanden tot de bevoegdheid behoren van de minister die ze heeft tot stand gebracht (vgl. Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 619).

(109) *Contra* (m.i. ten onrechte): Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 619, sub litt. A: MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 124, sub 12.

(110) Inderdaad: 1°. in art. 59bis, § 4, lid 2 (1ste -) worden ook de gemeenten van het Malmeyse en de gemeenten van de plat-dietse streek bedoeld; 2°. in het bij art. 59bis, § 4, lid 2 (1ste -) bedoelde geval kan de Cultuurraad überhaupt niets regelen; in de casuspositie van art. 5 van de wet van 21 juli 1971 daarentegen kunnen zij principieel hun decretale bevoegdheid ex art. 59bis, § 2 uitoefenen, doch niet volkomen: de eventuele decreten kunnen geen afbreuk doen aan de bestaande faciliteiten op onderwijs- en cultuurgebied.

Een voorbeeld kan dit illustreren:

Het ministerie van Franse Cultuur erkent sinds 1958 de vrije openbare *Bibliothèque Saint-Joseph*, gelegen aan de Schone Luchtlaan in de randgemeente Wezembeek-Oppem. Dit is een conventionele faciliteit (zie Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 8, sub 1°).

1°. T.a.v. de gemeente Wezembeek-Oppem kan de Nederlandse Cultuurraad haar decretale bevoegdheid ex art. 59bis, § 3 niet uitoefenen. Inderdaad kan in de randgemeenten het taalgebruik überhaupt niet bij decreet worden geregeld (art. 59bis, § 4, lid 2, 1ste -).

2°. a. Een decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk geldt wel t.a.v. de openbare bibliotheken in Wezembeek-Oppem, met uitzondering van de *Bibliothèque Saint-Joseph* (art. 5 van de wet van 21 juli 1971).

b. Doch ook de Franse Cultuurraad is hier onbevoegd (zie *Bibliothéekadvies II*, blz. 14).

c. De vigerende nationale wetgeving blijft hier dus toepasselijk, in afwachting van een eventueel akkoord overeenkomstig art. 5 van de wet van 21 juli 1971.

Inmiddels kan de minister van Franse Cultuur verder financiële steun verlenen aan de *Bibliothèque Saint-Joseph*, en dit «*onder controle*» van de Franse Cultuurraad (cf. Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 619, sub litt. B).

raden zijn niet bevoegd t.a.v. de nationale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan de beide cultuurgemeenschappen (111).

De restrictie is impliciet, doch wordt op vele plaatsen in het herzieningsdossier bevestigd (112).

2.1.4. Is deze bevoegdheidsregeling *ratione loci* een (zoveelste) constitutioneel capriccio ?

Zeker, de regeling mist eenvoud en helderheid.

Maar in een broekast kan men nu eenmaal geen wijn chambereren. Of zal men het de dapperen te velde ten kwade duiden dat zij in de hitte van het communautaire lijf-aan-lijf gevecht alle bekommernis voor academische zuiverheid vergaten ?

De academicus komt vóór en na de strijd, om de begin- en eindlijnen in het zand te tekenen.

En zo vindt hij wellicht een algemeen design dat de logische transparantie van het territoriale bevoegdheidssysteem enigszins vergroot :

(111) Deze restrictie was aanvankelijk expliciet in de ontwerp tekst van art. 3bis, § 4 ingeschreven. Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 32.

Later werd ze — naar het mij voorkomt op louter redactionele gronden — geschrapt. Vgl. *ibid.*, blz. 68. De hele kwestie is toch een beetje onduidelijk.

(112) Zie o.a. : *ibid.*, blz. 17 en blz. 25-26 ; Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 1-5 ; Verslag WIGNY, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1053, nr. 4, blz. 7.

BEVOEGDHEID RATIONE LOCI	BEVOEGDHEID RATIONE MATERIAE	
	EX ART. 59BIS, § 2	EX ART. 59BIS, § 3
I. TERRITORIALI- TEITSPRINCIPE	De territoriale bevoegdheid van de Cultuurra- den wordt begrensd door de omtrek van hun respectieve taalgebieden.	
II. PERSONELE NUANCERINGEN		
1. Positief	Art. 59bis, § 4, lid 1, <i>in fine.</i>	
2. Negatief		
1°.	Art. 5 van de wet van 21 juli 1971.	Art. 59bis, § 4, lid 2 (1ste -).
2°.		Art. 59bis, § 4, lid 2 (2de -).
3°.	De Cultuurraden zijn niet bevoegd t.a.v. de nationale en interna- tionale instellingen waarvan de werking gemeen is aan beide cultuurgemeen- schappen (<i>impliciet</i>).	Art. 59bis, § 4, lid 2 (3de -).

Samenvattend kan men wellicht stellen :

1. dat t.a.v. de materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 2 het territorialiteitsprincipe in personele zin wordt genuanceerd, *direct* in functie van de notie 'cultuurgemeenschap' ;
2. dat t.a.v. de materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 3 — d.i. een bevoegdheid van totaal andere oorsprong : zij werd nl. geconcipieerd in de context van een wijzigingsschema voor art. 23 — het territoriali-

teitsprincipe genuanceerd wordt in functie van de specifieke data van de bestaande taalwetgeving, doch dat hierdoor *indirect* een parallele nuancering in personele zin werd bereikt.

Dit parallellisme *a posteriori* neemt niet weg dat het onderscheid ex art. 59 bis, § 4 toch praktische relevantie heeft, vnl. omwille van het gradueel verschil tussen de personele nuancerings bedoeld sub II., 2., 1°. van het schema.

Een geheel andere vraag is of dit bevoegdheidsschema *ratione loci juncto* enige andere indicaties in art. 59 bis niet in essentie een onderliggende bevoegdheidsrestrictie *ratione materiae* reflecteert.

Betekent dit alles niet dat de materiële bevoegdheid van de Cultuurraden beperkt is tot aangelegenheden met een regionaal karakter? En dat, zo dit regionaal karakter ontbreekt, noodzakelijk de nationale wetgever bevoegd is?

Dat is een vraag voor straks (zie 2.2.2.).

2.2. Sectoriële en partiële herverdeling van attributies van de klassieke unitaire staat.

Er wordt een **nieuwe verdeelsleutel** ingevoerd m.b.t. de traditionele attributies van de klassieke unitaire staat. Deze attributies werden functioneel herverdeeld op grond van de gedachte dat, terwijl ze vroeger alles onmiskenbaar van *algemeen belang* waren, een aantal onder hen nu, mede door het fenomeen van de 'communautarisering', eerder met de *belangen van de onderscheiden deelgroepen* moeten worden geassocieerd (113).

2.2.1. Binnen deze context is de herverdeling **sectorieel**. Overzichtelijkheidshalve zal ik dit in twee afzonderlijke rubrieken bespreken: in de eerste wordt de *basisidee*, in de tweede haar *belangrijkste implicatie* belicht. De sectoriële herverdeling houdt in essentie in dat het legislatieve bevoegdheidsdomein a.h.w. constitutioneel werd verkaveld in exclusieve percelen (zie 2.2.1.A.).

Dit heeft belangrijke implicaties m.b.t. de positie van de decreten in de formele normenhiërarchie. *Principieel* zijn wet en decreet normatieve akten van hetzelfde constitutionele type en hebben zij, ieder binnen zijn constitutionele kavel, gelijke rechtskracht. Maar *in feite* wordt door de preventieve en curatieve conflictenprocedure *indirect* een zekere voor-

(113) Vgl. CAMBIER, C., o.c., blz. 161, 163, 165 en 168.

rang van wet op decreet gevestigd. Ondanks hun formele gelijkwaardigheid zijn wetten en decreten niet volkomen gelijkberechtigd : de decretale kavel wordt niet in dezelfde mate beschermd als de wettelijke. Dit doet reeds duidelijk aanvoelen dat de herverdeling slechts partieel is (zie 2.2.1.B.).

2.2.1.A. Binnen hun bevoegdheidssfeer *ratione loci* hebben de Cultuurraden normatieve bevoegdheid van het wetgevende type (114) t.a.v. een aantal sectoren welke voorheen principiële, soms zelfs te exclusieven titel, onder de bevoegdheid van de nationale wetgever ressorteerden.

1. Vooreerst zijn er de sectoren welke voorheen integraal tot het constitutioneel **'voorbehouden gedeelte'** van de wetgevende macht behoorden, doch waarvoor destituante nu een bevoegdheidssplitsing heeft doorgevoerd.

Deze bevoegdheidssplitsing brengt *eo ipso* een (impliciete) wijziging van de betrokken constitutionele bepalingen mee, zodat de sectoriële herverdeling hier erg ver reikt. En dit heeft gewichtige implicaties m.b.t. de theorie der *'implied powers'* (zie 2.2.2.).

Bedoeld worden de *materiële bevoegdheden ex art. 59 bis, § 2, 2° en § 3*, dus de bevoegdheden m.b.t. de gebieden omschreven in de artt. 17 en 23.

Vóór de grondwetsherziening behoorde het regelen van het openbaar onderwijs op staatskosten gegeven, en het regelen van het taalgebruik voor akten van het openbaar gezag en in gerechtszaken tot de exclusieve bevoegdheid van de wetgevende macht.

Die constitutionele regeling is nu grondig gewijzigd.

Inzake *onderwijs* is de bevoegdheid van de wetgever nu beperkt tot *«wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen»* (art. 59 bis, § 2, 2°). Alle andere onderwijsaangelegenheden vallen voortaan onder de exclusieve bevoegdheid van de Cultuurraden. Deze hebben terzake de *residuaire bevoegdheid*.

Aldus wordt art. 17, lid 2 impliciet doch duidelijk gewijzigd.

Ik moet er onmiddellijk bij vertellen dat die residuaire bevoegdheid in feite toch niet veel om het lijf heeft.

De *'enumerated powers'* van de nationale wetgever dekken zó al het grootste stuk van het onderwijspakket. Men heeft het niet dadelijk in de gaten (tot men er de begrotingscijfers naast legt!), maar : 't is een bijna totale bevoegdheidsseclips...

Enfin, de Cultuurraden krijgen daar maar weinig kaas van te eten (115).

(114) De uitdrukking *«kracht van wet»* in art. 59bis, § 4 heeft niet dezelfde betekenis als in de wetten op de buitengewone machten. Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 447.

(115) Zie o.m. : Verslag MEYERS, Parl. Besch., Kamer, 1969-1970 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/2°, biz. 8-9.

Hun schamele onderwijsbevoegdheid wordt bovendien nog uitgehold door de politieke en budgettaire praxis. In de desbetreffende nota's en documenten wordt t.a.v. die bevoegdheid a.h.w. een *dubbel remcircuit* opgezet :

1. De residuele bevoegdheidsfeer wordt nogal subtractief omlijnd (116).

De bevoegdheid van de Cultuurraden beperkt zich hoofdzakelijk tot de pedagogische en (sommige) programmatische aspecten (voor zover deze niet geïmpliceerd zijn in de voorwaarden tot erkenning van de diploma's).

Mogelijke ideologische raakpunten (alles wat van ver of van dichtbij de onderlinge positie van de onderwijssnetten raakt) worden angstvallig vermeden.

Ik heb zelfs de indruk dat, behalve misschien wat de omschrijving en de controle van de leerplicht betreft, de Cultuurraden hier weinig of geen zelfstandige bevoegdheid hebben.

De onderwijsaangelegenheden die niet onder de bevoegdheid van de nationale wetgever ressorteren, worden nog altijd goeddeels bij koninklijk of ministerieel besluit geregeld.

Rebus sic stantibus betekent de cultuurautonomie hier niet veel meer dan dat de beide ministers van Nationale Opvoeding voor een aantal onderwerpen afzonderlijk van elkaar kunnen handelen...

2. Het financiële verlengstuk van de onderwijsbevoegdheid wordt zo goed als geamputeerd (117) :

a. T.a.v. de zgn. onaantastbare kredieten (die de financiële pendant zijn van de aan de nationale wetgever voorbehouden onderwijsbevoegdheid) (118) hebben de Cultuurraden slechts een suggereerbevoegdheid (119).

Nu moet men weten dat deze kredieten veruit het grootste stuk van het sectoriële totaalbudget vormen. Voor het begrotingsjaar 1974 is dat aandeel 97,0 % in de Nederlandse en 98,2 % in de Franse sector (120). De Cultuurraden hebben dus weinig te verdelen...

b. T.a.v. de overige kredieten is de repartitiebevoegdheid van de Cultuurraden bijna totaal geparalyseerd door het bestaande toelagekader.

Ook deze kredieten (of althans hun globaal bedrag) worden goeddeels bepaald in functie van de uitgaven die voortvloeien uit wettelijke en reglementaire toelageregelingen.

Op het departement wordt een lijst opgesteld van alle uitgaven tot nakoming van de 'vaste' verbintenissen en om bepaalde nieuwe initiatieven te kunnen overwegen (121).

Deze laatste fractie is in feite infinitesimaal... En de affectatie staat al lang vast !

(116) Vgl. *Algemene Beleidsnota inzake Nationale Opvoeding* (W. CALEWAERT), Besch. Ned. Cult., 1973-1974, 127, nr. 1, blz. 34-35.

(117) De bijzondere begrotingspresentatie en -procedure voor de sector Nationale Opvoeding worden uitvoerig toegelicht in het hoofdstuk over het financiële profiel van de cultuurautonomie (zie sub 2.2.2.A.). Daar vindt men ook een uitgewerkte tabel waarin de bedragen en procenten voor het begrotingsjaar 1974 worden vergeleken met die van de initiale en aangepaste begrotingen voor 1972 en 1973.

(118) In dit verband kan een interessant onderscheid worden gemaakt tussen de uit het schoolpact voortvloeiende uitgaven en de andere uitgaven. Voor het begrotingsjaar 1974 is die verhouding 84,7/15,3 in de Nederlandse en 79,6/21,4 in de Franse sector. Vgl. Verslag DAMSEAUX Parl. Besch., Kamer, 1973-1974, 4-I, nr. 2, blz. 93.

(119) Ze kunnen er amendementen op voorstellen. Indien zich in die zin een meerderheid aftekent, brengt de bevoegde minister hierover verslag uit bij de regering die beslist over het hieraan te geven gevolg.

In voorkomend geval zal zij deze amendementen, in de vorm van een begrotingsbijblad, bij het parlement indienen.

(120) Cf. *Algemene Toelichting*, Parl. Besch., Kamer, 1973-1974, 4, blz. 128. Bij de berekening van deze procenten hield ik geen rekening met het provisioneel krediet voor de indexaanpassing en de sociale programmering.

(121) Vgl. Verslag DESMARETS, Parl. Besch., Kamer, 1972-1973, 4-IVbis, nr. 2, blz. 5-6.

Zo bestaan de onderwijsdotaties aan de Cultuurrrden vooral uit kredieten voor studie-toelagen, nl., voor het begrotingsjaar 1974, 93,1 % in de Nederlandse en 90,7 % in de Franse sector (122).

Het is evident dat dit een zeer immovibel pakket is, vastgeankerd in wettelijke en reglementaire bepalingen (die subjectieve rechten verlenen!) ...

De repartitiebevoegdheid van de Cultuurrrden beperkt zich hier tot een bijna louter executief uitschrijven van een nationaal toelageschema.

Enfin, die residuaire bevoegdheid terzake van onderwijs betekent niet veel... Men zou enigszins parafaserend kunnen zeggen: de Cultuurrrden hebben bevoegdheid voor het onderwijs... met uitsluiting van het onderwijs (123)!

Inzake *taalgebruik* wordt eveneens een verticale bevoegdheidssplitsing doorgevoerd, maar volgens een andere verdeelsleutel: de bevoegdheid van de Cultuurrrden is materieel beperkt tot de aangelegenheden opgesomd in art. 59 bis, § 3. Alle andere aangelegenheden blijven onder de residuaire bevoegdheid van de wetgevende macht ressorteren (124). Ook hier treedt dus 'inkorting' van het 'voorbehouden gedeelte' op: art. 23 wordt *eo ipso* impliciet gewijzigd.

2. Hierbij aansluitend moet nog een **subcategorie** van sectoren vermeld worden.

De wetgevende macht kan nl. zélf aan de Cultuurrrden machtiging verlenen om het haar constitutioneel voorbehouden gedeelte te betreden, *tenminste indien de desbetreffende grondwettelijke bepaling hiertoe geen intrinsiek beletsel bevat.*

Zo is, bijvoorbeeld, een Cultuurraad uit zichzelf onbevoegd om straffen op de overtredingen van zijn decreten te stellen, omdat volgens art. 9 G.W. geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens een wet.

Het begrip 'wet' moet hier in formele zin begrepen worden. Maar niets belet de wetgever om op grond van art. 9 de Cultuurrrden te machtigen hun decreten van straffen te voorzien, zoals hij dit overigens gedaan heeft t.a.v. de provincie- en gemeenteraden (art. 85 Prov. W. en art. 78 Gem. W.) (125).

Een regeling in die zin vinden we in art. 22, 2° van de wet van 3 juli 1971. Dit is allemaal vrij transparant. Want in feite bepaalt art. 9 dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast *zonder machtiging door de wetgever*. Dit vloeit voort uit de woorden «*krachtens de wet*».

(122) Vgl. Algemene Toelichting, Parl. Besch., Kamer, 1973-1974, 4, *ibid.*

(123) Cf. Parl. Hand., Senaat, 1969-1970, vergadering van 10 juni 1970, blz. 1817. Zie ook: MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 123-124.

(124) *ibid.*, blz. 125-126.

(125) Zie: Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 3.

Men neemt aan dat alles 'en règle' is zodra de habilitatiewet ook het strafarief bepaalt (126).

In het regeringsontwerp was ook een art. 22, 3^o voorzien waarbij de Cultuurraden werden gemachtigd om fiscale vrijstellingen te verlenen, dit natuurlijk binnen de perken van de hun door de grondwet uitdrukkelijk toegekende bevoegdheid. Wegens het bepaalde in art. 112, lid 2 G.W. werd hierbij evenwel gestipuleerd dat deze vrijstellingen slechts uitwerking zouden hebben na door de Wetgevende Kamers te zijn goedgekeurd (127).

Maar in de Senaatscommissie werd besloten dit art. 22, 3^o te schrappen (128).

Toch zou ook deze toepassing vrij transparant geweest zijn.

Heel wat deliquer is de suggestie van de afdeling wetgeving, eerste kamer, van de Raad van State om in art. 22 een algemene bepaling in te voegen die als volgt zou luiden :

«3^o de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten of de gemeenten met taken te belasten of de Koning te machtigen dit te doen» (129).

De Cultuurraden zouden dan institutionele verplichtingen kunnen opleggen aan provincies en gemeenten.

Wordt hierdoor art. 108, lid 1 G.W. niet impliciet gewijzigd ? Zo ja, welke staatsrechtelijke figuur kan deze constitutionele 'inkorting' *Jangs legislatieve weg* rechtvaardigen ?

Maar is er überhaupt wel een 'inkorting' ? Wordt hier geen sector van concurrerende bevoegdheid gecreëerd ?

(126) Cf. MAST, A., o.c., blz. 401-402.

(127) Vgl. Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 8.

(128) Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 469, blz. 30.

(129) Cf. *Bibliotheekadvies I*, blz. 47. Zie ook : R.v.St., Afd. Wetg., 1 K., advies d.d. 13 oktober 1972 over een ontwerp van decreet *«Inzake monumenten-en landschapszorg»*, Besch. Ned. Cult., 1973-1974, nr. 1, blz. 12 (voortaan kortweg : *Monumentenadvies*).

Zie voorts : Verslag DE BONDY & SAINT-REMY, Besch. Ned. Cult., 1972-1973, 92, nr. 1, blz. 2-4 : In de Verenigde Commissies voor Samenwerking bleek een ruime meerderheid gewonnen te zijn voor de door de Raad van State gesuggereerde oplossing.

De Commissie van de Franse Cultuurraad vond zelfs dat de geplande wetwijziging de vorm zou moeten aannemen van een Interpretatieve wet : de Cultuurraden zouden immers de omstraden bevoegdheid reeds bezitten en de Raad van State heeft in de bibliotheekadviezen te veel met een apothekersschaaltje gewogen (vgl. *ibid.*, blz. 3). Een aantal commissieleden wezen er echter op dat het wellicht aanbeveling verdient de voorgestelde bepaling in de wet van 21 juli 1971 in te schrijven (*ibid.*).

Maar tenslotte was iedereen wel tevreden met het nieuws dat de regering een ontwerp van wet tot invoering van een art. 22,3^o in de wet van 3 juli 1971 zou indienen (*ibid.*, blz. 4).

Het is mij niet bekend of een dgl. wetsontwerp inmiddels inderdaad werd ingediend.

Goed, het voorgestelde art. 22, 3° is wellicht een vreemde eend in de constitutionele bijt.

