

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1970-1971.

14 JUNI 1971.

Ontwerp van wet 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.

AANVULLEND VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE H. **CUSTERS.**

Het ontwerp van wet 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 (Gedr. St. Senaat, n° 399, zitting 1970-1971) kwam voor op de agenda van de openbare vergadering dd. 8 juni jl.

In plaats van met de behandeling een aanvang te maken, heeft de Senaat beslist het ontwerp terug naar de Commissie voor de Herziening van de Grondwet te verzenden.

Er heeft zich namelijk een nieuw feit voorgedaan waartoe de Senaat wenst dat onze Commissie zou beraadslagen en, zoals gebruikelijk, verslag zou uitbrengen over haar besprekingen.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Baert, Calewaert, De Baeck, Delhayé, de Stexhe, Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Custers, verslaggever.

R. A 8632

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

399 (Zitting 1970-1971) : Ontwerp van wet;

469 (Zitting 1970-1971) : Verslag;

476 en 478 (Zitting 1970-1971) : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

14 JUIN 1971.

Projet de loi relatif à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise.

RAPPORT COMPLEMENTAIRE

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. **CUSTERS.**

Le projet de loi relatif à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise (Doc. Sénat, session de 1970-1971, n° 399) figurait à l'ordre du jour de la séance publique du 8 juin dernier.

Au lieu d'en commencer l'examen, le Sénat a décidé de renvoyer le projet à la Commission de Revision de la Constitution.

Un fait nouveau s'est en effet produit et le Sénat souhaite que notre commission en délibère et, comme il est d'usage, fasse rapport sur ses débats.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Baert, Calewaert, De Baeck, Delhayé, de Stexhe, Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et Custers, rapporteur.

R. A 8632

Voir :

Documents du Sénat :

399 (Session de 1970-1971) : Projet de loi;

469 (Session de 1970-1971) : Rapport;

476 et 478 (Session de 1970-1971) : Amendements.

Dit nieuw feit is het volgende : op 8 juni 1971 kreeg de Voorzitter van de Senaat kennis van een brief gedagtekend op 7 juni 1971 uitgaande van de Eerste-Voorzitter en van de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie en gericht tot de Eerste-Minister die hem op zijn beurt aan de Voorzitter van de Senaat heeft overgezonden.

Hieronder volgt de tekst van beide brieven :

*Brief
van de Eerste-Minister
aan de Voorzitter van de Senaat.*

Mijnheer de Voorzitter,

Op verzoek van de Eerste-Voorzitter en de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie, laat ik U hierbij een Nederlandse en een Franse versie geworden van het schrijven dat mij gisterenavond laattijdig werd bezorgd in verband met het probleem van de bevoegdheidsconflicten.

Het Hof van Cassatie maakt het grootste voorbehoud in verband met artikel 15 van het wetsontwerp houdende indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden.

Met bijzondere hoogachting,

G. EYSKENS.

*Brief
van de Eerste-Voorzitter
en de Procureur-generaal van
het Hof van Cassatie
aan de Eerste-Minister.*

« Uiterst dringend ».

Mijnheer de Eerste-Minister,

Het bij de Senaat ingediende ontwerp van wet 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, voert twee procedures in op grond van de dualiteit van de wetgevende bevoegdheid, die uit artikel 59bis van de Grondwet voortvloeit.

De eerste, waarin aan de Ministerraad de macht wordt verleend te allen tijde door toedoen van de Eerste-Minister (art. 14) bepaalde bevoegdheidsconflicten aanhangig te maken bij een nieuwe afdeling van de Raad van State, waarvan de oprichting wordt voorgesteld, is vreemd aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht : het betreft hier niet conflicten, gerezen uit voor een rechtbank gebrachte geschillen over een recht.

De tweede is een prejudiciële procedure met juridictioneel karakter. Zij betreft, naar luid van artikel 15, globaal de

Ce fait nouveau est le suivant : le 8 juin 1971, le Président du Sénat a reçu une lettre datée du 7 juin 1971, émanant du Premier Président et du Procureur général de la Cour de Cassation et adressée au Premier Ministre, lequel, à son tour, la transmet au Président du Sénat.

Voici le texte des deux lettres :

*Lettre
du Premier Ministre
au Président du Sénat.*

Monsieur le Président,

A la demande du Premier Président et du Procureur général de la Cour de Cassation, j'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli le texte français et le texte néerlandais de la lettre qui m'a été remise hier, tard dans la soirée, et qui concerne le problème des conflits de compétence.

La Cour de Cassation émet les réserves les plus expresses au sujet de l'article 15 du projet de loi relatif à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

G. EYSKENS.

*Lettre
du Premier Président
et du Procureur général de
la Cour de Cassation
au Premier Ministre.*

« Extrême urgence ».

Monsieur le Premier Ministre,

Le projet de loi concernant la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, déposé au Sénat, institue deux procédures en raison de la dualité de compétence législative, qui résulte de l'article 59bis de la Constitution.

La première, qui prévoit le pouvoir du Conseil des Ministres de saisir en tout temps de ces conflits de compétence, à l'intervention du Premier Ministre (art. 14), une section nouvelle du Conseil d'Etat, dont la création est proposée, est étrangère à la compétence du pouvoir judiciaire ; il ne s'agit pas ici d'un conflit ni de la contestation d'un droit, portée devant une juridiction.

La seconde est une procédure préjudicielle à caractère juridictionnel. Elle concerne, aux termes de l'article 15, glo-

« hoven en rechtbanken », zonder uitdrukkelijke vermelding van het Hof van Cassatie, dat tot deze rechterlijke instanties behoort, hoewel het krachtens de Grondwet bijzondere bevoegdheden en een bijzonder statuut heeft.

De tekst van artikel 15 van het ontwerp is dubbelzinnig; hij maakt het niet mogelijk te weten of bedoelde prejudiciële procedure het Hof van Cassatie betreft of niet.

Het is duidelijk, dat dit rechtscollege aan zulke procedure niet onderworpen kan worden, of het nu gaat om het facultatieve verzoek waarvan sprake in het eerste lid van artikel 15, ofwel om de verplichting, neergelegd in het tweede lid van dit artikel.

Behoeft er te worden gezegd, dat het onaannemelijk zou wezen dat het Hof, opperste rechter over de juridictionele uitlegging en de schending van de wet, in zijn beslissingen ondergeschikt zou zijn aan de Raad van State, waarvan het de arresten beoordeelt onder de voorwaarden omschreven in artikel 20 van de wet van 23 december 1946 ?

Ook al werd deze tekst aangevuld met de aanduiding dat de prejudiciële procedure het Hof van Cassatie niet betreft dan nog zou hij nog aanzienlijke moeilijkheden doen rijzen. Wat wordt de voorziening in cassatie tijdens de prejudiciële procedure ? Vinden bedoelde procedures parallel voortgang ? Werkt de prejudiciële procedure opschortend ? Wat te denken van de termijnen die in de procedure tot cassatie moeten worden in acht genomen ?



Het beginsel echter, van de onderwerping van de rechterlijke macht aan de Raad van State, dat artikel 15 van het ontwerp zou vastleggen, brengt enorme gewichtigere problemen teweeg, waarvoor wij niet onverschillig kunnen blijven.

Zoer als het wettig is dat de hoven en rechtbanken onder de voorwaarden bepaald bij artikel 177 van het verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap, de uitlegging van een bepaling van het Verdrag of van een handeling, getroffen door de instellingen der Gemeenschap, voorleggen aan het Hof van Justitie, als hoog internationaal rechtscollege, vermits het gaat om een uitlegging die in alle lid-staten gelijk moet zijn, zoer is het onaannemelijk de rechterlijke macht aan de beslissingen van de Raad van State te onderwerpen.

Zulks zou niet alleen een fundamentele omwenteling betekenen in de regels welke aan de bevoegdheid van de rechterlijke macht en aan de rangorde der rechterlijke instanties ten grondslag liggen, maar ook een zware aantasting vormen van het grondbeginsel van de scheiding der machten, aangezien de Raad van State, ondanks de wettelijke waarborgen van zijn onafhankelijkheid, van de Uitvoerende Macht deel uitmaakt, zoals in de loop van de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 december 1946 tot instelling van een Raad van State in herinnering werd gebracht (1).

(1) Parlementaire Handelingen, Senaat, 4 juli 1939, blz. 539; *ibid.* Kamer, 13 december 1945, blz. 133.

balement, les « cours et tribunaux », sans référence expresse à la Cour de cassation, qui fait partie de ceux-ci, bien qu'elle ait constitutionnellement des compétences et un statut particuliers.

Le texte de l'article 15 du projet est équivoque; il ne permet pas de déterminer avec certitude si cette procédure préjudicielle concerne ou non la Cour de cassation.

Il est évident que celle-ci ne saurait être soumise à pareille procédure, qu'il s'agisse de la faculté qui fait l'objet du premier alinéa de l'article 15, ou de l'obligation visée au second alinéa de l'article.

Est-il nécessaire de dire qu'il serait inadmissible que la Cour, juge suprême de l'interprétation juridictionnelle et de la violation de la loi, soit subordonnée, dans ses décisions, au Conseil d'Etat, dont elle censure les arrêts dans les conditions que prévoit l'article 20 de la loi du 23 décembre 1946 ?

Même si ce texte devait être complété par l'indication que la procédure préjudicielle ne concerne pas la Cour de cassation, il soulèverait de considérables difficultés. Que devient le pourvoi pendant la procédure à titre préjudiciel ? Ces procédures se développent-elles parallèlement ? La procédure à titre préjudiciel est-elle suspensive ? Qu'en est-il des délais qui doivent être observés dans la procédure en cassation ?



Mais le principe de la soumission du pouvoir judiciaire au Conseil d'Etat, que consacrerait l'article 15 du projet, pose des problèmes infiniment plus graves, qui ne nous permettent pas d'y demeurer indifférents.

Autant il est légitime de voir les cours et tribunaux soumettre dans les conditions que détermine l'article 177 du Traité instituant la Communauté économique européenne l'interprétation d'une disposition du Traité ou d'un acte pris par les institutions de la Communauté à la Cour de justice, haute juridiction internationale, puisqu'il s'agit d'une interprétation qui doit être unique dans tous les Etats membres, autant il est inadmissible de soumettre le pouvoir judiciaire à la décision du Conseil d'Etat.

Ce serait là non seulement un bouleversement fondamental des règles qui sont à la base de la compétence du pouvoir judiciaire et de l'ordre des juridictions, mais une grave atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat, malgré ses garanties légales d'indépendance, faisant partie de l'Exécutif, comme il a été rappelé au cours des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946, portant création d'un Conseil d'Etat (1).

(1) Annales parlementaires, Sénat, 4 juillet 1939, p. 539; *ibid.* Chambre, 13 décembre 1945, p. 133.

