

# De defederalisering van het gerecht in België: Een model voor bevoegdheidsverdeling

## Lezing op de Vlaamse Staatsrechtconferentie 2002

prof. mr. Matthias E. Storme  
hoogleraar UA, buitengewoon hoogleraar KU Leuven,  
advocaat  
oud-voorzitter Vlaams Pleitgenootschap,  
voorzitter Verbond der Vlaamse Academics

<b>I.</b>	<b>INLEIDING EN OPZET.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>TWEE VASTSTELLINGEN ALS UITGANGSPUNT.....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>EENHEID OF PARALLELLIE VAN RECHTSMACHT.....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>PRINCIPIËLE BEVOEGDHEID BIJ DE GEMEENSCHAPPEN LEGGEN.....</b>	<b>6</b>
<b>V.</b>	<b>OMVANG VAN DE BEPERKTE RECHTSMACHT OP ANDERE NIVEAUS DAN DE GEMEENSCHAPPEN. ....</b>	<b>8</b>
A.	DE BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE EUROPESE RECHTSMACHT EN DIE VAN DE LIDSTATEN.....	8
B.	DE BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE FEDERALE RECHTSMACHT EN DIE VAN DE DEELSTATEN. ....	10
1.	<i>Bevoegdheden van het federale bestuurlijk gerecht (de huidige Raad van State) inzake de (con)federale overheid. ....</i>	<i>10</i>
a)	Objectief contentieux tegen de overheid.....	10
b)	Federale ambtenarengeschillen .....	11
c)	Berechting van federale en Brussels Ministers.....	11
d)	Objectief contentieux inzake federale intellectuele rechten.....	11
e)	Contractueel aangeduide rechter .....	11
f)	Geschillen inzake de aansprakelijkheid van de federale overheid ? (ten dele) .....	12
g)	Geen strafrechtsmacht .....	12
2.	<i>Bevoegdheden van het Arbitragehof. ....</i>	<i>12</i>
a)	Bevoegdheidsgeschillen (ten dele rechtstreeks, ten dele prejudicieel).....	13
b)	Veroordeling van een constitutionele overheid wegens inbreuken op grondwettelijke verplichtingen.....	14
c)	Geschillen tussen constitutionele overheden ingevolge samenwerkingsakkoorden of arbitrage-overeenkomst 14	
d)	Prejudiciële vragen inzake territoriale rechterlijke bevoegdheid.....	14
e)	Hoogste rechter inzake grondrechten.....	14
f)	Samenstelling van het Arbitragehof.....	14
3.	<i>Een(con) federaal parket in constitutionele aangelegenheden ? .....</i>	<i>14</i>
4.	<i>Uitbreiding van de bevoegdheid van het federale bestuurlijk gerecht (Raad van State) inzake andere deelstaten dan de Gemeenschappen.....</i>	<i>15</i>

5.	<i>Bevoegdheden van de rechtsmacht van de Vlaamse en Waals-Frans-Brusselse Gemeenschap.</i>	15
<b>VI.</b>	<b>HET VERZEKEREN, IN GESCHILLEN DIE TOT DE PRINCIPIËLE RECHTSMACHT VAN DE GEMEENSCHAPPEN BEHOREN, VAN DE EENVORMIGE UITLEGGING EN DE EERBIEDIGING VAN DE REGELS VAN DE ANDERE NIVEAUS.</b>	<b>16</b>
A.	MOGELIJKE TECHNIEKEN EN FUNDAMENTEEL UITGANGSPUNT.	16
B.	HUIDIGE REGELING IN BELGIË.	17
C.	IN HET MODEL GEKOZEN TECHNIEK.	18
1.	<i>Twee voorgestelde alternatieven</i>	18
2.	<i>Mogelijke bijkomende waarborg voor de (con)federale overheid</i>	19
3.	<i>Mogelijke waarborg voor het Brussels gewest.</i>	19
<b>VII.</b>	<b>REGELING VAN DE TERRITORIALE BEVOEGDHEID.</b>	<b>19</b>
A.	BEVOEGDHEIDSAFBAKENING	19
B.	VERALGEMENING VAN DOORVERWIJZING NAAR DE BEVOEGDE RECHTER.	20
C.	WEDERZIJDSE ERKENNING EN TENUITVOERLEGGING.	21
<b>VIII.</b>	<b>SPECIFIEKE PROBLEMEN VOOR BRUSSEL</b>	<b>21</b>
A.	DE RECHTSCOLLEGES TE BRUSSEL.	21
B.	HET PARKET TE BRUSSEL	22
C.	JURIDISCHE BEROEPEN	22
<b>IX.</b>	<b>BIJKOMENDE GRONDRECHTENBESCHERMING.</b>	<b>22</b>
<b>X.</b>	<b>OMVANG VAN DE NORMATIEVE BEVOEGDHEID</b>	<b>23</b>
A.	PRINCIPIEEL NORMATIEVE BEVOEGDHEID VOOR DE GEMEENSCHAPPEN, NIET ALLEEN UITVOERINGSBEVOEGDHEID.	23
B.	MINIMUMNORMEN VOOR RECHTSBESCHERMING.	24
C.	NADERE AFBAKENING VAN DE BEVOEGDHEID INZAKE PROCEDURE.	25
<b>XI.</b>	<b>OVERGANGSRECHT.</b>	<b>26</b>
A.	OMVORMING VAN DE INSTELLINGEN.	26
B.	OVERGANGSRECHT VOOR HANGENDE GESCHILLEN	27
<b>XII.</b>	<b>BESLUIT.</b>	<b>27</b>
<b>XIII.</b>	<b>BIJLAGE. PROEVE VAN OVEREENKOMSTIGE GRONDWETSWIJZIGING.</b>	<b>29</b>

## **I. Inleiding en opzet**

(1) Een goede twee jaar terug had ik het voorrecht om de openingsrede te mogen houden voor de balie te Mechelen over het door de Jonge Balie gekozen thema : de defederalisering van de justitie<sup>1</sup>. Nog een goede twee jaar eerder, op 16 mei 1998, mocht ik op precies deze plaats waar we nu zijn - en hoort een bezinning over justitie in een democratie niet op zo'n plaats als deze te geschieden, namelijk onder de glazen koepel van een Parlement ? - op deze plaats dus reeds een colloquium organiseren waar ik in het slotwoord pleitte voor een defederalisering van justitie<sup>2</sup>. Wat toen nog een hersenschim leek van een kamergeleerde, die per ongeluk op de barricaden was terechtgekomen, is intussen een veelbesproken thema geworden, een eis ook van de grootste Vlaamse politieke partij, en vandaag een onderwerp van wetenschappelijk debat op deze Staatsrechtconferentie.

(2) Vandaag is het niet meer mijn taak de argumenten pro en contra het principe zelf aan te brengen, noch een rondleiding te geven over de toestand in een reeks andere federaties of confederaties. Dat hebben anderen vandaag met brio gedaan. Karel Rimanque heeft correcte uitgangspunten voor een bevoegdheidsverdeling aangegeven, maar het omgekeerd aan mij overgelaten om standpunt in te nemen betreffende de invulling van die uitgangspunten.