Maar is dit geen louter *theoretisch* bezwaar ?

De wetgever is er toch nooit erg huiverig voor geweest zijn bevoegdheid ex art. 108, lid 1 aan de Koning te delegeren (130) ?

Maar art. 108, lid 1 is niet de enige constitutionele steen des aanstoets ... Blijkbaar is men het erover eens dat art. 22, 3° de Cultuurraden de mogelijkheid zou geven om aan de provincies en gemeenten *financiële* verplichtingen op te leggen.

Het verstrekken van financiële bijdragen, bijvoorbeeld ter aanmoediging of bescherming van culturele activiteiten, zou dus tot de «taken» als bedoeld in art. 22, 3° moeten worden gerekend (131).

Zo zouden de Cultuurraden effectief inhoud kunnen geven aan art. 2, *in fine* van de wet van 21 juli 1971.

Bovendien zou dit kunnen bijdragen tot een meer planmatig en rationeel cultuurbeleid, bijvoorbeeld door het verdelen van de financieringslast voor een cultureel initiatief van grotere omvang over een groep van gemeenten (132).

(130) Bijvoorbeeld : K.B. nr. 33 van 10 november 1934 (*Staatsbl.*, 11 november 1934) (zie de artt. 53, 77, lid 12-15, 98, 114-116, 117, lid 2, 117bis-119, 122, lid 5, 122bis-122quater Gem.W.) ; K.B. nr. 124 van 27 februari 1935 (*Staatsbl.*, 3 maart 1935) (zie de artt. 109bis, 122, lid 6, 122bis, lid 1 Gem.W.) ; K.B. nr. 24 van 26 juli 1939 (*Staatsbl.*, 12 augustus 1939) (zie de artt. 114bis-114quater Prov. W. en de artt. 121, lid 1, 121 bis, 139-140, 142, lid 1 en het inmiddels opgeheven lid 3, 144, 147bis-147quater Gem.W.).
Zie ook : K.B. nr. 87 van 30 november 1939 (*Staatsbl.*, 9 december 1939).

Vgl. MAST, A., *o.c.*, blz. 211, sub 1.

(131) Cf. *Monumentenadvies*, *ibid.*

(132) Vgl. Verslag DE BONDT & SAINT-REMY, Besch. Ned. Cult., 1972-1973, 92, nr. 1, blz. 2.

Men mag vooral niet uit het oog verliezen dat een groot deel van de overheidsuitgaven voor cultuur langs de provincie- en gemeentebegrotingen gefinancierd worden. Ik beschik hier wel niet over erg precieze gegevens, maar ik heb toch de indruk dat voor sommige items (bijvoorbeeld schone kunsten) approximatief 40% van de daaraan bestede overheids gelden (inclusief de desbetreffende fractie van de cultuurdotatie) langs die weg wordt geaffecteerd.

En deze affectatie behoeft de signatuur van de Minister van Binnenlandse Zaken. Hij heeft hier het 'dernier mot', want de provincie- en gemeentebegrotingen vallen finaal onder zijn tutelair bevoegdheid. In feite kan hij discretionair de opportuniteit van de cultuurbestedingen beoordelen.

Natuurlijk stroken zijn appreciatiecriteria niet noodzakelijkerwijze met de culturele imperatieven...

Enfin, hij kan het provinciaal en gemeentelijk cultuurbeleid in niet onaanzienlijke mate oriënteren.

Hij doet vaak wel eens aan het cultuurbudget snoelen om het begrotingsdeficit te verkleinen...

Dat hij daarvoor in de Cultuurraden niet wordt onthaald als een bruid in de morgen, valt licht te begrijpen... Zie o.m. : C.R.I., C.Cult. Fr., 1972-1973, nr. 1, séance du 17 octobre 1972, blz. 19 e.v.

Welnu, door het opleggen van bepaalde uitgaven aan provincies en gemeenten interfereren de betrokken decreetsbepalingen natuurlijk met het financieel beleid van die provincies en gemeenten. Inderdaad moeten deze de daartoe noodzakelijke geldmiddelen vinden. Ze zullen vaak verplicht zijn additionele belastingen of retributies in te voeren. Natuurlijk, soms kan de last van de nieuwe uitgaven op het Rijk worden afgewenteld. Maar hierdoor wordt het probleem enkel verplaatst : tenslotte moet ook de staat hiertoe de nodige inkomsten vrijmaken ...

Zodanige ingreep bij of krachtens een decreet in het financieel beleid van de provincies en gemeenten, en eventueel zelfs van de staat, is strijdig met de artt. 110 en 113 G.W. (133).

Het voorgestelde art. 22, 3^o is ook geheel onverenigbaar met de logica van art. 59 bis, § 6 : de globale kost van de overheidsbemoedelingen voor de cultuurpromotie moet door de nationale wetgever worden vastgesteld, en zo ook moet de deelgerechtigheid van beide cultuurgemeenschappen in dit globale cultuurkrediet door de nationale wetgever worden bepaald op grond van objectieve criteria (134).

Kortom, m.i. is het door de Raad van State voorgestelde art. 22, 3^o ongrondwettig.

Dit is mijn opinie. Een tegenovergesteld standpunt kan wellicht op vrij behoorlijke gronden verdedigd worden. In de Franse Cultuurraad vindt men blijkbaar dat de gesugereerde wetswijziging niet eens zo broodnodig is. Goed, zo zeggen ze daar, men kan er desnoods een interpretatieve wet van maken. Maar eigenlijk zijn de Cultuurraden al bevoegd om aan provincies en gemeenten verplichtingen op te leggen. De Raad van State heeft in de bibliotheekadviezen gewoon te veel met een apothekersschaaltje gewogen (135). Wordt er in het herzieningsdossier niet expliciet gezegd dat de Cultuurraden binnen de hun door art. 59bis G.W. toegewezen sectoren dezelfde bevoegdheid bezitten als die welke de wetgevende macht terzake had ? Dat zij er *eo ipso* elke verplichting kunnen opleggen en elke voorziening treffen waartoe de wetgevende macht bevoegd is ? (136)

(133) Zie *Bibliotheekadvies I*, blz. 46.

(134) Vgl. *Bibliotheekadvies II*, blz. 6-7. Uit art. 59bis, § 6 volgt inderdaad dat de Cultuurraden de financiële repercussies van hun beleid niet mogen afwentelen op de gemeente-, provincie- of staatsbegroting. Dit wordt omstandig toegelicht :

1. Overeenkomstig art. 59bis, § 6 bepaalt alleen de nationale wetgever, door middel van de begrotingswet, de inkomsten waarover de Cultuurraad kan beschikken. Door het opleggen van financiële verplichtingen aan, bijvoorbeeld, provincies en gemeenten, zou de Cultuurraad eigenmachtig de financiële mogelijkheden waarover zij krachtens de begrotingswet mag beschikken, vermeerderen. Deze indirecte fiscale bevoegdheid zou het systeem van art. 59bis, § 6 gewoon op losse schroeven zetten (*ibid.*, blz. 8).

2. Voorts zou zulks tot zijdelings effect kunnen hebben dat de staatsuitgaven voor cultuur de overeenkomstig art. 59bis, § 6 voorziene kredietlimiet overschrijden (*ibid.*, blz. 9).

3. Tenslotte zou zulke praktijk een negatie betekenen van het in art. 59bis, § 6, lid 2 geformuleerde beginsel, nl. dat de deelgerechtigheid in het globale cultuurkrediet moet worden vastgesteld op grond van objectieve criteria (*ibid.*).

(135) Zie : Verslag DE BONDY & SAINT-REMY, blz. 3.

(136) Zie : Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 2-3.

Als men deze gedachte volgens de regels van de kunst verder uitspint, kan men best tot de conclusie komen dat de Cultuurraden inderdaad de omstrede bevoegdheid hebben, of, minstens, dat het voorgestelde art. 22,3° niet ongrondwettig is (137).

Maar ik hou niet van dgl. 'krasse' proposities... Goed, de nationale wetgever en de Cultuurraden hebben elk hun exclusieve bevoegdheidssectoren. Betekent zulks noodzakelijk dat ze in hun respectieve sectoren *kwalitatief identieke bevoegdheid* hebben? Neen, want de herverdeling van attributies is niet alleen *sectorieel*, ze is ook *partieel*. Ik kom daar verder nog uitvoerig op terug...

Laat mij hier alleen dit duidelijk stellen.

Een reële cultuurautonomie is zeer zeker een goede zaak. Maar dit doel heiligt niet alle middelen... Vooral vind ik het verkeerd dat men de 'hobbelig' grondwetsartikel probeert glad te strijken met spasmodisch pleisterwerk, zeker als de pleister uit '*sweeping statements*' in politieke documenten wordt gehaald. In die documenten wordt alles toch zo vaak in clair-obscur voorgesteld...

Men hoeft die dingen niet in een grondwetsartikel in te schuiven. *Dat is grondwetsvervulling*... De wetgever hoeft daar niet aan mee te doen, en ook de Raad van State niet. Als een grondwetsartikel gênant is en de ontplooiing van een reële cultuurautonomie in de weg staat, welnu dan moet men het veranderen...

M.i. is hier dus een grondwetswijziging nodig.

Aan art. 59bis zou een § 9 moeten worden toegevoegd, welke als volgt zou kunnen luiden :

«Binnen de perken van hun bevoegdheid kunnen de cultuurraden de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten of de gemeenten verplichtingen opleggen of de Koning machtigen dit te doen.

De wet stelt hiervan de modaliteiten vast».

Ter uitvoering hiervan kan dan in de wet van 3 juli 1971 een art. 22bis (nieuw) worden ingevoegd, luidend als volgt :

«Indien de aanneming van een ontwerp of voorstel van decreet of van een amendement op een ontwerp of voorstel van decreet de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten of de gemeenten tot uitgaven verplicht, kunnen de desbetreffende bepalingen slechts na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers door de betrokken cultuurraad worden aangenomen».

Vanzelfsprekend zit men met deze veeleer principiële wijzigingen nog niet op fluweel. Er zijn nog een aantal accessoire veranderingen noodzakelijk of wenselijk.

Op lange termijn moet men er natuurlijk aan denken de voor de provincies en gemeenten bestemde gewone en buitengewone cultuurkredieten van de rijksbegrotingen naar de diverse cultuurbegrotingen te transfereren.

En dan zou écht autonome repartitie nog maar mogelijk zijn indien de budgettaire procedure correcter zou verlopen en de Cultuurraden ook wat tegen de zin van de regeringen zouden mogen doen.

Wat dit laatste betreft, zou het ideaal zijn als zij een eigen executief apparaat krijgen. Maar het kan bijna even goed door gewoon de betrokken ministers ook t.a.v. de Cultuurraden politiek verantwoordelijk te maken en art. 13, lid 4 van de wet van 21 juli 1971 in die zin te wijzigen.

Ook op korte termijn is er heel wat te doen :

1. De provinciewet en de gemeentewet moeten op enige punten worden gewijzigd om de scherpe hoeken van het toezichtsregime af te ronden.

(137) Vgl. *Bibliotheekadvies I*, blz. 44-45.

Zeker, de minister van Binnenlandse Zaken moet toezicht blijven uitoefenen op omvang en structuur van de provincie- en gemeentebegrotingen.

Maar het is volstrekt niet nodig (en vanuit de optiek van een goede cultuurautonomie zelfs niet wenselijk) dat hij de afzonderlijke items van het cultuurbudget controleert. Dit lijkt me eerder wat voor de ministers van Nationale Opvoeding en van Cultuur.

Een bepaling in die zin moet in de provinciewet en de gemeentewet worden opgenomen.

Redactioneel kan dat m.i. het best door toevoeging van een art. 89bis (nieuw) aan de artt. 86 tot 89 Prov.W. en door aanvulling van art. 77, 8° Gem.W.

Parallele aanvullingen kunnen worden overwogen m.b.t. de artt. 132, 133 en 145, lid 1 en lid 2, *in fine* Gem.W.

2. Het lijkt me een goed idee om per gemeenschap (of nationaal, maar dan uitgesplitst in autonome secties) een extra portefeuille te creëren.

Dit 'cultuurfonds' zou gespijsd worden door : a. een jaarlijkse dotatie, uit te trekken op de begroting van Culturele Zaken ; b. (een fractie van) de fiscale ontvangsten uit de lokale 'cultuurbelastingen' (indirecte belastingen en retributies i.v.m. openbare gemakkelikheden, radiotoestellen, muziekinstrumenten, duivenhokken en bijenkorven, zee- en rivierbaden, enz...

De verdeling daarvan zou gebeuren volgens bij decreet bepaalde objectieve criteria. En deze moeten zó worden geconcipeerd dat de gemeenten met geringe fiscale ontvangstmogelijkheden worden bevoordeeld.

3. Aangezien voortaan ook bij decreet aan de provincies en gemeenten uitgaven zouden kunnen worden opgelegd, zijn redactionele, detailcorrecties nodig in art. 69 Prov. W. en de artt. 131 en 133 Gem.W.

Dit lijkt me nog een relatief eenvoudige en voorzichtige oplossing...

Ondertussen zijn de Cultuurraden hiertoe niet bevoegd. En ze kunnen dit niet omzelen door de financiële verplichtingen niet onvoorwaardelijk op te leggen, doch alleen als alternatief voor de verplichting zélf voor de betrokken culturele voorziening te zorgen.

Wellicht kan men in al deze gevallen spreken van een legislatieve 'subrogatie', al dan niet met impliciete wijziging van de betrokken constitutionele bepaling, ten voordele van de Cultuurraden.

Bedoelde 'subrogatie' is in essentie partieel : de aldus ten behoeve van de Cultuurraden gedelegeerde bevoegdheden zijn *accessoir* t.o.v. de hun uitdrukkelijk door de grondwet toegekende bevoegdheden. De woorden «*binnen de perken van hun bevoegdheid*» in de aanhef van art. 22 laten dienaangaande geen twijfel bestaan ...

3. Vervolgens zijn er de sectoren welke voorheen onder het **onbepaald bevoegdheidsresidu** van de wetgevende macht vielen, doch waarvoor de constituanten nu eveneens een verticale bevoegdheidsplitsing heeft doorgevoerd.

De situatie is hier wezenlijk verschillend t.o.v. de vorige categorie.

Inderdaad, de nu verticaal gesplitste bevoegdheidssectoren behoorden niet tot het constitutioneel 'voorbehouden gedeelte' van de wetgevende macht, doch veeleer - althans bij wijze van spreken - tot het '**beschikbare gedeelte**'.

Er worden hier geen constitutionele bepalingen impliciet gewijzigd.

De 'Einschritt' in de constitutionele orde is minder verreichend. *Eo ipso* hebben 'implied powers' hier een grotere kans (zie 2.2.2.).

Bedoeld worden de *materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 2, 1°* tot het regelen van de culturele aangelegenheden (welke in art. 2 van de wet van 21 juli 1971 op algemene wijze en in tien punten worden omschreven) (138) en de *materiële bevoegdheid ex art. 59 bis, § 2, 3°* tot het regelen van de samenwerking tussen de cultuurgemeenschappen (waartoe een algemeen kader wordt opgezet in art. 4 van genoemde wet) (139).

Maar ook met deze bevoegdheden zitten de Cultuurraden niet op fluweel. Vooral het financiële verlengstuk schiet hier weer te kort (140):

1. 't is al een hele opluchting dat voor het begrotingsjaar 1973 behoorlijk wat kredieten van de begroting van de Gemeenschappelijke Culturele Zaken naar de afzonderlijke cultuurbegrotingen werden afgevoerd (141). Veel kersen hangen er niet meer aan die boom...

Als de wet van 18 mei 1960 door decreten zal zijn vervangen, kan toch nog een groot

(138) Volgens de eerste regeringsvoorstellen d.d. 17 oktober 1968 resp. 28 januari 1969 werd de lijst der culturele materies *nota benissime* in de grondwet zélf Ingeschreven. Zie: Verslag HERBIET, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 7 en 37.

Door de regeringsvoorstellen d.d. 4 maart 1970 (vgl. *ibid.*, blz. 42-43) werd de lijst der cultuurmateries 'gedeconstitutionaliseerd' overeenkomstig punt 4 van de regeringsmededeling aan het parlement d.d. 18 februari 1970.

Zie hierover: VAN ASSCHE, W., *De grondwetsherziening 1968-1971. Overzicht van de herziening en karakter van de uitvoeringswetten*, R.W., 1971/72, kol. 840.

Redactioneel kon de lijst der cultuurmateries op uiteenlopende wijze worden geconcipeerd: een gedetailleerde opsomming van de culturele aangelegenheden, of een opgave van algemene rubrieken. Men koos deze laatste formule om haar soepelheid: de tussenkomst van de wetgever zal niet nodig zijn om de bevoegdheid van de Cultuurraden bestendig aan de nieuwe uitingen van het culturele leven aan te passen. Een gedetailleerde bevoegdheidsomschrijving zou te subtractief zijn en een *gesloten systeem* meebrengen. En men wou nu juist een *open systeem* waarin het cultuurconcept progressief tot zijn recht kan komen.

Zie: Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 4 en Verslag WIGNY, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1053, nr. 4, blz. 2.

(139) De bevoegdheid tot het regelen van de internationale culturele samenwerking vormt een categorie apart.

Overigens zie ik het niet zo goed zitten met deze bevoegdheid: de Cultuurraden zijn natuurlijk niet bevoegd tot het sluiten van verdragen — dit is een prerogatief van de regering — en, *rebus sic stantibus*, evenmin tot het goedkeuren van verdragen (art. 68 G.W. bleef immers ongewijzigd).

Voor het overige kan men enkel min of meer gewaagde conjectures maken, want de in art. 59bis, § 2, *in fine* aangekondigde uitvoeringswet laat nog steeds op zich wachten. Zie: VERHOEVEN, J., *Le droit international et la Constitution révisée*, Ann. de Dr., Vol. XXXII, 1972, blz. 272-276; Verslag MEYERS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/2°, blz. 7-8; Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 9.

(140) Voor de concrete cijfers raadplege men de vergelijkende tabellen sub 2.2.2.A.

(141) Zie o.m.: Verslag BLANCQUAERT, Besch., Ned. Cult., 1972-1973, 4-I, nr. 3-D, blz. 2. Het betreft hier hoofdzakelijk kredieten voor cultuurpromotie in het buitenland.

stuk van het superkrediet voor de gemeenschappelijke diensten van B.R.T./R.T.B. (142) uit die gemeenschappelijke begroting worden gelicht (143).

Een anomalie is evenwel dat een aantal culturele items, die onder de exclusieve bevoegdheid *ratione materiae* van de Cultuurraden ressorteren, nog steeds budgettair onderdak vinden in de diverse departementale begrotingen.

Die kredieten — en het gaat hier om pakweg 2 miljard frank (144) ! — moeten worden 'geculturaliseerd'... Ik bedoel : ze moeten naar de corresponderende sectoriële cultuurbegrotingen worden getransfereerd.

2. En ook hier is de repartitiebevoegdheid van de Cultuurraden eerder theoretisch (145). Kijk, 't lijkt weer zo'n optelsommetje : de cultuurdotatie is de som van de kredieten voor de 'vaste' items plus wat extraatjes voor nieuwe dingen... Maar die extraatjes betekenen niet veel (146).

Overigens ligt ook hier de affectatie al lang vast. En aan de door de ministers gepresenteerde deelbudgetten valt écht niet veel te plukharen...

Ja, 't is een beetje cultuurautonomie in bokaaltjes en conserveblikjes. En de etikettes komen van de regering ! (147)

Voorts — en hier geldt het een meer algemene opmerking — moet de begrotingsdiscussie altijd op een draffe gebeuren — 't is bijna een krachttoer als het hele zaakje vóór het zomerreces rond is ! — en hebben de voorlopige kredieten inmiddels al een goed stuk van de koek geknaagd.

Is zo'n cultuurautonomie netto meer waard dan het deficit bij Sabena ?

Aan dat budgettaire imbroglio moet toch dringend wat gedaan worden...

4. Zijn er ook sectoren met **concurrerende** bevoegdheid van de nationale wetgever en de Cultuurraden ?

Ik zou zeggen : sectoren met een *verticale stippellijn* ... In de meeste federale staatsconstructies zijn dgl. sectoren constitutioneel ingebouwd (148).

Welnu, mogelijk zou het door de Raad van State voorgestelde art. 22, 3^o zo'n sector creëren, tenzij men het alsdan impliciet gewijzigde art. 108, lid 1 G.W. als volgt zou lezen :

(142) Dit superkrediet maakt 72,6 % van de gewone begroting voor 1974 uit. Weerom : als noemer nam ik het begrotingstotaal exclusief het provisioneel krediet voor de indexaanpassing en de sociale programmatie.

De 616 miljoen frank ordonnanceringskredieten, welke op de buitengewone begroting worden uitgetrokken, zijn vrijwel uitsluitend bestemd voor het investeringsfonds van de B.R.T./R.T.B.