Behoeft er op te worden gewezen, dat één van de fundamenteën van ons grondwettelijk stelsel, dat totnogtoe in de Belgische Staat een gelukkig evenwicht mogelijk heeft gemaakt en dat door de wetgever steeds nauwgezet werd in acht genomen, is het verbod van de rechterlijke onder de uitvoerende macht te stellen ?

**

Er valt trouwens niet in te zien, om welke redenen « vragen betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen een decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een decreet van de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap », wanneer zij vóór de hoven en rechtbanken of vóór andere gerechten rijzen, prejudicieel niet zouden voorgelegd worden aan het Hof van cassatie, dat, naar luid van artikel 106 van de Grondwet, « uitspraak doet over conflicten van attributie ». Het Hof van Cassatie zou van zulke prejudiciële vraag kennis kunnen nemen, eventueel in voltallige zitting, of zelfs met verenigde kamers, wat maximale waarborgen zou bieden.

Wenst de Regering aan de wetgevende macht de mogelijkheid te laten « authentiek » te beslissen, dan zou het volstaan op het initiatief hetzij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, hetzij van één van beide Kamers, een « legislatief référé » te organiseren, dat de wetgevende macht in staat zou stellen zijn uitlegging te geven, overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet.

**

Wij menen U niet te mogen verhehlen, dat het Hof, hetwelk totnogtoe steeds inspraak heeft gehad, ofwel rechtstreeks, ofwel bij monde van de Procureur-generaal, niet alleen bij elk legislatief ontwerp dat de bevoegdheid van of de rechtspleging vóór dit college kan wijzigen, doch tevens bij elk ontwerp dat belangrijke wijzigingen in de uitoefening van de rechterlijke macht tot gevolg kan hebben, net als wijzelf ernstig bezorgd is om de toestand die uit het wetsontwerp n° 399 blijkt. Het Hof oordeelt dat het zijn plicht is plechtig de aandacht van de Regering hierop te vestigen.

Wij verzoeken U, Mijnheer de Eerste-Minister, van deze brief kennis te willen geven aan de heer Voorzitter van de Senaat, zodat deze in staat wordt gesteld hem de Leden van de Hoge Vergadering ter kennis te brengen.

Wij tekenen, Mijnheer de Eerste-Minister, met zeer bijzondere hoogachting,

*De Voorzitter,
wd. Eerste-Voorzitter,*

C. LOUVEAUX.

De Procureur-generaal,
W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH.

**

Faut-il rappeler que l'un des fondements de notre système constitutionnel, qui a permis jusqu'ici un heureux équilibre dans l'Etat belge, et qui a toujours été scrupuleusement respecté par le législateur, est l'interdiction de soumettre le judiciaire à l'Exécutif ?

**

On n'aperçoit d'ailleurs pas pour quelles raisons les « questions relatives à la contradiction entre une loi et un décret ou entre un décret du conseil culturel pour la communauté culturelle française et un décret du conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise », lorsqu'elles naissent devant les cours et tribunaux ou devant d'autres juridictions, ne seraient pas soumises à titre préjudiciel à la Cour de cassation, qui « prononce sur les conflits d'attributions » aux termes de l'article 106 de la Constitution. La Cour de cassation pourrait connaître de cette question préjudicielle éventuellement en audience plénière ou même chambres réunies, ce qui offrirait un maximum de garanties.

Si le Gouvernement souhaite laisser au pouvoir législatif la possibilité de décider « par voie d'autorité », il suffirait d'organiser un « référé législatif », qui permettrait au pouvoir législatif de donner son interprétation, conformément à l'article 28 de la Constitution.

**

Nous ne croyons pas pouvoir vous cacher que la Cour, qui avait toujours été, jusqu'ici, associée, soit directement, soit à l'intervention du Procureur général, non seulement à tout projet de législation de nature à modifier sa compétence ou sa procédure, mais à tout projet appelé à apporter des modifications importantes à l'exercice du pouvoir judiciaire, est, comme nous-mêmes, gravement préoccupée de la situation qui apparaît dans le projet de loi n° 399. Elle estime de son devoir d'y attirer solennellement l'attention du Gouvernement.

Nous vous prions, Monsieur le Premier Ministre, de bien vouloir porter cette lettre à la connaissance de Monsieur le Président du Sénat, de manière à lui permettre d'en donner connaissance à la Commission, à l'examen de laquelle la question est soumise, ainsi qu'aux Membres de la Haute Assemblée.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de notre haute considération.

*Le Président,
ff. de Premier Président,*

C. LOUVEAUX.

Le Procureur général,
W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH.

**

Bondig samengevat heeft de inhoud van dit schrijven hoofdzakelijk betrekking op vier onderscheiden punten :

1. Artikel 15 (in de nieuwe tekst 14) zou dubbelzinnig zijn zodat het niet mogelijk zou zijn te weten of bedoelde prejudiciële procedure ook het Hof van Cassatie betreft.

2. De onderwerping van de rechterlijke macht aan de Raad van State zou onaannemelijk zijn en zou een grove aantasting betekenen van het grondbeginsel van de scheiding der machten.

3. Men ziet niet in waarom de prejudiciële geschillen waarvan sprake in artikel 14 van de nieuwe tekst niet zouden voorgelegd worden aan het Hof van Cassatie dat, naar luid van artikel 106 van de Grondwet, « uitspraak doet over conflicten van attributie ».

4. Indien de Regering aan de Wetgevende Macht de mogelijkheid wenst te laten « authentiek » te beslissen overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet, dan zou hiertoe volstaan een « legislatief référé » te organiseren op initiatief van één van beide Kamers.



Uw Commissie heeft een zeer uitvoerige bespreking gewijd aan meervernoemd schrijven van de wnd. Eerste-Voorzitter en de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie, waaraan tal van Commissarissen alsmede de Minister van Justitie hebben deelgenomen.

Hierbij werden fataal een aantal beschouwingen herhaald die reeds tijdens de bespreking van het ontwerp 399 werden naar voren gebracht en waarvan reeds melding werd gemaakt in het eerste verslag.

Uw verslaggever zal er dan ook in dit aanvullend verslag niet bij blijven stilstaan doch zich beperken tot hetgeen onmiddellijk verband houdt met de vier punten waarvan sprake hierboven.

I. Voorafgaande opmerkingen.

Door verschillende commissarissen werden een aantal algemene beschouwingen gemaakt in verband met het nogal ongewoon optreden van de twee korpsoversten van het Hof van Cassatie.

a) De meerderheid van de commissarissen blijkt de mening toegedaan te zijn dat er bij de auteurs van de brief een zeker misverstand heerst omtrent het stelsel dat in de Commissie werd uitgewerkt. Dit vindt vermoedelijk zijn oorsprong in het feit dat zij klaarblijkelijk enkel de oorspronkelijke tekst van het ontwerp 399 voor ogen hebben gehad, zonder kennis te hebben kunnen nemen noch van het verslag omtrent de besprekingen in de Commissie, noch van de amendementen die op de oorspronkelijke tekst werden aangenomen.

b) Een lid drukt zijn verwondering uit over het « uiterst dringend » karakter dat aan dit schrijven gegeven werd door

En bref, le contenu de cette lettre porte essentiellement sur quatre points distincts :

1. L'article 15 (art. 14 du nouveau texte) serait équivoque et ne permettrait pas de déterminer si la procédure préjudicielle concerne aussi la Cour de cassation.

2. La soumission du pouvoir judiciaire au Conseil d'Etat serait inadmissible et constituerait une grave atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs.

3. On ne comprend pas pourquoi les questions préjudicielles visées à l'article 14 du nouveau texte ne seraient pas soumises à la Cour de Cassation qui, aux termes de l'article 106 de la Constitution, « prononce sur les conflits d'attributions ».

4. Si le Gouvernement souhaite laisser au Pouvoir législatif la possibilité de décider « par voie d'autorité » conformément à l'article 28 de la Constitution, il suffirait d'organiser un « référé législatif » à l'initiative d'une des Chambres.



Au sein de votre Commission, cette lettre du Premier Président ff. et du Procureur général de la Cour de Cassation a fait l'objet d'un très large échange de vues, auquel ont pris part de nombreux commissaires ainsi que le Ministre de la Justice.

Cela a fatalement donné lieu à la répétition d'un certain nombre de considérations qui avaient été émises lors de l'examen du projet 399 et qui se trouvent déjà consignées dans le premier rapport fait sur le projet en discussion.

Dès lors, le présent rapport complémentaire ne s'y arrêtera pas et se limitera aux considérations qui concernent immédiatement les quatre points précités.

I. Remarques préliminaires.

Plusieurs membres de la Commission ont émis un certain nombre de considérations générales au sujet de l'intervention assez inhabituelle des deux personnages les plus haut placés de la Cour de cassation.

a) La majorité des commissaires estiment qu'il y a dans le chef des auteurs de la lettre un certain malentendu à propos du système élaboré par la Commission. Ce malentendu est probablement dû au fait qu'ils n'ont manifestement eu devant les yeux que le texte initial du projet 399, sans avoir pu prendre connaissance du rapport sur les discussions en Commission ni des amendements apportés au texte initial.

b) Un membre s'étonne du caractère d'« extrême urgence » que les signataires ont attribué à cette lettre, alors que

de ondertekenaars ervan, dan wanneer de beginselen die in het thans besproken ontwerp 399 werden neergeschreven reeds voorkwamen in de teksten die de Commissie voor de Herziening van de Grondwet heeft aangenomen in de loop van 1969 en waaromtrent door de h. Van Bogaert een uitvoerig verslag werd uitgebracht dat gedrukt en rondgedeeld werd.

Het stelsel dat in dit ontwerp voorkomt is dus geenszins nieuw, doch dagtekt reeds van vóór twee jaar.

c) Door verscheidene leden werd de vraag gesteld of de besproken brief uitgegaan is van het persoonlijk initiatief van de waarnemende Eerste-Voorzitter en van de Procureur-generaal, dan wel of hij de weergave zou zijn van het standpunt van het Hof van Cassatie als dusdanig ingenomen in deze aangelegenheid. De Minister van Justitie verklaart dat hij vooralsnog het antwoord op die vraag moet schuldig blijven, daar hij niet in de gelegenheid is geweest met de ondertekenaars van het besproken stuk voeling te nemen.

d) Uw Commissie is de mening toegedaan dat de door haar goedgekeurde tekst in niets te kort doet aan de prioriteit die in de rangorde van de rechterlijke macht aan het Hof van Cassatie toekomt.

Men verlieze daarbij echter niet uit het oog dat bij de beoordeling van de in dit ontwerp bedoelde prejudiciële geschillen vaak politieke beweegredenen zullen spelen zodat het aan uw Commissie verkieslijk voorkwam de beslechting ervan niet toe te vertrouwen aan het Hof van Cassatie dat zich buiten de politiek moet houden. Dit standpunt is volkomen gerechtvaardigd al was het maar vanwege de noodzaak om te vermijden dat de Wetgevende Macht, overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet, een arrest van het hoogste gerechtshof zou vernietigen !

