

Proeve voor een procedurereglement voor de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State

Walter VAN ASSCHE

Adjunct-auditeur-generaal
bij de Raad van State

Artikel 12, § 4, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, bepaalt :

« § 4. Voor de afdeling bevoegdheidsconflicten geldt dezelfde rechtspleging als voor de afdeling administratie. De Koning kan er aanpassingen in aanbrengen.

De taal van de rechtspleging is dezelfde als die welke van toepassing is in zaken die naar de tweetalige kamer van de afdeling administratie worden verwezen ».

1. ALGEMENE BESCHOUWINGEN BETREFFENDE DE AFDELING BEVOEGDHEIDSCONFLICTEN

Door te bepalen dat *dezelfde rechtspleging als voor de afdeling administratie* geldt, bedoelde de wetgever in de eerste plaats de *principes*, die de grondslag vormen van de procedureregeling voor de afdeling administratie, van toepassing te verklaren op de procesvoering voor de nieuwe afdeling bevoegdheidsconflicten.

Deze principes kunnen worden samengevat als volgt : de rechtspleging bezit een inquisitoriaal karakter, zij is tegensprekelijk en overwegend schriftelijk (zie het verslag dat voorafgaat aan het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State).

Artikel 12, § 4, van de wet van 3 juli 1971 bepaalt evenwel niet dat de principes die aan de basis liggen van de procedureregeling voor de afdeling administratie toepasselijk zijn, maar stelt uitdrukkelijk dat *dezelfde rechtspleging* geldt.

Dit betekent dat theoretisch geen nieuw koninklijk besluit dient genomen te worden. Het procedurereglement van 23 augustus 1948 is van rechtswege toepasselijk op de procesvoering voor de afdeling bevoegdheidsconflicten.

De wetgever gaf er zich rekenschap van dat het voorwerp van het geschil en de rechtsverhoudingen tussen de partijen anders zouden

liggen dan voor de afdeling administratie. Daarom bepaalt artikel 12, § 4, dat de Koning *aanpassingen* kan aanbrengen in de rechtspleging. Op formeel vlak bestaan er twee mogelijkheden: ofwel wordt een koninklijk besluit gemaakt dat de rechtspleging volledig regelt, dus een *autonom* besluit waarin overigens een groot aantal bepalingen van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 zullen dienen te worden overgenomen, ofwel komt een koninklijk besluit tot stand waarin is bepaald dat de procedureregeling voor de afdeling administratie van toepassing is onder voorbehoud van de volgende *aanpassingen* (1).

Welke ook de keuze moge wezen, in beide gevallen dient men vooraf een inventaris te maken van de nieuwe rechtssituaties voor de afdeling bevoegdheidsconflicten.

Voor de klaarheid volgt hierna een overzicht van de beroepen die voor de afdeling administratie kunnen worden gebracht.

Voor de afdeling administratie zijn er twee soorten beroepen: het beroep tot nietigverklaring en het beroep dat aanleiding geeft tot volle rechtsmacht, waaronder sedert de wet van 3 juni 1971 de aanvraag betreffende herstelvergoeding wegens buitengewone schade begrepen is. In de twee gevallen is dezelfde procedureregeling van toepassing, met name het procedurebesluit van 23 augustus 1948 (zie artikel 1 van dit besluit) (2). Een uitzondering vormt de procedure inzake gemeenteraadsverkiezingen die geregeld is door het koninklijk besluit van 15 juli 1956, alsook de procedure in mijnzaken (zie artikel 93 van het procedurereglement).

Het beroep tot nietigverklaring is gericht *tegen een akte* van een administratieve overheid of een administratieve beslissing in betwiste zaken. De overheid die de akte nam, is tegenpartij. Is het voorwerp van het beroep een *administratieve beslissing in betwiste zaken*, dan treedt de Raad van State op als een administratieve rechter in cassatie en kunnen de partijen vergeleken worden met de eiser en de verweerder voor het Hof van Cassatie met dit verschil dat een van beide partijen steeds een administratieve overheid is.