Vgl. : Algemene Toelichting, Parl. Besch., Kamer, 1973-1974, 4, blz. 134 en Verslag DAM-SEAUX, *ibid.*, 4-I, nr. 2, blz. 94.

(143) Zie verslag COENS, Parl. Besch., Kamer, 1972-1973, 4-XX, nr. 2, blz. 2.

(144) Voor een analytisch overzicht van de nog te culturaliseren begrotingsmassa raadplege men de desbetreffende tabel sub 2.2.2.A.

(145) Weerom zij hier met enige nadruk verwezen naar het hoofdstuk over het financiële profiel van de cultuurautonomie (zie verder sub 2.2.2.A.).

(146) Ook op de (gewone) begrotingen van de Culturele Zaken (sector Nederlandse resp. Franse Cultuur) gaat het '*pièce de résistance*' naar de B.R.T. resp. R.T.B., nl. 39,1 resp. 43,4 %. Dit zijn weerom cijfers voor het begrotingsjaar 1974 en exclusief het provisioneel krediet. Vgl. Algemene Toelichting, Parl. Besch., Kamer, 1973-1974, 4, blz. 135-136.

(147) Zie C.R.I., C.CultFr., 1971-1972, nr. 8, séance du 6 juillet 1972, blz. 6.

(148) Cf. WHEARE, K., *o.c.*, blz. 75-80.

«De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 59 bis, § 2, 1^o.»

Maar dat is niet de enige denkbare lezing ...

Mutatis mutandis kan dezelfde vraag gesteld worden t.a.v. art. 108 ter, § 6, lid 1 G.W.

Dit zijn geen alleenstaande voorbeelden ... '*Vous ignorez le problème ?*' : in het dossier met de ontwerpen en voorstellen van decreten stoot men zo op de gevallen waarin *prima facie* concurrerende bevoegdheid schijnt te bestaan (zie 3., *passim*).

Infeite is dit niet eens zo verwonderlijk. Vele teksten zijn haastig en slordig opgesteld. De nieuwe bevoegdheidsschema's zijn een beetje als de naïeve wereldkaarten van de middeleeuwse cartografen, vol gedurfde conjectures en ontmoedigende onpreciesheden ...

Natuurlijk, '*même l'erreur sert à quelque chose*' : zonder de foutief uitgetekende zeevaartroutes zouden de ontdekkingsreizigers niet veel ontdekt hebben ...

Inmiddels concluderen de enkele auteurs die deze problematiek met trillende hand aansnijden, doorgaans dat er geen '*domaine concurrent*' bestaat (149).

2.2.1.B. De sectoriële herverdeling houdt dus in essentie in dat het (al dan niet voorbehouden) legislatieve bevoegdheidsdomein **verticaal** werd gesplitst in **exclusieve** (150) kavels.

(149) Zie o.m. : MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 126.

(150) De woorden «*bij uitsluiting van de wetgever*» in § 3 van art. 59bis komen nochtans niet voor in § 2.

Wat daarvan te denken ?

Volgens de *communis opinio* heeft dit niet veel te betekenen : de anomalie in de grondwettekst zou hieraan toe te schrijven zijn dat, daar § 3 afwijkt van art. 23 G.W., dat ongewijzigd bleef, deze een andere oorsprong heeft dan § 2. Zie o.m. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 445 en MAYSTADT, Ph., o.c., blz. 126.

Prof. J. DE MEYER deed ooit opmerken dat die weglating toch niet zomaar gebeurde. In § 2 ware die drastische formule «*bij uitsluiting van de wetgever*» niet op haar plaats. De constituanten was er zich nl. zeer goed van bewust dat, m.n. terzake van het onderwijs, de respectieve bevoegdheidsferen van de nationale wetgever en de Cultuurraden sterk in elkaar haken.

Dit helpt ons op het goede spoor...

De weglating van de formule in § 2 betekent niet dat cultuur en onderwijs sectoren van concurrerende bevoegdheid zijn. M.i. ligt de sleutel van de anomalie in de formule «*Ieder wat hem betreft*».

Deze duidt in feite op een materiële bevoegdheidsrestrictie. Zie o.m. : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 16 e.v., blz. 31 e.v. en blz. 68.

Men moet ze in één context zien met de (soms impliciete) indicaties ex art. 59bis, § 4, lid 1.

Dan wordt het profiel van de cultuurbevoegdheid zichtbaar : deze bevoegdheid is materieel beperkt tot aangelegenheden *met een gewestelijk karakter*. Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 497, blz. 2.

Verticaal en *exclusief* zijn hier correlatieve termen.

Inderdaad zou een *horizontale* bevoegdheidssplitsing een *subordinatie* van de respectieve normatieve akten impliceren, m.a.w. de exclusiviteit van de decretale kavel *ab initio* uitschakelen.

Dit is niet de betekenis van de doorgevoerde herverdeling van attributies. Van een subordinatie *de jure* is er inderdaad geen sprake. Veeleer impliceert de sectoriële herverdeling in haar actuele conceptie een *formele gelijkwaardigheid tussen wet en decreet* (151).

Een decreet is natuurlijk geen wet (152), maar het is een normatieve akte welke *binnen haar constitutionele kavel* dezelfde rechtskracht heeft als een wet, dus een normatieve akte van het wetgevende type.

Overzichtelijkheidshalve kan men dit in *twee basisproposities* formuleren :

1 Wet en decreet zijn normatieve akten van hetzelfde constitutionele type en hebben dus principiële gelijke rechtskracht.

Dit is een zeer gewichtige propositie.

E. REINERS schrijft in zijn doctoraal proefschrift :

«*Alle Rechtssätze, die unter gleichen förmlichen Voraussetzungen, also von den gleichen Organen im gleichen Verfahren geschaffen werden, sind ranggleich.*

Alle Rechtsnormen, die unter unterschiedlichen Voraussetzungen entstehen, sind rangverschieden» (153).

Hij ziet hierin de krachtlijn '*par excellence*' van de systematiek der in de (vroegere zes) E.E.G.lidstaten geldende formele normenhiërarchieën. Ze zou evenzeer gelden t.a.v. het Belgische normensysteem (154).

Welnu, de derde grondwetsherziening heeft deze krachtlijn doorbroken. Hoewel wet en decreet van organiek duidelijk onderscheiden organen

Dit is zeker een krasse propositie, die, zoals verder nog zal blijken, beslist geen absolute gelding heeft.

Maar alvast krijgt de weglating van de formule «*bij uitsluiting van de wetgever*» in art. 59bis, § 2 zo toch een betekenis : in de mate dat het specifiek gewestelijke karakter ontbreekt, is de nationale wetgever überhaupt niet uitgesloten.

Vgl. : CAMBIER, C., o.c., blz. 165 en VON MANGOLDT, H., o.c., blz. 23-24.

(151) Zie o.m. : DELPEREE, F., *La Constitution et la règle de droit*, Ann. de Dr., Vol. XXXII, 1972, blz. 197-200 ; DE MEYER, J., *Hlérarchie en conflits...*, kol. 1667-1668 ; RIMANQUE, K., o.c., kol. 719 ; Hand. Ned. Cult., 1971-1972, vergadering van 2 mei 1972, blz. 117-120.

(152) Vgl. : DELPEREE, F., o.c., blz. 191 en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 446-447.

(153) REINERS, E., *Die Normenhiërarchie in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften*, Hamburg, 1971, Vol. I, blz. 282.

(154) *Ibid.*, blz. 124.

emaneren, bestaat er tussen beide normatieve akten *geen formeel hiërarchieverschil*.

Hoe of dat verklaarbaar is ?

De contouren van art. 59 bis G.W. werden op een eigen-aardig staatsrechtelijk patroon uitgetekend : de vroeger monolithische wetgevende bevoegdheid werd functioneel en verticaal gesplitst.

De prille eenvoud van de zuiver Euclidische normengeometrie, uitgangspunt in REINER's proefschrift, is niet meer ...

Althans wat wetten en decreten betreft, gaat het er nu niet meer om een hiërarchie vast te stellen, maar wel de grens te bepalen tussen instellingen die in hun eigen sfeer eigen bevoegdheden hebben ...

Zo kan de Cultuurraad binnen zijn constitutionele kavel de bestaande formele wetsvoorschriften wijzigen of opheffen (155).

T.a.v. de decreten, die dus in wezen wetskrachtige normatieve akten zijn, wordt bovendien het axioma van de onschendbaarheid van de wet (156) op nogal consequente wijze doorgetrokken :

1. Zo hebben de hoven en rechtbanken niet de bevoegdheid ex art. 107 G.W. tot materiële toetsing van decreten aan constitutionele bepalingen en formele wetsvoorschriften bij zoverre dat ze de toepassing van daarmee strijdige decreetsbepalingen zouden kunnen weigeren (157).

Het is vanzelfsprekend niet mogelijk binnen het bestek van deze algemene studie een gedetailleerde en kritische toelichting te geven bij alle relevante passages uit het herzieningsdossier.

Ik houd eraan in vetjes te onderstrepen dat ik enkel de grote lijnen kan schetsen, dan nog vaak, zoals nu, weggemoffeld in kleine druk.

Welnu, men wou de hoven en rechtbanken zo min mogelijk betrekken bij het beslechten van de conflicten tussen wetten en decreten of tussen decreten onderling. Bedoelde conflicten zijn immers primair bevoegdheidsconflicten en impliceren *eo ipso* een grondwettelijkheidscontrole. Nu, dat moest men aan de hoven en rechtbanken ontzeggen. Men wou de ultieme interpretatiebevoegdheid ex art. 28 G.W. van de wetgevende macht onverkort laten. Overigens hebben de conflicten vaak een politieke achtergrond en de rechters zijn niet zo goed geplaatst om die juist te beoordelen (158).

(155) Vanuit het standpunt van de wetgevingstechniek is dit niet altijd verantwoord. Het is immers wenselijk dat de nationale wetgeving en de 'regionale' wetgeving duidelijk van elkaar onderscheiden blijven. Men moet zoveel mogelijk vermijden wetten bij decreet formeel te wijzigen.

In wetten zou alleen mogen opgenomen worden wat moet gelden voor het Rijk, en in decreten wat moet gelden voor het (territoriaal variabel) 'cultuurgewest'.

Vgl. *Bibliotheekadvies 1*, blz. 53.

(156) Zie hierover : Jura Falconis, Vol. VIII, 1971-1972, nr. 4, blz. 20 e.v.

(157) Zie o.a. : Verslag HERBIET, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 391, blz. 20 en Verslag MEYERS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/2°, blz. 4. Vgl. VAN ASSCHE, W., *Bevoegdheidsconflicten...*, blz. 1037.

(158) Vgl. Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 12-15 en blz. 22.

Er is trouwens ook een technische moeilijkheid : hoe zou een rechtbank uit het Vlaamse of Waalse landsgedeelte een conflict kunnen beslechten tussen twee decreten, het ene van de Nederlandse, het andere van de Franse Cultuurraad, daar waar de vigerende wetgeving op het gebruik van de talen in gerechtszaken voor deze rechtbanken op straffe van nietigheid de eentaligheid van de rechtspleging voorschrijft ?(159)

Men mocht de betrokken bevoegdheidsconflicten al evenmin door het Hof van Cassatie laten beslechten, zo vond men. Nogmaals : deze conflicten hebben meestal een uitgesproken politiek karakter en dit zou de wetgevende macht ertoe kunnen brengen, door een interpretatieve wet op grond van art. 28 G.W., de arresten en daarmee ook het gezag van het Hof te ontkrachten (160).

Overigens doet zich ook hier een technische moeilijkheid voor : bedoelde conflicten kunnen nl. niet worden beschouwd als «*conflicten van attributie*» in de zin van art. 106 G.W. (161).

Welnu, heel deze gedachtengang is zeker aanvechtbaar (162). Vooral de referentie naar art. 28 G.W. lijkt me terzake irrelevant (163).

Op ongeveer identieke gronden werd de oprichting van een constitutioneel hof geweigerd (164).

Dit alles stemt tot nadenken...

Art. 59bis G.W. opent perspectieven in federaliserende richting. En zal men zo'n explosieve tekst 'in handen geven' van de hoven en rechtbanken ?

Deze vormen immers geen programmeerbaar onderdeel van het politieke draaiboek... En al is het weinig waarschijnlijk dat zich op dit stuk een dynamische jurisprudentie zou vormen, toch wou men het zekere voor het onzekere nemen.

Wie weet zou zelfs een 'zuivere' interpretatie op grond van tekstargumenten heel wat politieke plannetjes kunnen dwarsbomen...

Vooral één politieke partij zou zoiets heel erg vinden. In haar electorale bekommernis om een unitair imago steekt ze haar allergie voor een reële regionalisering niet onder stoelen of banken.

Ook hier hebben haar vertegenwoordigers weer 'handig' gemanoeuveerd. Hun 'roepen tiertactiek' is nog steeds de 'kracht van de partij'...

Het heeft er dus wel veel van weg dat men de hoven en rechtbanken op een rangeerspoor wou zetten.

Is het niet een beetje een 'constitutionele' traditie geworden dat het pokerclubje der partijbesturen liever zelf de speelpenningen onder elkaar verdeelt ?

Staatsrecht in de Ibramco-tijd...

Van een *formeel* toetsingsrecht (165) is er überhaupt geen sprake, al is mijn buitensporige verbeelding er niet *a priori* huiverig voor de fantastische hypothese te koesteren dat zo'n toetsingsrecht *in se* logisch verzoenbaar is met de figuur van de verticale bevoegdheidsplitsing (166).

(159) Zie : *ibid.*, blz. 15 en Verslag LINDEMANS, Parl. Besch. Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 13.

(160) Zie : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 6.

(161) *ibid.*, blz. 8-9.

(162) Voor enige rake critiek, zie o.m. : RIMANQUE, K., o.c., kol. 713-714.

(163) Vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1052.

(164) Zie de in voetnoot 33 geciteerde teksten.

(165) Over deze notie, zie o.m. de noot van D.J.V. bij H.R., 27 januari 1961, N.J., 1963, blz. 586-587.

(166) Vgl. DELPEREE, F., o.c., blz. 202-203.

En toch kan men m.i. niet zeggen dat, wat de decreten betreft, de hoven en rechtbanken helemaal geen toetsingsrecht hebben (167).

Uit een vrij onverwachte hoek moge blijken dat zij minstens toch een *marginiaal* (materieel) toetsingsrecht hebben.

Juist om de hoven en rechtbanken elke reële toetsingsbevoegdheid te ontnemen heeft men in art. 14 van de wet van 3 juli 1971 een 'verplicht' prejudicieel renvoi voorzien.

Maar er zijn hier wat kruimels blijven liggen ...

In de oorspronkelijke ontwerptekst maakte men een onderscheid tussen verplicht en 'facultatief' renvoi, dit naar het voorbeeld van de prejudiciële procedure ex art. 177 E.E.G., dat model stond voor art. 14.

Letterlijk genomen kwam dat hierop neer dat de rechtscolleges die in laatste aanleg uitspraak doen, *automatisch* tot verwijzing moesten beslissen, terwijl de andere rechtscolleges dat enkel moesten doen, indien ze dat nodig vonden voor hun beslissing (168). Tenslotte werd dit onderscheid geschrapt. De formule van het 'facultatief' renvoi werd veralgemeend, dit vooral om te vermijden dat de rechtsbedeling in de laatste aanleg te veel zou worden verstoord door de verdragingsmanoeuvres van één der partijen (169). M.i. is het technisch juist te zeggen dat art. 14 een stelsel van *verplicht* renvoi huldigt.

Principeel moet de rechter de bevoegdheidsvraag verwijzen, *tenzij* hij vindt dat dit helemaal niet nodig is voor zijn beslissing.

Het prejudicieel renvoi is dus *verplicht*, doch *niet automatisch*.

Een vraag die totnogtoe in de rechtsleer niet ter sprake kwam, is of het verplicht prejudicieel renvoi ook geldt wanneer de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg uitspraak doet in kort geding (art. 584 Ger.W.), of in de gevallen waarin hij (art. 587) of de voorzitter van de rechtbank van koophandel (art. 589) definitieve rechtsmacht heeft, of nog, in de gevallen waarin hij (artt. 585-586) of zijn collega van de rechtbank van koophandel (art. 588) uitspraak doet op verzoekschrift.

De rechtsgedingen op verzoekschrift kunnen we hier rustig buiten beschouwing laten. Hun bijzondere aard leent zich nauwelijks tot een (zelfs facultatief) prejudicieel renvoi: ze onderstellen geen geschil en behoren meestal tot de vrijwillige rechtspraak of zijn maatregelen van beheer *tout court*, vrijwel uitsluitend in de sfeer van het economisch recht *lato sensu*. Men kan zich derhalve moeilijk een concrete casuspositie

(167) Ik bedoel hier: een bevoegdheid tot toetsing van een decreet aan de grondwet of aan de formele wetsvoorschriften.

Omgekeerd zijn de hoven en rechtbanken natuurlijk wél bevoegd om op grond van art. 107 G.W. normatieve akten van het *verordenende* type aan een decreet te toetsen. En dit sluit de interpretatie van het decreet zélf in. Zie o.m.: GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 448-449.

Soms zelfs zal de rechter een verordening aan verscheidene decreten of aan decreten én wetten moeten toetsen, wat hem ertoe zal verplichten het decreet te interpreteren *in verband met één of meer andere decreten of wetten*.

Voorts moet hij steeds nagaan of een decreet niet uitdrukkelijk of stilzwijgend door een ander is opgeheven.

(168) Zie: Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 7 en Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 469, blz. 21-23.

(169) Zie het amendement DE BAECK, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 549. Vgl. ook de amendementen ANSIAUX, *ibid.*, nr. 544, blz. 3. Zie voorts: Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2074-2075. Vgl. tenslotte: VAN BUNNEN, G., *o.c.*, blz. 500.

indenken waarin hieromtrent een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 aan de dag zou treden (170).

Voor de beide andere gevallen kan men dat wél...

In de Senaatscommissie heeft men ooit gezegd dat het renvoi geldt voor de rechtspleging in kort geding (171). Maar schort de beslissing tot verwijzing de procedure niet op? En hoe is zulks te verzoenen met de spoedeisendheid van de gevallen in kort geding?

Om deze moeilijkheid te omzeilen maakte de Senaatscommissie in de ontwerp tekst van art. 14 expliciet voorbehoud voor de gevallen waarin de wet de tenuitvoerlegging bij voorraad oplegt (172).

Deze conclusie is *misleidend*.

Inderdaad doelde de Senaatscommissie slechts op een *facultatief* prejudicieel renvoi. Maar bovendien lijkt ze me *foutief*.

Blijkens art. 14 geldt het renvoi slechts voor *rechtscolleges*.

En hoe kan de voorzitter beslissen een zaak te verwijzen en terzelfdertijd daarover een 'vonnis' vellen dat, al is het slechts voorlopig, toch kracht van rechterlijk gewijsde heeft (173)?

Overigens werd de door de Senaatscommissie voorgestelde tekst van art. 14, laatste lid naderhand gewijzigd en werd er nog een nieuw lid aan toegevoegd (174).

Uit de nieuwe tekst kan m.i. *a contrario afgeleid* worden dat in kort geding geen verplicht prejudicieel renvoi geldt. Hoezo?

Art. 14, lid 3 bepaalt nu op algemene wijze dat de beslissing tot verwijzing de procedure, dus in voorkomend geval ook de voorlopige tenuitvoerlegging, opschort.

Het voorbehoud dat de Senaatscommissie precies m.b.t. de voorlopige tenuitvoerlegging maakte, werd naar art. 14, laatste lid verplaatst.

Zo geldt dit voorbehoud nu nog slechts voor de specifieke hypothese dat het rechtscollege *waarbij de zaak in hoger beroep is aangebracht*, de beslissing tot verwijzing neemt. *In alle andere gevallen* geldt bijgevolg de algemene regel van art. 14, lid 3: de tenuitvoerlegging, zelfs de voorlopige wordt opgeschort.

Overigens wordt de rechtbank die de zaak ten principale beslecht, *niet* bedoeld in art. 14, laatste lid: dit is geen 'hoger beroep' in de proceduriële betekenis van het woord. Indien het prejudicieel renvoi ook in kort geding zou gelden, dan zou dus de procedure worden opgeschort. Welnu, zulks is volstrekt onverenigbaar met de finaliteit van het kort geding, nl.: dadelijk voorlopige maatregelen nemen wanneer het geringste uitstel een onherstelbare schade zou kunnen veroorzaken.

Overigens zal in kort geding zelden of nooit een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 aan de dag treden.

Inderdaad, het is de voorzitter verboden de zaak ten principale te beoordelen. Hij mag geen uitspraak doen over de 'hoofdzaak', derhalve niet oordelen over de gegrondheid van de aanspraken. Elke *betwisting over een recht* ontsnapt aan zijn bevoegdheid: hij kan ze niet beslechten, zelfs niet voorlopig.