II. Bespreking van de brief dd. 7 juni 1971 van de wnd. Eerste-Voorzitter en de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie.

1° De tekst van artikel 15 van het ontwerp is dubbelzinnig; hij maakt het niet mogelijk te weten of bedoelde prejudiciële procedure het Hof van Cassatie betreft of niet.

Uw Commissie is van oordeel dat, met de thans aangenomen tekst van artikel 14 dat in de plaats komt van het artikel 15 van het besproken ontwerp, alle dubbelzinnigheid is weggenomen.

De structuur van dit artikel is betrekkelijk eenvoudig : in het eerste lid wordt het principe behandeld van de bevoegdheid die verleend wordt aan de Afdeling Bevoegdheidsconflicten bij de Raad van State, opgericht door artikel 12, om prejudiciële geschillen te onderzoeken die betrekking hebben op de strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten van de Nederlandse cultuurraad en de Franse cultuurraad en die haar door de hoven en rechtbanken of door elk ander rechtscollege (bij voorbeeld de afdeling administratiegeschillen van de Raad van State) worden onderworpen.

les principes contenus dans le projet 399 actuellement à l'examen figuraient déjà dans les textes adoptés en 1969 par la Commission de revision de la Constitution et sur lesquels M. Van Bogaert a fait un rapport détaillé qui fut imprimé et distribué.

Le système prévu par le présent projet n'est donc nullement nouveau puisqu'il date déjà de plus de deux années.

c) Plusieurs membres se sont demandé si la lettre en question émanait de l'initiative personnelle du Président et du Procureur général, ou si elle exprimait le point de vue adopté en cette matière par la Cour de cassation en tant que telle. Le Ministre de la Justice déclare qu'il lui est impossible pour l'instant de répondre à cette question, étant donné qu'il n'a pu prendre contact avec les signataires du document en question.

d) Votre Commission estime que le texte qu'elle a adopté ne porte en rien atteinte à la priorité qui revient à la Cour de cassation dans la hiérarchie du Pouvoir judiciaire.

Mais à ce propos, il ne faut pas perdre de vue que des mobiles politiques interviendront souvent dans l'appréciation des questions préjudicielles visées par le projet, de sorte que votre Commission a jugé préférable de ne pas confier le règlement de ces questions à la Cour de cassation, qui doit se tenir en dehors de la politique. Ce point de vue est tout à fait justifié, ne fût-ce qu'en raison de la nécessité d'éviter que le Pouvoir législatif, conformément à l'article 28 de la Constitution, ne mette à néant un arrêt de la juridiction suprême !

II. Discussion de la lettre en date du 7 juin 1971 du Premier Président f.f. et du Procureur général de la Cour de cassation.

1° Le texte de l'article 15 du projet est équivoque; il ne permet pas de déterminer si la procédure préjudicielle en cause concerne ou non la Cour de cassation.

Votre Commission estime que toute équivoque a disparu grâce au texte actuellement adopté de l'article 14, qui remplace l'article 15 du projet initial.

La structure de cet article est relativement simple : le 1^{er} alinéa a trait au principe de la compétence accordée à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, créée par l'article 12 pour examiner les questions préjudicielles relatives à la contradiction entre une loi et un décret ou entre décrets du Conseil culturel français et du Conseil culturel néerlandais, et qui lui sont soumises par les cours et tribunaux ou par toute autre juridiction (par exemple, la section d'administration du Conseil d'Etat).

Het tweede lid regelt de procedure van de rechtscolleges die in eerste aanleg uitspraak dienen te doen : zij worden in de mogelijkheid gesteld de prejudiciële kwestie bij de meervernoemde afdeling aanhangig te maken, wanneer zij een beslissing nopens deze kwestie noodzakelijk achten voor hun eigen vonnis.

Het derde lid regelt de procedure voor rechtscolleges die in laatste aanleg uitspraak moeten doen : hun wordt de verplichting opgelegd vooraf de prejudiciële kwestie bij de meervernoemde afdeling aanhangig te maken.

Op verzoek van een commissielid wordt hierbij gepreciseerd dat deze verplichting ontstaat zodra het prejudiciële geschil door een partij wordt opgeroepen. De rechter heeft hierbij niet te oordelen of dit al dan niet gerechtvaardigd is. Dat is ook zo in artikel 177 van het Verdrag van Rome.

Uit de tekst van artikel 14 blijkt aldus zeer duidelijk dat in het hierboven geschetst stelsel er enkel sprake is van rechtscolleges die in eerste of laatste aanleg moeten vonnissen.

Daartoe behoort het Hof van Cassatie niet. Hieruit volgt dat de in artikel 14 bepaalde prejudiciële procedure het Hof van Cassatie niet betreft.

2° De onderwerping van de rechterlijke macht aan de Raad van State zou onaannemelijk zijn en zou een zware aantasting betekenen van het grondbeginsel van de scheiding der machten.

Tijdens het debat in de Commissie heeft niemand er ooit aan gedacht het Hof van Cassatie te onderwerpen aan de Raad van State en al evenmin is er ooit sprake van geweest de rechterlijke macht onder de Raad van State te stellen.

De Afdeling Bevoegdheidsconflicten die als derde nieuwe afdeling bij de Raad van State, krachtens artikel 12 van het ontwerp zal opgericht worden, werd opgevat en is bedoeld als een onafhankelijk orgaan dat, in functie van artikel 28 van de Grondwet, de bevoegdheidsconflicten technisch onderzoekt en beslecht doch onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat de regelingsarresten die zij velt, 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.

Van belang is daarbij nog even de aandacht te vestigen op de bijzondere samenstelling van deze afdeling die uiteraard vanwege haar opdracht paritair moet zijn ten aanzien van de culturele aanhorigheid harer leden; anderzijds zal zij, buiten vier beroepsmagistraten van de Raad van State, vier assessoren tellen met een soliede juridische vorming en een voldoende parlementaire ervaring, zulks vanwege de politieke aspecten die vaak aan deze bevoegdheidsconflicten zullen verbonden zijn.

Le deuxième alinéa règle la procédure à suivre par les juridictions appelées à statuer en premier ressort, en leur permettant de saisir la susdite section de la question préjudicielle lorsqu'elles estiment qu'une réponse à cette question est nécessaire pour rendre leur propre décision.

Le troisième alinéa règle la procédure à suivre par les juridictions qui doivent statuer en dernier ressort : il leur impose l'obligation de saisir au préalable ladite section de la question préjudicielle.

A la demande d'un membre, il est précisé que cette obligation naît dès que la question préjudicielle est soulevée par l'une des parties. En pareil cas, le juge n'a pas à apprécier si cette question est justifiée ou non. Cette disposition correspond d'ailleurs à l'article 177 du Traité de Rome.

Le texte de l'article 14 fait donc apparaître très clairement que, dans le système esquissé ci-dessus, il est uniquement question de juridictions appelées à statuer en premier ou en dernier ressort.

Par conséquent, il ne peut s'agir de la Cour de cassation. Il s'ensuit que la procédure préjudicielle prévue à l'article 14 ne concerne pas celle-ci.

2° La soumission du Pouvoir judiciaire au Conseil d'Etat serait inadmissible et constituerait une grave atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs.

Au cours des débats en Commission, personne n'a jamais songé à soumettre la Cour de cassation au Conseil d'Etat, pas plus qu'il n'a jamais été question de placer le Pouvoir judiciaire sous la dépendance de ce dernier.

La Section des Conflits de compétence qui sera créée en vertu de l'article 12 du projet, en tant que nouvelle et troisième section du Conseil d'Etat, a été conçue comme un organe indépendant qui, en fonction de l'article 28 de la Constitution, procédera à un examen technique des conflits de compétence et les réglera, mais sous la réserve expresse que les arrêts de règlement qu'elle rendra, seront toujours susceptibles d'annulation par le Parlement. C'est ainsi que certains membres ont dit que la structure et la procédure proposées dans le projet 399 ne sont rien d'autre qu'un chaînon dans l'exercice de la fonction dévolue au Parlement par l'article 28 de la Constitution.

A ce sujet, il importe de souligner en passant la composition spéciale de cette section qui, eu égard à sa mission, doit évidemment être paritaire quant à l'appartenance culturelle de ses membres; d'autre part, outre quatre magistrats de carrière du Conseil d'Etat, elle comptera quatre assesseurs possédant une solide formation juridique et une expérience parlementaire suffisante, ce en raison des aspects politiques qui seront souvent liés aux susdits conflits de compétence.

Wat de vragen betreft die op bladzijde 2 van de besproken brief voorkomen, zij hebben aanleiding gegeven tot de toevoeging van een nieuw artikel 14.

Uw Commissie meent hiermede een nuttige tekstverduidelijking te hebben aangebracht, welke tevens een antwoord inhoudt op de gestelde vragen.

3° *De verwijzing naar artikel 106 van de Grondwet.*

De meerderheid van uw Commissie acht deze verwijzing niet ter zake dienend.

Wat de juiste draagwijdte van artikel 106 van de Grondwet betreft, is het wellicht nuttig het ommetaar in te lassen dat hieromtrent te lezen staat in het werk van P. Wigny « *Droit constitutionnel* », II - chapitre II - Le pouvoir judiciaire : 3) Conflits d'attribution :

« Volgens artikel 106 doet het Hof van Cassatie uitspraak over conflicten van attributie, op de wijze bij de wet geregeld. De grondwetgevers hebben gedacht aan de mogelijke conflicten over respectieve bevoegdheid tussen de rechterlijke macht en de administratieve overheid. Zij gaven de voorkeur aan de rechterlijke macht en daarom werd het Hof van Cassatie als rechter aangesteld.

» Deze grondwettelijke bepaling kon lange tijd niet toegepast worden omdat er geen organieke wet was die de procedure regelde en de overheid aanwees welke bevoegd was om de eis in te stellen. De wet van 18 juni 1869 geeft alleen een andere bepaling in artikel 132, luidende : « De toekentennisstrijden worden geoordeeld met verenigde Kamers ». Maar de zaak werd geregeld in de wet van 23 december 1946 tot instelling van de Raad van State (art. 20). »

In dit verband kan ook nog verwezen worden naar het arrest van het Hof van Cassatie dd. 14 februari 1870 waarin een begripsomschrijving van de conflicten van attributie voorkomt.

De Minister van Justitie herinnert meteen aan de historische oorsprong van dit artikel en geeft zijn mening als volgt te kennen :

« Bij de Franse Revolutie had men de conflicten van attributie geregeld door wetten, zodanig dat een orgaan van de uitvoerende macht een exceptie kon opwerpen waarbij de rechterlijke macht verplicht werd te wachten tot het Staatshoofd, nadat de Raad van State advies gegeven had, uitspraak had gedaan of de rechter met de zaak mocht voortgaan, al dan niet.