Oefent de Raad van State een bevoegdheid uit met *volle rechtsmacht*, dan is er in sommige gevallen een verzoekende en een tegenpartij (b.v. inzake onderstandswoonplaats, aanvraag tot herstelvergoeding, en

(1) Men vergelijkte het koninklijk besluit van 15 juli 1956 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, in geval van beroep als bedoeld bij artikel 76 van de gemeentekieswet.

(2) Er zijn enkele afwijkingen. Bij voorbeeld, de titel betreffende het verzet, derden-verzet en beroep tot herziening is niet van toepassing op de aanvragen tot herstelvergoeding, noch op de aanvragen gegrond op artikel 8 van de wet van 23 december 1946 (artikel 12 van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State).

aanvraag gegrond op artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State), in andere gevallen enkel een verzoekende partij (b.v. gemeenteraadsverkiezingen).

De nieuwe afdeling bevoegdheidsconflicten neemt kennis van de aanvragen tot regeling van bevoegdheid tussen wetgevende organen, welke zijn : de wetgever en een cultuurraad, ofwel de twee cultuurraden (wet van 3 juli 1971, artikel 12, § 1).

De Raad van State doet uitspraak over het *bevoegdheidsconflict* en zijn beslissing wordt door de wet van 3 juli 1971 een *regelingsarrest* genoemd.

2. DOOR WIE WORDT DE RECHTSGANG INGELEID ?

De rechtsgang kan slechts door twee instanties worden ingeleid : ten eerste, de Ministerraad (3) ; ten tweede, een gerecht (met uitzondering van het Hof van Cassatie).

De Ministerraad kan een aanvraag tot de Raad van State richten in twee gevallen : a) er bestaat een conflict ; b) er bestaat *een mogelijkheid van conflict* (wet van 3 juli 1971, artikel 13). In het eerste geval wordt een positief conflict bedoeld, dit is een tegenstrijdigheid tussen een decreet en een wet, ofwel tussen decreten van de twee cultuurraden. In het tweede geval wordt bedoeld een virtueel conflict : in tegenstelling met een bestaand conflict, kan de mogelijkheid van conflict rijzen uit één enkele wet of één enkel decreet dat met de grondwettelijke bevoegdheidsregeling in strijd is (zie Procureur-Generaal W.J. GANSHOF van der MEERSCH, *Beschouwingen over de herziening van de Grondwet*, Nederlandse vertaling in *R.W.*, 1972-73, kol. 454). *Een gerecht* kan tot de Raad van State enkel een aanvraag richten als *prejudiciële vraag*. Dit veronderstelt dat de rechter over een zaak uitspraak moet doen, en dat naar aanleiding daarvan een moeilijkheid zich voordoet. Dergelijke moeilijkheid is volgens artikel 14 van de wet van 3 juli 1971, de « strijdigheid tussen een wet en een decreet of decreten van de Nederlandse cultuurraad en de Franse cultuurraad ». De rechter kan dus geen aanvraag indienen wanneer er een virtueel conflict bestaat. In dit geval moet hij de bepaling, het weze een decreet of een wet, zelfs indien hij ze ongrondwettelijk acht, toepassen, vermits de gerechten niet mogen oordelen over de grondwettigheid van de wetten en decreten (4).

(3) Een voorstel om dezelfde bevoegdheid toe te kennen aan de Voorzitters van de cultuurraden, werd door de Senaatscommissie afgewezen (*Doc. Sen. 1970-71*, nr. 469, blz. 20).

(4) Op het stuk van de toetsing van de wet, en eveneens van het decreet, aan de Grondwet is enige deining ontstaan sedert de conclusies van Procureur-generaal GANSHOF van der MEERSCH vóór het arrest van het Hof van Cassatie van 3 mei 1974, *R.W.*, 1974-1975, kol. 77 e.v., met noot van J. DE MEYER, kol. 102-108.

De rechter maakt de zaak bij de Raad van State slechts aanhangig « wanneer (hij) het antwoord op deze vraag noodzakelijk acht voor zijn beslissing ».

Procureur-generaal GANSHOF van der MEERSCH voert aan dat aan twee voorwaarden moet worden voldaan.