Welnu, ik zie niet goed in hoe een bevoegdheidsconflict enige relevantie kan hebben voor de beslissing van de voorzitter, indien deze *ex hypothesi* geen uitspraak mag doen over betwiste rechten...

Kortom, m.i. geldt het verplicht prejudicieel renvoi niet in kort geding.

Geldt het voor de gevallen waarin de voorzitter definitieve rechtsmacht heeft?

Hier kan men twifelen...

Ditmaal is de voorzitter bevoegd *met uitsluiting van de rechtbank* en zijn beschikkingen

(170) Zie nochtans Verslag LINDEMANS, blz. 14.

(171) Zie Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 14.

(172) *Ibid.*, blz. 18.

(173) Vgl. Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 527.

(174) Zie het amendement HAMBYE, *ibid.*, nr. 528.

zijn geen voorzieningen bij voorraad, maar *gewone vonnissen*, althans naar de inhoud. Natuurlijk, blijkens art. 14 geldt het verplicht prejudicieel renvoi enkel voor rechtscolleges. De overige bezwaren schijnen echter weg te vallen. Zeker zijn bevoegdheidsconflicten hier niet uitgesloten. Zo kan ik me bijvoorbeeld heel goed voorstellen dat een decreetsbepaling zou interfereren met het vorderingsrecht ex art. 68 van de wet van 29 maart 1962 (art. 587,2° Ger.W.). Quid ?

De vrederechters, de politierechtbanken en de kamers bestaande uit één rechter in de rechtbanken van eerste aanleg (art. 78 Ger.W.) moeten in voorkomend geval wél verwijzen. Ze zijn nl. 'rechtbanken', al zetelen zij met één alleensprekende rechter.

Welnu, bedoeld renvoi is m.i. slechts verplicht indien n.a.v. een positief conflict tussn een wet en een decreet of tussen twee decreten onderling een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 aan de dag treedt, en de rechter de oplossing van dit conflict noodzakelijk acht voor zijn beslissing.

In feite heeft de rechter hier dus heel wat armslag :

a. In de eerste plaats kan hij de apparente tegenspraak tussen de voorliggende teksten aan de hand van de gewone interpretatiemethoden uitschakelen (175).

Er moet zich inderdaad een *positief conflict voordoen* tussen die teksten. Wat bedoel ik met 'positief conflict' ?

1. Het is een *actueel conflict* tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten onderling.

Indien het conflict enkel *mogelijk* of *virtueel* is, dan is de prejudiciële vraag onontvankelijk.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een Cultuurraad een decreet geeft in een materie die volgens de grondwet of krachtens een wet moet worden geregeld, en de wetgever zelf terzake nog geen regeling heeft getroffen.

Dan moet de rechter het decreet toepassen, ook al is het manifest ongrondwettig. In tegenstelling met een mogelijk of virtueel conflict, kan een actueel conflict onmogelijk ontstaan uit één enkele wet of één enkel decreet, dat met overschrijding van bevoegdheid is genomen (176)

2. Voorts is het conflict ook *concreet*.

Het is geen *abstract* conflict tussen rechtsregels, los van elke concrete betwisting van rechten. Neen, het is een rechtsvordering die de tegenstrijdigheid aan het licht brengt en haar contouren bepaalt. Het conflict is *sub judice* (177).

3. Tenslotte veronderstelt een positief conflict dat de betrokken teksten elkaar *tegenspreken* of *onverenigbaar zijn* (178).

(175) Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 454.

(176) Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 20-21 en Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 1 juli 1971, blz. 42.

Vgl. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *ibid.*; VAN ASSCHE, W., *o.c.*, blz. 1049; VAN BUNNEN, G., *o.c.*, blz. 497-498.

(177) Vgl. : DELPEREE, F., *o.c.*, blz. 205 en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *ibid.*

(178) Vgl. VAN ASSCHE, W., *ibid.*

Men moet dit goed begrijpen...

Vooreerst hoeft men niet te zwaar te tillen aan geringe tekstverschillen en uiteenlopende formuleringen, tenzij deze, zoals bijvoorbeeld in eedformules, een essentiële betekenis hebben.

Voorts hoeft het m.i. niet te gaan om een *contradictie* in de enge zin van het woord, waarbij dus de ene tekst wit zegt en de andere zwart.

Een wet voorziet een inbeschermingsnemingsprocedure voor bossen welke eigendom zijn van private personen; aan de eigenaars van de aldus erkende bosreservaten worden de verplichtingen a, b, c en d opgelegd.

Een gelijkaardig decreet legt hun de verplichtingen b, d, e en f op.

Welnu, beide teksten spreken elkaar niet tegen. Theoretisch zijn ze zelfs niet onvereenigbaar: men zou de respectieve verplichtingen kunnen cumuleren...

Maar deze cumulatie, en de eruit voortvloeiende verzwaaring van de verplichtingen van de eigenaar, kan men juridisch niet motiveren.

In casu zal de rechter verplicht zijn een keuze te maken tussen de betrokken teksten.

Wellicht kan men daar dit praktisch criterium van overhouden: er is een positief conflict telkens een dgl. keuze zich aan de rechter opdringt.

Dit zal steeds het geval zijn wanneer het 'verenigen' van de respectieve rechten (plus vorderingsrechten) en verplichtingen (plus corresponderende sancties) welke uit voorliggende teksten voortvloeien, *een neutraliserend of een additief effect heeft*.

Een positief conflict tussen de twee teksten betekent niet dat er meteen ook een bevoegdheidsconflict is in de zin van art. 14.

Het omgekeerde is trouwens evenmin waar.

Hoe moet de rechter in dit laatste geval zijn beslissing motiveren?

Welnu, m.i. kan hij het risico van cassatie wegens motiveringsgebrek aanmerkelijk verkleinen, misschien zelfs uitschakelen, door uitdrukkelijk te zeggen dat er *in casu* geen positief conflict aan de dag treedt, dat hij derhalve niet gerechtigd is tot prejudiciële verwijzing en hij zijn beslissing steunt op beide teksten, die immers een gelijke rechtskracht hebben en waarvan hij niet mag onderzoeken in hoeverre ze door bevoegdheidsoverschrijding zijn aangetast.

b. Als dat niet lukt, kan hij nog altijd nagaan of er zich überhaupt wel een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 voordoet.

In de context van art. 14 heeft de notie 'bevoegdheidsconflict' een zeer specifieke inhoud (179).

Daarvoor is meer nodig dan alleen maar een positief conflict tussen twee teksten.

Er moet bovendien een *redelijke twijfel* bestaan nopens de vraag wie nu uiteindelijk bevoegd is en wie niet. Dit zal voorzeker wel het *quod plerumque fit* zijn... *Maar indien de bevoegdheidsvraag (uitzonderlijk) niet op ernstige grond kan betwist worden, dan is er geen bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14.*

De rechter heeft dus m.b.t. de bevoegdheidsvraag een *marginaal* toetsingsrecht.

Hij kan zeggen: Kijk eens, er bestaat daar een oude wet die in tegenspraak is met het decreet dat dezelfde materie anders regelt. Nu ressorteert deze materie *manifest* onder de materiële bevoegdheid van de Cultuurraden. Overigens is de betrokken decreetsbepaling constitutioneel onberispelijk.

Ik pas het decreet toe (180).

(179) Vgl. VAN BUNNEN, G., o.c., blz. 498.

(180) Vgl. Parl. Handl., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2060.

Of : Heremijntijd, wat doet die Cultuurraad daar ? Hij betreedt daar zomaar een gebied dat door de grondwet nadrukkelijk aan de wetgevende macht is voorbehouden. Dat is waarempel een *flagrante* bevoegdheidsoverschrijding. Hier kan geen zinnig mens aan twifelen...

Ik pas de wet toe.

Of nog : Ha, een conflict tussen twee decreten over een culturele aangelegenheid. Even kijken naar art. 59bis, § 4, lid 1 G.W. ...Lieve help, die ene Cultuurraad wil zijn decreet ook laten gelden t.a.v. de Instellingen, gevestigd in het taalgebied dat van de andere Cultuurraad afhangt. Een constitutionele doodzonde, dat ziet iedereen zó ! Ik pas het andere decreet toe.

Vanzelfsprekend mag de rechter zich hier een beetje laten inspireren door het desbetreffende advies van de afdeling wetgeving en, eventueel, het gunstig besluit van de Kamers (181).

Maar men mag niet vergeten dat zijn toetsingsrecht slechts *marginaal* is.

Opdat hij geldig een diagnose kan stellen, moet de bevoegdheid boven alle verdenking verheven zijn, of moet het gaan om zware 'bevoegdheidspathologie', om constitutionele doodzonden, die iedereen kan zien... en die de rechter ook mag zien.

Voorts is het toetsingsrecht ook *beperkt tot de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen*, nl. art. 59bis *en* de grondwetsartikelen welke het constitutioneel 'voorbehouden gedeelte' van de wetgevende macht afbakenen.

Overigens — men kan het niet genoeg onderstrepen — is ook het toetsingsrecht van de afdeling bevoegdheidsconflicten daartoe beperkt (182).

Mijn interpretatie van de notie 'bevoegdheidsconflict' in de zin van art. 14 vertoont wel enige verwantschap met de zgn. 'duidelijke tekst'-doctrine, welke door de Franse *Conseil d'Etat* wordt gehuldigd terzake van het prejudicieel renvoi ex art. 177 E.E.G.

In het kort komt mijn standpunt hierop neer : ik moet slechts verwijzen wanneer er zich een *werkelijke moeilijkheid* voordoet die bij een onderlegd persoon twijfel kan doen rijzen. Ik zal mij slechts tot het Hof van Justitie wenden indien er een *ernstige twijfel* bestaat nopens de betekenis en draagwijdte van één of meer verdragsbepalingen (en, natuurlijk, indien de oplossing van deze moeilijkheid noodzakelijk is voor mijn beslissing) (183).

c. Tenslotte kan hij nog oordelen dat, hoe het bevoegdheidsconflict ook worde opgelost, bevoegdheidsconflict of geen bevoegdheidsconflict, dit toch geen invloed heeft op zijn beslissing (184).

Laat mij dit aan de hand van een fictieve casuspositie toelichten.

(181) Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 451-452.

(182) Hierover bestaat in de rechtsleer soms wel enige onduidelijkheid. Zie o.m. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 457-458 en VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1045-1046.

(183) Zie : C.E., Ass., 19 juni 1964, inzake de *Société de Pétroles Shell Berre*, Rec. déc. C.E., 1964, blz. 344.

Vgl. LESQUILLONS, H., *Les juges français et l'article 177*, Cah. dr. eur., 1968, blz. 253 e.v. en vnml. blz. 262 e.v.

(184) Dit omvat de beoordeling van het 'pertinente' karakter van de vraag. Zie : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 455 en *id.*, *De Belgische rechter tegenover het Internationaal recht en het gemeenschapsrecht*, R.W., 1969/70, kol. 223 en 225.

Bij decreet worden de voetbalpools gereguleerd. Een wet regelt dezelfde materie anders, legt bijvoorbeeld andere voorwaarden en straffen op.

Beklaagde werpt op dat er een 'strijdigheid' bestaat tussen de wet en het decreet.

Welnu, in een vereenvoudigde voorstelling zou men de gedachtengang van de rechter als volgt kunnen weergeven :

a. Hm, klaarblijkelijk spreken beide teksten elkaar inderdaad tegen. Hoe ik het ook draai en keer, de wet zegt wit en het decreet zwart.

b. Goed, maar is er wel een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 ? Daarvoor is meer nodig dan alleen maar een positief conflict tussen twee teksten.

Er moet toch *bovendien* een redelijke twijfel bestaan nopens de vraag wie nu uiteindelijk wél bevoegd is en wie niet.

Welnu, ik twijfel... : *in casu* is nl. noch de wetgever, noch de Cultuurraad *evident* bevoegd.

Blijkens art. 2, 9^o en 10^o van de wet van 21 juli 1971 zijn de Cultuurraden wel bevoegd om bij decreet regelingen te treffen terzake van sport en vrijetijdsbesteding, maar valt de reglementering van de voetbalpools daaronder (185) ?

Enfin, ik zou niet weten welke van beide teksten ik moet kiezen.

c. Lieve hemel, wat sta ik hier te piekeren ?

In casu zal ik verzachtende omstandigheden weerhouden. Dat kan, want de wet én het decreet bepalen expliciet dat art. 85 S.W. toepasselijk is op de misdrijven die ze omschrijven.

Welnu, als ik de voorgenomen strafvermindering toepas, dan is het in feite geheel irrelevant dat de maximumstraffen, voorzien bij de wet respectievelijk het decreet, van elkaar verschillen. De straf die ik opleg, blijft uiteindelijk dezelfde.

Kortom, bevoegdheidsconflict of geen bevoegdheidsconflict, dit heeft volstrekt geen invloed op mijn beslissing.

Ik beslis tot niet-verwijzing.

De rechter *moet* dus de vraag niet naar de afdeling bevoegdheidsconflicten verwijzen telkens wanneer één van de partijen opwerpt dat er een 'strijdigheid' bestaat tussen een wet en een decreet of tussen twee

(185) Terloops : dit schijnt niet het geval te zijn. Zie : Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 400, blz. 6 en Verslag VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 497, blz. 5.

decreten onderling. In het *verplicht* prejudicieel renvoi behoeft hij dus geenszins *automatisch* te handelen (186).

Want zelfs m.b.t. de *bevoegdheidsvraag* heeft hij uiteindelijk toch een *marginaal* (en *beperkt*) (materieel) toetsingsrecht, een toetsingsrecht 'binnen de marge' van het concept 'bevoegdheidsconflict' in de zin van art. 14 van de wet van 3 juli 1971.

Dit toetsingsrecht treft *nota benissime* evenzeer de wet als het decreet. Goed, wellicht zal de rechter eerder geneigd zijn het decreet te verdenken. Maar verdenken alleen is niet genoeg ... Zijn toetsingsrecht is immers slechts marginaal.

Een 'Barbertje-moet-hangen'-attitude zit er dus theoretisch niet in ...

De besproken basispropositie kan hier dus volkomen gelden.

2. Hetzelfde kan *mutatis mutandis* gezegd worden m.b.t. de preventieve controle door de afdeling wetgeving van de Raad van State (187).

De artt. 10 en 11 van de wet van 3 juli 1971 hebben de beginselen neergelegd in art. 2 van de wet van 23 december 1946, in grote lijnen op de decreten toepasselijk gemaakt (188), met dien verstande toch dat de adviesbevoegdheid van de afdeling wetgeving aanzienlijk werd verruimd.

Dit wordt duidelijk op drie punten :

1. Wat de ontwerpen van decreten betreft, bestaat op de regel van de verplichte raadpleging geen uitzondering voor «*gevallen van hoogdringendheid*» (189).
2. Blijkens art. 10, lid 3 zijn de voorzitters van de Cultuurraden verplicht het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving te vragen betreffende elk voorstel van decreet

(186) Ook het Hof van Cassatie hoeft het bevoegdheidsconflict niet automatisch naar de Wetgevende Kamers te verwijzen, ook al werd het voorbehoud in art. 14, lid 2, *in fine* niet expliciet in art. 20, lid 1 hernomen. Overigens wekt een passage uit het Aanvullend Verslag CUSTERS (Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 15) verkeerdelijk deze indruk.

Zie: Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2074-2076. Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *Beschouwingen...*, kol. 466-467.

(187) Zie hierover: DE MEYER, J., *o.c.*, kol. 1676-1667; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 450-453; RIMANQUE, K., *o.c.*, kol. 708-711; SUETENS, L.P., *Actuele ontwikkelingen in het administratief recht*, R.W., 1973/7, 4kol. 1241-1242; VAN ASSCHE, W., *o.c.*, blz. 1039-1041 en *id.*, *Het preventief toezicht op de grondwettigheid van de ontwerpen van wet en decreet*, T.B.P., 1973, blz. 219 e.v.

(188) Vgl. Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 5. (189) Vgl. *Ibid.* Zie ook: Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 41 en Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 10.

Een verzoek tot hoogdringende behandeling kan inderdaad voor culturele aangelegenheden moeilijk worden verantwoord.

Men weet ook dat de ministers hun ontwerpen nogal eens 'hoogdringend' vinden. Welnu, m.b.t. de ontwerpen van decreten, die vaak delicate bevoegdheidsproblemen doen rijzen, wou men de deur niet openlaten voor zulke 'overdrijvingen'. Vgl. VERMEYLEN, P., *De verhouding Decreet-Wet in ons grondwettelijk recht*, R.W., 1971/72, kol. 1941.

en elk amendement op een ontwerp of voorstel van decreet, indien minstens één derde van de leden van de betrokken raad, op de door het reglement van deze raad bepaalde wijze, erom verzoekt (190).

3. Tenslotte verbindt art. 11 een bijzonder gevolg aan het *negatief* advies van de afdeling wetgeving m.b.t. de *bevoegdheidsvraag* : indien de afdeling wetgeving vindt dat een ontwerp of voorstel van decreet of een amendement of een ontwerp of voorstel van decreet de bevoegdheid van de Cultuurraad te buiten gaat, dan kan de betwiste bepaling enkel worden *aangenomen* na een gunstig besluit van de Wetgevende Kamers (191).

Een gedetailleerde analyse van deze punten is hier niet nodig.

In het licht van de besproken basispropositie loont het nochtans de moeite even stil te staan bij het laatste punt. Het komt mij voor dat dienaangaande enig misverstand bestaat. Welke is de juiste draagwijdte van art. 11 ?

Men zegt wel eens : art. 11 geeft aan de afdeling wetgeving een 'suspensief vetorecht', waarbij de Kamers nochtans het laatste woord hebben (192).

Is dat correct ?

Ik geloof het niet... Het lijkt me allemaal niet zo erg.

Vooreerst : het blokkerend effect treedt slechts op wanneer het advies negatief is m.b.t. de *bevoegdheidsvraag*. Art. 11 laat hierover volstrekt geen twijfel bestaan (193).

Vervolgens : het blokkerend effect werkt *zeer selectief*. Het slaat nl. enkel op de *goedkeuring als dusdanig* van de *betwiste bepaling(en)*.

En hiermee bedoel ik : de bepaling(en) die volgens het advies van de afdeling wetgeving een bevoegdheidsoverschrijding in houd(t)(en).

Dit brengt mee dat de Cultuurraad de niet-betwiste bepalingen rustig verder mag bespreken en zelfs goedkeuren.

Ook bestaat er geen bezwaar tegen dat hij de betwiste bepaling(en) verder bespreekt. Ik geloof dat hij ze zelfs mag goedkeuren, indien hij de oorspronkelijke tekst maar voldoende verandert, *al dan niet* in overeenstemming met het advies van de afdeling wetgeving. Dit lijkt me de enige correcte oplossing (194).

Het negatief advies blokkeert niet de goedkeuringsprocedure voor het ganse ontwerp of voorstel van decreet.

(190) Zie hierover : Verslag VAN BOGAERT, blz. 40-42 en blz. 57.

(191) Volgens de oorspronkelijk door de regering voorgestelde formule zou een gunstige resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voldoende zijn geweest. Zie : Memorie van Toelichting, blz. 6. Men wou nl. vertraging bij de behandeling in de Cultuurraad vermijden. Ook vreesde men dat er moeilijkheden zouden ontstaan bij verschil van mening tussen beide Kamers. Vgl. Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 11.

In de Senaatscommissie kwam er echter critiek tegen de uitsluitende bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Cultuurraden bestaan toch uit kamerleden én senatoren, zo zei men. Art. 12 (thans art. 11) werd dan ook in deze zin geamendeerd. Wél was men het er over eens dat dan in het reglement van Kamer en Senaat bepalingen moesten worden opgenomen om de mogelijke conflicten tussen beide Kamers op een snelle manier op te lossen. Zie : *Ibid.*, blz. 12.

(192) Aldus : DUMON, M., *Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat*, R.J.D.A., 1971, blz. 242.

(193) Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 42-43 en blz. 57. Vgl. : DELPEREE, F., *o.c.*, blz. 201, sub 29 en GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 452-453.

(194) Vgl. : RIMANQUE, K., *o.c.*, kol. 709-710. Een ander standpunt wordt, m.i. zeer ten onrechte, verdedigd door Procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH (*o.c.*, kol. 451).

Art. 11 beperkt het blokkerend effect immers uitdrukkelijk tot het 'aannemen' van de 'betwiste bepaling'.

Overigens zou de andere oplossing zeer onredelijk zijn. Inderdaad bepaalt art. 11 geen termijn binnen welke de Kamers hun beslissing moeten nemen. De goedkeuringsprocedure zou dan *sine die* verdaagd worden. Dat zou er vaak wel eens kunnen op neerkomen dat het ontwerp of voorstel in stilte begraven wordt.