» In 1821 hebben wij het conflictenbesluit gehad van Koning Willem, dat hetzelfde deed. Het was dan de Gouverneur die de exceptie uitriep.

» Welnu, het is om die toestand tegen te gaan dat artikel 106 in de Grondwet is gekomen. Wanneer men de vertaling heeft voorgesteld aan de wetgevende macht van artikel 106, ditmaal de wetskrachtige vertaling, dan is men afgeweken van de officieuze vertaling die vroeger bestond.

Quant aux questions évoquées à la page 2 de la lettre en discussion, elles ont donné lieu à l'adjonction à l'article 14 d'un nouvel alinéa.

Votre Commission croit avoir ainsi apporté au texte une précision utile et comportant en même temps une réponse aux questions posées.

3° *La référence à l'article 106 de la Constitution.*

La majorité de la Commission estime que cette référence est superflue.

En ce qui concerne la portée exacte de l'article 106 de la Constitution, il est peut-être utile de reproduire ici le commentaire donné à ce sujet par P. Wigny dans son ouvrage « *Droit constitutionnel* », II - chapitre II - Le pouvoir judiciaire : 3) Conflits d'attribution :

« Selon l'article 106 : la Cour de cassation prononce sur les conflits d'attribution, d'après le mode réglé par la loi. Les constituants ont visé les conflits qui peuvent naître entre le Pouvoir judiciaire et l'autorité administrative au sujet de leur compétence respective. Voulant favoriser le Pouvoir judiciaire, ils ont érigé la Cour de cassation en juge.

» Pendant longtemps, cette disposition constitutionnelle est restée inapplicable faute d'une loi organique instituant la procédure et indiquant l'autorité compétente pour introduire la requête. La loi du 18 juin 1869 se borne à donner une précision en son article 132 : « Les conflits d'attribution sont jugés chambres réunies ». Mais la matière a été réglée par la loi du 23 décembre 1946 qui a créé le Conseil d'Etat (art. 20). »

A cet égard, l'on peut se référer en outre à l'arrêt de la Cour de cassation du 14 février 1870 qui contient une définition des conflits d'attribution.

Le Ministre de la Justice rappelle l'origine historique de cet article et exprime son opinion dans les termes suivants :

« A la Révolution française, les conflits d'attribution étaient réglés par des lois, de sorte qu'un organe du Pouvoir exécutif pouvait opposer une exception, ce qui obligeait le Pouvoir judiciaire à attendre que le Chef de l'Etat, après avis du Conseil d'Etat, ait prononcé que le juge pouvait ou non poursuivre l'affaire.

» En 1821, nous avons eu l'arrêté sur les conflits du Roi Guillaume, qui prévoyait le même système. C'était alors le gouverneur qui opposait l'exception.

» Or, c'est pour mettre fin à cette situation que l'article 106 a été inséré dans la Constitution. Lorsque l'on a proposé au Pouvoir législatif la traduction qui allait avoir force de loi, on s'est écarté de la traduction officieuse qui existait auparavant.

» Vroeger was de tekst zo, dat het ging over conflicten van bevoegdheid tussen de administratieve rechter en de gewone rechter. Men heeft doen opmerken dat het niet ging tussen de administratieve rechter en de gewone rechter, maar wel tussen de administratie, behorende tot de uitvoerende macht en de rechterlijke macht.

» U zult begrijpen dat in het geval dat ons is voorgelegd, het geenszins gaat over een conflict dat eventueel zou kunnen bestaan tussen de administratie aan de ene kant en de rechterlijke macht aan de andere kant. Het gaat uitsluitend over een conflict dat zou kunnen bestaan tussen twee maatregelen, beide uitgaande van dezelfde macht, nl. de wetgevende macht. »

Deze conflicten van attributie hebben dan ook, volgens uw Commissie, geen uitstaans met de bevoegdheidsconflicten welke, naar aanleiding van de invoering van de cultuurautonomie, kunnen ontstaan tussen twee of drie wetgevende lichamen, het Parlement enerzijds en de twee cultuurraden anderzijds.

Zij is anderzijds de mening toegedaan dat de verwijzing naar artikel 106 van de Grondwet geen oplossing kan inhouden voor het probleem van de bevoegdheidsconflicten waarmede de wetgever thans geconfronteerd is.

Bovendien trekt een commissaris de bijzondere aandacht op het feit dat, overeenkomstig artikel 28 van de Grondwet, alleen de Wetgevende Macht een authentieke uitlegging van de wetten kan geven. En dat het niet in de bedoeling ligt het land te begiftigen met een constitutioneel Hof maar integendeel dit grondwettelijk prerogatief van het Parlement integraal te handhaven.

Uitgaande van deze principiële stelling licht de commissaris de algemene structuur toe van het ontwerp 399, enerzijds met de preventieve bedoeling conflictsituaties te vermijden, anderzijds met de curatieve bedoeling bestaande conflicten, met inbegrip van geschillen die als prejudiciële geschillen rijzen bij de rechtsbedeling, te regelen in de geest van het bepaalde in artikel 28 van de Grondwet.

Een commissaris onderstreept hierbij dat, volgens het huidige artikel 20 van het ontwerp, in geval van regelingsarrest dat stilzwijgend door het Parlement aanvaard is geworden, de Koning bij de Wetgevende Kamers of bij de betrokken cultuurraad, naargelang van het geval, een ontwerp van wet of van decreet zal indienen waarbij de bepalingen die door het regelingsarrest zullen aangevochten worden, hetzij opgeheven hetzij in overeenstemming zullen gebracht worden met dit arrest.

Deze bepaling heeft een algemene draagwijdte zodat zij ook kan aangewend worden wanneer het regelingsarrest gevelde wordt op een door een rechtscollege overgezonden prejudicieel geschil.

De in de brief voorkomende verwijzing naar artikel 177 van het Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap heeft uw Commissie in de gelegenheid gesteld eraan te herinneren dat het door haar uitgewerkt stelsel inzake de regeling van het in artikel 14 bedoelde prejudiciële geschil sterk aanleunt bij het stelsel dat in het Verdrag van Rome werd vastgelegd.

» L'ancien texte était libellé de telle façon qu'il s'agissait de conflits de compétence entre le juge administratif et le juge ordinaire. On a fait observer qu'il ne s'agissait pas d'un conflit entre le juge administratif et le juge ordinaire, mais bien entre l'administration, relevant du Pouvoir exécutif, et le Pouvoir judiciaire.

» Vous comprendrez que, dans le cas qui nous est soumis, il ne s'agit nullement d'un conflit éventuel entre l'administration, d'une part, et le Pouvoir judiciaire, d'autre part. Il s'agit exclusivement d'un conflit éventuel entre deux mesures, émanant toutes deux du même pouvoir, en l'occurrence le Législatif. »

Votre Commission estime dès lors que ces conflits d'attribution son étrangers aux conflits de compétence qui peuvent naître à l'occasion de l'instauration de l'autonomie culturelle, entre deux ou trois organes législatifs, le Parlement, d'une part, et les deux conseils culturels, de l'autre.

Par ailleurs, votre Commission est d'avis que la référence à l'article 106 de la Constitution n'est pas de nature à résoudre le problème des conflits de compétence auquel le législateur se trouve confronté à présent.

En outre, un commissaire attire l'attention toute spéciale sur le fait qu'aux termes de l'article 28 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif. Et qu'on n'entend nullement doter le pays d'une Cour constitutionnelle, mais au contraire de maintenir intégralement cette prérogative constitutionnelle du Parlement.

A partir de cette position de principe, l'intervenant commente la structure générale du projet 399, dont, d'une part, le but préventif est d'éviter les situations conflictuelles et, d'autre part, le but curatif est de régler, dans l'esprit de l'article 28 de la Constitution, les conflits existants, y compris les questions préjudicielles qui surgissent dans l'administration de la justice.

Un membre souligne à cet égard que, conformément à l'article 20 actuel du projet, lorsqu'un arrêt de règlement a été admis tacitement par le Parlement, le Roi présentera aux Chambres législatives ou au Conseil culturel compétent, selon le cas, un projet de loi ou de décret tendant à l'abrogation des dispositions attaquées par l'arrêt de règlement ou à leur mise en concordance avec celui-ci.

Comme cette disposition a une portée générale, elle est également applicable lorsque l'arrêt de règlement est prononcé sur une question préjudicielle transmise par une juridiction.

Le fait que la lettre se réfère à l'article 177 du Traité instituant la Communauté économique européenne a fourni à votre Commission l'occasion de rappeler que le système qu'elle avait élaboré en ce qui concerne le règlement des questions préjudicielles visées à l'article 14 s'inspire étroitement de celui qui a été établi par le Traité de Rome.

Wanneer men de instelling van de Europese Economische Gemeenschap stelt naast de invoering van de cultuurautonomie, ontdekt men een zekere overeenstemming doordat in beide gevallen, ten overstaan van de bepalingen van onze Grondwet van vóór de herziening, een deel van de wetgevende macht wordt overgedragen : in het ene geval aan een supranationale instelling, in het andere aan de cultuurraden.

In beide gevallen is de eventualiteit van bevoegdheidsconflicten, zij het dan ook van een gans verschillende aard, ten minste in potentie aanwezig : in het ene geval heeft men hiertoe het Internationaal Hof van Justitie opgericht; in het andere moest eveneens een onafhankelijk rechtscollege belast worden met het onderzoek en de beslechting van bevoegdheidsconflicten van een andere aard.

Men kan het natuurlijk oneens zijn omtrent de structuur die daarvoor door de Regering en door uw Commissie bedacht werd. In de loop van de bespreking in uw Commissie werden overigens bepaalde andere structuren vooruitgezet, maar zeker is dat men in het een en het ander geval te doen heeft met een noodzakelijke aanpassing van onze instellingen ingevolge de fundamentele evolutie zowel op nationaal als op internationaal plan die tijdens de herziening van de Grondwet in teksten werd vastgelegd. Uw Commissie heeft een inspanning gedaan om die innovaties tot stand te brengen in de geest van onze grondwettelijke en publiekrechtelijke regelen en tradities.

4° De suggestie betreffende de organisatie van een legislatief référé.

De besprekingen welke in de schoot van uw Commissie hebben plaatsgevonden omtrent de in het schrijven van de korpsoversten van het Hof van Cassatie aangehaalde bezwaren tegen het voorleggen door dit Hof aan de bijzondere afdeling van de Raad van State van de in artikel 14 bedoelde prejudiciële geschillen, hebben uitgewezen dat uw Commissie vrij algemeen van gevoelen was dat deze bezwaren tot op een zekere hoogte gegrond voorkomen. Om ze te verhelpen werden in de loop van de discussie van diverse zijden suggesties gedaan die echter in meerdere of mindere mate afwijken van het stelsel dat door uw Commissie voor de beslechting van de bedoelde prejudiciële kwesties reeds aanvaard is.