Mijn taak bestaat er vandaag in na te gaan om, in de hypothese van een gehele of gedeeltelijke defederalisering van justitie, daarvoor een model voor te stellen. Ik heb dit zo begrepen dat ik daarbij een reeks keuzes maak en beargumenteer betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de “constitutionele overheden” - deze term gebruik ik om tegelijk de (con)federale overheid en de deelstaten aan te duiden -, de bevoegdheidsafbakening tussen de deelstaten onderling en de beslechting van grensoverschrijdende geschillen en te Brussel, mogelijke samenwerkingsvormen tussen de deelstaten, de bescherming van de grondrechten, alsook over de wijze van overgang van het unitaire naar een gedefederaliseerd model.

## **II. Twee vaststellingen als uitgangspunt**

(3) Ik vertrek daarvoor van twee vaststellingen die elk van U kan maken.

Een eerste essentieel uitgangspunt voor een reflectie over deze vragen bestaat daarin, dat we in het recht steeds meer te maken krijgen met regels die afkomstig zijn van meerdere wetgevers, niet alleen van meerdere territoriale eenheden, maar ook van meerdere niveaus. Elk model inzake bevoegdheidsverdeling moet daarvan uitgaan. Zo moet er in ieder geval rekening mee worden gehouden dat er normering is op het niveau van de Europese Unie en op dat van de lidstaten van die Unie, en dat er ook op vlak van justitie een zekere bevoegdheidsverdeling tussen beiden is, waarbij op beide niveaus rechtsmachten zijn ingericht. In beperkte mate is er ook een wetgeving én een rechtsmacht op het niveau van de Benelux.

---

<sup>1</sup> “Naar een Vlaamse justitie”, *RW* 2000-2001, 1113-1120.

<sup>2</sup> “Welke justitiehervorming heeft Vlaanderen nodig?”, Vlaams parlement Brussel 16 mei 1998, *R.W.* 1998-99, p. 133-136.

Verder gaan we er in deze bijdrage van uit dat er nog een Belgische federaal of minstens confederaal niveau blijft bestaan, dat eigen wetgevende bevoegdheden heeft<sup>3</sup>. Weliswaar is de kans groot dat die de komende jaren nog zullen verminderen, doch omgekeerd is het verdwijnen ervan allicht ook niet voor morgen. Daarnaast zijn er vanzelfsprekend de wetgevende bevoegdheden van de verschillende Belgische deelstaten. Het model dat hier wordt voorgesteld is dus geen model voor een justitie in een onafhankelijk Vlaanderen of althans een Vlaanderen dat lidstaat is van de Europese Unie en waarbij de Belgische federatie herleid wordt tot een soort paritair orgaan voor de uitoefening van zeer beperkte bevoegdheden die men tezamen wil uitoefenen; een dergelijk model zou overigens een heel stuk eenvoudiger uit te tekenen zijn dan een model dat moet rekening houden met meerdere niveaus van wetgeving. Het is een model dat kan functioneren in een “federaal” België, een model dat dus zelfs geen ombouw daarvan tot een confederatie vereist.

We moeten dus rekening houden met minstens 4 niveaus van wetgeving : Vlaanderen, België, Benelux en Europese Unie. Het EVRM kan daar als vijfde niveau aan worden toegevoegd.

(4) Een tweede uitgangspunt is dat de verschillende rechtsorden, nl. de Europese, de Benelux, de Belgische en de deelstatelijke, inhoudelijk vervlochten zijn. Anders gezegd : in een groot aantal geschillen dient rekening te worden gehouden met normen die van verschillende niveaus afkomstig zijn, en dat aantal zal nog toenemen.

### **III. Eenheid of parallelie van rechtsmacht.**

(5) Vanuit deze twee vaststellingen dient een model dan ook op de allereerste plaats de vraag te beantwoorden in welke mate aan de pluraliteit wetgevende niveaus ook een pluraliteit van rechtsmachten dient te beantwoorden. Ik gebruik het woord rechtsmacht hier eenvoudshalve voor “het geheel van de door een bepaald wetgevend niveau ingerichte hoven en rechtbanken”.

Die vraag kan op uiteenlopende wijzen beantwoord worden, met als twee uiterste oplossingen:

- enerzijds een bevoegdheidsverdeling waarbij alle geschillen door één enkele rechtsmacht worden beslecht, en
- anderzijds een bevoegdheidsverdeling waarbij elk wetgevend niveau zijn eigen rechtsmacht heeft die alle geschillen beslecht waarbij regels van dat niveau dienen te worden toegepast (verregeande “verticale” bevoegdheidsverdeling)

---

<sup>3</sup> Het wezenlijke verschil tussen een federatie en een confederatie is niet het al dan niet bestaan van “federale” organen met eigen bevoegdheden, maar wel de *Kompetenz-kompetenz*. In een confederatie kunnen de delen mits de naleving van bepaalde procedures federale bevoegdheden aan zich trekken zonder het akkoord van de anderen, maar zolang zij de bevoegdheid aan de federale organen overlaten zijn ze er wel aan gebonden. Confederaal betekent dus niet intergouvernementeel. De Europese Unie is zonder twijfel op dit ogenblik een confederatie, waarbij grote delen van de bevoegdheid supranationaal en niet intergouvernementeel worden uitgeoefend.

- en als tussenoplossingen stelsels waarbij:

-- het gros van de geschillen door één rechtsmacht wordt opgelost, doch andere niveaus in beperkte mate een eigen rechtsmacht hebben voor een beperkt aantal geschillen waarin uitsluitend of bijna uitsluitend normen van dat niveau ter sprake komen,

-- en/of de geschillen in beginsel op één niveau worden opgelost, doch een beroep in laatste instantie terechtkomt bij een rechtsmacht van een hoger niveau, dan wel een rechtsmacht van een hoger niveau bij wijze van prejudiciële procedure bepaalde in die geschillen gerezen rechtsvragen beslechten (in mindere of meerdere mate een “horizontale” bevoegdheidsverdeling).

Laat me enkele voorbeelden geven. Het traditionele unitaire Belgische model is een voorbeeld van het eerste uiterste, en vergelijkbaar daarmee het Spaanse en Italiaanse model. Het Schotse model komt in de buurt van het eerste uiterste, maar met dien verstande dat er een bijna volledige volheid van rechtsmacht is op deelstatelijk niveau (Schotland) in tegenstelling tot België waar er uitsluitend een federale justitie is. Het Amerikaanse model met zijn parallelle rechterlijke orden op federaal én op deelstatelijk vlak komt in de buurt van het tweede uiterste. Tussenoplossingen waarbij het gros van de geschillen door deelstatelijke rechtbanken worden beslist, maar er voor specifieke geschillen een (con)federale rechtsmacht bestaat, vinden we bv. in Duitsland, Zwitserland, Canada, en de Europese Unie. In de drie eerstgenoemde is er ook een federaal Hof dat in geschillen die in eerste aanleg voor een deelstatelijke rechtbank komen toch in laatste instantie beslist, zij het vaak onder erg beperkende voorwaarden (cassatievoorziening en/of ongrondwettigheidsklacht). In de Europese Unie is er een Hof van Justitie dat bij wijze van prejudiciële uitspraken de uitlegging van het Europese recht bepaalt.