« *Beide, schrijft hij, zijn Ingegeven door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, bij de uitlegging en de toepassing van artikel 177 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, waarnaar de voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 verwijst: 1° nodig is dat een vraag betreffende zodanige strijdigheid bij de rechter rijst; bedoeld wordt hier een pertinente vraag, rechtstreeks in verband staande met de strijdigheid die de wetgever heeft willen uitschakelen; zij behoeft niet noodzakelijk uit te gaan van een der partijen; zij kan ambtshalve worden opgeworpen; 2° het antwoord op deze vraag moet noodzakelijk zijn om de beslissing van de rechter mogelijk te maken.*

Indien de rechter het nodig acht zich tot de afdeling bevoegdheidsconflicten te wenden, moet hij nauwkeurig zeggen waarin voor hem de tegenstrijdigheid bestaat » (o.c., kol. 455).

3. HOE WORDT DE RECHTSGANG INGELEID ?

Uit wat voorafgaat blijkt dat zowel de Ministerraad, als het gerecht een schriftelijke aanvraag tot de Raad van State moet richten. Wat de *Ministerraad* betreft, spreekt de wet van 3 juli 1971 van een *verzoekschrift*. Artikel 13 bepaalt: « *Het verzoekschrift wordt door de Eerste Minister ondertekend* ».

Wat de *aanvraag van een gerecht* betreft, maakt artikel 14 van dezelfde wet gewag van « *vragen betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet . . .* ». Uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening (verslag senator VAN BOGAERT, *Besch. Sen. 1969-1970*, nr. 402, blz. 44) en van de wet van 3 juli 1971 blijkt zeer duidelijk dat artikel 14 werd ingegeven door artikel 177 van het verdrag van de Europese Economische Gemeenschap (zie memorie van toelichting, *Besch. Sen. 1970-1971*, nr. 399, blz. 7, en verslagen uitgebracht namens de Senaatscommissie, *Besch. Sen. 1970-1971*, nr. 469, blz. 22, en nr. 498, blz. 7 en 9) (5).

Het kan dan ook nuttig zijn de procedure die voor het Hof van Justitie inzake prejudiciële vragen gevolgd wordt, als model te nemen. Deze procedure vangt *niet* aan met een verzoekschrift zoals in de andere gevallen waarbij een zaak wordt ingeleid :

(5) Artikel 177 van het E.E.G.-verdrag stemt grotendeels overeen met artikel 150 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van atoomenergie.

Artikel 20 van het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, luidt als volgt : « In de in artikel 177 van het Verdrag bedoelde gevallen, wordt van de beslissing van de nationale rechterlijke instantie die de procedure schorst en een beroep doet op het Hof, aan dit Hof kennis gegeven op initiatief van die instantie. De griffier van het Hof geeft van deze beslissing vervolgens kennis aan de betrokken partijen, de Lid-Staten en de Commissie, alsmede aan de Raad wanneer de handeling, waarvan de geldigheid of de uitlegging wordt betwist, van deze uitgaat.

Binnen twee maanden na deze laatste kennisgeving hebben de partijen, de Lid-Staten, de Commissie en, in voorkomend geval, de Raad het recht bij het Hof memoriën of schriftelijke opmerkingen in te dienen » (6).

Artikel 103 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat na de indiening van de memorieën of schriftelijke opmerkingen, de artikelen 44 en volgende van het Reglement toepassing vinden. Dit betekent dat vanaf dat ogenblik de gewone procedure voor het Hof van Justitie wordt gevolgd. De indiening bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State van een prejudiciële vraag zal naar onze mening op dezelfde wijze moeten geregeld worden.

Op de vraag hoe wordt de rechtsgang ingeleid, kan dus geantwoord worden als volgt. Gaat de aanvraag uit van de Ministerraad, dan wordt een door de Eerste Minister ondertekend verzoekschrift ingediend. Artikel 1 van het procedurereglement voor de afdeling administratie kan, onder voorbehoud van enkele aanpassingen, toepassing vinden. Wanneer de aanvraag uitgaat van een gerecht, dient een expeditie van de gerechtelijke beslissing aan de Raad van State te worden toegestuurd. Laten wij nog opmerken dat het Hof van Justitie niet formalistisch is (7).