Ondermeer werd gesuggereerd de oprichting hetzij van een Constitutioneel Hof hetzij van een nieuw onafhankelijk rechtscollege, waarvan de structuur nauw zou aanleunen bij die bedoeld in het besproken ontwerp doch zou los staan van de Raad van State.

Hiertegen werden ernstige bezwaren geopperd : in beide gevallen zou de verwezenlijking van deze suggesties een grondige omwerking betekenen van het ontwerp; waarvoor geen tijd beschikbaar is. Bovendien werd de formule van de oprichting van een speciale afdeling bij de Raad van State weerhouden omdat men aldus kan beschikken over de bestaande infrastructuur van dit rechtscollege o.m. de diensten van het auditoraat en van de griffie, alsmede de documentatiedienst.

Une comparaison entre l'institution de la Communauté économique européenne et l'instauration de l'autonomie culturelle permet de découvrir une certaine analogie du fait que, dans les deux cas, il y a transfert partiel du pouvoir législatif par rapport aux dispositions de notre Constitution telle qu'elle existait avant la révision : dans le premier, il s'agit d'un transfert à un organisme supranational; dans le second, aux conseils culturels.

Chaque fois, l'éventualité de conflits de compétence existe, tout au moins potentiellement, encore que ces conflits soient d'un ordre tout différent : dans le premier cas, on a créé pour les régler la Cour internationale de Justice; dans le second, il fallait également charger une juridiction indépendante de l'examen et du règlement de conflits de compétence d'une autre nature.

On peut évidemment différer d'avis sur la structure imaginée à cette fin par le Gouvernement et par votre Commission. D'ailleurs, au cours des discussions en Commission, des commissaires ont proposé d'autres structures, mais il est certain que, dans l'un et l'autre cas, l'on se trouve devant la nécessité de réadapter nos institutions en fonction de l'évolution fondamentale, sur le plan tant national qu'international, qui a été consacrée par des textes au cours de la révision de la Constitution. Votre Commission s'est efforcée de réaliser ces innovations dans l'esprit des règles et traditions de notre Constitution et de notre droit public.

4° La suggestion tendant à organiser un référé législatif.

Les discussions qui se sont déroulées au sein de votre Commission à propos des objections formulées dans la lettre des Chefs de corps de la Cour de cassation contre l'obligation pour celle-ci de soumettre à la section spéciale du Conseil d'Etat les questions préjudicielles visées à l'article 14, ont fait apparaître qu'au sentiment assez général des commissaires, ces objections étaient fondées jusqu'à un certain point. En réponse à ces objections, des suggestions ont été faites de divers côtés au cours du débat, suggestions qui dérogeaient toutefois dans une mesure plus ou moins large au système déjà adopté par votre Commission en vue du règlement desdites questions préjudicielles.

Il a été suggéré notamment de prévoir la création soit d'une Cour constitutionnelle, soit d'une juridiction indépendante dont la structure serait très proche de celle inscrite dans le projet, mais qui n'aurait aucun lien avec le Conseil d'Etat.

Ces suggestions ont suscité de graves objections; en effet, dans l'un et l'autre cas, leur réalisation nécessiterait un remaniement profond du projet, auquel il serait impossible de procéder, faute de temps. En outre, la solution consistant à créer une section spéciale au Conseil d'Etat a été retenue parce qu'elle permettrait de disposer de l'infrastructure existante, et notamment des services de l'auditorat et du greffe ainsi que du service de documentation.

Verder zal de afdeling preventief ingeschakeld worden om bevoegdheidsconflicten te voorkomen en het kwam dan normaal en logisch voor dat dezelfde afdeling zich zou bezighouden met het onderzoek van gerezen bevoegdheidsconflicten en de beslechting ervan onder het uitdrukkelijk voorbehoud nochtans dat het laatste woord blijft bij het Parlement.

Een lid onderstreept trouwens het experimenteel karakter van de door het ontwerp 399 bepaalde structuur. Vanzelfsprekend kan die steeds gewijzigd worden door een andere wet wanneer zou blijken dat zij niet zou beantwoorden aan de gestelde verwachtingen.

Na een uitvoerige bespreking van deze suggesties sprak uw Commissie zich uiteindelijk uit tegen het weer in discussie stellen van de grondbeginselen waarop het stelsel van het ontwerp 399, zoals het door uw Commissie gewijzigd werd, berust en wel met 11 tegen 2 stemmen bij 2 onthoudingen.

Doch terzelfder tijd werd de wenselijkheid vooropgesteld een oplossing te vinden voor de gerezen moeilijkheid. Hierbij werd nochtans opgemerkt dat deze moeilijkheid beperkt blijkt te zijn in haar omvang, daar het slechts zelden zal voorvallen dat een prejudicieel geschil voor het eerst zal opgewoerpen worden vóór het Hof van Cassatie.

Niettemin wordt er gezocht naar een aanvaardbare oplossing en in dit verband wordt een onderzoek gewijd aan de suggestie betreffende de organisatie van een « legislatief référé ».

In dit verband lijkt het niet zonder belang, om elk misverstand te vermijden, het begrip « legislatief référé » nauwkeurig te situeren in ons constitutioneel recht. In het werk van P. Wigny « Droit constitutionnel » leest men daarover onder hoofdstuk VIII : « Le pouvoir législatif — §§ Interprétation des lois », wat volgt :

« A. Beginselen.

395. De rechter moet de wet uitleggen om ze correct toe te passen. Maar hij verricht slechts gedeeltelijk werk. In de eerste plaats is het hem verboden bij wege van algemene en als regel geldende beschikking uitspraak te doen (B.W. art. 5). Hij mag slechts uitspraak doen in de zaak die hem is voorgelegd. Ten tweede en bij wijze van gevolg doet hij slechts uitspraak over reeds bestaande rechtstoestanden. Met andere woorden zijn uitlegging is van bijzondere aard en komt slechts achteraf.

Iets anders zou een authentieke uitlegging zijn. Deze zou gelden voor alle problemen en voor de toekomst. Men zou aldus de wet zelf nader omschrijven. Dit mag alleen de wetgever doen.

B. Belgisch positief recht.

396. De grondwetgever heeft deze bevoegdheid voorbehouden voor de wetgever zelf (Grondw., art. 28). Het is aan de opsteller van de wetten dat men kan vragen om de juiste betekenis van een oude twijfelachtige of dubbelzinnige bepaling nader te omschrijven in een nieuwe tekst.

De plus, cette section serait appelée à intervenir préventivement pour éviter des conflits de compétence et il a donc paru normal et logique que ce soit elle qui ait à s'occuper de l'examen et du règlement des conflits existants, sous la réserve expresse toutefois que le dernier mot reste au Parlement.

Un membre a d'ailleurs souligné le caractère expérimental de la structure prévue par le projet 399. Il va de soi que celle-ci pourra toujours être modifiée par une autre loi, si elle devait s'avérer inefficace.

Après un examen approfondi de ces suggestions, votre Commission s'est finalement opposée, par 11 voix contre 2 et 2 abstentions, à la remise en question des principes fondamentaux sur lesquels repose l'économie du projet 399 tel qu'elle l'avait modifié.

Mais en même temps, un membre a souligné l'opportunité de trouver une solution à la difficulté qui avait surgi. On a cependant fait observer que cette difficulté paraît limitée quant à son ampleur, étant donné qu'il arrivera rarement qu'une question préjudicielle soit soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation.

Néanmoins, la Commission s'est efforcée de trouver une solution acceptable, et dans cet ordre d'idées, elle a examiné la suggestion tendant à organiser un « référé législatif ».

A cet égard, il ne paraît pas dépourvu d'intérêt, pour écarter tout malentendu, de situer avec précision la notion de « référé législatif » dans notre droit constitutionnel. L'ouvrage « Droit constitutionnel » de P. Wigny dit à ce sujet au chapitre VIII : « Le pouvoir législatif — §§ Interprétation des lois » :

« A. Principes.

395. Le juge doit interpréter la loi pour l'appliquer correctement. Mais son œuvre n'est que partielle. D'abord, il lui est interdit de prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires (Code civ., art. 5). Il ne peut que juger la cause qui lui est présentée. Ensuite, et par voie de conséquence, il ne statue que sur des situations juridiques déjà existantes. En d'autres termes, son interprétation a un caractère à la fois particulier et postérieur.

Tout autre serait une interprétation authentique. Celle-ci s'appliquerait à toutes les espèces et vaudrait pour l'avenir. C'est la loi elle-même qui serait précisée. Seul le législateur peut le faire.

B. Droit positif belge.

396. Le constituant a réservé cette compétence au législateur lui-même (Const., art. 28). C'est à l'auteur des lois que l'on peut demander de préciser par un texte nouveau le sens exact d'une disposition ancienne douteuse ou équivoque.

Wat betreft de toepassing van artikel 28 van de Grondwet werden in België achtereenvolgens twee systemen aangevend.

Ten eerste heeft de wet van 4 augustus 1832, in artikelen 23 tot 25, de verwijzing naar de Wetgevende Macht ingesteld. Wanneer tussen het Hof van Cassatie en de rechtbank waarnaar de zaak was verwezen, een conflict ontstond nopens de uitlegging van een wet, deed het Hof van Cassatie uitspraak in verenigde kamers en indien het de uitspraak van de eerste rechter een tweede maal verbrak, was er aanleiding tot een authentieke uitlegging. Men vroeg dan aan de wetgever zelf om de draagwijdte van een bepaling waarover de rechterlijke macht verdeeld was, nader te omschrijven.

Deze procedure werd verscheidene malen toegepast met name door de wet van 28 april 1850 tot uitlegging van de artikelen 1322 en 1328 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de onderhandse akten.

Deze regeling werd terecht gecritiseerd. Is het aannemelijk de afloop van een reeds aanhangig proces afhankelijk te stellen van de beslissing van een politieke vergadering? Dit lijkt in strijd te zijn met de scheiding van de machten en de onafhankelijkheid van de rechtsprekende lichamen.

Daarom heeft de wet van 7 juli 1865 (art. 1 tot 4) de verwijzing naar de Wetgevende Macht afgeschaft. Op die wijze heeft de Rechterlijke Macht haar volledige onafhankelijkheid terugverkregen.

Sindsdien is beslist dat het tweede arrest van het Hof van Cassatie in verenigde kamers geweest, de tweede rechtbank waarnaar de zaak wordt verwezen ten gronde bindt. Deze rechtbank moet de uitlegging van de wet aanvaarden, zoals zij tweemaal in dezelfde zin door het Hof van Cassatie is gegeven.