(6) De twee uiterste oplossingen hebben als grote voordeel de eenvoud, maar kunnen juist daardoor geen recht doen aan de complexiteit van de normering:

- Het eerste uiterste, de volledige eenheid van rechtsmacht, is het bestaande Belgische model, maar is ook bij ons nu reeds geen werkelijkheid meer, aangezien minstens bepaalde geschillen tot de bevoegdheid van een Europese rechtsmacht (die bestaat uit Hof van Justitie en Gerecht van Eerste Aanleg) behoren, en wij bovendien ook voor de uitleg van Beneluxrecht c.q. Europees recht de prejudiciële procedure kennen. M.i. brengt gedeelde soevereiniteit fundamenteel met zich mee dat elk wetgevend niveau minstens een beperkte rechtsmacht heeft (dus een minimale verticale bevoegdheidsverdeling).

- Het andere uiterste, waarbij elk niveau exclusieve rechtsmacht zou hebben voor zijn eigen normen, is totaal onwerkbaar, omdat het ertoe zou leiden dat in een enorm aantal geschillen verschillende aspecten van éénzelfde zaak parallel door meerdere rechtsmachten zouden moeten worden beslecht.

(7) De meer gematigde versie van het tweede uiterste, nl. het Amerikaanse model waarbij elk wetgevend niveau een verregaand uitgebouwde rechtsmacht op meerdere niveaus heeft, maar in beginsel ook de normen van het andere niveau toepast in de geschillen waarvoor ze bevoegd is, beperkt weliswaar het aantal parallelle beroepen zeer sterk, maar leidt tot een zeer ingewikkelde bevoegdheidsverdeling tussen de federale en deelstatelijke rechtsmacht. In de

Belgische situatie, waar we gezien de Europese Unie en de Benelux niet met twee, maar minstens vier wetgevende niveaus te doen hebben, en dan nog met verschillende soorten deelstaten naast elkaar (gewesten, gemeenschappen, gemeenschapscommissies en een gemeenschappelijke gemeenschapscommissie) zou dit nog stukken erger zijn en daarom onwerkbaar.

(8) We moeten dus uitgaan van een model waarbij het overgrote deel van de geschillen tot de bevoegdheid van één bepaalde rechtsmacht behoort (zie III.), doch de andere niveaus:

- voor een beperkt aantal geschillen voor een beperkt aantal geschillen waarin uitsluitend of bijna uitsluitend normen van dat niveau ter sprake komen, een eigen rechtsmacht hebben (zie verder IV), en/of
- door middel van een hogere voorziening en/of prejudiciële vraag aan een rechtsmacht van hun niveau de uitlegging en in zekere mate de eerbiediging van de regels van hun niveau kunnen verzekeren (zie V.).

Een dergelijk model heb ik reeds verdedigd in mijn genoemde Mechelse openingsrede. Ik pleit dus tegen het volledig naast elkaar uitbouwen van een piramide aan (con)federale rechtbanken en een aan Vlaamse rechtbanken. Met andere woorden: één enkele rechtsmacht - dus een (con)federale of een deelstatelijke - dient in beginsel het recht van de verschillende niveaus te verzekeren.

#### **IV. Principiële bevoegdheid bij de Gemeenschappen leggen**

(9) Nu is er geen enkele logische reden waarom die rechtsmacht tot de bevoegdheid van de Belgische (con)federale overheid zou behoren. In de meeste federale staten ligt die bevoegdheid inderdaad geheel of grotendeels bij de deelstaten. Men kan de toepassing van het federale recht perfect toevertrouwen aan deelstatelijke rechtbanken. Zeker op het gebied van het privaatrecht is dit evident. Dat toont ons het internationaal privaatrecht en procesrecht: vaak passen rechtbanken ook regels van een andere rechtsorde - buitenlands recht toe - en het feit dat een buitenlands recht moet worden toegepast maakt de rechtbanken van andere landen geenszins onbevoegd. In het publiekrecht is dit minder evident, en zo moet ook nagegaan worden of er op dat gebied niet in beperkte mate parallelle rechtsmachten moeten worden uitgebouwd.

Ook in de Europese Unie is er de bevoegdheid tot rechtshandhaving, ook van het Europees recht, in verregaande mate een zaak van de lidstaten. Er is geen tendens om daarin een belangrijke verschuiving aan te brengen<sup>4</sup>. Meer nog, de meest concrete voorstellen voor wijziging, met name inzake de handhaving van het mededingingsrecht, tenderen naar een verdere decentralisatie naar de lidstaten. Er is een grote consensus dat de principiële rechtshandhaving van het Europees recht door de lidstaten beter is voor de incorporatie en acceptatie van gemeenschapsrecht en het best voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel van art. 5 EG.

---

<sup>4</sup> Zie over de recente discussies onder meer L.A. GEELHOED en H. HIJMANS, "Het rechterlijk toezicht op de uitvoering van het gemeenschapsrecht in een Europabrede Unie. Kanttekeningen n.a.v. een WRR-rapport", *S.E.W.* 2002, 407 v.

Aangezien de opdracht mij vandaag gegeven erin bestaat na te gaan of een model kan worden uitgewerkt waarin een Vlaamse justitie wordt uitgebouwd, zal dit dus om de hierboven genoemde redenen m.i. een model moeten zijn waarin de Vlaamse rechtsmacht in beginsel - en zij het met bepaalde uitzonderingen - instaat voor de handhaving van de rechtsregels van alle niveaus, het deelstatelijke, het Belgisch-(con)federale, het Benelux-niveau zowel als het Europese.

(10) Redenen voor die keuze vindt U in de bijdragen van de andere sprekers vandaag, alsook in mijn genoemde Mechelse rede. Ik noemde daarbij onder meer het subsidiariteitsbeginsel<sup>5</sup> : minstens Vlaanderen en Wallonië zijn perfect in staat om een eigen justitie uit te bouwen, zodat het behoud van die bevoegdheid op (con)federaal niveau niet noodzakelijk is en dus krachtens het subsidiariteitsbeginsel op het lagere niveau moet liggen.

Een meer technische reden heeft te maken met de mogelijkheden om de verschillende rechtsorden op elkaar af te stemmen. Het is namelijk véél eenvoudiger om de justitie aan een lager niveau toe te vertrouwen en bijzondere procedures te voorzien om de eenvormige toepassing van regelen van een hoger niveau te garanderen dan omgekeerd. Zo kunnen de lidstatelijke rechtbanken een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. De omgekeerde oplossing zou veronderstellen dat de Europese Unie alle rechtbanken inricht en deze rechtbanken bij toepassing van rechtsregelen van de lidstaten of deelstaten een prejudiciële vraag zouden stellen aan een of ander Hof van elk van de lid- of deelstaten waarvan het recht ter sprake komt...

(11) Gezien de structuur van het (con)federale België moet daarbij ook worden bepaald wélke deelstaten in beginsel de rechterlijke macht organiseren. De hierboven gemaakte keuze impliceert dat er vanzelfsprekend géén aparte algemene rechtsmacht dient te worden ingericht door enerzijds de Gemeenschappen en anderzijds de Gewesten. Dit dient op één niveau te gebeuren, met zoals gezegd gebeurlijk een beperkte rechtsmacht van de andere niveaus.