4. WELKE ZIJN DE PARTIJEN IN HET GEDING ?

Dit is een delicate vraag. Men zal opnieuw een onderscheid dienen te maken naar gelang van de oorsprong van de aanvraag.

Gaat de aanvraag uit van de Ministerraad, dan stelt zich de vraag of de betrokken wetgevende organen als partijen kunnen worden beschouwd. Als het een prejudiciële vraag betreft, kan dezelfde vraag zich stellen ; bovendien dient men ervoor te waken dat de rechten van verdediging van de procesvoerende partijen geëerbiedigd worden. We zullen de aanvragen van de Ministerraad en de prejudiciële vragen afzonderlijk behandelen.

(6) Zie betreffende de praktische toepassing van artikel 20 van het Protocol, DUMON, F., *Questions préjudicielles*, in *Les Nouvelles, Droit des Communautés européennes*, nrs. 1003-1004.

(7) Zie *supra* (6).

A. De Ministerraad dient een verzoekschrift in

Eerst is het van belang te weten welk het *karakter is van de opdracht die de Ministerraad vervult* wanneer hij een bevoegdheidsconflict aanhangig maakt. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 is deze kwestie praktisch niet aangeraakt geworden. In de memorie van toelichting wordt het volgende gezegd :

« *Wegens de storing die een conflict dat de respectieve bevoegdheid van wetgevende organen tot onderwerp heeft, zo in het politieke als in het rechtsleven van de Staat kan veroorzaken, is het geraden het vorderingsrecht uitsluitend in handen van de Ministerraad te leggen en de uitoefening ervan aan de Eerste Minister op te dragen* ».

(*Besch. Sen. 1970-1971, nr. 399, blz. 6*).

Hieruit blijkt dat, wanneer hij een conflict aanhangig maakt, de Ministerraad moet worden geacht op te treden in het *algemeen belang* van de Staat. Dit is ook de mening van de heer Procureur-generaal W. GANSHOF van der MEERSCH wanneer hij in zijn openingsrede van 1 september 1972 schrijft :

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

(*o.c., kol. 455*).

In zekere zin is de Ministerraad de verdediger van de grondwettigheid ; hij treedt op om de grondwettelijke orde die door de wetgever of een cultuurraad werd verstoord, te doen herstellen. Hij is niet gebonden door een termijn (8).

De bevoegdheidsconflicten kunnen in drie groepen worden ingedeeld :

1. de ingeroepen ongrondwettigheid betreft een wet, m.a.w. de wetgever heeft het domein van de cultuurraden betreden ;
2. de ingeroepen ongrondwettigheid betreft een decreet, m.a.w. een decreet heeft het domein van de nationale wetgever betreden ;
3. de ingeroepen ongrondwettigheid betreft een decreet van een cultuurraad ten aanzien van de andere cultuurraad, m.a.w. een cultuurraad heeft het domein van een andere cultuurraad betreden.

De vraag is nu of de organen waarvan de betwiste bepaling uitgaat, in het proces dienen geroepen te worden.

Eerst en vooral dient opgemerkt te worden dat alhoewel de nationale wetgever en elke cultuurraad, juridische entiteiten zijn, zij geen rechts-

(8) Vergelijk met artikel 441 van het Wetboek van strafvordering, volgens hetwelk de Minister van Justitie bevel kan geven aan de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie de vernietiging te vorderen van een gerechtelijke beslissing die met de wet in strijd is.

persoonlijkheid bezitten. Het zijn echter door de Grondwet erkende lichamen, en zij werden door de grondwetgever met bepaalde prerogatieven begiftigd. Volgens een theorie die meer en meer veld wint, dient men van dergelijke korpsen een beperkte rechtspersoonlijkheid te erkennen, met name wat betreft de verdediging van de prerogatieven die hun werden toegekend (zie bij voorbeeld de rechtspraak van de Raad van State in verband met de vakverenigingen, en de gevallen waarin een orgaan van een administratieve overheid — bestendige deputatie, college van burgemeester en schepenen — als verzoekende partij optreedt).