Kan men beweren dat de wet van 1865 in strijd is met artikel 28 van de Grondwet? Zij verleent immers aan het Hof van Cassatie de bevoegdheid om een authentieke uitlegging te geven die bindend is voor de feitenrechter. Maar deze authentieke uitlegging heeft slechts een bijzondere betekenis. Bovendien wordt de Wetgevende Macht niet beroofd van het gezag dat artikel 28 haar toekent. Niets belet haar een interpretatieve wet met algemene draagwijdte tot stand te brengen (wet van 7 juli 1865, art. 5). »

**

Volgens de meerderheid van de Commissie rijst tegen het door de auteurs van het meervernoomd schrijven voorgesteld « référé législatif » dus het ernstig bezwaar dat het destijds formeel uit ons publiekrecht verwijderd werd en dat er klaarblijkelijk geen afdoende redenen voorhanden zijn om, ter gelegenheid van de gerezen beperkte moeilijkheid, het terug in te voeren met al de bezwaren daaraan verbonden.

Een commissaris laat hierbij opmerken dat het Hof van Cassatie, dat voor het eerst kennis neemt van een door de partijen opgeworpen prejudiciële kwestie als bedoeld in artikel 14 van dit ontwerp, over de mogelijkheid beschikt om het vonnis in laatste aanleg gewezen en waarop het cassatieberoep slaat, te verbreken en de zaak te verzenden naar een

Pour l'application de l'article 28 de la Constitution, deux systèmes ont été successivement employés en Belgique.

D'abord, la loi du 4 août 1832, par ses articles 23 à 25, a institué le référé législatif. Lorsque sur l'interprétation d'une loi un conflit opposait la Cour de cassation et la juridiction de renvoi, la Cour suprême statuait toutes chambres réunies et si elle cassait une seconde fois la décision des premiers juges, il y avait matière à interprétation authentique. On demandait au législateur lui-même de préciser la portée d'une disposition qui divisait le monde judiciaire.

Cette procédure a été plusieurs fois appliquée, notamment lors de la loi du 28 avril 1850 interprétant les articles 1322 et 1328 du Code civil qui sont relatifs aux actes sous seing privé.

Ce système a été à juste titre critiqué. Est-il admissible de faire dépendre le sort d'un procès déjà engagé de la décision d'une assemblée politique? Ceci paraît contraire à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance des corps qui rendent la justice.

Voilà pourquoi la loi du 7 juillet 1865 (art. 1^{er} à 4) a supprimé le référé législatif. Ainsi le Pouvoir judiciaire a retrouvé la plénitude de son indépendance.

Il a été décidé depuis lors que le second arrêt de cassation rendu chambres réunies lie au fond la seconde juridiction de renvoi. Celle-ci doit admettre l'interprétation de la loi telle qu'elle a été deux fois établie dans le même sens par la Cour de cassation.

Peut-on prétendre que la loi de 1865 est contraire à l'article 28 de la Constitution? En effet, elle accorde à la Cour de cassation le pouvoir de donner une interprétation authentique qui s'impose au juge du fond. Mais cette interprétation authentique n'a qu'une portée particulière. Au surplus, le Pouvoir législatif n'est pas dépouillé de l'autorité que lui donne l'article 28. Rien ne l'empêche d'établir une loi interprétative de portée générale (loi du 7 juillet 1865, art. 5). »

**

Aux yeux de la majorité de la Commission, le « référé législatif » proposé par les auteurs de la lettre se heurte donc à cette objection grave que celui-ci a été, à l'époque, formellement écarté de notre droit public et qu'il n'existe manifestement aucune raison péremptoire de le rétablir, avec tous les inconvénients qui en résulteraient, à l'occasion de la difficulté limitée qui a surgi.

Un commissaire fait observer que la Cour de cassation, lorsqu'elle connaît pour la première fois d'une question préjudicielle soulevée par les parties, au sens de l'article 14 du projet, peut casser le jugement rendu en dernier ressort et qui fait l'objet du pourvoi en cassation, et renvoyer l'affaire devant une autre juridiction compétente, laquelle sera alors

andere bevoegd rechtscollege dat dan verplicht is de kwestie te onderwerpen aan de afdeling Bevoegdheidsconflicten overeenkomstig artikel 14, derde lid.

Tegen dit voorstel wordt als bezwaar ingebracht dat in de voorgestelde procedure het Hof van Cassatie als rechter over het bevoegdheidsconflict schijnt op te treden, hetgeen ongetwijfeld niet wenselijk voorkomt vanwege de politieke aspecten aan dergelijke conflicten verbonden.

Hierop wordt geantwoord dat het Hof van Cassatie de verbreking zou kunnen steunen op de « mogelijkheid van conflict ». Doch ook hiertegen worden bezwaren uitgebracht.

Nog wordt voorgesteld dat het Hof van Cassatie zitting houdend met verenigde kamers zelf zou uitspraak doen over de prejudiciële geschillen die het eerst tijdens de cassatieprocedure worden opgeworpen. Doch dit voorstel zou als gevolg kunnen hebben dat het Hof van Cassatie rechtstreeks zou betrokken worden bij bevoegdheidsconflicten welke onvermijdelijk een politieke inslag hebben en welke in laatste instantie enkel door de Wetgevende Macht kunnen opgelost worden, zodat het niet denkbeeldig is dat er strijdigheid zou kunnen ontstaan tussen standpunten van rechterlijke en wetgevende macht.

Ten slotte blijkt er, in de schoot van uw Commissie, algemene instemming te bestaan over navolgende principiële oplossing: het Hof van Cassatie zou ingeval het kennis krijgt van een bevoegdheidsconflict dat voor het eerst tijdens de cassatieprocedure als prejudiciële kwestie wordt opgeworpen, deze kwestie niet moeten verzenden naar de afdeling Bevoegdheidsconflicten bij de Raad van State, doch integendeel ze rechtstreeks verzenden voor beslissing aan de Wetgevende Kamers.

III. Nieuwe amendementen.

Ter gelegenheid van de terugzending van het ontwerp naar de Commissie en van de bespreking van het meervernoemd schrijven van de Korpsoversten van het Hof van Cassatie is gebleken dat de door de Commissie uitgewerkte en goedgekeurde teksten zouden kunnen aangevuld en verduidelijkt worden op enkele punten.

1° *Toevoeging van een laatste lid bij artikel 14.*

Een lid betoogt dat de procedure in verband met de door dit ontwerp bedoelde prejudiciële kwestie een schorsend karakter heeft in deze zin dat de verzending door een rechtscollege naar de afdeling Bevoegdheidsconflicten van de Raad van State de rechterlijke procedure ten gronde opschort.

Ofschoon men het ermee eens is dat dit vanzelf spreekt en er in het verslag over het ontwerp reeds melding van werd gemaakt, meent het lid dat het verkieslijker zou zijn aan dit punt een uitdrukkelijke tekst te wijden.

De Commissie is dit standpunt bijgetreden in deze zin dat een laatste lid aan artikel 14 zal toegevoegd worden waarbij bepaald wordt dat de beslissingen tot verwijzing zowel de procedure als de verjaring opschorten.

tenuue de soumettre la question à la section des conflits de compétence, conformément à l'article 14, 3^e alinéa.

A cette suggestion un membre objecte que, dans la procédure proposée, la Cour de cassation semble intervenir en tant que juge du conflit de compétence, ce qui, sans aucun doute, paraît inopportun en raison des aspects politiques inhérents à ces conflits.

A quoi il est répondu que la Cour de cassation pourrait fonder la cassation sur la « possibilité de conflit ». Mais cette idée se heurte elle aussi à des objections.

Un autre membre encore propose que la Cour de cassation, siégeant chambres réunies, statue elle-même sur les questions préjudicielles soulevées pour la procédure en cassation. Mais dans ce cas, la Cour de cassation pourrait se trouver impliquée directement dans des conflits de compétence qui ont inévitablement une coloration politique et qui ne peuvent être résolus en dernier ressort que par le Pouvoir législatif, de sorte qu'il n'est nullement imaginaire qu'une contradiction puisse naître entre les points de vue respectifs du Pouvoir judiciaire et du Pouvoir législatif.

Finalemeut, un accord se dégage au sein de votre Commission sur la solution de principe suivante: la Cour de cassation, au cas où elle aurait à connaître d'un conflit de compétence soulevé pour la première fois à titre de question préjudicielle, au cours de la procédure en cassation, ne devrait pas renvoyer cette question devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, mais au contraire la déférer directement aux Chambres législatives pour décision.

III. Nouveaux amendements.

A l'occasion du renvoi du projet à la Commission et de la discussion de la lettre des Chefs de corps de la Cour de cassation, il est apparu que le texte élaboré et adopté par la Commission pourrait être complété et précisé sur certains points.

1° *Adjonction d'un dernier alinéa à l'article 14.*

Un membre fait valoir que la procédure relative aux questions préjudicielles visées par le projet a un caractère suspensif en ce sens que le renvoi par une juridiction à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat suspend la procédure judiciaire au fond.

Bien que l'on s'accorde à reconnaître que c'est là une chose évidente et que le rapport sur le projet en fait déjà mention, l'intervenant croit qu'il serait préférable d'y consacrer un texte explicite.

La Commission s'est ralliée à ce point de vue, en ce sens que l'article 14 sera complété par un dernier alinéa, prévoyant que les décisions de renvoi suspendent aussi bien la procédure que la prescription.

In dit verband preciseert een lid dat die schorsing ingaat bij de beslissing tot verwijzing en voortduurt totdat de zaak terug voor de rechter ten gronde komt. Tevens zal men vermelden dat deze beslissingen niet vatbaar zijn voor enig beroep, in de ruime zin van dit begrip (verzet, hoger beroep, cassatieberoep, beroep bij de Raad van State, enz.).

Hierna ontstaat een vrij omstandige discussie omtrent de vraag of de prejudiciële geschillen, zoals bedoeld in artikel 14, kunnen opgeworpen worden in kortgeding.

De tekst van artikel 14 is zeer ruim gesteld: « die haar door de hoven en rechtbanken of door elk ander rechtscollege worden onderworpen ». Onder dit laatste begrip valt ook de President van de Rechtbank zetelend in kortgeding.

Een commissaris merkt hierbij op dat de bevelschriften in kortgeding steeds een voorlopig karakter hebben.

Een ander commissaris is de mening toegedaan dat er buiten het kortgeding nog een aantal andere procedures zijn die dezelfde vraag doen rijzen, b.v. de onteigeningsprocedure, de beslissingen door de President van de Rechtbank getroffen op grond van artikel 221 van het Burgerlijk Wetboek, enz.

Ten slotte stelt men zich akkoord op een meer algemene tekst die alle aangehaalde gevallen omvat en uitgaat van de beschouwing dat de wet zelf in bepaalde gevallen de voorlopige uitvoering oplegt zoals b.v. in de procedure van kortgeding het geval is.