De fundamentele tweeledigheid van België zowel als het feit dat justitie op de eerste plaats dient te worden beschouwd als een persoonsgebonden materie maken dat de principiële bevoegdheid inzake justitie dient te worden toevertrouwd aan de Gemeenschappen : de Vlaamse en de Waals-Frans-Brusselse Gemeenschap (Communauté française Wallonie-Bruxelles, zoals ze zelf zeggen), alsook aan de Duitse Gemeenschap, met dien verstande dat:

- er bijzondere samenwerkingsvormen tussen de Vlaamse en de Waals-Frans-Brusselse Gemeenschap dienen te worden georganiseerd omwille van de situatie te Brussel;
- en de Duitse Gemeenschap zelf dient te beoordelen of ze die bevoegdheid zelf wil uitoefenen, dan wel gezamenlijk met de Franse Gemeenschap dan wel overlaten aan de federale overheid<sup>6</sup>,

---

<sup>5</sup> Voor een recente opstellenbundle voer dit beginsel zie P. BLICKLE, Th. HUGLIN & D. WYDUCKEL, *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft: Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven and der Schwelle des dritten Jahrtausends*, Duncker & Humblot Berlin 2002.

<sup>6</sup> Er bestaan nog voorbeelden van meerdere van elkaar onafhankelijke staten met gemeenschappelijke rechtscolleges. Zo bv. hebben Curaçao en de Nederlandse Antillen een Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

- en de franstaligen zelf moeten beoordelen hoe ze de verhouding binnen Francofonië tussen franstalig Brussel en Wallonië nader regelen.

Overigens is in het kader van een denkoefening deze keuze hoe dan ook aangewezen. Een regionalisering van de materie, naar de Gewesten toe dus, stelt minder technische problemen; indien daarvoor een oplossing bestaat in dit model, bestaat ze dus *a fortiori* in een regionaal model. Dat laatste stelt wel een aantal bijkomende problemen in verband met de bescherming van de Vlaamse minderheid in Brussel, die met dit model vermeden worden.

(12) Uitgaande van dit model gegrond op de Gemeenschappen, dien ik vervolgens twee zaken verder uit te werken. Enerzijds dient te worden uitgelegd op welke wijze dit model kan werken te Brussel (zie onder VI). Anderzijds dient te worden uitgewerkt:

- voor welke specifieke geschillen er in afwijking van de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen een rechtsmacht wordt ingericht op andere niveaus voor materies waarin uitsluitend of bijna uitsluitend normen van dat niveau ter sprake komen,
- en op welke andere wijze in de andere geschillen, die dus tot de principiële rechtsmacht van de Gemeenschappen behoren, de uitlegging en de eerbiediging van de regels van de andere niveaus dient te worden verzekerd.

Laat me met het tweede beginnen (IV en V).

## **V. Omvang van de beperkte rechtsmacht op andere niveaus dan de Gemeenschappen.**

(13) In afwijking op mijn eerdere Mechelse rede, meen ik bij nader toezien dat het wenselijk is een (con)federale rechtsmacht in eerste aanleg te behouden voor welbepaalde geschillen, vnl. Geschillen van bestuur, waarin uitsluitend (con)federaal recht dient te worden toegepast. Daarbij zou ik niet zover gaan als het Amerikaanse model, maar iets verder dan het Duitse model. Het Europese model is een goede middenweg.

### **A. De bevoegdheidsverdeling tussen de Europese rechtsmacht en die van de lidstaten.**

(14) Om deze vraag te beantwoorden vertrekken we inderdaad best op het Europese niveau. De vraag die we nu behandelen is daar immers *de lege lata* beantwoord, en daaruit kan ook heel wat geleerd worden. Op het Europese niveau vinden we een Hof van Justitie en een Gerecht van Eerste Aanleg van de EG, en binnenkort allicht voor ambtenarenzaken aan dat laatste ondergeschikte “rechterlijke kamers” (nieuw Art. 225A EG). Daarnaast heeft de Europese Commissie bepaalde bevoegdheden die eerder (straf)rechtelijk zijn.

Los van de bevoegdheid van het HJEG om bij wijze van prejudiciële vraag te beslissen (de “rechtseenheidsfunctie”), zijn in wezen volgende geschillen en bevoegdheden aan deze Europese rechtsmachten toevertrouwd (en dit dus vanaf de eerste aanleg):

- a) Het objectief contentieux inzake handelingen van de Europese instellingen, met name
  - beroepen tot nietigverklaring van handelingen van Europese instellingen wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of



van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid, en beroep wegens nalaten een besluit te nemen. Dit kan worden ingesteld door de lidstaten en Europese instellingen, en door particulieren die door die handeling rechtstreeks en individueel zijn geraakt (art. 230 en 232 EG); daarbuiten wordt de wettigheid van communautaire handelingen onrechtstreeks getoetst, door een prejudiciële vraag in een procedure voor de lidstatelijke rechter.

- objectief contentieux inzake communautaire rechten van intellectuele eigendom;
- en inzake personeelsleden van de Europese instellingen;

b) Het subjectief contentieux inzake bepaalde handelingen van de Europese instellingen, met name:

- geschillen van personeelsleden van de Europese instellingen (art. 236 EG);
- beroepen tot schadevergoeding op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid van Europese instellingen (art. 235 tot 288);
- geschillen aan de Europese rechtsmacht toevertrouwd door middel van een arbitragebeding vervat in een door of namens de Gemeenschap gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst (art. 238 EG);

c) vorderingen tegen een lidstaat wegens schending van Europese verplichtingen, ingesteld door de Europese Commissie (art. 226 EG) of door een andere lidstaat (art. 227 EG). Art. 228 bepaalt dat het HJEG in een tweede procedure wegens niet-uitvoering van een arrest dwangsommen kan uitspreken. Vorderingen van particulieren tegen een lidstaat kunnen enkel betrekking hebben op de niet-nakoming door een lidstaat van een besluit van de Europese Commissie tot opheffing of wijziging van een maatregel van overheidssteun (88 EG);

d) geschillen aan de Europese rechtsmacht toevertrouwd door middel van een arbitrage-overeenkomst tussen lidstaten in verband met Europees recht (art. 239 EG);

e) sommige strafvorderingen, in het bijzonder inzake mededingingszaken en enige andere (bevoegdheid van de Europese Commissie), en inzake boetes gevorderd wegens niet-nakoming van bepaalde materies die in Verordeningen zijn geregeld (bevoegdheid van het Hof, zie art. 229 EG). Het is denkbaar dat de vervolging van bepaalde ernstige misdrijven tegen de Europese rechtsorde in de toekomst aan de Europese rechtsmacht als strafrechter worden toevertrouwd.

De bevoegdheden onder a), b) en c) zijn dan ofwel geschillen van bestuur ofwel constitutionele geschillen (althans in een ruime zin van dat woord).

Verder bepaalt art. 240 EG dat behoudens de bevoegdheid die bij dit Verdrag aan het Hof van Justitie wordt verleend, de geschillen waarin de Gemeenschap partij is, niet uit dien hoofde onttrokken zijn aan de bevoegdheid van de lidstatelijke rechterlijke instanties.