En indien de politieke kaarten nu eens anders verdeeld zijn? Indien in de Kamers een andere kleur troef is? Dan zou de werking van de ene of de andere Cultuurraad, bijvoorbeeld die met het «klerikale overwicht», best systematisch kunnen worden gepara-lyseerd...

Trouwens, wat gebeurt er in de praktijk?

De goedkeuringsprocedure gaat gewoon door en de Kamers houden zich afzijdig (195). Wel wordt serieus rekening gehouden met de bezwaren van de afdeling wetgeving. De betwiste bepalingen worden meestal geamendeerd overeenkomstig haar suggesties (196).

Tenslotte : strikt genomen bestaat er de *jure geen dwangmiddel* om het blokkerend effect te realiseren.

Meer nog : zowel het negatief advies van de afdeling wetgeving als het eventueel afwijzend besluit van de Kamers of van één van hen (197) hebben slechts een quasi-bindend karakter.

Het negatief advies is maar een advies, hooguit een dringende aanbeveling, maar, in elk geval, rehtens niet bindend (198). Doch ook het afwijzend besluit van de Kamers zou niet meer dan een morele verplichting scheppen, welke hoofdzakelijk politiek gesanc-tioneerd wordt.

Het is geen wet (199), laat staan een authentieke uitlegging ex art. 28 G.W. (200).

(195) Wat het ontwerp van decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk betreft, schijnt de regering nochtans van plan te zijn een gunstig besluit van de Kamers uit te lokken m.b.t. «*een aantal in het advies van de Raad van State betwiste bepalingen*». Zie : Memorie van Toelichting, Besch. Ned. Cult., 1973-1974, 119, nr. 1, blz. 8-9. Ze zou bij het parlement een ontwerp van resolutie indienen waar-in o.m. bepaald wordt dat, in strijd met het negatief advies van de afdeling wetgeving dienaangaande, de Cultuurraden wel degelijk bevoegd zijn om aan de provincies en gemeenten verplichtingen op te leggen betreffende de openbare bibliotheken. Vgl. SUETENS, L.P., o.c., kol. 1242.

(196) Dit is duidelijk het geval m.b.t. het ontwerp van decreet tot bescherming van monumenten en landschappen. Zie : Memorie van Toelichting, Besch. Ned. Cult., 1973-1974, 122, nr. 1, vnml. blz. 3 en blz. 8-9. De regering vindt wel dat de Cultuurraden toch bevoegd zijn om regelingen te treffen m.b.t. ontelgingen en om verplichtingen op te leggen aan territoriaal gedecentraliseerde lichamen, maar acht het niet nodig hieromtrent een gunstig besluit van de Kamers uit te lokken, omdat *in casu* het probleem kan worden opgelost door de artt. 2, lid 1, 4, lid 1 en 5 van de wet van 7 augustus 1931 in stand te houden, met toevoeging van art. 17 van het ontwerp (*ibid.*, blz. 9).

(197) Vgl. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 452 en VAN ASSCHE, W., *Het preventief toezicht...*, blz. 226.

(198) Zie : *ibid.*, kol. 451.

(199) Wel is de term 'besluit' aan art. 38 G.W. ontleend. Daaruit volgt enkel dat de regels voor besluitvorming ex art. 38 G.W. ook hier toepasselijk zijn. Vgl. : VAN ASSCHE, W., *ibid.* en *Id., Bevoegdheidsconflicten...*, blz. 1041.

Het besluit is echter geen wet en bijgevolg is de alarmbelprocedure ex art. 38bis G.W. hier niet mogelijk. Zie : SUETENS, L.P., *ibid.*, en WIGNY, P., o.c., blz. 157.

(200) Zie : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 450.

De tussenkomst van de Kamers kan toch zeer nuttig zijn. Inderdaad, in afwijking van art. 44, laatste lid van de wet van 23 december 1946 bepaalt art. 10, laatste lid dat de aanvraag tot advies bij de Nederlandstalige of de Franstalige kamer van de afdeling wetgeving aanhangig wordt gemaakt naargelang de taal van het voorontwerp, het voor-

Een 'koppige' Cultuurraad zou dus de betwiste bepaling(en) toch *als dusdanig* kunnen goedgekeuren.

Afgezien van de politieke haan die dan wel luidruchtig aan het kraalen zal gaan, is er natuurlijk ook een sanctie *a posteriori*: de Ministerraad kan de zaak bij de afdeling bevoegdheidsconflicten aanhangig maken. Maar deze beoordeelt de bevoegdheidskweslie, en niet de koppigheid of de onwettelijke nalatigheid van de Cultuurraad (201).

Toch heeft de regering nog een stok achter de deur... Ze zou nl. de bekrachtiging en afkondiging van het decreet kunnen weigeren. En ze kan hierbij haar handen in politieke onschuld wassen door te verwijzen naar art. 11: Kijk, het hoeft nu eenmaal zo, de wet zegt het... (202). Dit is geen louter theoretische stok! Nog afgezien van het feit dat een traditionele regeringspartner er wellicht niet zou voor terugschrikken om indien nodig zijn electorale en toch ietwat hyperbolische roos voor die stok te verwisselen, nog afgezien daarvan: 't is al eens gebeurd... (203).

stel of het amendement het Nederlands of het Frans is. Vanzelfsprekend zou de ene kamer een strengere houding kunnen aannemen dan de andere. Divergente adviezen zouden een evenwichtsverstoring meebrengen. Maar door hun gunstig besluit kunnen de Kamers al te Jakobijnse interpretaties de pas afsnijden en aldus min of meer over de gelijkberechtiging 'naar de principes' tussen de Cultuurraden waken.

(201) K. RIMANQUE meent dat deze «*onwettelijke nalatigheid*» wellicht als wetsovertreding kan worden gesanctioneerd in het regelingsarrest van de afdeling bevoegdheidsconflicten (o.c., kol. 711).

Dit is niet juist. De afdeling bevoegdheidsconflicten kan enkel de bevoegdheidsvraag onderzoeken, en dit uitsluitend binnen het bestek van de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen. Zijn toetsingsrecht situeert zich derhalve exclusief op het terrein van de respectieve bevoegdheden van de nationale wetgever en de Cultuurraden, en is beperkt tot de grondwetsartikelen dienaangaande. Zie: GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 457-458; VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1045-1046; VAN BUNNEN, G., o.c., blz. 499.

Het toetsingsrecht van de afdeling wetgeving reikt in dit opzicht beduidend verder en impliceert m.n. een *legaliteitscontrole* in de meest ruime zin van het woord. Zie: PERIN, F., *Le contrôle de la constitutionnalité des avant-projets et propositions de loi par la section de législation du Conseil d'Etat*, J.T., 1951, blz. 329 e.v.; vgl. DELPEREE, F., o.c., blz. 201-202.

Evenmin gaat het hier om een «*strijdigheid tussen een wet en een decreet*» in de zin van art. 14. Aldus ten onrechte: RIMANQUE, K. *ibid.*

(202) Aanvankelijk dacht men er niet aan de regering het laatste woord te geven. Zie: Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 39. In de Kamercommissie werd een meer genuanceerd standpunt ingenomen: men achtte het niet *a priori* uitgesloten dat de regering de bekrachtiging en afkondiging van het decreet zou weigeren, wanneer ze zich in die houding maar gesteund weet door de meerderheid in de Kamers. Verslag MEYERS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971 (B.Z. 1968), 10, nr. 31/2°, blz. 4-5. *A fortiori* is dit niet onaanvaardbaar wanneer de regering in feite tussenkomt om de onwettelijke nalatigheid van een Cultuurraad tegen te gaan, en, eventueel, aldus het afwijzend besluit van de Kamers recht te laten wedervaren.

(203) En dat is een hele geschiedenis...

In het ontwerp van cultuurbegroting (Franse cultuurgemeenschap) van Tewerkstelling en Arbeid voor het begrotingsjaar 1972 was sub art. 33.06 een bedrag van 195,4 miljoen frank uitgetrokken voor toekenning van kredieten en van een vergoeding voor sociale promotie aan de werknemers.

Maar als puntje bij paaltje kwam, zei de minister dat hij nog geen kredietenstelsel had kunnen uitwerken. Hooguit konden wat premies worden uitgekeerd aan werknemers die avondschool hadden gelopen. Enfin, pakweg 180 miljoen frank kon niet worden gebruikt...

In de Nederlandse Cultuurraad zat men *nota benissimo* met hetzelfde budgettaire ei. Hier was sub art. 33.06 een bedrag van 254,6 miljoen frank uitgetrokken. Om compli-

Doet art. 11 dan afbreuk aan de besproken basispropositie ? Men hoort wel eens zeggen : art. 11 verzekert indirect de voorrang van de wetten op de decreten. De procedure is er immers alleen op gericht de mogelijke bevoegdheidsoverschrijdingen door de Cultuurraden te voorkomen. En daarom krijgen de Kamers het laatste woord... : zij kunnen de goedkeuring van ongewenste decreetsbepalingen verhinderen (204).

Uit de voorgaande analyse moge blijken dat het allemaal zo'n vaart niet loopt...

Van dat zgz. '*suspensief vetorecht*' blijft in feite niet zoveel over.

Voorts zijn het niet de Kamers, maar is het de regering die het laatste woord heeft.

Zij kan de bekrachtiging en afkondiging van het decreet weigeren.

Dit is een belangrijk wapen...

Welnu, indien een Jakobijnse interpretatie door de afdeling wetgeving samengaat met een politiek klimaat waarin de regering dit wapen vrij kan hanteren, dan kan bedoelde basispropositie serieus worden uitgehoid.

caties te vermijden (en in het vooruitzicht van een annulatie door het feuilleton) werd art. 33.06 echter in de oorspronkelijke versie goedgekeurd.

Maar in de Franse Cultuurraad kon men er niet zo stoïcijns over denken. Men was er als de kippen bij om de vrijgekomen 180 miljoen frank een andere affectatie te geven.

En het regende toen amendementen... (zie C.R.I., C. Cult. Fr., 1972-1973, nr. 3, séance du 19 décembre 1972, blz. 11 e.v.).

Eerst werd het bedrag sub art. 33.06 tot 15,4 miljoen frank verminderd.

De extra 180 miljoen frank werd naar andere cultuurbegrotingen getransfereerd.

De cultuurbegroting van Franse Cultuur (men herinnert zich dat die al op 6 juli was aangenomen) werd met 109,3 miljoen frank aangedikt. Op het ontwerp van begrotingsdecreet voor Nationale Opvoeding werd 49 miljoen frank bij ingeschreven. En de sector Volksgezondheid en Gezin werd met een extra 1,7 miljoen frank bedacht.

Nu was dit niet naar de zin van de regering...

De minister van Financiën, A. VLERICK, vond dat men aan drastische besnoeiingen moest denken om het verwachte deficit van zowat 6 miljard frank op de begroting van 1972 weg te werken.

En de werkgeversorganisaties en vakbonden hadden al duidelijk te verstaan gegeven dat er m.b.t. de kredieturen maar één regeling mocht zijn voor het gehele land. De regering trok daaruit de conclusie dat dit een aangelegenheid voor de nationale wetgever was en dat de Cultuurraden hier *eo ipso* geen bevoegdheid mochten hebben (zie o.m. : Verslag VERLEYSEN, Besch. Ned. Cult., 1971-1972, 4-IV, nr. 2, blz. 2). Vanaf het begrotingsjaar 1973 werden de hiervoor bestemde kredieten dan ook op de nationale begroting van Tewerkstelling en Arbeid ingeschreven (zie hierover o.m. : Verslag DESMARETS, Parl. Besch., Kamer, 1972-1973, 4-IVbis, nr. 2, blz. 14).

Wat heeft de regering dan gedaan ?

Wat de sector Franse Cultuur betreft, was er dus op 6 juli 1972 al een begrotingsdecreet goedgekeurd : en het was dit begrotingsdecreet dat in het Staatsblad van 29 december 1972 verscheen ! Voor de andere betrokken cultuurbegrotingen *weigerde de regering de koninklijke bekrachtiging !*

Het kwestieuze krediet werd door het feuilleton geannuleerd (zie Parl. Besch., Senaat, 1972-1973, 6-I, blz. 2).

En... de regering diende de oorspronkelijke ontwerpen opnieuw in (zie o.m. : Rapport KNOOPS, Doc. C. Cult. Fr., 1973-1974, 4-II (1971-1972), nr. 2bis, blz. 2).

In de Franse Cultuurraad zwaaide men wel niet met palmtakken (zie C.R.I., C. Cult. Fr., 1972-1973, nr. 4, séance du 27 mars 1973, blz. 16-18), maar een échte rei werd het niet...

(204) Zie o.m. : DE MEYER, J., o.c., kol. 1677 en RIMANQUE, K., o.c., kol. 709-711.

2 Wetten of decreten welke met bevoegdheidsoverschrijding zijn genomen, zijn eo ipso 'vogelvrijverklaard'.

De sectoriële herverdeling houdt in essentie in dat het (al dan niet voorbehouden) legislatieve bevoegdheidsdomein *verticaal* werd gesplitst in *exclusieve* kaveis.

In zijn actuele conceptie impliceert dit een *formele gelijkwaardigheid van wet en decreet*.

Hiermee bedoel ik : wet en decreet nemen in de formele normenhierarchie een gelijke positie in. Het zijn normatieve akten van hetzelfde constitutionele type en ze hebben principieel gelijke rechtskracht.

Kortom, wat een wet is in de ene kavel, dat is een decreet in de andere. In het licht van het exclusiviteitsprincipe kan men dit ook zó formuleren : als de Cultuurraad een decreet neemt binnen zijn exclusieve bevoegdheidsfeer, dan kan de nationale wetgever daar niets aan veranderen, en omgekeerd.

Welnu, het gevaar is niet denkbeeldig dat de eerste basispropositie, althans in haar praktische toepassing, dit exclusiviteitsprincipe op losse schroeven zou zetten.

Inderdaad is bedoelde propositie niet alleen maar een soort metafysisch uitgangspunt. Neen, ze brengt mee dat het axioma van de onschendbaarheid van de wet op vrij consequente wijze wordt doorgetrokken t.a.v. de decreten : de hoven en rechtbanken hebben slechts een marginaal toetsingsrecht m.b.t. de bevoegdheidsvraag en de preventieve controle door de afdeling wetgeving kan hooguit tot quasi-bindende aanbevelingen leiden.

Het is dus niet uitgesloten dat een wet of een decreet ook buiten zijn constitutionele kavel rechtskracht zou behouden.

Welnu, men moest er iets op vinden om de rechtskracht van wetten of decreten *'in buitenspelpositie'* ongedaan te kunnen maken.

Dit werd dan de zgn. *curatieve conflictenprocedure*, welke bondig is geregeld in de artt. 12 tot 21 van de wet van 3 juli 1971.

Bij de keuze van dit stelsel heeft men zich vooral laten leiden door de overweging dat het parlement zijn traditioneel prerogatief tot *«authentieke uitlegging van de wetten»* ex art. 28 G.W. moest behouden (205).

Toch was men niet ongevoelig voor het bezwaar dat het parlement dan vaak als rechter in eigen zaak zou optreden (206). Daarom die 'experimentele' tussenoplossing :

(205) Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 39 en blz. 43 ; Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 7 ; Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 469, blz. 13-14 ; Aanvullend Verslag CUSTERS, *ibid.*, nr. 498, blz. 9 ; Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 9 ; Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 23 juni 1971, blz. 2105 ; Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 1 juli 1971, blz. 17 en blz. 38.

(206) Zie o.m. : Verslag LINDEMANS, blz. 5.

de bevoegdheidsconflicten worden aan een gespecialiseerd rechtscollege voorgelegd, maar de uitspraken van dit college kunnen door de Wetgevende Kamers worden nietig verklaard.

Men vond het om praktische redenen best dit rechtscollege als een gespecialiseerde afdeling binnen de Raad van State te installeren, omdat het daar de bestaande infrastructuur, m.n. auditoraat, coördinatiebureau en griffie, alsook het administratieve apparaat, te zijner beschikking zou hebben (207).

De filosofie van dit stelsel is duidelijk :

«De Afdeling Bevoegdheidsconflicten... werd opgevat en is bedoeld als een onafhankelijk orgaan dat, in functie van art. 28 van de Grondwet, de bevoegdheidsconflicten technisch onderzoekt en beslecht doch onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat de regelingsarresten die zij veit, steeds vatbaar zijn voor vernietiging door het Parlement. Aldus werd door sommige leden gesteld dat de in het ontwerp 399 voorgestelde structuur en procedure niets anders zijn dan een schakel in de uitoefening van de functie die aan het Parlement door artikel 28 van de Grondwet werd toebedeeld» (208).

Of, in de woorden van senator M.A. PIERSON : *«L'article 15 organise l'article 28» (209).* Deze redenering kan mij niet bekoren...

Infeite is art. 28 G.W. als zodanig niet toepasselijk wanneer de Wetgevende Kamers bij toepassing van art. 15 een regelingsarrest nietigverklaren (210).

En als men dan toch zo zwaar tilde aan het art. 28 G.W., waarom heeft men dan geen legislatief référé georganiseerd ? Dit werd gesuggereerd in de brief welke de heren C. LOUVEAUX en W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH op 7 juni 1971 aan premier G. EYS-KENS stuurden (211).

De Senaatscommissie ging daar niet op in. Ze wees erop dat het legislatief référé destijds door de artt. 1 tot 4 van de wet van 7 juli 1865 formeel uit ons publiekrecht werd verwijderd. Voorts kleeft aan deze procedure een ernstig intrinsiek bezwaar : is het aanneemelijk dat de afloop van een reeds aanhangig proces afhankelijk wordt gesteld van de beslissing van een politieke vergadering (212) ?

Hierdoor kan men nu een tweede, correctieve basispropositie formuleren : wetten of decreten welke met bevoegdheidsoverschrijding zijn genomen, zijn *eo ipso* 'vogelvrijverklaard'.

Inderdaad, uit de artt. 12 tot 21 volgt :

1. dat de hoven en rechtbanken kunnen weigeren de betrokken wets- of decreetsbepaling toe te passen indien de bevoegdheidsoverschrijding boven elke redelijke twijfel verheven is ;
2. dat het aan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag stelde, kan worden verboden de betrokken bepaling als directe rechtsgrond voor zijn beslissing te weerhouden ;

(207) Zie : Aanvullend Verslag CUSTERS, blz. 10 en Verslag LINDEMANS, blz. 13.

(208) Aanvullend Verslag CUSTERS, blz. 7.

(209) Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 23 juni 1971, blz. 2119.

(210) *Ibid.*, blz. 2082. Zie ook VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1052.

(211) Cf. Aanvullend Verslag CUSTERS, blz. 4.

(212) Zie : *Ibid.*, blz. 12 en Verslag LINDEMANS, blz. 13.

3. dat de wets- of decreetsbepaling *ex nunc* maar *erga omnes* alle uitwerking kan verliezen.

In deze curatieve conflictenprocedure zijn wetten en decreten echter niet volkomen gelijkberechtigd. De decretale kavel wordt niet in dezelfde mate beveiligd als de wettelijke.

Misschien kan de tweede basispropositie in haar praktische toepassing dan weer afbreuk doen aan de eerste, maar dit heeft te maken met het feit dat de sectoriële herverdeling in essentie ook *partieel* is, dat m.n. de toewijzing van exclusieve kavels aan de Cultuurraden niet 'zuiver en onbelast' is ...

Weerom : ik kan dit alles niet tot in het detail bespreken. Wat m.n. het concrete verloop van de procedure betreft, kan men trouwens best wachten tot de jurisprudentie terzake vaststaat.

Wel moet, in het licht van de tweede basispropositie, enige aandacht worden besteed aan de betekenis van art. 21 en zijn plaats in de curatieve conflictenprocedure, en, correlatief hiermee, aan de rechtsgevolgen van het regelingsarrest, al dan niet nietig verklaard door de Wetgevende Kamers. Dit is voorzeker geen gemakkelijke opgave ...

De betrokken wetsbepalingen zijn nogal sibyllisch. En in het voorbereidend dossier vindt men een heleboel tegenstrijdige indicaties, die als even zoveel dwaallichtjes het zoeken naar een vast aanknopingspunt bemoeilijken.

Indien de procedure tot de vaststelling leidt dat er een conflict bestaat (213), dan zal

(213) Men kan hier vier hypothesen onderscheiden :

1. het regelingsarrest waarbij het bestaan van een bevoegdheidsconflict wordt vastgesteld, wordt binnen de in art. 15, lid 1 voorgeschreven termijn niet of slechts door één Wetgevende Kamer nietig verklaard ;
2. het regelingsarrest waarbij het bestaan van een bevoegdheidsconflict wordt vastgesteld, wordt wél binnen de voorgeschreven termijn door beide Wetgevende Kamers nietig verklaard, doch niet omdat er geen conflict zou zijn, wel omdat aan het conflict volgens de Kamers een andere oplossing moet worden gegeven ;
3. het regelingsarrest waarbij wordt vastgesteld dat er geen bevoegdheidsconflict bestaat, wordt binnen de voorgeschreven termijn door beide Wetgevende Kamers nietig verklaard ;
4. in het art. 20 bedoeld geval beslissen de Wetgevende Kamers dat er een bevoegdheidsconflict bestaat.