Men kan dus aannemen dat zij voor de afdeling bevoegdheidsconflicten optreden ten einde hun bevoegdheid te verdedigen.

Twee vragen dienen hierbij gesteld :

1. Moeten steeds *beide* cultuurraden betrokken worden in het geding ? Ofschoon het betwiste decreet slechts van één cultuurraad uitgaat, zal het regelingsarrest mede de bevoegdheid van de andere cultuurraad vaststellen (9).

Eventueel kan hier worden gedacht aan een stelsel van vrijwillige tussenkomst door de andere cultuurraad.

2. Zijn de cultuurraden of de wetgever te beschouwen als *tegenpartijen* ? Voor het Duitse grondwettelijke Hof is er geen sprake van tegenpartijen ; de wet bepaalt dat het Constitutioneel Hof de betrokken instanties, waaronder de *Bundestag* en eventueel de *Landtag*, in de gelegenheid stelt hun mening te kennen te geven binnen een vast te stellen termijn. Paragraaf 77 van het *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* van 12 maart 1951 luidt als volgt :

« *Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, bei Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit von Bundesrecht auch den Landesregierungen und bei Meinungsverschiedenheiten über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Norm dem Landtag und der Regierung des Landes, in dem die Norm verkündet wurde, Gelegenheit zur Auszerung binnen einer zu bestimmenden Frist zu geben* ».

Men blijkt dus wel te moeten aannemen dat, alhoewel de nationale wetgever en de cultuurraden geen rechtspersoonlijkheid bezitten, zij in het geding betrokken moeten worden (10). Het is noodzakelijk dat

(9) Er bestaat ook een politieke noodzaak om de andere cultuurraad de kans te bieden zijn prerogatieven te verdedigen ; als de betwiste bepaling een wetsbepaling is zal deze overeenkomstig artikel 21 van de wet van 3 juli 1971 moeten opgeheven worden door het nationale parlement waarin de leden van *beide* cultuurraden zetelen.

(10) Artikel 42, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt : « *De natuurlijke personen, organen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, zijn de voorzitters ervan, of de griffier wanneer de vergadering ontbonden is of verdaagd of wanneer de zitting gesloten is* ».

Er is een voorstel van wet ingediend om artikel 42 aan te passen in verband met de betekeningen aan de cultuurraden (*Besch. Sen. 1972-1973, nr. 57*).

aan de beide cultuurraden de gelegenheid wordt geboden hun mening te verdedigen zelfs wanneer het betwiste decreet slechts van één van beide uitgaat. Voor zover het bevoegdheidsconflict beperkt is tot de Nederlandse en Franse cultuurraad, hoeft de nationale wetgever niet inzake geroepen te worden.

B. Prejudiciële vragen

Bij de goedkeuring van artikel 14 van de wet van 3 juli 1971 is de wetgever uitgegaan van artikel 177 van het E.E.G.-verdrag. Wij dienen hier niet te onderzoeken in welke gevallen de gerechten een prejudiciële vraag kunnen aanhangig maken (zie het artikel van Staatsraad G. VAN BUNNEN, *Quelques problèmes particuliers soulevés par la loi du 3 juillet 1971*, in *J.T.*, 1972, p. 497 en volg.). Laten we er enkel aan herinneren dat hun bevoegdheid ter zake minder ruim is dan die van de Ministerraad. De prejudiciële vraag kan slechts gesteld worden als er een *strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten van de Nederlandse cultuurraad en de Franse cultuurraad* bestaat.

Naar onze mening put de Koning in artikel 12, § 4, van evengenoemde wet van 3 juli 1971, niet de macht om te bepalen op welke wijze de gerechten hun prejudiciële vraag bij de afdeling bevoegdheidsconflicten zullen aanhangig maken. Het Gerechtelijk Wetboek voorziet in een regeling daar waar het de taak van de griffier vaststelt (artikel 173). Het bovenvermeld artikel 20 van het Protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap laat aan de nationale instanties de bevoegdheid over om te bepalen hoe de prejudiciële vragen bij het Hof worden aangebracht.