(15) Anderzijds moet er ook aan herinnerd worden dat er tegen grondrechtenschendingen door de lidstatelijke overheden geen beroep van particulieren openstaat bij een rechter van de Europese Unie, maar onder bepaalde voorwaarden wel bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## **B. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale rechtsmacht en die van de deelstaten.**

(16) Mij lijkt deze bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Unie een goed uitgangspunt te zijn voor de in wezen gelijkaardige vraag naar de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen in België en de (con)federale overheid. Gezien de aard van de Belgische verhoudingen is het beter een zekere verticale bevoegdheidsverdeling te aanvaarden (dus in beperkte mate parallelle structuren) en tegelijk de horizontale bevoegdheidsverdeling zoals in de Europese Unie heel beperkt te houden. Deze keuze maakt immers homogener bevoegdheden voor de verschillende rechtsmachten mogelijk.

Wel moet rekening worden gehouden met de punten waarop de Europese regeling het meest is bekritiseerd: een te zware beperking van de vordering tot nietigverklaring door particulieren, en de onmogelijkheid om in éénzelfde proces een Europese instelling en een andere partij (bv. een lidstatelijke overheid) aansprakelijk te stellen. Een vergelijkbaar model, dat met deze kritieken rekening houdt, zou dan ook het volgende kunnen inhouden voor de (con)federale bevoegdheid. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de structuur van de bestaande gerechtelijke instellingen; zoals uit de bespreking van de “overgang” verderop moge blijken, is met dit model een relatief eenvoudige overgangsregeling mogelijk, waarbij bestaande structuren en procedures, en bestaande afbakenings- en bevoegdheidscriteria gebruikt worden om de continuïteit zoveel mogelijk te verzekeren.

Ook moet aangegeven worden of er ook rechtsmachtbevoegdheid wordt verleend aan de andere wetgevende overheden dan de Gemeenschappen enerzijds en de (con)federale overheid anderzijds, met name het Brussels Gewest, het Waals Gewest, de COCOF en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Tenslotte wordt er gekozen voor een onderscheid tussen een zuiver “(con)federale rechtsmacht”, die voornamelijk taken overneemt van de huidige Raad van State en in mindere mate van het Hof van cassatie en het Arbitragehof, en een “confederaal-deelstatelijke” rechtsmacht, het huidige Arbitragehof dat een deel van de bestaande rol van dit Hof behoudt en onder meer die van de samenwerkingsgerechten overneemt.

### **1. Bevoegdheden van het federale bestuurlijk gerecht (de huidige Raad van State) inzake de (con)federale overheid.**

(17) De Raad van State (afdeling administratie) behoudt *c.q.* verkrijgt in ons model de volgende bevoegdheden.

#### **a) Objectief contentieux tegen de overheid**

(18) Dit betreft vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van handelingen van de federale overheid wegens schending van het (con)federaal recht, de (con)federale grondwet - met uitzondering van de regels die de bevoegdheid van de (con)federale overheid t.a.v die van de gewesten en gemeenschappen bepalen (zie verder) -, of internationaal recht.

Dit laatste houdt een overheveling in van het grondrechtencontentieux van het Arbitragehof naar de Raad van State; de reden is onder meer dat de Raad van State een zuiver (con)federale instelling is en het Arbitragehof een gemengd (con)federale-deelstatelijke. Een andere reden is dat de bevoegdheid om te oordelen over de schending van de grondrechten in de Grondwet en die om te oordelen over schending van grondrechten in internationale akten best bij éénzelfde rechter ligt, en dat kan niet het Arbitragehof zijn omdat dit afbreuk zou doen aan de rechtstreekse werking van bv. het EVRM. Het valt overigens niet in te zien waarom de burgerlijke of bestuurlijke rechter, die aan het EVRM kan toetsen, niet aan de grondwetsbepalingen inzake grondrechten zou mogen toetsen.

De vordering moet openstaan voor elke belanghebbende; er is onvoldoende reden het strengere ontvankelijkheidsvereiste van het Europees recht te hanteren.

b) Federale ambtenarengeschillen

(19) Dit betreft alle geschillen inzake personeelsleden van de federale instellingen, statutaire zowel als contractuele, en dit zowel het objectief contentieux als het subjectief contentieux (inbegrepen schadevergoeding). Het betreft bv. ook militairen.

(20) NB bij 1° en 2°. Hierbij moet natuurlijk wel worden bedacht dat in dit model de meeste Hoven en rechtbanken géén federale instellingen meer zijn, maar instellingen van de Gemeenschappen en de geschillen betreffende hun personeelsleden dus ook bij de gewone rechtsmacht van de Gemeenschappen berusten.

c) Berechting van federale en Brussels Ministers

(21) De federale rechtsmacht behoudt ook de rechtsmacht over de federale Ministers (en de Brussels, vgl. verder), nu geregeld door art. 103 van de Grondwet (Hof van Beroep).

d) Objectief contentieux inzake federale intellectuele rechten

(22) Het betreft het objectief contentieux inzake Belgische uitvindingsoctrooien en kwekersrechten. Dit zijn de intellectuele eigendomsrechten voor de toekenning waarvan de Belgische federale overheid bevoegd is. Dit geldt niet voor merken, tekeningen en modellen, aangezien dit Beneluxrechten zijn, noch het gemeenschapsmerk, het gemeenschapskwekersrecht en het gemeenschapsmodel, aangezien dit Europees wordt toegekend, en evenmin het auteursrecht, aangezien dit *in concreto* niet door de overheid wordt toegekend en er dus in die zin enkel een subjectief contentieux is - althans geen vernietigingscontentieux; al deze geschillen komen dus voor de gewone rechtsmacht.

e) Contractueel aangeduide rechter

(23) Geschillen die aan de federale rechtsmacht (Raad van State) zijn toevertrouwd door middel van een arbitragebeding vervat in een door of namens een (con)federale instelling

gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst. Een dergelijk beding zou bv. kunnen worden opgenomen in de algemene voorwaarden voor federale overheidsopdrachten.

f) Geschillen inzake de aansprakelijkheid van de federale overheid ? (ten dele)

(24) Of ook (andere) vorderingen tegen (con)federale instellingen tot schadevergoeding wegens buitencontractuele aansprakelijkheid aan de Raad van State moeten worden toevertrouwd, is minder duidelijk. Voor schade die is veroorzaakt door een onwettige bestuurshandeling, zou dit in beginsel een goede zaak zijn : een groot voordeel daarvan zou zijn dat éénzelfde rechter kan vernietigen én de schadevergoeding toekennen. De schade veroorzaakt door andere onrechtmatige of rechtmatige daden daarentegen, zou best aan de gewone rechter (van de Gemeenschappen) worden toevertrouwd, aangezien er daar geen reden is om een andere rechtsmacht bevoegd te maken voor in wezen gelijkaardige feiten naargelang de persoon van de dader (ook al omdat er vaak meerdere mogelijke aansprakelijken zijn, en die allen voor éénzelfde rechter zouden moeten kunnen worden gebracht)<sup>7</sup>. Indien een duidelijke bevoegdheidsafbakening mogelijk is, zouden de eerstgenoemde vorderingen echter wel best aan het (con)federale bestuurlijk gerecht (dus de Raad van State) worden toevertrouwd.

g) Geen strafrechtsmacht

(25) Het lijkt me níét aangewezen om aan de Raad van State ook de beoordeling van strafvorderingen toe te wijzen, andere dan de berechting van federale Ministers; gaat het om administratieve boeten, dan vallen de geschillen daaromtrent reeds onder de hierboven genoemde bevoegdheden. In de andere gevallen dient de gewone strafrechter bevoegd te zijn. Dit belet niet dat er precies op dit gebied een nauwe samenwerking zal vereist zijn tussen de Gemeenschappen onderling en met de (con)federale overheid.