Over de geldigheid van deze laatste hypothese kan twijfel rijzen, omdat art. 21 enkel spreekt over «de naar de Raad van State verwezen bepaling». Zie nochtans : Aanvullend Verslag CUSTERS, blz. 15.

Art. 21 beperkt de indiening van een ontwerp van wet of van decreet wel niet uitdrukkelijk tot die vier gevallen, maar deze beperking schijnt in de logica van de curatieve conflictenprocedure besloten te liggen. Zie : Parl. Hand., Senaat., 1970-1971, vergadering van 23 juni 1971, blz. 2119-2120. Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 459.

(moet ?) (214) de Koning, blijkens art. 21, bij de Wetgevende Kamers of bij de betrokken Cultuurraad, naar gelang van het geval, een ontwerp van wet of van decreet indien en «waarbij de naar de Raad van State verwezen bepaling wordt opgeheven of in overeenstemming gebracht, hetzij met het regelingsarrest, hetzij met de beslissing van de Wetgevende Kamers» (215).

Door het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers wordt de betrokken wets- of decreetsbepaling dus blijkbaar niet uit het bestaand positief recht verwijderd. Zulks zou zeker onverenigbaar zijn met de idee van cultuurautonomie (216).

Er moet naderhand nog een nieuwe wet of een nieuw decreet worden aangenomen, a.h.w. om het arrest of de beslissing te 'voltooiën', in de vorm van een *opheffing* van de betrokken bepaling of een *wijziging* daarvan, strekkende tot het in *overeenstemming brengen* van de bepaling met het arrest of de beslissing.

Overigens schijnt dit slechts een werking *ex nunc* te hebben (217).

Maar wat zijn dan de rechtsgevolgen van het regelingsarrest en de beslissing van de Wetgevende Kamers ?

Hieromtrent tast men in het duister...

(214) Men heeft wel eens gezegd dat, in de bedoelde hypothese, de Koning ertoe *verplicht* is een ontwerp van wet of van decreet in te dienen. Zie : Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 8.

Het geldt hier slechts een louter morele verplichting. Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 469, blz. 29. Anders zou art. 21 strijdig zijn met de grondwettelijke bepalingen terzake van het initiatiefrecht, nl. de artt. 27 en 59bis, § 5, lid 1 G.W.

Contra (m.i. ten onrechte) : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 458-459.

(215) Vanzelfsprekend zijn het regelingarrest noch de beslissing van de Wetgevende Kamers *rechtens bindend* voor de Kamer of de Cultuurraad die over het ingediende ontwerp van wet of van decreet beraadslaagt. Zij kunnen *de jure* niet gedwongen worden een wet of decreet aan te nemen, en *a fortiori* niet om te legifereren *overeenkomstig* het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers. Zulks zou onverenigbaar zijn met hun vrijheid en soevereiniteit bij het uitoefenen van de wetgevende of decreterende functie. Vgl. VERMEYLEN, P., o.c., kol. 1944.

Weerom : het gaat hier om een louter *morele verplichting* om «door het treffen van *passende maatregelen*» de conflictsituatie weg te werken «in de zin door het *regelingsarrest* (of door de beslissing van de Wetgevende Kamers) *aanbevolen*». Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.* ; vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1055.

Contra (nogmaals : ten onrechte) : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 461.

(216) Volgens de thans geldende formule kunnen de Wetgevende Kamers, organen van de wetgevende macht, nooit een decreet nietig verklaren.

Wél kunnen zij de Cultuurraad 'de weg wijzen', maar deze zal zelf, 'uit eigen beweging', de betrokken decreetsbepaling moeten opheffen of wijzigen overeenkomstig de suggesties van de Wetgevende Kamers.

Zie GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 460. Vgl. de parallele beschouwingen i.v.m. art. 5, laatste lid in : Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 9.

(217) Aldus terecht : DE MEYER, J., o.c., kol. 1679. Anders (m.i. ten onrechte) : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 470. Inderdaad, indien men de werking *ex tunc* aanneemt, dan kan men een aantal passages uit het voorbereidend dossier moeilijk verklaren, zo o.m. : Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 7 ; Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, *ibid.*, nr. 469, blz. 29 ; Aanvullend Verslag CUSTERS, *ibid.*, nr. 498, blz. 12.

De wet precificeert niet welke die rechtsgevolgen zijn (218), doet toch ten overvloede uitschijnen dat er rechtsgevolgen zijn...

Zo wordt in de artt. 14, lid 1, 17 en 18, lid 1 gesproken van «prejudiciële beslissing». Art. 15 bepaalt dat de regelingsarresten (219), gewezen krachtens de artt. 13 en 14 (220),

(218) In het oorspronkelijke regeringsontwerp werden die rechtsgevolgen wél geprecificeerd. Inderdaad, art. 21, § 1 bepaalde :

«De door *machtsoverschrijding* aangetaste bepaling houdt op uitwerking te hebben vanaf de dag volgend op die van de bekendmaking van het regelingsarrest in het Belgisch Staatsblad».

(Memorie van Toelichting, blz. 15).

Hierbij werd opgemerkt dat deze bepaling niet bestemd is voor de rechtscolleges die de prejudiciële vraag stelden :

«De *executoriale* kracht van het regelingsarrest, of eventueel de vernietiging van dit arrest door de Wetgevende Kamers, moet hen in staat stellen hun beslissing te nemen».

(*ibid.*, blz. 7).

Dit alles is vrij duidelijk...

In de Senaatscommissie dacht men er anders over.

Art. 21, § 1 werd geschrapt en de formule werd, in elliptische vorm, naar art. 19 overgeheveld : het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers heeft uitwerking vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 37.

De oorspronkelijke formule werd niet weerhouden, omdat men vond dat men «*be-zwaarlijk kan gewag maken van 'machtsoverschrijding' zonder meer, daar er wel steeds strijdigheid zal zijn tussen een wet en een decreet of tussen decreten van de beide cultuurraden onderling, doch zonder dat die strijdigheid noodzakelijkerwijze voortspruit uit machtsoverschrijding*» (*ibid.*, blz. 29).

Mag men hieruit besluiten dat men het woord 'machtsoverschrijding' liever niet in de tekst wenste te zien opnemen, maar dat men volstrekt geen bezwaar had tegen de eigenlijke sanctie, nl. het ontnemen van uitwerking aan de betwiste wets- of decreetsbepaling ? Ik geloof van wel...

Inderdaad, in de Senaatscommissie was men ervan overtuigd dat art. 21, § 1 bovendien overbodig werd gemaakt door de wijziging in art. 19 (*ibid.*).

Kortom, art. 19 zou, zij het in niet zo duidelijke bewoordingen, hetzelfde zeggen als het geschrapte art. 21, § 1. Vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1054-1055. Zie verder.

(219) De term 'regelingsarrest' stond al vrij vroeg vast. Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 39.

Hierbij schijnt men niet zozeer te hebben gedacht aan de 'arrêts de règlement' uit het oud-Franse recht, doch veeleer aan de proceduriële figuur 'regeling van rechtsgebied' (artt. 645 tot 647 Ger. W.), welke er overigens even weinig mee te maken heeft.

Zie : VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1046.

Men heeft zich naderhand wel eens afgevraagd of die term wel adequaat is. Zie : Verslag LINDEMANS, blz. 11 en Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 1 juli 1971, blz. 39-40.

Het is natuurlijk geen 'arrest' in de traditionele betekenis van het woord, aangezien het geen definitieve oplossing van het conflict inhoudt.

En toch, zo vond men, is het meer dan alleen maar een advies. Het regelingsarrest is een *jurisdictionele* akte die, indien ze niet door de Wetgevende Kamers wordt nietig verklaard, specifieke rechtsgevolgen heeft.

Zie : Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2034 en *ibid.*, vergadering van 23 juni 1971, blz. 2112.

Ik kom daar verder nog op terug.

(220) Een lid van de Senaatscommissie meende te hebben begrepen dat het regelingsarrest verschillend juridisch gevolg heeft naargelang het is gewezen krachtens art. 13 of krachtens art. 14.

Zo zou het regelingsarrest gewezen op verzoekschrift namens de Ministerraad veeleer

«*executoriale kracht*» hebben (221) Indien ze niet binnen de voorgeschreven termijn door de Wetgevende Kamers worden nietig verklaard (222) en (223).

het karakter hebben van een «*advies waarbij de aandacht van de Regering zou getrokken worden op het politiek probleem dat gesteld is en dat een oplossing zou kunnen verkrijgen door een wijziging in de wet of door een ontwerp van decreet*» (Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 27).

Vgl. de amendementen LAGASSE & BOLOGNE, Parl. Besch., Senaat., 1970-1971, nr. 532. De andere leden vonden deze opmerking lang niet gek, maar meenden toch dat het redactioneel niet haalbaar was een dgl. verschil qua rechtsgevolg in de wettekst tot uiting te doen komen (*ibid.*, blz. 27-28).

Mag men hieruit besluiten dat een dgl. verschil Inderdaad bestaat ? Ik denk van wel, althans wat het *primaire rechtsgevolg* betreft. Zie verder.

(221) Bemerkenwaardig is dat in de oorspronkelijke tekst de uitdrukking '*kracht van gewijsde*' gebruikt werd ter aanduiding van het gezag van de door de Wetgevende Kamers niet nietig verklaarde regelingsarresten. Zie : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 44.

Uiteindelijk gaf men de voorkeur aan de uitdrukking '*executoriale kracht*'.

Ik weet niet of dit de vrucht is van diep nadenken... Bij de herzieningsarbeid heeft men zelden diep nagedacht over de juridische consequenties.

Het is in elk geval een gelukkige vervanging. Inderdaad is de uitdrukking '*kracht van gewijsde*' in *casu* irrelevant : ieder regelingsarrest gaat in kracht van gewijsde vanaf de uitspraak, aangezien de gewone rechtsmiddelen, nl. verzet en hoger beroep, hier nooit kunnen aangewend worden. Vgl. art. 28 Ger. W.

De beslissing tot nietigverklaring van de Wetgevende Kamers is duidelijk geen beslissing in hoger beroep. Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 456.

De uitdrukking '*executoriale kracht*' is wél relevant. Deze verwijst immers naar de tenuitvoerlegging. Vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1053. Zoals de griffier de arresten en vonnissen van een formulier van tenuitvoerlegging moet voorzelen, zo moet de griffier van de Raad van State, blijkens art. 18, lid 2, op de uitgifte van het niet nietig verklaarde regelingsarrest vermelden dat het *executoriale* kracht heeft verkregen. Het parallelisme is duidelijk...

Kortom, in het schema van art. 15 heeft het regelingsarrest *dadelijk* gezag van gewijsde en gaat het *dadelijk* in kracht van gewijsde, maar wordt het pas uitvoerbaar *na een wachttijd* die het de Wetgevende Kamers moet toelaten desgevallend hun 'voogdij' uit te oefenen. Ik kom daar verder nog op terug...

(222) De beslissing tot nietigverklaring is geen wet. Zie o.m. : Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2048 en blz. 2081 e.v. ; *ibid.*, vergadering van 23 juni 1971, blz. 2105 ; Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 15. Voor een goede samenvatting van het (nachtelijk) parlementair debat, zie : VAN BUNNEN, G., o.c., blz. 500-501.

Dit impliceert dat de minderheid geen gebruik kan maken van de alarmbelprocedure ex art. 38bis G.W. Enigszins ter compensatie hiervoor werd het gemotiveerd advies van de (uit communautair oogpunt paritair samengestelde) Ministerraad in de procedure ingeschakeld (art. 15, lid 2). Dit is uiteraard geen '*substantiële formaliteit*' : wanneer het advies er niet of niet tijdig komt, wordt de in art. 15, lid 1 bepaalde termijn hoege-naamd niet verlengd en de Wetgevende Kamers kunnen rustig hun beslissing nemen. Vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1050. Maar als die beslissing geen wet is, wat is ze dan wel ?

Welnu, m.i. gaat het hier in essentie om een *jurisdictionele akte*, vergelijkbaar met de beslissingen ex art. 34 G.W. en ex art. 13, laatste lid van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (*Staatsbl.*, 1 november 1846).

Trouwens, wanneer aan de Wetgevende Kamers een termijn wordt opgelegd binnen welke zij moeten beslissen, dan kan deze beslissing al niet veel anders zijn dan een *jurisdictionele akte*. Zie : Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2084 en blz. 2086. De *jurisdictionele* uitspraak is derhalve de formele uitsingswijze

Waarom dient de kennisgeving aan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld (art. 17 en 18, lid 1) ? En, in voorkomend geval, de vermelding op de uitgifte dat het arrest executoriale kracht heeft verkregen (art. 18, lid 2) ? Tenslotte zegt art. 19 nog dat het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers, naar gelang van het geval, «*uitwerking*» heeft «*vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad*».

Men kan wel vermoeden dat de auteurs het hierover grondig oneens zijn ...

Volgens Procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH vormt art. 21 het zwaar-
tepunt én sluitstuk van de curatieve conflictenprocedure.

Aan het bevoegdheidsconflict wordt pas een einde gemaakt door de nieuwe wet of het nieuwe decreet. De finale oplossing van het conflict gebeurt dus in feite op het normatieve terrein waar het is ontstaan. Volgens de logica van art. 59bis G.W. hoort het zo (224). Totdat de nieuwe wet of het nieuwe decreet in werking is getreden, is er überhaupt niets *geregeld*, tenzij dat er een conflict bestaat. Wet en decreet blijven van kracht (225). Vanzelfsprekend *moet* de rechtsorde overeenkomstig art. 21 worden verbeterd. Indien dus de procedure tot de vaststelling leidt dat er een conflict bestaat, dan is de Koning, in afwijking van art. 27 G.W., *verplicht* een overeenkomstig ontwerp van wet of van decreet in te dienen (226).

van de 'voogdijbevoegdheid' welke de Wetgevende Kamers t.a.v. de afdeling bevoegdheidsconflicten uitoefenen.

Inderdaad, deze afdeling toetst wetten en decreten aan de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen. Ze gaat daarin tewerk *zoals een constitutioneel hof dat zou doen*. In de geest van het ontworpen systeem moet deze constitutioneel-jurisdictionele functie evenwel gecontroleerd worden door de Wetgevende Kamers, die in de sfeer van art 28 G.W., terzake het 'laatste oordeel' moeten uitspreken.

Terloops : bij gewone wet kon men van de afdeling bevoegdheidsconflicten geen constitutioneel hof *met definitieve beslissingsmacht* maken. Vgl. : Parl. Hand., Kamer, 1970-1971, vergadering van 1 juli 1971, blz. 38 en DUMON, F., *De toetsing van de wet aan de Grondwet*, T.B.P., 1968, blz. 214.

Maar in feite creëert de wet van 3 juli 1971 een soort 'tweetraps' constitutioneel hof. Weerom : ik kom daar verder nog op terug.

(223) De 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers is *discretionair*. Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 457.

Zo is het niet uitgesloten dat de beslissing tot nietigverklaring op politieke overwegingen zou steunen. Vgl. : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch. Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 6, blz. 7 en blz. 13 en Verslag LINDEMANS, blz. 10 en blz. 13.

De Wetgevende Kamers zouden zelfs niet verplicht zijn hun beslissing te motiveren. Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 24. Dit laatste is zeker betwistbaar. Zie verder.

Welke is dan de *omvang* van deze 'voogdijbevoegdheid' ? Welnu, de meeste auteurs zeggen : deze bevoegdheid is louter *censurerend*, niet *hervormend*. De Wetgevende Kamers zouden het regelingsarrest enkel kunnen nietig verklaren *zonder een andere beslissing tot regeling van het bevoegdheidsconflict in de plaats te stellen*. Zie o.m. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 456 en SUETENS, L.P., *o.c.*, kol. 1244-1245.

Ik geloof niet dat deze zienswijze op een juiste interpretatie van de wet van 3 juli 1971 berust. Zie verder.

(224) Zie : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 459-460.

(225) *Ibid.*, kol. 464.

(226) *Ibid.*, kol. 458-459.

De nieuwe wet of het nieuwe decreet heeft, «uiteraard», terugwerkende kracht (227). Kortom, het regelingsarrest en de beslissing van de Wetgevende Kamers zijn slechts voorbereidende handelingen t.a.v. de nieuwe normatieve akte van de wetgevende macht of de Cultuurraad, welke alleen het conflict regelt (228).

De auteur gaat ervan uit dat het regelingsarrest tegelijk een rechtsprekende en wetgevende akte is (229).

De nietigverklaring door de Wetgevende Kamers kan dan beschouwd worden als de uitoefeningsvorm van hun «hoog toezicht» op de participatie van de afdeling bevoegdheidsconflicten aan de wetgevende functie (230).

Overigens is deze toezichtsbevoegdheid louter censurerend (231).

Dit alles brengt mee dat de rechter die de prejudiciële vraag heeft gesteld, met zijn uitspraak moet wachten tot de rechtsorde overeenkomstig art. 21 is verbeterd. Hij moet uitspraak doen volgens de aldus gecorrigeerde rechtsorde (232).

Ik ben zo vrij hier enige bescheiden kritiek te formuleren :

1. Een aantal proposities lijken me nogal betwistbaar. Zo geloof ik dat het in art. 21 slechts een morele verplichting geldt en dat de nieuwe wet of het nieuwe decreet geen terugwerkende kracht heeft.

Het regelingsapparaat en de beslissing tot nietigverklaring zijn m.i. jurisdictionele akten, welke, als eindbeslissingen in de zin van art. 19, lid 1 Ger.W., uit zichzelf een (relatief) primair rechtsgevolg, en door hun bekendmaking overeenkomstig art. 19 van de wet van 3 juli 1971 een secundair rechtsgevolg (*erga omnes*) hebben.

Ook denk ik dat de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers niet alleen maar censurerend is.

Ik kom daar verder nog op terug.

2. De auteur hecht een overdreven betekenis aan art. 21. Dit brengt hem verder dan hij zelf wil...

Het regelingsarrest en de beslissing tot nietigverklaring zouden dus slechts voorbereidende handelingen zijn. Hebben ze dan geen directe rechtsgevolgen?

Voorzeker wél, zegt de auteur (233), maar hij slaagt er toch niet goed in deze zg. rechtsgevolgen reële inhoud te geven in het licht van de artt. 14 tot 19.

Het door hem in dit verband gehuldigde onderscheid tussen 'gezag van gewijsde' en 'gezag van geregelde' (234) leidt infelste tot niets en komt in zijn praktische toepassing erg 'artistiekerig' over (235).

3. Tenslotte geeft die 'wachtplicht' voor de rechter maar een nare indruk.

Ze strookt beslist niet met de filosofie van de ontworpen procedure.

En de rechter zou soms zeer lang moeten wachten, aangezien art. 21 geen termijn bepaalt. Misschien wacht hij voor niets... Inderdaad is het politieke risico dat er helemaal geen nieuwe wet of nieuw decreet komt, zeer reëel (236).

(227) *Ibid.*, kol. 470.

(228) *Ibid.*, kol. 459.

(229) *Ibid.*, kol. 461-462.

(230) *Ibid.*, kol. 457 en kol. 463.

(231) *Ibid.*, kol. 456.

(232) *Ibid.*, kol. 465-466 en kol. 470.

(233) *Ibid.*, kol. 460.

(234) *Ibid.*, kol. 461 e.v. Vgl. CAMBIER, C., o.c., blz. 166 e.v.

(235) Men kan beter eerlijk toegeven : «S'il (le Conseil) d'Etat conclut... à l'existence d'un conflit actuel ou virtuel, son arrêt n'a par lui-même aucun effet...». Aldus : DELPEREE, F., o.c., blz. 205.

(236) Overigens geeft de auteur zich daar wel rekenschap van. Zie : *ibid.*, kol. 459.

Voorts kleeft aan deze 'wachtplicht' een ernstig intrinsiek bezwaar : is het aannemelijk dat de rechtsregel pas *definitief* wordt vastgesteld *nadat het geschil aanhangig is gemaakt* ?

Is zulks verenigbaar met de idee van rechtsstaat ?

Neen, ik geloof het niet... (237).

Ook de zienswijze van Prof. Dr. L.P. SUETENS (238), welke overigens nauw aansluit bij die van G. VAN BUNNEN (239), '*mérite un détour*', zoals de Guide Michelin het zou zeggen.

De auteur onderstreept terecht dat men art. 21 niet op een voetstuk mag zetten. Het geldt hier enkel een morele verplichting.