Artikel 20, tweede lid, van het Protocol bepaalt dat de partijen, de Lid-Staten, de Commissie en, in voorkomend geval, de Raad het recht hebben memoriën of schriftelijke opmerkingen in te dienen.

Hier komt opnieuw de vraag ter sprake: welke partijen dienen in het geding te worden betrokken?

Over een punt schijnt er weinig betwisting te bestaan: de partijen die in het geding zijn voor het gerecht dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, dienen ook het recht te hebben om voor de afdeling bevoegdheidsconflicten op te treden. In zijn openingsrede van 1 september 1972 verklaart Procureur-Generaal W. GANSHOF van der MEERSCH:

« Men kan zich afvragen of het niet redelijk is, dat de partijen in het geding vóór het gerecht waarvan de prejudiciële vraag uitgaat, zouden toegelaten worden tot de procedure vóór de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. Het is trouwens mogelijk dat de vraag aan de rechter gesteld werd door een van die partijen ». (o.c., kol. 456) (11).

Of het recht eveneens moet verleend worden aan de wetgever en de cultuurraden, of enkel aan deze laatste in het geval het een strijdigheid tussen twee decreten betreft, is een vraag waarvan het antwoord bepaald wordt door het karakter van het regelingsarrest. Indien dit arrest slechts een *relatieve waarde* heeft, m.a.w. wanneer de uitwerking ervan beperkt is tot het zgn. bodemverschil, dan is de tussenkomst van de wetgever en van de cultuurraden niet absoluut vereist (12). Hierbij dient nochtans opgemerkt dat ondanks de principiële relativiteit van het gewijsde van de beslissing van het Hof van Justitie (zie F. DUMON, *Les Nouvelles*, o.c., nr. 1000, alsook Cass., 24 december 1970, *Pas.*, 1971, I, 312, en de conclusies van Procureur-generaal W. GANSHOF van der MEERSCH, blz. 399-402), artikel 20 van het Protocol aan de « *Lid-Staten, de Commissie, en, in voorkomend geval, de Raad* » het recht verleent om memoriën of schriftelijke opmerkingen te doen.

Wanneer men de mening toegedaan is dat een *regelingsarrest erga omnes* geldt — wat naar onze opvatting de bedoeling van de wet van 3 juli 1971 is vermits een regelingsarrest betreffende een pre-judiciële vraag aan dezelfde procedure is onderworpen als een aanvraag van de Ministerraad, met name de mogelijkheid van vernietiging door de Kamers, en de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het arrest of eventueel van de beslissing der Kamers —, dient aan de wetgever en aan de cultuurraden de mogelijkheid te worden verleend om hun standpunt te verdedigen (13).

Sommigen zullen oordelen dat deze mogelijkheid dient uitgebreid te worden tot de regering omdat zij een tak vormt, zowel van de nationale als van de culturele wetgever. Hierbij dient opgemerkt dat de Ministerraad bij de Wetgevende Kamers advies moet uitbrengen over het regelingsarrest (wet van 3 juli 1971, artikel 15, tweede lid). De regering zou zich in een moeilijke situatie kunnen bevinden wanneer zij tegenstrijdige stellingen verdedigt voor de Raad van State en voor het

(11) Het Hof van Justitie weigerde in de tussenkomst te bewilligen van derden (zie DE GRUYSE en VAN SLYCKEN, *Overzicht van rechtspraak 1968-1970*, in T.P.R., 1972, blz. 302-303).

(12) Procureur-generaal GANSHOF van der MEERSCH schrijft in zijn openingsrede van 1 september 1972: « *Het gezag erga omnes zou gelijkstaan met de vernietiging van de wet of het decreet, terwijl artikel 21 van de wet uitdrukkelijk in de opheffing door de wetgever zelf voorziet; dat gezag is dus uitgesloten* » (o.c., kol. 465).