Hoogstens zou men eraan kunnen denken om in (con)federale ambtenarengeschillen naast tuchtbevoegdheid ook strafbevoegdheid te geven.

2. Bevoegdheden van het Arbitragehof.

(26) Daarnaast zijn er een aantal geschillen die rechtstreeks met de (con)federale staatsstructuur zelf te maken hebben. Het lijkt me evenwichtiger dat deze geschillen toevertrouwd worden aan een Hof dat ten dele door de (con)federale overheid, ten dele door de deelstaten is samengesteld. Mits de wijze van samenstelling wordt aangepast, is het

---

<sup>7</sup> Een van de problemen met de Europese bevoegdheidsverdeling ligt juist daar. De uitsluitende bevoegdheid van de Europese gerechten ten aanzien van de Europese instellingen zelf maakt het onmogelijk om in één en dezelfde procedure een lidstaat en een Europese instelling te betrekken, bv. in geval van samenlopende fouten. De rechtzoekende dreigt duidelijk het slachtoffer te worden van het feit dat vorderingen tegen de ene en de andere niet voor eenzelfde rechtbank kunnen worden gebracht (Zie hierover F. GREVISSE, J.D. COMBRESSELLE & E. HONORAT, in *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, estudios en homenaje al profesor Don Manuel Diez de Velasco*, p. 947; W. WILS, "Concurrent liability of the Community and a Member State", *ELRev* 1992, p. 190). In dat geval immers zou er ofwel een gedeelde ofwel een solidaire aansprakelijkheid kunnen worden vastgesteld. Nu dreigt de schade niet te worden vergoed, omdat elk van beide rechtbanken de schadelijder naar de andere kan sturen.

Arbitragehof hiervoor de geschikte instantie. Dit kan dan tevens de rol overnemen van het “Samenwerkingsgerecht” (geschillen over de Samenwerkingsakkoorden).

Afgezien van de rol die dit Hof zou kunnen krijgen ten aanzien van geschillen waarvoor in eerste aanleg de rechtsmacht van de Gemeenschappen of het federale bestuurlijk gerecht (de Raad van State) bevoegd zijn, doch waarin grondwettelijke regels ter sprake komen (zie daarover verder), en gezien de principiële overheveling van het (con)federaal grondrechtencontentieux naar de Raad van State, zou het Arbitragehof dan bevoegd zijn voor het volgende.

a) Bevoegdheidsgeschillen (ten dele rechtstreeks, ten dele prejudicieel)

(27) Het betreft in ons model vooreerst de volgende vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van wetten, decreten e.d. van de federale overheid of een deelstaat wegens schending van de regels die de bevoegdheid van de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen bepalen :

- a) Vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van wetten, decreten of ordonnanties van de federale overheid of een deelstaat, voor zover de vordering is ingesteld door de organen van de overheid (federale overheid dan wel deelstaat) die beweert in zijn bevoegdheden te zijn geraakt of door een lid van dat orgaan (uitbreiding van het begrip "functioneel belang");
- b) Vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van federale wetten, ingesteld door andere belanghebbenden.
- c) Vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van ordonnanties van het Brussels hoofdstedelijk gewest en decreten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie, ingesteld door andere belanghebbenden (vgl. hieronder in verband met het Brussels Gewest).

Het begrip belanghebbende mag hierbij niet te beperkend worden ingevuld; de europeesrechtelijke beperking tot personen die individueel en rechtstreeks geraakt zijn is te enge, en zelfs de huidige uitlegging van het belangvereiste door het Arbitragehof is soms te eng.

(28) Vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van decreten (van de Gemeenschappen en het Waals en Vlaams Gewest), ingesteld door andere belanghebbenden daarentegen, behoren in ons model tot de bevoegdheid van de gewone rechtsmacht, met een controle door het Arbitragehof door middel van de prejudiciële procedure. Ter vergelijking : een vordering van een particulier tot vernietiging van een lidstatelijke regel wegens schending van het Europees recht behoort ook tot de bevoegdheid van de lidstatelijke rechter en niet van het Hof van Justitie EG. Voor het geval de rechtsmacht van de Gemeenschappen geen daadwerkelijke rechtsbescherming verzekert, moet na uitputting van de rechtsmiddelen een klacht kunnen worden ingediend bij een (con)federaal orgaan, dat desgevallend een procedure tegen die Gemeenschap kan instellen.

(29) Het Arbitragehof zou ook bevoegd zijn (blijven) voor prejudiciële vragen over de regels die de bevoegdheid van de (con) federale overheid, de gewesten en gemeenschappen bepalen.

b) Veroordeling van een constitutionele overheid wegens inbreuken op grondwettelijke verplichtingen

(30) Het gaat hier om vorderingen door de federale overheid of een deelstaat ingesteld tegen de (con)federale overheid of een deelstaat wegens schending van uit de (con)federale (Belgische) Grondwet voortvloeiende verplichtingen.

c) Geschillen tussen constitutionele overheden ingevolge samenwerkingsakkoorden of arbitrage-overeenkomst

(31) Het betreft vooreerst andere geschillen tussen deelstaten of tussen een deelstaat en de (con)federale overheid in verband met de Grondwet, aan het Arbitragehof toevertrouwd door middel van een arbitrage-overeenkomst.

(32) Het betreft ook geschillen tussen deelstaten of tussen een deelstaat en de (con)federale overheid in verband met de verplichte samenwerkingsakkoorden. Bij niet-verplichte samenwerkingsakkoorden kan een arbitragebeding in dezelfde bevoegdheid van het Arbitragehof voorzien.

d) Prejudiciële vragen inzake territoriale rechterlijke bevoegdheid

(33) In de gevallen waarin samenwerkingsakkoorden daarin voorzien, ook prejudiciële vragen over de uitlegging van deze akkoorden, bv. indien er een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten dat de territoriale - dit is inter-deelstatelijke - bevoegdheid van de rechtsmachten van de Gemeenschappen regelt.

e) Hoogste rechter inzake grondrechten

(34) Het Hof dient m.i. ook een rol te blijven behouden in de bescherming van grondrechten, maar dan als laatste en niet als eerste aanleg, zodat dit verderop wordt besproken.

f) Samenstelling van het Arbitragehof

(35) Deze bevoegdheden impliceren ook dat de inspraak bij de benoeming van rechters in het Arbitragehof gewijzigd wordt: de helft van hen zou door de deelstaten moeten worden verkozen, en de andere helft door de (con)federale overheid.