Een andere commissaris onderstreept dat het in geen geval mogelijk kan zijn dat de rechter een zaak verwijst, maar desondanks een vonnis velt over de grond van die zaak.

Volgende tekst wordt hierop ter stemming gelegd:

« Tenzij de wet de voorlopige uitvoering oplegt schort de beslissing tot verwijzing de procedure en de verjaring op. Zij is niet vatbaar voor beroep ».

Deze tekst wordt goedgekeurd met 12 stemmen bij 3 onthoudingen.

2° Invoeging van een nieuw artikel 20.

Onder verwijzing naar hetgeen in dit verslag werd neergeschreven in verband met de bespreking van punt 4 van het schrijven van de Korpsoversten van het Hof van Cassatie bleek uw Commissie gewonnen voor het beginsel, eventuele prejudiciële geschillen die voor het eerst zouden opgeworpen worden vóór het Hof van Cassatie rechtstreeks te laten verwijzen door dit Hof naar de Wetgevende Kamers.

De Commissie was het er echter over eens dat men hier staat voor eerder uitzonderlijke gevallen. Normaal immers zullen de partijen de prejudiciële geschillen hebben opgeworpen in eerste aanleg of in hoger beroep.

Het geval zal zich meestal voordoen in strafzaken doch ook in burgerlijke zaken kan het gebeuren dat de partijen het middel niet hebben ontdekt of niet hebben ingeroepen en het de rechter eveneens ontgaan is. Het cassatieberoep kan

A cet égard, un membre précise que cette suspension prend cours au moment de la décision de renvoi et qu'elle se prolonge jusqu'au moment où l'affaire revient devant le juge du fond. Le texte portera également que ces décisions ne sont pas susceptibles de recours, au sens large du terme (opposition, appel, pourvoi en cassation, recours au Conseil d'Etat, etc.).

Après quoi une discussion assez longue s'engage sur la question de savoir si les questions préjudicielles visées à l'article 14 peuvent être soulevées en référé.

Le texte de l'article 14 est conçu de façon très large: « qui lui sont soumis par les cours et tribunaux ou par toute autre juridiction ». Cette dernière notion inclut également le Président du Tribunal siégeant en référé.

Un commissaire souligne à ce propos que les ordonnances en référé ont toujours un caractère provisoire.

Un autre membre estime qu'en dehors du référé, il existe un certain nombre d'autres procédures qui soulèvent la même question, par exemple la procédure d'expropriation, les décisions prises par le président du tribunal en vertu de l'article 221 du Code civil, etc.

Finalement, la Commission s'est ralliée à un texte plus général qui englobe tous les cas cités et qui part de la considération que la loi elle-même prescrit dans certains cas l'exécution provisoire, par exemple dans la procédure de référé.

Un autre commissaire souligne qu'il doit en tout cas être exclu que le juge qui renvoie une affaire, prononce néanmoins un jugement sur le fond de cette affaire.

Le texte suivant est ensuite mis aux voix:

« Sauf dans les cas où la loi prescrit l'exécution provisoire, la décision de renvoi suspend la procédure et la prescription. Elle n'est pas susceptible de recours. »

Ce texte est adopté par 12 voix et 3 abstentions.

2° Insertion d'un article 20 (nouveau).

Se référant à ce qui est dit dans le présent rapport au sujet de la discussion du point 4 de la lettre des Chefs de corps de la Cour de cassation, votre Commission s'est ralliée au principe que d'éventuelles questions préjudicielles qui seraient soulevées pour la première fois devant la Cour de cassation soient directement renvoyées par cette Cour aux Chambres législatives.

La Commission a cependant admis qu'il s'agit ici de cas plutôt exceptionnels. En effet, les parties auront normalement soulevé les questions préjudicielles en première instance ou en appel.

Le cas se produira le plus souvent en matière pénale, mais il se peut aussi que dans des affaires civiles, les parties n'aient pas découvert ou n'aient pas invoqué le moyen et que celui-ci ait échappé au juge. Le pourvoi en cassation

in die gevallen de prejudiciële geschillen voor het eerst opwerpen.

De meerderheid van de Commissie is de mening toegedaan dat het Hof van Cassatie zelf niet mag uitspreken over dergelijke kwestie vanwege het risico een arrest van het Hoogste Gerechtshof door de Wetgevende Kamers te zien vernietigen, hetgeen strijdig zou zijn met het principe van de scheiding der machten.

Een lid erkent dat deze oplossing voorkeur verdient boven die waardoor het gevaar zou ontstaan dat het Opperste Gerechtshof een van haar arresten onderworpen zou zien aan de censuur van de Wetgevende Kamers, maar meent ze toch niet te kunnen goedkeuren. Immers, zo verklaart hij, het is volstrekt in strijd met de beginselen van ons publiekrecht, en vooral van onze rechterlijke organisatie, dat de uitspraak in een bepaald geschil aan het Parlement zou worden opgedragen.

Volgens de voorgestelde tekst zou het Hof een tussentijdig arrest vellen waarbij het bestaan van een prejudicieel geschil geconstateerd wordt en ze voor beslissing verwezen wordt naar de Wetgevende Kamers. Vanzelfsprekend kunnen deze het onderzoek van de kwestie toevertrouwen aan de afdeling Bevoegdheidsconflicten indien dat wenselijk of nuttig blijkt.

Ten slotte wisselt de Commissie van gedachten omtrent de meest geschikte plaats om het desbetreffend amendement in te lassen.

Ten einde zo weinig mogelijk wijzigingen aan de bestaande teksten te moeten brengen, stelt uw verslaggever voor het amendement in te lassen na artikel 19 van de door de Commissie goedgekeurde tekst en wel als een nieuw artikel 20, terwijl de thans bestaande artikelen 20, 21, 22 en 23 in hun nummering één plaats zouden opschuiven.

Hierbij de voorgestelde tekst :

« Artikel 20. — Wanneer een prejudicieel geschil, als bedoeld in artikel 14, voor het eerst voor het Hof van Cassatie wordt opgeworpen, hetzij door de partijen, hetzij ambtshalve, zendt het Hof de kwestie voor beslissing over aan de Wetgevende Kamers.

» Dit verzoek schorst de loop van de verjaring.

» De beslissing van de Wetgevende Kamers heeft uitwerking vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsbald* ».

Dit amendement wordt aangenomen met eenparigheid, op 2 onthoudingen na.

Ingevolge deze toevoeging zou het wellicht aanbeveling verdienen ook het huidig artikel 21 in fine aan te vullen als volgt : « of in overeenstemming wordt gebracht hetzij met het regelingsarrest hetzij met de beslissing van de Wetgevende Kamers, bedoeld in artikel 20 ».

Dit amendement wordt aangenomen met eenparigheid op 3 onthoudingen na.

3° Volgend amendement wordt bij artikel 15 van de tekst van de Commissie ingediend :

peut, dans ces cas, soulever pour la première fois les questions préjudicielles.

La majorité des commissaires sont d'avis que la Cour de cassation ne peut pas se prononcer elle-même sur une telle question en raison du risque de voir annuler, par les Chambres législatives, un arrêt de la Cour suprême, ce qui serait contraire aux principes de la séparation des pouvoirs.

Un membre, tout en reconnaissant que cette solution est préférable à celle qui exposerait la Cour suprême à voir un de ses arrêts soumis à la censure des Chambres législatives, estime cependant ne pouvoir l'approuver : en effet, explique-t-il, il est absolument contraire aux principes de notre droit public, et spécialement de notre organisation judiciaire, de permettre au Parlement de se prononcer dans un litige déterminé.

Suivant le texte proposé, la Cour prononcerait donc un arrêt interlocutoire constatant l'existence d'une question préjudicielle en la transmettant pour décision aux Chambres législatives. Il est évident que celles-ci peuvent confier l'examen de la question à la section des conflits de compétence, si cela s'avère souhaitable ou utile.

La Commission procède ensuite à un échange de vues au sujet de l'endroit où il convient d'insérer cet amendement.

Afin d'apporter le moins possible de modifications aux textes existants, votre rapporteur propose d'insérer l'amendement à la suite de l'article 19 du texte adopté par la Commission et d'en faire un article 20 nouveau, tandis que les articles 20, 21, 22 et 23 reculeraient d'une unité dans la numérotation.

Voici donc le texte proposé :

« Article 20. — Lorsqu'une question préjudicielle telle que prévue à l'article 14 est soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation, soit par les parties, soit d'office, la Cour transmet la question pour décision aux Chambres législatives.

» Cette demande suspend le cours de la prescription.

» La décision des Chambres législatives produit ses effets le dixième jour qui suit la publication au *Moniteur belge* ».

Cet amendement est adopté à l'unanimité moins 2 abstentions.

En raison de cette modification, il se recommanderait peut-être de compléter l'article 21 par la disposition suivante : « ou à la mise en concordance de la disposition soit avec l'arrêt de règlement soit avec la décision des Chambres législatives, visée à l'article 20 ».

Cet amendement est adopté à l'unanimité moins 3 abstentions.

3° L'amendement suivant est proposé à l'article 15 du texte de la Commission :

« De regelingsarresten moeten worden uitgesproken binnen de drie maanden te rekenen van de dag waarop de vraag bij de afdeling Bevoegdheidsconflicten van de Raad van State werd aanhangig gemaakt. Zij hebben executoriële kracht... (ongewijzigd). »

Een lid vreest gevoelige vertraging in de afwikkeling van de rechtelijke procedures wanneer een prejudicieel geschil rijst.

Een aantal commissarissen betwisten de doelmatigheid van het stellen van een termijn zonder sanctie voor het vellen van de regelingsarresten.

Wel gaat iedereen erover akkoord dat de behandeling van die prejudiciële geschillen bij hoogdringendheid moet geschieden hetgeen des te meer voor de hand ligt daar een speciale afdeling van de Raad van State ermede gelast wordt. Eventueel kan de Koning hiertoe maatregelen treffen. Mits deze beschouwing in het verslag wordt opgenomen, wordt het amendement ingetrokken.

4° Door de Regering wordt een amendement ingediend op artikel 21 (in de nieuwe nummering 22) dat een gewijzigde tekst voorstelt voor het n° 1°. Deze tekst luidt als volgt :

« 1° het statuut vaststellen van de personeelsleden van de Rijksbesturen en Rijksdiensten die niet tot het algemeen bestuur behoren alsmede van de openbare diensten, die zij oprichten; zij kunnen eveneens de Koning machtigen dit te doen. »

De bedoeling van dit amendement is een zekere dubbelzinnigheid in de tekst van artikel 22 (nieuw art. 23) van het besproken ontwerp, vergeleken met de tekst van artikel 23, tweede lid van het wetsontwerp 400 op de cultuurraden, weg te nemen.

In beide teksten is er sprake van « het personeel », doch het gaat niet over hetzelfde personeel.