Natuurlijk is het voor de rechter die de prejudiciële vraag heeft gesteld, een beetje vervelend als het regelingsarrest door de Wetgevende Kamers wordt nietig verklaard. Inderdaad, de Kamers vernietigen alleen maar en stellen niets in de plaats.

Theoretisch blijft de prejudiciële vraag dus onopgelost. Moet men hieruit afleiden dat de rechter moet wachten met zijn uitspraak tot de rechtsorde overeenkomstig art. 21 verbeterd is ?

Neen, met wat goede wil kan hij een antwoord op zijn vraag vinden door vergelijking van het nietig verklaarde regelingsarrest met de beslissing tot nietigverklaring, waarvan de motivering zal blijken uit het verslag en uit de bespreking in openbare vergadering, alsook, eventueel, met het gemotiveerd advies van de Ministerraad.

Het lijkt wel ruimtemeetkunde, maar in deze documenten moet de rechter normalter voldoende aanknopingspunten vinden om het bevoegdheidsconflict in de concrete context van het voorliggend geschil op te lossen.

Hij kan dus rustig ten gronde uitspraak doen...

Laat mij dit alles even kritisch doorlichten :

1. Nogmaals : een aantal proposities lijken me nogal betwistbaar.

Zo schijnt de auteur aan te nemen dat de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers enkel censurerend is. Dit leidt weer maar eens tot een '*conceptual blockage*'. Men komt op een doodlopend spoor terecht...

Om daarvan af te geraken heeft Procureur-generaal W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH art. 21 op een voetstuk geplaatst en de rechter een 'wachtplicht' opgelegd. Dat geeft maar een nare indruk.

Prof. Dr. L.P. SUETENS probeert het vanuit een andere hoek. Maar de rechter verplichten om de stukjes aan elkaar te puzzelen, dat lijkt me ook niets...

Voorts doet de auteur uitschijnen dat het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers, naar gelang van het geval, executoriale kracht verkrijgt vanaf de tiende dag die volgt op de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Deze zienswijze strookt m.i. niet met de artt. 15, lid 1, 18, lid 2 en 19.

Ik geloof inderdaad dat men in dit verband een onderscheid moet maken tussen 'executoriale kracht', d.i. het *relatief* primair rechtsgevolg, en 'uitwerking', d.i. het secundair rechtsgevolg *erga omnes*.

Ik kom daar verder nog op terug.

2. Ik zei het al : een 'puzzelplicht' voor de rechter kan mij niet bekoren...

De motivering van de uitspraak zou dan immers een hachelijke onderneming wor-

(237) Vgl. : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 12.

(238) SUETENS, L.P., o.c., kol. 1244-1246.

(239) VAN BUNNEN, G., *L'article 21 de la loi du 3 juillet 1971*, J.T., 1973, blz. 473-476.

den. De rechter zal, naar gelang van het geval, een vigerende wets- of decreetsbepaling moeten terzijde schuiven. Maar hoe kan hij dat in vredesnaam motiveren? De toelichtingen welke bij de parlementaire voorbereiding worden verstrekt, zijn geen 'redenen' in de grondwettelijke betekenis van het woord (240). Het risico voor cassatie wegens motiveringsgebrek is dienvolgens bijzonder groot. En is het dan tenslotte niet de rechter zelf die het bevoegdheidsconflict op de ene of de andere manier oplost? Maar dit zou dan weer niet stroken met de filosofie van de ontworpen procedure...

Prof. J. DE MEYER spreekt zich wel niet duidelijk uit over de juridische natuur van het regelingsarrest en de beslissing tot nietigverklaring, en evenmin over de omvang van de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers (241). Maar toch brengt hij ons op het goede spoor... (242). Infeite, zo zegt hij, is de procedure slechts voltooid wanneer de rechtsorde overeenkomstig art. 21 formeel werd verbeterd. Dit kan principieel slechts *ex nunc* uitwerking hebben. De rechter moet niet wachten op die nieuwe wet of dat nieuwe decreet (243). Daarbij «*schijnt het ook wel zo te zijn*» dat de betwiste bepaling zélf reeds vanaf de tiende dag na de in art. 19 bedoelde bekendmaking ophoudt uitwerking te hebben. Dit zou dan praktisch toch reeds gelijkstaan met de opheffing van die bepaling. Kortom, art. 21 is wellicht het formele *sluitstuk* van de curatieve conflictenprocedure, maar de artt. 15 en 19 zijn er het feitelijke *zwaartepunt* van (244).

Goed, we hebben nu het koffiedik van de artt. 12 tot 21 bekeken. En het was adembenemend!

Het is de hoogste tijd om de vele snippers aan elkaar te lijmen.

Nogmaals: de onderzoekshypothese is dat de procedure tot de vaststelling leidt dat er een bevoegdheidsconflict bestaat.

Welnu, ik geloof dat men het zó moet zien:

1. De procedure wordt uitgelokt door het rekest namens de Minister-raad (art. 13) of door de prejudiciële vraag van een rechtscollege (art. 14) (245).

(240) Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 463.

(241) Vgl. DE MEYER, J., *o.c.*, kol. 1678.

(242) *Ibid.*, kol. 1679.

(243) Prof. Dr. P. VERMEYLEN is het hiermee *grosso modo* eens (*o.c.*, kol. 1944). Volgens hem zijn het regelingsarrest en de beslissing tot nietigverklaring *wetgevende akten*. In die optiek vindt hij art. 21 natuurlijk «*onnodig en misleidend*». Het zou moeten vervangen worden door een bekrachtiging en bekendmaking van het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers door de Koning (*ibid.*).

(244) Dit was ook zijn standpunt bij een discussie in het college *Grondig Staatsrecht* van 7 november 1973.

Vgl. VAN ASSCHE, W., *o.c.*, blz. 1049-1057. Helaas wordt deze auteur op het cruciale ogenblik, *ibid.*, blz. 1056 erg vaag. Maar wat ik zo leuk vind bij hem is dat hij de omvang van de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers ruimer schijnt op vatten (*ibid.*, blz. 1053).

(245) Deze procedure is vanzelfsprekend een beetje storend voor het politieke en juridische leven. Zie: Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 6. Daarom werden de *actio popularis* en de particuliere rechtsvordering hier uitgesloten. Vgl. VAN ASSCHE, W., *o.c.*, blz. 1047. Toch zou ook een particulier *indirect* de zaak voor de afdeling bevoegdheidsconflicten kunnen brengen. Zie GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *o.c.*, kol. 455.

Het 'vorderingsrecht' van de Ministerraad is zeer ruim : hij zal de zaak bij de afdeling bevoegdheidsconflicten aanhangig maken «indien hij van oordeel is dat er een conflict of een *mogelijkheid van conflict* bestaat». Bedoeld wordt een *abstract* conflict tussen rechtsregels, dat echter niet noodzakelijk *actueel* hoeft te zijn : «de bedreiging van een nakend conflict», dus een *potentieel* conflict, volstaat (246).

Dit strookt trouwens met de filosofie van de ontworpen procedure : de Ministerraad is zo'n beetje de nieuwe badmeester van het verbouwde constitutionele zwembassin. Hij moet erover waken dat iedereen zich daar netjes gedraagt. En als iemand te veel spatten maakt, dan zal hij eens boos met zijn vlaggetje zwaaien ... (247).

De rechter kan en moet een prejudiciële vraag stellen indien n.a.v. een *positief* conflict (248) tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten onderling een bevoegdheidsconflict in de zin van art. 14 aan de dag treedt, en hij de oplossing van dit conflict noodzakelijk acht voor zijn beslissing.

In het *verplicht* prejudicieel renvoi behoeft de rechter dus geenszins *automatisch* te handelen.

Ik zei het al : zelfs m.b.t. de *bevoegdheidsvraag* heeft hij uiteindelijk toch een *marginiaal* (en *beperkt*) toetsingsrecht. Zo kan hij weigeren een wets- of decreetsbepaling toe te passen indien de bevoegdheidsoverschrijding boven elke redelijke twijfel verheven is.

2. De afdeling bevoegdheidsconflicten onderzoekt het haar voorgelegde probleem uitsluitend in het licht van de *grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen*, m.n. art. 59 bis G.W. (*juncto*, naar gelang van het geval, art. 22 van de wet van 3 juli 1971 en de artt. 2, 5 en 19 van de wet van 21 juli 1971) en de grondwetsartikelen welke het constitutioneel voorbehouden gedeelte van de wetgevende macht afbakenen.

Ze formuleert haar oplossing in een *regelingsarrest*.

Dit is *in essentie* een *jurisdictionele akte*, zij het met tal van particulariteiten.

Zo neemt de 'partij' die de vraag heeft opgeworpen, niet deel aan de procedure, evenmin als de partijen vóór de rechter van wie het prejudi-

Ik ga hier niet verder in op de vrij uitzonderlijke hypothese dat het prejudicieel geschil voor het eerst voor het Hof van Cassatie wordt opgeworpen (art. 20). Zie hierover : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, blz. 14-15. Zie ook : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 466-468 en VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1047-1048.

(246) Zie : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 20-21. Zie voorts : DELPEREE, F., o.c., blz. 205 ; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 454 ; VAN BUNNEN, G., *Quelques problèmes...*, blz. 498-499.

(247) Vgl. : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 448, 456 en 471 en VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1048.

(248) Zie de voetnoten 176 en 178.

cieel renvoi uitgaat. Zij kunnen zelfs geen schriftelijke opmerkingen maken.

De tussenkomst is niet ontvankelijk.

Weliswaar kan de procedure haar oorsprong vinden in een contentieuze vordering, maar zelf blijft ze buiten het geschil. In dit stadium heeft het debat zijn contentieus karakter verloren.

Het regelingsarrest wordt niet op tegenspraak gewezen. Toch is en blijft het een rechtsprekende akte.

En ik geloof zelfs dat het een 'eindbeslissing' is in de zin van art. 24 *jo.* art. 19 Ger. W. en dat het dienvolgens *gezag van gewijsde* heeft *vanaf de uitspraak*.

Hieruit volgt alvast dat de rechter die zou oordelen dat het regelingsarrest hem onvoldoende klaarheid verschaft, niet andermaal dezelfde vraag kan voorleggen aan de afdeling bevoegdheidsconflicten.

Overigens gaat het regelingsarrest ook *dadelijk in kracht van gewijsde*, aangezien het niet met de gewone rechtsmiddelen kan bestreden worden (249).

Maar het wordt pas '*onherroepelijk*' en *uitvoerbaar na verloop van de in art. 15, lid 1 bepaalde 'wachttijd'*, die het de Wetgevende Kamers moet toelaten desgevallend van hun 'voogdijbevoegdheid' gebruik te maken.

3. Op grond van deze 'voogdijbevoegdheid' kunnen de Wetgevende Kamers het regelingsarrest *nietig verklaren* «binnen negentig dagen te rekenen van de kennisgeving die daarvan door de griffier van de Raad van State aan de voorzitter van ieder van de Wetgevende Kamers wordt gedaan».

Inderdaad, de afdeling bevoegdheidsconflicten toetst wetten en decreten aan de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen, een beetje *zoals een constitutioneel hof dat zou doen*.

Wel is haar rechtsmacht beperkt, *materieel* doordat haar toetsingsrecht enkel de grondwettelijke bevoegdheidsbepalingen omvat, en *formeel* doordat zij geen definitieve beslissingsmacht heeft.

Dit is nu juist de filosofie van de curatieve conflictenprocedure : de Wetgevende Kamers moeten, in de sfeer van art. 28 G.W., terzake het 'laatste oordeel' kunnen uitspreken.

Zij moeten toezicht kunnen uitoefenen op de wijze waarop de afdeling bevoegdheidsconflicten haar constitutioneel-jurisdictionele opdracht vervult.

In feite creëert de wet van 3 juli 1971 dus een soort 'tweetraps' constitutioneel hof, waarin de Wetgevende Kamers een *beslissende stem* hebben.

Maar wat houdt deze 'beslissende stem' in ? Gaat het hier enkel om een veto tegen de oplossing van de afdeling bevoegdheidsconflicten ?

(249) Vgl. art. 28 Ger. W. Voor het onderscheid tussen gezag van gewijsde en kracht van gewijsde, zie o.m. : Cass., 5 november 1931, Pas., 1931, I, 279.

Of wordt daarnaast ook een nieuwe oplossing in de plaats gesteld ? Dit is de zo cruciale vraag naar de *omvang* van de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers.

Welnu, m.i. is deze bevoegdheid niet alleen maar *censurerend*, doch bovendien ook *hervormend*.

Vooreerst : de beslissing tot nietigverklaring is geen wetgevende maar een *jurisdictionele akte*, enigszins vergelijkbaar met de 'beslissing' ex art. 34 G.W. (250) of ex art. 13, laatste lid van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (251).

Het is «een soort gerechtelijke beslissing» (252) met *mutatis mutandis* dezelfde proceduriële particulariteiten als t.a.v. het regelingsarrest.

Goed, moet men dan niet aannemen dat de *motiveringsplicht* (253) ook geldt voor de Wetgevende Kamers, wellicht niet direct op grond van art. 97 G.W., maar 'wegens de aard zelf van hun opdracht' (254).

Deze opdracht bestaat er toch in «als opperste hoeder van de grondwettigheid» (255) het laatste woord te spreken m.b.t. de 'regeling' van het bevoegdheidsconflict (256).

(250) Vgl. VAN ASSCHE, W., o.c., blz. 1050. Over het onderzoek van de geloofsbriefen, zie : MAST, A., o.c., blz. 113.

(251) *Staatsbl.*, 1 november 1846. Voor de Nederlandse tekst, zie : K.B. van 17 oktober 1929 (*Staatsbl.*, 19 december 1929).

Art. 13 bepaalt :

«De arresten van het Hof ten laste van rekenplichtigen zijn vatbaar voor tenuitvoerlegging : zij kunnen vóór het Hof van Verbreking gebracht worden wegens schending van de rechtsnormen of van de wet.

Ingeval een rekenplichtige zich gerechtigd acht een arrest te bestrijden wegens schending van de rechtsvormen of van de wet, moet hij zich uiterlijk binnen drie maanden, te rekenen van de betekening van het arrest, in verbreking voorzien. Over de voorziening wordt uitspraak gedaan op verzoekschrift en zonder pleidooi.

Wordt het arrest verbroken, dan wordt de zaak verwezen naar een commissie ad hoc, die in de schoot van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingesteld wordt en uitspraak doet volgens de vormen bepaald voor het Rekenhof, zonder dat enig rechtsmiddel verder kan worden aangewend».

Zie hierover : SPREUTELS, M., *Staatsrekenplichtigheid*, Gent/Leuven, 1973, 4de herziening uitg., blz. 79-80.

(252) Zie : Parl. Hand., Senaat, 1970-1971, vergadering van 22 juni 1971, blz. 2086.

(253) In feite gaat het hier om een *algemeen rechtsbeginsel* dat, o.m. in art. 97 G.W. wordt geëxpliciteerd.

In elk geval zijn de toelichtingen welke bij de parlementaire voorbereiding worden verstrekt en niet in de tekst zelf van de uitspraak zijn opgenomen, geen 'redenen' in de grondwettelijke betekenis van het woord.

Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 463.

(254) Cf. R.v.St., 6 maart 1953, PIROTTE, nr. 2258, Arr. R.v.St., 1953, blz. 314.

(255) Cf. Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 14.

(256) Vgl. : Verslag VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1969-1970, nr. 402, blz. 39 en blz. 43 en Memorie van Toelichting, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 399, blz. 7.

Door een nietigverklaring *zonder meer* zou er überhaupt niets 'geregeld' zijn, soms zelfs nog niet dat er een bevoegdheidsconflict is (257).

Moet de beslissing tot nietigverklaring dan formeel op rechtsoverwegingen gesteund zijn ?

Ik geloof het niet ... De beslissing is m.i. voldoende gemotiveerd zodra *in de tekst* op de ene of andere wijze de 'juiste oplossing' wordt aangeduid.

Indien het nietig verklaarde regelingsarrest krachtens art. 14 is geweest, zou bij wijze van motivering bijvoorbeeld kunnen worden aangegeven welke van beide 'strijdige' bepalingen door de rechter moet worden toegepast (258).

Overigens is het helemaal niet uitgesloten dat die 'juiste oplossing' uitsluitend door politieke overwegingen is ingegeven (259).

Kortom, de nietigverklaring *zondermeer* zou niet volstaan.

Vervolgens : als men ervan uitgaat dat de 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers louter censurerend is, dan komt men onvermijdelijk op een doodlopend spoor terecht.

Ik zei het al : door een nietigverklaring *zondermeer* wordt er überhaupt niets 'geregeld', soms zelfs nog niet dat er een bevoegdheidsconflict is. Infeite blijft de prejudiciële vraag onopgelost.

Wat moet de rechter dan doen ?

Moet hij wachten tot de rechtsorde overeenkomstig art. 21 is verbeterd ?

Dit wordt in het voorbereidend dossier herhaaldelijk tegengesproken. Overigens kleeft aan deze 'wachtplicht' een groot praktisch bezwaar. De rechter zou wel eens zeer lang moeten wachten, want art. 21 bepaalt geen termijn.

Misschien wacht hij voor niets ! Inderdaad is het politieke risico dat er helemaal geen nieuwe wet of nieuw decreet komt, zeer reëel.

En : is het aannemelijk dat de rechtsregel pas definitief wordt vastgesteld nadat het geschil aanhangig is gemaakt ?

Zal de rechter dan zelf een antwoord op zijn vraag moeten zoeken door vergelijking van het nietig verklaarde regelingsarrest met de beslissing tot nietigverklaring, alsook, eventueel, met het gemotiveerd advies van de Ministerraad ?

(257) Dit zou nl. het geval zijn bij nietigverklaring *zondermeer* van een regelingsarrest dat het bestaan van een bevoegdheidsconflict vaststelt.

Deze nietigverklaring zou voor tweëërlei uitleg vatbaar zijn : *ofwel* vinden de Kamers dat er helemaal geen bevoegdheidsconflict bestaat, *ofwel* zijn ze van oordeel dat aan het conflict een andere oplossing zou moeten gegeven worden.

Vgl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 457.

(258) Vgl. : Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 22.

(259) Zelfs de gewone rechter moet niet de motieven van zijn motieven opgeven. Zie : Cass., 2 maart 1953, Pas., 1953, I, 502.

Nogmaals : dit strookt niet met de filosofie van de ontworpen procedure. En ook aan deze 'puzzelplicht' kleeft een ernstig bezwaar : de motivering van de uitspraak ten gronde zou een hachelijke onderneming worden.

Tenslotte : indien de 'voogdijbevoegdheid' enkel maar censurerend zou zijn, dan kan men sommige wetteksten ternauwernood verklaren.

Luidens art. 19 heeft de beslissing tot nietigverklaring «*uitwerking*» vanaf de tiende dag die volgt op haar publicatie in het Staatsblad. Maar wat voor «*uitwerking*» zou dat in vredesnaam zijn ? Het nietigverklaarde regelingsarrest wordt toch niet gepubliceerd ! Bijgevolg kan er *erga omnes* dienaangaande geen misverstand rijzen. Daarvoor hoeft het dus niet. Waarvoor dan wel ?

En hoe zou de bestreden wets- of decreetsbepaling overeenkomstig art. 21 kunnen worden «*in overeenstemming gebracht*» met die beslissing tot nietigverklaring (260) ?

Kortom, m.i. moet de beslissing tot nietigverklaring bovendien de 'juiste oplossing' tot regeling van het conflict aanduiden.

De 'voogdijbevoegdheid' van de Wetgevende Kamers is in die zin ook 'hervormend'.

Natuurlijk moeten de Kamers het dan eens worden over één en dezelfde tekst. Ze moeten een gemeenschappelijke beslissing nemen.

En aangezien ze niet samen vergaderen, verdient het aanbeveling in hun reglementen expliciet te voorzien dat hier de voor wetgeving gebruikelijke 'over-en-weer-procedure' zal worden gevolgd.

Ik geef toe : de artt. 16, 17 en 18, lid 1 wekken de indruk dat beide annulaties los staan van elkaar, dat ze dienvolgens op uiteenlopende gronden kunnen steunen ...

Die indruk is storend ...

En ik vind dat men die teksten dan best wat 'bijveilt'.

Waarom ik daar een punt van maak ?

Want wat zou 't nu eigenlijk : zo'n enkel zinnetje dat een beetje verkeerd geconstrueerd is, zo'n enkel woordje dat in bedrieglijk meervoud wordt gebruikt ! Met een beetje goede wil ziet men daar toch over heen ... Ik geloof dat men met zo'n redenering gevaarlijk ver op het hellend pad zit.

Nog afgezien van het feit dat men altijd moet proberen met de dingen zo correct mogelijk voor de dag te komen, zeker in een wettekst, nog afgezien daarvan : waar is het eind ?, waar ligt de grens tussen 'een beetje verkeerd' en 'helemaal verkeerd' ?