3. Een(con) federaal parket in constitutionele aangelegenheden ?

(36) Verder kan overwogen worden om een beperkt federaal openbaar Ministerie te organiseren dat een rol vervult inzake:

- de hoger genoemde geschillen inzake inbreuken op grondwettelijke verplichtingen;
- de verderop te bespreken *Verfassungsbeschwerde* wegens grondrechtenschending.
- de vervolging van de federale (en Brusselse, zie verder) Ministers (art. 103 GW).

4. Uitbreiding van de bevoegdheid van het federale bestuurlijk gerecht (Raad van State) inzake andere deelstaten dan de Gemeenschappen.

(37) Aangezien de principiële rechtsmacht in ons model bij de Gemeenschappen berust en niet bij de Gewesten, moet ook bepaald worden welke rechtsmacht bevoegd is voor die aangelegenheden die m.b.t. de (con)federale overheid toevertrouwd worden aan het (con)federale bestuurlijk gerecht (Raad van State), wanneer het gaat om de andere deelstaten.

Wat het Brussels Gewest betreft, en de daaraan ondergeschikte lokale besturen (gemeenten, agglomeratie, OCMW's, enz.) lijkt het aangewezen deze eveneens aan het (con)federale bestuurlijk gerecht (Raad van State) toe te vertrouwen, gezien het bicommunautair en hoofdstedelijk karakter van Brussel, en omdat het overdreven lijkt om te Brussel naast de (con)federale rechtsmacht en de gewone rechtsmacht van de Gemeenschappen nog een aparte gewestelijke rechtsmacht uit te bouwen. Hetzelfde geldt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (maar niet voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie, die een lokaal bestuur is van de Vlaamse Gemeenschap, noch voor de COCOF).

Wat het Waals gewest en de COCOF betreft, en de daaraan ondergeschikte lokale besturen, lijkt het aangewezen die toe te vertrouwen aan de door de Waals-Frans-Brusselse Gemeenschap ingerichte rechtsmacht, al is dit een zaak die wat mij betreft de franstaligen maar onder elkaar moeten uitmaken.

Wat tenslotte het Vlaams Gewest en de daaraan ondergeschikte lokale besturen (gemeenten, OCMW's, provincies en Vlaamse Gemeenschapscommissie, e.d.), is het evident dat deze toevertrouwd worden aan de rechtsmacht van de Vlaamse Gemeenschap.

5. Bevoegdheden van de rechtsmacht van de Vlaamse en Waals-Frans-Brusselse Gemeenschap.

(38) Deze kan men *a contrario* afleiden uit het voorgaande. Zo is de Vlaamse (en *mutatis mutandis* de Waals-Frans-Brusselse) rechtsmacht in beginsel bevoegd ook bevoegd voor onder meer:

1° Vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van handelingen van de Vlaamse overheid wegens schending van het Vlaamse recht (inbegrepen een Vlaamse Grondwet), de (con)federale grondwet - met uitzondering van de regels die de bevoegdheid van de (con)federale overheid t.a.v die van de Gemeenschappen en Gewesten bepalen -, of het internationaal recht. Dit omvat dus ook de grondrechtenbescherming tegen de eigen overheid

Bij de vorderingen tot (schorsing en) nietigverklaring van handelingen van de Vlaamse overheid wegens schending van de regels die de bevoegdheid van de (con)federale overheid t.a.v die van de gewesten en gemeenschappen bepalen, gaat het wel enkel om vorderingen van particulieren (zie hoger), en dient onder dezelfde voorwaarden als vandaag een prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Arbitragehof.

Voor het grondrechtencontentieux wordt de voorkeur gegeven aan een toetsing door de rechter zelf, zonder prejudiciële vraag, met als *ultimum remedium* de *Verfassungsbeschwerde* bij het Arbitragehof.

2° Het hele “subjectief” contentieux, inbegrepen vorderingen tot schadevergoeding jegens de (con)federale overheid, met uitzondering van de vorderingen tegen de (con)federale overheid of andere deelstatelijke overheden voor schade veroorzaakt door een onwettige bestuurshandeling.

3° Alle strafvorderingen.

## **VI. Het verzekeren, in geschillen die tot de principiële rechtsmacht van de Gemeenschappen behoren, van de eenvormige uitlegging en de eerbiediging van de regels van de andere niveaus.**

### **A. Mogelijke technieken en fundamenteel uitgangspunt.**

(39) Hiervoor bestaan er hoofdzakelijk drie technieken.

1° Een voorziening in hoogste aanleg (cassatie) bij de (con)federale rechtsmacht, dan wel de rechtsmacht wiens normen geschonden zijn. Zo vinden we in Duitsland en Zwitserland een federaal Hof, waar men in cassatie (*Revision*) kan gaan tegen beslissingen in laatste aanleg van de deelstatelijke gerechten, doch alleen wegens schending van (con)federaal recht. Men moet er evenwel aan toevoegen dat er in die landen ruime concurrerende bevoegdheden zijn voor bond en deelstaten, waarbinnen een hiërarchie van rechtsnormen geldt: *Bundesrecht bricht Landesrecht*<sup>8</sup>, terwijl de bevoegdheden in België in beginsel exclusief aan één bepaald niveau zijn toebedeeld.

Opgemerkt kan worden dat die hoogste rechtsmacht niet noodzakelijk een op zichzelf bestaand rechtscollege moet zijn, maar ook kan bestaan uit rechters van andere rechtscolleges, die gemeenschappelijk beraadslagen. Zo kent Duitsland het stelsel van de “*gemeinsamer Senat*” om eenheid van de rechtspraak tussen van elkaar onafhankelijk hoogste gerechtshoven te waarborgen.

2° Een prejudiciële procedure tot uitlegging. Ter vergelijking kan ook hier gewezen worden op de regeling die het Europees gemeenschapsrecht hierover bevat. Volgens art. 234 EG is het Hof van Justitie bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen. Indien een vraag te dien aanzien wordt

---

<sup>8</sup> Art. 31 Duits GG *c.q.* art. 49 Zwitserse GW 1999. Deze regel geldt alleen bij concurrerende bevoegdheden. In tegenstelling tot wat men bij ons vaak hoort is het belangrijke verschil tussen het Belgische federalisme enerzijds en het Duits-Zwitserse anderzijds dus níet gelegen in het bestaan van die normenhiërarchie, maar wel in het al dan niet bestaan van concurrerende bevoegdheden.



opgeworpen in een zaak aanhangig bij een lidstatelijke rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het lidstatelijke recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden. Een gelijkaardige regeling bevat het Belgisch grondwettelijk recht, met de prejudiciële procedure voor het Arbitragehof met het oog op toetsing van de in een geschil relevante wettelijke regels aan de Grondwet. Een gelijkaardige regeling vinden we ook in het Beneluxrecht.

3° Een vordering of klacht na uitputting van de rechtsmiddelen (bv. de procedure voor het EVRM), waarna gebeurlijk een herziening mogelijk is.

(40) Ongeacht de gekozen techniek, geldt bovendien dat:

- de rechtsbescherming die geboden wordt hoe dan ook aan een aantal minimumnormen moet voldoen (vgl. het beginsel van effectieve rechtsbescherming in het Europees recht en art. 6 en 13 EVRM). Dit wordt besproken bij de grondrechtenbescherming.
- de rechtsbescherming die door de rechtsmacht van de Gemeenschappen geboden wordt voor op (con)federaal recht gegronde rechten minstens “equivalent” moet zijn aan deze die geboden wordt voor op het recht van de eigen Gemeenschap gegronde rechten. Dit wordt besproken bij de bespreking van de omvang van de normatieve bevoegdheid van de Gemeenschappen.