In het eerste geval wordt bedoeld personeel dat, naar aanleiding van de invoering van de cultuurautonomie, zou kunnen benoemd worden in instellingen met rechtspersoonlijkheid; in het tweede geval heeft men het over het personeel van de cultuurraden zelf.

In de voorgestelde tekst heeft de term « Algemeen Bestuur » de betekenis die hij heeft in artikel 66, tweede lid van de Grondwet. Rijksdiensten die niet behoren tot het Algemeen Bestuur zijn o.m. scholen, instituten en universiteiten.

Het onderwijzend personeel behoort niet tot het Algemeen Bestuur in tegenstelling tot de administratieve diensten van het Ministerie van Nationale Opvoeding.

Behoren er ook niet toe : wetenschappelijke instellingen, plantentuinen, het hydraulisch laboratorium, musea, enz.

Dit amendement werd goedgekeurd met eenparigheid van stemmen.

« Les arrêts de règlement sont prononcés dans les trois mois à compter du jour où la Section des Conflits de compétence du Conseil d'Etat a été saisie de la question. Ils acquièrent force exécutoire... (inchangé). »

Un membre craint qu'il n'en résulte un retard sensible dans le déroulement des procédures judiciaires lorsqu'une question préjudicielle vient à surgir.

Certains commissaires mettent en doute l'utilité de fixer un délai pour le prononcé d'arrêts de règlement si aucune sanction n'est prévue.

La Commission estime toutefois que l'examen de ces questions préjudicielles doit bénéficier de l'extrême urgence, ce qui est d'autant plus évident qu'une section spéciale du Conseil d'Etat s'en trouve chargée. Le Roi peut éventuellement prendre des mesures à cet effet. Moyennant mention de cette considération dans le rapport, l'amendement est retiré par son auteur.

4° A l'article 21 (22 dans la nouvelle numérotation), le Gouvernement propose un amendement visant à remplacer le texte du 1° par le texte suivant :

« 1° fixer le statut des membres du personnel des administrations et services de l'Etat ne relevant pas de l'administration générale ainsi que des services publics qu'ils créent; ils peuvent également autoriser le Roi à fixer ce statut. »

L'objet de cet amendement est d'éliminer une certaine équivoque dans le texte de l'article 22 (nouvel art. 23) du projet à l'examen, par rapport au texte de l'article 23, 2° alinéa, du projet 400 sur les conseils culturels.

Dans les deux textes, il est question du « personnel », mais ce personnel n'est pas le même.

Dans le premier cas, on vise le personnel qui pourrait être nommé, à l'occasion de l'instauration de l'autonomie culturelle, dans des institutions dotées de la personnalité juridique; dans le second cas, il s'agit du personnel des conseils culturels eux-mêmes.

Dans le texte proposé, le terme « Administration générale » est employé dans le sens qu'il a à l'article 66, 2° alinéa, de la Constitution. Les écoles, les instituts et les universités, notamment, sont des services de l'Etat qui ne font pas partie de l'Administration générale.

Le personnel enseignant n'appartient pas à l'Administration générale, au contraire des services administratifs du Ministère de l'Education nationale.

N'en font pas non plus partie : les institutions scientifiques, le jardin botanique, le laboratoire hydraulique, les musées, etc.

Cet amendement a été adopté à l'unanimité.

5° Tenslotte wordt door een lid voorgesteld een overgangsbepaling aan het einde van het ontwerp in te lassen met de bedoeling de stemming over de beide ontwerpen 399 en 400 praktisch te synchroniseren.

Volgens de indiener van het amendement zou de oprichting van taalgroepen in eerste instantie de oprichting van de cultuurraden moeten mogelijk maken alvorens andere punten aangevat worden waarvoor een speciale meerderheid in de Grondwet werd voorzien (bijv. art. 38bis).

Verschillende leden verklaren begrip te hebben voor deze motivering en gaan akkoord met het principe van de overgangsbepaling.

Een lid acht dit amendement evenwel ongrondwettig. De taalgroepen zijn zes maanden geleden ingesteld bij artikel 32bis en moeten kunnen functioneren in een hele reeks gevallen waarin vijf artikelen van de Grondwet voorzien. Het is de opdracht van de wetgever zo spoedig mogelijk nader te bepalen volgens welke criteria de parlementsleden ingedeeld worden bij een van beide taalgroepen opdat de grondwettelijke regels zonder verder verwijl toepassing vinden.

Het amendement zal de wil van de grondwetgever verlammen totdat er een latere wet wordt aangenomen.

In verband met de formulering van het amendement, waarop door een lid kritiek wordt uitgeoefend, stelt de Minister van Communautaire Betrekkingen voor de titel van ontwerp 400 als volgt te wijzigen : « Ontwerp van wet betreffende de bevoegdheid en werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap ».

Door te verwijzen naar deze tekst sluit men alle dubbelzinnigheid uit die zou kunnen ontstaan zijn na de beslissing van de Commissie uit de tekst van ontwerp 400 te verwijderen datgene wat betrekking heeft op de internationale culturele samenwerking waarvoor een bijzonder ontwerp van wet zal ingediend worden op grond van het te wijzigen artikel 68 van de Grondwet.

De tekst van het aldus aangepaste amendement luidt als volgt :

Overgangsbepaling.

« Artikel 25.

Zolang de wet betreffende de bevoegdheid en werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap niet in werking is getreden, is deze wet enkel toepasselijk wat betreft de stemmingswijze bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet ».

Dit amendement wordt goedgekeurd met eenparigheid min twee stemmen.

5° Un membre propose ensuite d'insérer une disposition transitoire in fine du projet, afin de synchroniser pratiquement le vote des deux projets 399 et 400.

L'auteur de l'amendement estime que la création des groupes linguistiques devrait en premier lieu permettre la mise en place des conseils culturels, avant que l'on passe à d'autres points pour lesquels la Constitution a prévu une majorité spéciale (par exemple l'art. 38bis).

Plusieurs membres déclarent comprendre cette motivation et marquent leur accord sur le principe de la disposition transitoire.

Un membre, cependant, estime que cet amendement est inconstitutionnel : les groupes linguistiques ont été créés il y a six mois par l'article 32bis et ils doivent pouvoir fonctionner dans toute une série de cas prévus par cinq articles de la Constitution. La mission du législateur est de préciser le plus tôt possible les critères d'appartenance à l'un ou à l'autre groupe linguistique, afin que les diverses règles constitutionnelles puissent être appliquées sans retard supplémentaire.

L'amendement aboutit à paralyser la volonté du Constituant jusqu'au vote d'une loi ultérieure.

Un membre ayant formulé des critiques à l'encontre de la rédaction de l'amendement, le Ministre des Relations communautaires propose de modifier comme suit l'intitulé du projet 400 : « Projet de loi relatif à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise ».

En renvoyant à ce texte, on exclut toute équivoque qui pourrait surgir postérieurement à la décision prise par la Commission de supprimer dans le texte du projet 400 tout ce qui a trait à la coopération culturelle internationale, laquelle fera l'objet d'un projet de loi distinct à déposer sur la base de l'article 68 de la Constitution, qui doit encore être modifié.

Le texte de l'amendement ainsi adapté est le suivant :

Disposition transitoire.

« Article 25.

Tant que la loi relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise ne sera pas entrée en vigueur, la présente loi s'appliquera uniquement au mode de votation prévu par l'article 59bis de la Constitution ».

Cet amendement est adopté à l'unanimité moins deux voix.

Het aldus opnieuw geamendeerd ontwerp wordt aangenomen met 6 stemmen tegen 1 bij 1 onthouding.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
J. CUSTERS.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

♦♦

WIJZIGINGEN VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE.

ART. 14.

Aan artikel 14 een lid toe te voegen, luidende :

« Tenzij de wet de voorlopige uitvoering oplegt schort de beslissing tot verwijzing de procedure en de verjaring op. Zij is niet vatbaar voor beroep. »

ART. 20.

Een nieuw artikel 20 in te voegen, luidende :

« Wanneer een prejudicieel geschil, als bedoeld in artikel 14, voor het eerst voor het Hof van Cassatie wordt opgeworpen, hetzij door de partijen, hetzij ambtshalve, zendt het Hof de kwestie voor beslissing over aan de Wetgevende Kamers.

» Dit verzoek schorst de loop van de verjaring.

» De beslissing van de Wetgevende Kamers heeft uitwerking vanaf de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. »

ART. 21.

Het laatste zinsdeel van dit artikel te doen luiden als volgt :

« of in overeenstemming wordt gebracht hetzij met het regelingsarrest hetzij met de in artikel 20 bedoelde beslissing van de Wetgevende Kamers. »

ART. 22.

Het 1° van dit artikel te vervangen als volgt :

« 1° het statuut vaststellen van de personeelsleden van de Rijksbesturen en Rijksdiensten die niet tot het algemeen bestuur behoren alsmede van de openbare diensten, die zij oprichten; zij kunnen eveneens de Koning machtigen dit te doen. »

Le projet de loi ainsi réamendé a été adopté par 6 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
J. CUSTERS.

Le Président,
P. STRUYE.

♦♦

MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LA COMMISSION.

ART. 14.

Ajouter à l'article 14 un alinéa, libellé comme suit :

« Sauf dans les cas où la loi prescrit l'exécution provisoire, la décision de renvoi suspend la procédure et la prescription. Elle n'est pas susceptible de recours. »

ART. 20.

Insérer un nouvel article 20, libellé comme suit :

« Lorsqu'une question préjudicielle telle que prévue à l'article 14 est soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation, soit par les parties, soit d'office, la Cour transmet la question pour décision aux Chambres législatives.

» Cette demande suspend le cours de la prescription.

» La décision des Chambres législatives produit ses effets le dixième jour qui suit la publication au *Moniteur belge*. »

ART. 21.

Libeller le dernier membre de phrase de cet article comme suit :

« ou à la mise en concordance de la disposition soit avec l'arrêt de règlement soit avec la décision des Chambres législatives, visée à l'article 20. »

ART. 22.

Remplacer le 1° de cet article par le texte suivant :

« 1° fixer le statut des membres du personnel des administrations et services de l'Etat ne relevant pas de l'administration générale ainsi que des services publics qu'ils créent; ils peuvent également autoriser le Roi à fixer ce statut. »

Overgangsbepaling.**ART. 25.**

Aan het ontwerp een overgangsbepaling toe te voegen, luidende :

« Zolang de wet betreffende de bevoegdheid en werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap niet in werking is getreden, is deze wet enkel toepasselijk wat betreft de stemmingswijze bedoeld in artikel 59*bis* van de Grondwet. »

Disposition transitoire.**ART. 25.**

Ajouter une disposition transitoire au projet, libellée comme suit :

« Tant que la loi relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise ne sera pas entrée en vigueur, la présente loi s'appliquera uniquement au mode de votation prévu par l'article 59*bis* de la Constitution. »