(13) Beide cultuurraden moeten in staat worden gesteld memoriën in te dienen, omdat een uitspraak over de bevoegdheid zowel de ene als de andere cultuurraad betreft. Wanneer men de niet-rechtstreeks betrokken cultuurraad niet als partij beschouwt, dient hem de gelegenheid te worden geboden in de zaak tussen te komen.

Parlement. In delicate gevallen zal zij zich weliswaar ervan kunnen onthouden voor de Raad van State stelling te nemen.

5. HET VERDER VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Wat de prejudiciële vragen betreft, bepaalt artikel 103 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie dat « *na de indiening van de memoriën of schriftelijke opmerkingen* », bedoeld in artikel 20 van het Protocol, de bepalingen van de artikelen 44 en volgende toepassing vinden. Hierdoor worden de gewone procesregelen van het Reglement van toepassing verklaard nadat memoriën of schriftelijke opmerkingen zijn ingediend.

Vermits de wet van 3 juli 1971 als principe voorop heeft gesteld dat het procedurereglement voor de afdeling administratie van toepassing is, nemen we dit Reglement voor de verdere uiteenzetting als basis. Wat de *termijnen* betreft menen wij dat artikel 4 van het procedure-reglement niet van toepassing is op de aanvragen die voor de afdeling bevoegdheidsconflicten worden ingediend. Inderdaad, er kan geen termijn bepaald worden — althans niet bij koninklijk besluit — waarbinnen het gerecht de beslissing waarbij een prejudiciële vraag gesteld wordt, dient op te sturen aan de Raad van State. Voor de aanvragen die van de Ministerraad uitgaan, is het niet opportuun een termijn te bepalen. De Ministerraad mag door geen termijn gebonden zijn want hij treedt op in het algemeen belang van de Staat.

Hoofdstuk II van het procedurereglement van 23 augustus 1948 waarvan de titel luidt: « *Het onderzoek* », kan grotendeels van toepassing worden verklaard behalve de bepalingen betreffende de aanstelling van deskundigen en het horen van getuigen. Wellicht dient de terminologie aangepast: zoals boven werd gezegd is het niet wenselijk de term *tegenpartij* te gebruiken.

Ook wat de prejudiciële vragen betreft, zijn aanpassingen noodzakelijk omdat deze niet worden ingeleid door een verzoekschrift, maar door een uitspraak van een rechtscollege dat de vraag omschrijft.

In titel II van het procedurereglement kan hoofdstuk I betreffende de *terechtzitting* behouden worden (14), doch hoofdstuk II betreffende de verwijzing naar de algemene vergadering van de afdeling administratie kan niet worden toegepast omdat een verwijzing door de afdelingbevoegdheidsconflicten niet toegelaten is door de wet van 3 juli 1971.

(14) Artikel 29, derde lid, volgens hetwelk geen nieuwe middelen mogen worden ingeroepen, dient te vervallen, omdat inzake bevoegdheid alle middelen de openbare orde betreffen.

Titel III betreffende de *adviezen en arresten* is toepasselijk voor zover het betrekking heeft op de arresten.

Titel IV betreffende de *betekening en uitvoering* kan niet worden toegepast omdat deze materie geregeld wordt door de artikelen 15 tot 18 van de wet van 3 juli 1971. De Koning is bevoegd om deze bepalingen uit te voeren. Wat de uitvoering van artikel 19 betreft — bekendmaking in het Belgisch Staatsblad — van het regelingsarrest — zou een bepaling kunnen worden voorzien waarbij de griffier met deze opdracht belast wordt.

Vraag is of titel V betreffende het *verzet, derden-verzet* en *beroep tot herziening* toepasselijk is op de regelingsarresten. Men zal opmerken dat volgens het procedurereglement van 23 augustus 1948 deze titel niet geldt voor de aanvragen gegrond op de artikelen 7 en 8 van de organieke wet op de Raad van State (respectievelijk de artikelen 11 en 12 van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Het reglement voor de procesvoering voor het Hof van Justitie laat het verzet, het derden-verzet, en de herziening betreffende arresten gewezen op prejudiciële vragen, toe (artikelen 94, 97, 98 en 103).