(260) Hier wordt nl. niet alleen de beslissing ex art. 20 bedoeld. Vgl. : Aanvullend Verslag CUSTERS, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 498, biz. 15.

Door de beslissing tot nietigverklaring wordt het regelingsarrest *ex tunc* ongedaan gemaakt. Het wordt geacht nooit te hebben bestaan (261). In zekere zin wordt het 'herroepen': er wordt nl. een nieuwe oplossing in de plaats gesteld.

Dit lijkt van verre wel een beetje op de proceduriële figuur 'herroeping van gewijsde', welke bondig wordt geregeld in de artt. 1132 tot 1139 Ger. W., al zijn er onloochenbaar talrijke substantiële verschillen.

De beslissing tot nietigverklaring heeft *nota benissime* dadelijk «*executoriale kracht*», al staat dat niet met zoveel woorden in de wet.

4. De rechtsgevolgen van het niet nietigverklaarde regelingsarrest en de beslissing tot nietigverklaring zijn principieel dezelfde.

Vooraf: zij gelden slechts binnen de contouren van de voorgelegde vraag.

Zoals de vraag gesteld is, is het dit of is het dat ...

(1) *Uit zichzelf* hebben deze uitspraken een *primair rechtsgevolg*, dat relatief is en in de artt. 15, lid 1 en 18, lid 2 wordt aangeduid met de term 'executoriale kracht'. Dit primair rechtsgevolg verschilt naargelang de 'vraagsteller'.

Aan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag stelde, wordt het verboden de betwiste bepaling als directe rechtsgrond voor zijn beslissing te weerhouden (262).

(261) Het is dus niet zo dat enkel de uitvoerbaarheid van het regelingsarrest wordt ongedaan gemaakt, en niet het arrest zelf. Vgl.: Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 10.

(262) Er blijft niettemin een gevoel van onbehagen. Is het aannemelijk dat de toepasselijke rechtsregel pas 'definitief' wordt vastgesteld nadat het geschil aanhangig is gemaakt?

M.i. mag het de rechter daarom niet ontzegd worden *Indirect* toch tot een oplossing te komen welke dichter aanleunt bij de betwiste wets- of decreetsbepaling, dit bijvoorbeeld bij toepassing van de *vertrouwensleer*.

Inderdaad kan men hier, mits de nodige verbeeldingskracht, een parallel trekken met de houding die de Duitse rechtspraak en rechtsleer — althans een groot deel ervan — hebben aangenomen t.a.v. de 'nietigheid' van ongrondwettige wetten.

Er wordt gepleit voor een begrenzing van de retroactieve werking van deze nietigheidssanctie, begrenzing welke verder gaat dan deze welke § 79 BVerfGG formuleert. Zie o.m.: BOECKENFOERDE, Chr., *Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze*, Berlijn, 1966, blz. 101-108.

Ter verantwoording hiervan wordt de '*Rechtsscheintheorie*' ingeroepen.

Zo in het bekende *Südweststaaturteil* van het Bundesverfassungsgericht: BVerfG, 23 oktober 1951, BVerfGE, 1, blz. 14-66.

Een wet tot verlenging van de zitting van de *Landtag* van Baden en Württemberg-Hohenzollern werd strijdig bevonden met de grondwet en deshalve nietig verklaard. Het Hof oordeelde dat deze wet *ab initio* nietig, «*unwirksam*», was, zodat vanaf mei 1951 de *Landtag de jure* niet meer bestond (*ibid.*, blz. 37).

Hier geldt de uitspraak dus als een authentieke 'regeling' van het conflict, welke *bindend* is voor de rechter.

In het andere geval — de procedure wordt uitgelokt door een verzoekschrift namens de Ministerraad — heeft die uitspraak veeleer het karakter van een 'dringende aanbeveling'.

Het is een 'richtlijn' waarin aandacht wordt gevraagd voor het gestelde probleem en wordt gesuggereerd dit in een bepaalde zin op te lossen (263).

De bevoegde minister is dan moreel verplicht de nodige stappen te doen opdat de rechtsorde dienovereenkomstig zou verbeterd worden.

(2) Door de *publicatie* overeenkomstig art. 19 wordt aan de uitspraak nog een *secundair rechtsgevolg* verbonden. Ondanks het redactionele haasje-over (264) is het duidelijk dat de bestreden wets- of decreetsbepaling ophoudt uitwerking te hebben vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking. Dit geldt *erga omnes*.

't Moet me toch even van het hart: dit is een sterk vereenvoudigde voorstelling... Ik wil de lezer nochtans geen rad voor de ogen draaien. Nogmaals: de rechtsgevolgen van het niet nietig verklaarde regelingsarrest of van de beslissing tot nietigverklaring gelden enkel voor de betrokken *juridische typesituatie*.

Zo is het redactionele haasje-over in art. 19 niet zomaar een dwaze inval.

Ik verklaar mij nader...

In art. 21, § 1 van het oorspronkelijke regeringsontwerp werd het secundaire rechtsgevolg zeer ruim, té ruim gedefinieerd.

Ik geef toe: het is technisch niet gemakkelijk op genuanceerde wijze in de wettekst tot uiting te brengen dat het secundair rechtsgevolg slechts optreedt *binnen de omtrek van de voorgelegde juridische probleemstelling*. 't Is zeker niet onoverkomelijk...

Art. 21, § 1 werd echter zondermeer geschrapt en de formule werd, in elliptische vorm, naar art. 19 overgeheveld. Zo is men die redactionele moeilijkheid uit de weg gegaan, misschien zonder het zelf goed te beseffen...

Maar het secundair rechtsgevolg is en blijft beperkt tot de betrokken juridische typesituatie.

De genomen besluiten, ook deze van na mei 1951, zijn nochtans rechtens bindend, want «*jedermann hielt die vom 'verlängerten' Landtag gefassten Beschlüsse und getroffenen Massnahmen für verbindlich und wirksam*» (*ibid.*, blz. 38).

Ook het leerstuk van de (objectieve) aansprakelijkheid voor wetgeving zou hier goede diensten kunnen bewijzen.

Men weet: dit wordt te onzent vooralsnog met een kwaad oog bekeken. Vgl. SUE-TENS, L.P., o.c., kol. 1253.

Het recente *pocketboek-arrest* van de Hoge Raad bevat terzake een schat aan ideeën. Zie: H.R., 22 maart 1960, N.J., 1960, nr. 274. Zie voorts: POLAK, M.V., *Onrechtmatige overheidsdaad: aansprakelijkheid voor materiële wetgeving*, T.B.P., 1969, blz. 161-164 en STELLINGA, J., *Onrechtmatige daad voor wetgeving*, *ibid.*, blz. 271-274.

Men leze tenslotte de interessante beschouwingen welke Prof. Dr. J. DE MEYER aan dit probleem wijdde in de zgn. *landloperszaak*: CDH/misc (72) 9, blz. 29-32.

(263) Zie: Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 469, blz. 27-28.

(264) Zie voetnoot 218.

Ik kan dit niet genoeg onderstrepen, temeer — ik zeg het nog een keer — daar het in mijn sterk vereenvoudigde voorstelling niet altijd zo goed tot uiting komt...

Doch een voorbeeld spreekt wellicht meer aan dan een louter abstracte waarschuwing (265).

In de p.v.b.a. X & Y, een middelgroot cosmeticabedrijf met maatschappelijke zetel te Brussel, doch waarvan de exploitatiezetel te Antwerpen is gevestigd, wordt A bij (authentieke) akte van statutenwijziging tot statutair zaakvoerder benoemd.

Deze akte, in het Frans opgesteld, wordt openbaar gemaakt overeenkomstig de voorschriften van de vennootschappenwet. Zo wordt ze o.m. neergelegd ter griffie van de rechtbank van koophandel te Brussel en bij uittreksel bekend gemaakt in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad (266).

In naam en voor rekening van de p.v.b.a. X & Y sluit de kersverse zaakvoerder een contract met B, eigenaar van een parfumerieketen in de Antwerpse periferie, voor de verkoop van flenduzend tubes sneeuwzachte gezichtscreme.

Ondanks intense reclame — 'met deze creme wordt het anders' — raakt de parfumbaron zijn tubes niet kwijt. 'n Slechte investering...

In de p.v.b.a. X & Y neemt de ongerustheid met de dag toe : na herhaald rappel heeft B nog steeds niet betaald...

(265) 't Wordt een letwat op de spits gedreven voorbeeld...

De rekvisieten komen uit het taaldecreet van 19 juli 1973 (*Staatsbl.*, 6 september 1973). Blijkens art. 10 van dit decreet zijn o.m. de wettelijk of reglementair voorgeschreven akten en bescheiden van private bedrijven welke naar de vorm in strijd zijn met de beschikkingen van de art. 2 en 5, nietig.

Het gaat hier om een nietigheid *ex tunc*, welke ambthalf door de rechter wordt vastgesteld.

'n Krasse sanctie, duidelijk een reactie tegen het al te 'fletse' art. 59 G.W.T.B. !

Maar men heeft hierbij de nieuwe art. 13quater en 13quinquies Venn.W. over het hoofd gezien.

Een vriend heeft in een alle aandacht verdienend commentaar de vinger op deze wonde gelegd. Zie : DE BUSSCHERE, C., *De toepassing van het Taaldecreet op akten van vennootschappen*, R.W., 1973/74, kol. 1151-1154.

Indien er zich hier een conflict voordoet, zo besluit mijn vriend enigszins triomfalistisch, dan moet de rechter in elk geval het decreet toepassen, want... *lex posterior derogat priori* !

Kijk, zo'n conclusie stemt me weemoedig...

't Lijkt weer net als vroeger, toen art. 14 van de wet van 3 juli 1971 er nog niet was ! Goed, zelfs bij het 'verplicht' prejudicieel renvoi behoeft de rechter niet automatisch te handelen.

Maar hij kan er in geen geval onderuit met de bewering dat het taaldecreet 'als latere wet' de vennootschappenwet, en *in casu* de zgn. aanpassingswet van 6 maart 1973, zou 'primeren'...

(266) Cf. art. 12, § 1, 2° jo. art. 10, § 1, lid 1 & art. 10, § 3, lid 1 (jo. art. 6 & art. 7, litt. b, 8°) Venn.W.

De griffier van de rechtbank van koophandel gaat zijn boekje te buiten indien hij zou weigeren het afschrift van het te publiceren uittreksel naar de directie van het Belgisch Staatsblad op te sturen onder voorwendsel dat de kwestieuze akte strijdig zou zijn met de voorschriften van het taaldecreet. Op grond van art. 10, § 3, lid 2 Venn.W. kan hij dan tot schadevergoeding worden veroordeeld.

Vgl. Rb. Brussel, 8 november 1966, J.T., 1966, blz. 685. Zie DE WEERDT, I., *Het taalgebruik in het bedrijfsleven nu*, in : *Recht in Beweging*, Antwerpen, 1973, Vol. I, blz. 402-403.

Zou hij, overeenkomstig art. 10, lid 2 van het taaldecreet, vóór de arbeidsrechtbank de nietigverklaring van de akte kunnen vorderen ?

In arren moede dagvaardt ze hem voor de rechtbank van koophandel te Antwerpen (art. 624, 2° Ger.W.).

B voert echter aan dat hij contractueel niet met de vennootschap is verbonden en dat de eis bijgevolg ongegrond is. Inderdaad is de akte van statutenwijziging niet in het Nederlands opgesteld : ze is derhalve *extunc* nietig op grond van art. 10, lid 1 jo. art. 5, lid 1 van het taaldecreet van 19 juli 1973. A moet geacht worden nooit statutair zaakvoerder te zijn geweest en hij kan dus de vennootschap niet rechtsgeldig hebben verbonden.

De p.v.b.a. X & Y laat hiertegen gelden dat blijkens art. 13quater, § 1, lid 2 en § 3 Venn.W. de nietigheid in elk geval slechts *ex nunc* uitwerking kan hebben. Ze doet dus niets af aan haar rechten uit het koopcontract.

De rechtbank van koophandel beslist de prejudiciële kwestie bij de afdeling bevoegdheidsconflicten aanhangig te maken.

Ze formuleert haar vraag als volgt :

'Is de Cultuurraad bevoegd om de nietigheidssanctie te voorzien voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen welke in strijd zijn met de bepalingen van een decreet ex art. 59bis, § 3, 3° G.W. ?

En, zo ja, mag hij aan deze nietigheidssanctie een aparte, in voorkomend geval van art. 13quater Venn.W. afwijkende draagwijdte geven ?'

Uitgaande van de jurisprudentie van de afdeling wetgeving m.b.t. de zgn. *'implicit powers'* (267) besluit de afdeling bevoegdheidsconflicten dat de Cultuurraad in zijn specifieke en zelfstandige bevoegdheid ex art. 59bis, § 3, 3° G.W. inderdaad de impliciete bevoegdheid vindt om een regeling als die van art. 10 van het taaldecreet te treffen en dat in de betrokken juridische typesituatie art. 13quater Venn.W. niet kan worden toegepast.

Het regelingsarrest heeft inmiddels executorialie kracht verkregen.

Na de in art. 18 van de wet van 3 juli 1971 bedoelde kennisgeving zal de rechtbank van koophandel ten gronde uitspraak doen overeenkomstig het regelingsarrest. Zij mag art. 13quater Venn.W. derhalve niet als directe rechtsgrond voor haar beslissing weerhouden. In dit geval — het leerstuk der schijnvertegenwoordiging biedt hier nl. geen oplossing — zal zij art. 10 van het taaldecreet toepassen en dienvolgens de eis van de p.v.b.a. X & Y ongegrond verklaren.

Het regelingsarrest wordt in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Brengt zulks mee dat art. 13quater Venn.W. ophoudt uitwerking te hebben vanaf de tiende dag die volgt op deze publicatie ?

Neen, duizendmaal neen !

Het is toch evident dat art. 13quater zijn uitwerking slechts verliest in de betrokken juridische typesituatie.

En die typesituatie komt *in casu* praktisch hierop neer : nietigheid van de akte op grond van art. 10, lid 1 jo. art. 5, lid 1 van het decreet van 19 juli 1973...

Nog dit : art. 19 is niet geschreven voor de rechtscollages die de prejudiciële vraag stelden.

Het is bestemd voor de andere rechtscollages die met dezelfde 'strijdigheid' worden geconfronteerd, en, niet in het minst, voor de rechtsonderhorigen, die er vanzelfsprekend alle belang bij hebben dat zij goed weten welke nu eigenlijk de toepasselijke rechtsregel is.

(267) Cf. *Monumentenadvies*, blz. 10-11. Vgl. VAN ASSCHE, W., *Het preventief toezicht...*, blz. 227-228.

5. Door het regelingsarrest of de beslissing van de Wetgevende Kamers wordt de betrokken wets- of decreetsbepaling niet formeel uit het bestaand positief recht verwijderd. Zulks zou zeker onverenigbaar zijn met de idee van cultuurautonomie.

De bestreden bepaling houdt weliswaar op uitwerking te hebben vanaf de tiende dag na de in art. 19 bedoeld bekendmaking, hetgeen praktisch toch gelijkstaat met de opheffing van die bepaling.

Formeel blijft ze echter bestaan. Goed, het is een 'verminderd bestaan': de wets- of decreetsbepaling is 'klinisch dood'... Maar ze is er nog. En, minstens uit overwegingen van legistische hygiëne, moet daar wat aan gedaan worden.

Welnu, blijkens art. 21 zal er naderhand een nieuwe wet of een nieuw decreet, naar gelang van het geval, worden aangenomen, a.h.w. om het arrest of de beslissing te 'voltooiën', in de vorm van een *opheffing* van de bestreden bepaling of een *wijziging* daarvan, strekkende tot het *in overeenstemming brengen* van de bepaling met het arrest of de beslissing.

Dit heeft slechts werking *ex nunc*.

Overigens mag aan art. 21 geen overdreven betekenis worden gehecht. De Koning is slechts *moreel verplicht* een ontwerp van wet of van decreet in te dienen.

Anders zou art. 21 immers strijdig zijn met de grondwettelijke bepalingen terzake van het initiatiefrecht, nl. de artt. 27 en 59 bis, § 5, lid 1 G.W.

Vanzelfsprekend zijn het regelingsarrest noch de beslissing van de Wetgevende Kamers *rechtens bindend* voor de Kamer of de Cultuurraad die over het ingediende ontwerp van wet of van decreet beraadslaagt.

Zij kunnen *de jure* niet worden gedwongen een wet of een decreet aan te nemen, en *a fortiori* niet om te legifereren overeenkomstig het arrest of de beslissing.

Zulks zou inderdaad onverenigbaar zijn met hun vrijheid en souvereiniteit bij het uitoefenen van de wetgevende of decreterende functie.

Nogmaals: het gaat hier slechts om een *morele verplichting* om «door het treffen van passende maatregelen» de conflictsituatie weg te werken «in de zin door het regelingsarrest (of door de beslissing van de Wetgevende Kamers) *aanbevolen*» (268).

Overigens schijnt deze morele verplichting enkel te gelden *indien de bestreden bepaling met bevoegdheidsoverschrijding is genomen*.

Zo kan in het voorbeeld sub 4, een wijziging van art. 13quater Venn.W. gerust achterwege blijven.

Zou het legistiek al niet even 'onhygiënisch' zijn art. 13quater formeel te wijzigen — in feite enkel op een detailpunt, nl. om een min of meer begrensde typesituatie uit zijn toepassingsgebied te lichten — *alleen voor het Nederlands taalgebied* (269) ?

De publicatie van het regelingsarrest kan hier m.i. volstaan.

(268) Zie: Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 29. Vgl. VAN ASSCHE, W., *Bevoegdheidsconflicten...*, blz. 1055.

(269) Vgl. *Bibliotheekadvies I*, blz. 53.

Terug naar ons vertrekpunt. Doet de tweede basispropositie afbreuk aan de eerste? Wordt hierdoor de cultuurautonomie niet een beetje uitgehold?

Welnu, volgens de thans geldende formule kunnen de Wetgevende Kamers, organen van de wetgevende macht, nooit een decreet nietig verklaren.

Wel kunnen zij de Cultuurraad 'de weg wijzen', maar deze zal zélf de betrokken bepaling moeten opheffen of wijzigen overeenkomstig de 'suggesties' van de Kamers (270). Bovendien worden wetten en decreten in de curatieve conflictenprocedure op één lijn gesteld.

En toch zijn ze niet volkomen gelijkberechtigd ...

Inderdaad, art. 21 is wellicht het formele sluitstuk van de procedure, maar de artt. 15 en 19 zijn er het feitelijke zwaartepunt van.

Welnu, door toedoen van de Wetgevende Kamers, die *naar eigen goed-dunken* het regelingsarrest kunnen 'herroepen', kan de 'klinische dood' van de decreetsbepaling worden veroorzaakt. Men kan niet loochenen dat het parlement hierbij enigszins optreedt als rechter in eigen zaak (271).

En al zegt men dat hun interventie een uitzondering zal blijven (272), toch moet men toegeven dat de decretale kavel niet in dezelfde mate beveiligd is als de wettelijke.

Dit heeft te maken met het feit dat de sectoriële herverdeling in essentie ook **partieel** is, dat m.n. de toewijzing van exclusieve kavels aan de Cultuurraden niet 'zuiver en onbelast' is.

Maar dat wordt een volgend hoofdstukje ...

(wordt vervolgd) *

(270) Zie: GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., o.c., kol. 460. Vgl. de parallele beschouwingen i.v.m. art. 5, laatste lid in: Verslag LINDEMANS, Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, 1026, nr. 3, blz. 9.

(271) Men had natuurlijk voor de vernietiging van het regelingsarrest een gekwalificeerde meerderheid kunnen vragen, bijvoorbeeld deze bepaald bij art. 59bis, § 1, lid 2 G.W.

Het is inderdaad een beetje onlogisch het bevoegdheidsconflict te laten 'regelen' door een andere meerderheid dan degene die vereist is om de bevoegdheid te bepalen. Vgl. het amendement DE BAECK & VANDERPOORTEN, Parl. Besch., Senaat, 1970-1971, nr. 527.

Men was daar echter niet voor te vinden. De gevallen waarin een bijzondere meerderheid vereist is, worden limitatief door de grondwet opgesomd. Een gewone wet kan niet bepalen dat een latere wet (sic!) met een bijzondere meerderheid moet aangenomen worden. Blijkens art. 28 G.W. is de authentieke uitlegging van de wetten een prerogatief van het parlement en niet van de taalgroepen. Zie: Verslag CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT, blz. 24-25 en Verslag LINDEMANS, blz. 15. Hoe dan ook, dit ware wellicht een meer met de cultuurautonomie conforme oplossing geweest. Zie o.m.: RIMANQUE, K., o.c., kol. 713.

(272) Cf. Verslag LINDEMANS, blz. 10.

* Zie de nrs. 1 en 4 van de volgende jaargang (1974-1975).