De regelingsarresten mogen niet blootstaan aan herziening, want in deze veronderstelling zou een eventuele vernietigingsbeslissing van de Wetgevende Kamers in het gedrang komen. Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot het derden-verzet. Het reglement voor de procesvoering voor het Hof van Justitie bepaalt dat, indien het arrest werd openbaar gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, het verzoek tot derden-verzet gedaan moet worden binnen twee maanden na de dag van bekendmaking. Dit is niet mogelijk wanneer het een regelingsarrest betreft: volgens artikel 19 van de wet van 3 juli 1971 kan een regelingsarrest slechts in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt « *bij gebreke van nietigverklaring* » door de Wetgevende Kamers. In deze veronderstelling worden de Kamers geacht stilzwijgend in te stemmen met het regelingsarrest. Het derden-verzet zou de impliciete beslissing van de Kamers in het gedrang brengen.

Het verzet kan eventueel worden toegelaten; volgens artikel 42 van het procedurereglement van 23 augustus 1948 is het verzet voor de afdeling administratie slechts ontvankelijk binnen dertig dagen na de betekening van het arrest.

In titel VI van het procedurereglement worden de *tussengeschillen* behandeld.

De *inschrijving van valsheid* zal geen toepassing vinden voor de afdeling bevoegdheidsconflicten vermits deze enkel in rechte oordeelt.

De *tussenkomst* dient in principe geweerd te worden (zie boven : de jurisprudentie van het Hof van Justitie, voetnoot 11 (15)).

De *hervatting van het rechtsgeding* heeft enkel zin voor natuurlijke personen. Alleen bij prejudiciële vragen zijn natuurlijke personen betrokken. Men zal nochtans er moeten voor waken dat de procedure daardoor niet te erg vertraagd wordt.

De *afstand van het geding* dient te worden behouden. Om politieke redenen kan de Ministerraad zijn aanvraag verzaken. Wanneer de partijen in het bodemgeschil afstand doen, vervalt ook de prejudiciële vraag.

De *verknochtheid* dient behouden, met dit verschil dat er slechts één kamer bestaat in de afdeling bevoegdheidsconflicten. Het eerste en tweede lid van artikel 60 zijn dus zonder voorwerp.

De *wraking* is een delicaat punt, omdat het niet uitgesloten is dat tweetalige staatsraden in de afdeling wetgeving zullen gezeteld hebben. Titel VII van het procedurereglement bevat een regeling voor *de kosten en het pro deo*. De vraag kan worden gesteld of deze titel enig nut heeft wat betreft de bevoegdheidsconflicten. Dient de procedure niet volledig kosteloos te zijn ? Deskundige verslagen en onderhoor van getuigen schijnen niet te zullen voorkomen vermits de afdeling in rechte oordeelt. Wat de prejudiciële vragen betreft : deze gaan niet uit van particulieren, maar van een rechtscollege. Kan men de particulieren daarvoor taxeren ? Eventueel kan worden overwogen artikel 72 van het procedurereglement te behouden. Dit artikel bepaalt de kosten van de uitgiften, afschriften en uittreksels.

Titel VIII waarvan de titel luidt : « *Algemene bepalingen* » vindt gedeeltelijk toepassing. Het principe van de verzending bij ter post aangetekende brief (artikel 84) dient behouden te blijven, evenals de volgende bepalingen : afschriften (artikel 85), inventaris (artikel 86), kennisneming ter griffie van het dossier (artikel 87), berekening van de termijnen (artikel 88), onbekwamen (artikel 90), inkorting van termijnen (artikel 91), notificatieadres bij overlijden (artikel 92). Sommige van deze bepalingen kunnen enkel toepassing vinden naar aanleiding van prejudiciële vragen.

(15) Men zou de tussenkomst wel kunnen overwegen indien men de belanghebbende instanties niet als partijen in het geding aanvaardt. Bij voorbeeld, er is een tegenstrijdigheid tussen een wet en een decreet van de Nederlandse cultuurraad. Voor zover de Franse cultuurraad niet als partij wordt beschouwd, zou men hem de gelegenheid moeten bieden tussen te komen.