## **B. Huidige regeling in België**

(41) Hierbij moet allereerst worden herinnerd aan de wijze waarop op dit ogenblik de eerbiediging en uitlegging van rechtsregels door de Belgische rechtbanken wordt verzekerd, andere dan deze van de Benelux en de Europese Unie, waarvoor de prejudiciële procedure geldt. Voor het andere supranationale recht is er geen enkele methode, behoudens de mogelijke veroordeling van de Staat in een geding voor het EVRM. De eenvormige uitlegging van deelstaatrecht wordt op dit ogenblik door zuiver federale gerechten verzekerd (Hof van cassatie en Raad van State), evenzeer als die van het federale recht. Anderzijds moet erop gewezen worden dat geschillen voor deze gerechten bijna uitsluitend door ééntalig Nederlandstalige of ééntalig Franstalige kamers wordt behandeld<sup>9</sup>. Met andere woorden : stel dat er géén federaal Hof van cassatie zou zijn, maar enkel een Vlaams en een Waals Hof van cassatie, zou dat voor de overgrote meerderheid van de gevallen geen verschil maken. Indien er een mechanisme kan worden gevonden dat ervoor zorgt dat rechtsvragen ook na de defederalisering in de uitzonderlijke gevallen waarin dat nu gebeurt door een tweetalige federale rechtsmacht worden behandeld, zou dat dus moeten volstaan. Enkel wat betreft grondrechtenschendingen moet er gebeurlijk een bijkomende waarborg worden voorzien (die nu door het Arbitragehof wordt gegeven).

Dat betekent ook dat het niet nodig is om, zoals in het Duitse en Zwitserse model, een (con)federaal Hof van cassatie te behouden. Men moet er trouwens aan toevoegen dat er in die landen ruime concurrerende bevoegdheden zijn voor bond en deelstaten, waarbinnen een

---

<sup>9</sup> Wat het Hof van cassatie betreft, heeft p.g. du Jardin in zijn mercuriale van 5 september 2001 nog de inventaris gemaakt van de arresten die in voltallige (dus tweetalige) zitting zijn geweest - een indrukwekkende lijst, maar natuurlijk toch maar een zeer minieme fractie van het aantal arresten.

hiërarchie van rechtsnormen geldt : *Bundesrecht bricht Landesrecht*<sup>10</sup>. Wij hebben echter in beginsel géén horizontale bevoegdheidsverdeling, doch enkel een verticale. In een grondwettelijk bestel zoals het onze, waarin (con)federale en deelstatelijke wetten dezelfde rang hebben, is een federaal Hof van cassatie boven rechtsmachten van de Gemeenschappen veel minder evident. Men kan immers moeilijk bepalen dat men tegen een beslissing in laatste aanleg wegens schending van een (con)federale wet in cassatie kan gaan bij een (con)federaal hoogste gerechtshof en wegens schending van een deelstaatwet in cassatie kan gaan bij een deelstatelijk hoogste gerechtshof, om maar te zwijgen van een cassatievoorziening voor een Europees Hof bij schending van Europees recht. Zodra men de betrekkelijk eenvoudige toestand van Duitsland of Zwitserland te buiten gaat, dient men andere mechanismen te gebruiken.

Zo kan men zich m.i. beter inspireren aan de in Duitsland bestaande *gemeinsamer Senat* als techniek om eenheid te bewaren in de rechtspraak van meerdere van elkaar onafhankelijke rechtscolleges.

### **C. In het model gekozen techniek.**

#### **1. Twee voorgestelde alternatieven**

(42) Welk mechanisme te verkiezen is, hangt er op de eerste plaats van af welk mechanisme men “intern” gebruikt om de eenvormige uitleg van het eigen deelstatelijk recht te gebruiken.

Zo bv. wordt er soms voor gepleit om de voorziening in cassatie te vervangen door een prejudiciële vraag aan het Hof van cassatie. Indien binnen de Vlaamse rechtsmacht een prejudiciële procedure zou worden ingericht om rechtsvragen over Vlaamse normen te beantwoorden en de eenvormige uitlegging ervan te verzekeren, ligt het voor de hand dat men voor de uitlegging van federale normen eveneens een prejudiciële procedure voorziet, waarvan de voorwaarden nader moeten worden bepaald. Die prejudiciële vragen zouden dan kunnen worden gesteld aan het hoogste gerecht in zuiver federale aangelegenheden, wat dus in het hier voorgestelde model de huidige Raad van State is (met de hierboven aangegeven gewijzigde bevoegdheden). Waar het naast elkaar bestaan van verschillende cassatie-instellingen onwerkbaar is, is het naast elkaar bestaan van verschillende prejudiciële gerechtshoven volmaakt mogelijk. Het bestaat zelfs al, aangezien een Belgische rechter zowel aan het Arbitragehof, aan het Benelux Gerechtshof als aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een prejudiciële vraag kan stellen, desnoods zelfs in éénzelfde geschil, naargelang de uit te leggen rechtsnorm. Om te beletten dat de rechtsbedeling verlamd wordt door een overvloed aan prejudiciële vragen moet de verplichting tot het stellen daarvan beperkt worden en moet ook worden bepaald dat de rechtsmacht die de vraag heeft gesteld de procedure zonder meer kan voortzetten indien er niet binnen een nader bepaalde termijn (bv. 6 maanden) een antwoord is gegeven.

Is men daarentegen van oordeel dat het huidige stelsel van de cassatievoorziening dient te worden behouden, dan dient er een Vlaams en een Waals Hof van cassatie te worden

---

<sup>10</sup> Vgl. Hoger.

opgericht. De eenvormige uitleg van (con)federaal recht kan dan worden bevorderd door de mogelijkheid te voorzien dat er een gemeenschappelijke Kamer van beide Hoven (“*gemeinsamer Senat*”) wordt ingericht, die op verzoek van één van beiden en/of wanneer er een klare divergentie in de uitlegging is vastgesteld, de rechtsvraag over de uitlegging van federaal recht zou behandelen. In Duitsland wordt een zaak enkel dan door de *gemeinsamer Senat* behandeld, wanneer een van de rechtscolleges wil afwijken van de rechtspraak van een van de andere rechtscolleges of van de *gemeinsamer Senat* zelf.

Gaat het om een vraag van geldigheid van een bepaling van een (con)federale wet, een ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest of een decreet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie, geldigheid die betwist wordt in een geschil dat voor het overige tot de bevoegdheid van een Vlaams of Waals-Frans-Brussels rechtscollege behoort, dan dient m.i. in ieder geval de voorkeur te worden gegeven aan het stelsel van de prejudiciële vraag, en dient deze vraag verplicht te zijn onder dezelfde voorwaarden als vandaag. Dit beginsel is vergelijkbaar met datgene dat geldt inzake de geldigheid van handelingen van de Europese Unie.

## 2. Mogelijke bijkomende waarborg voor de (con)federale overheid

(43) Indien men, van oordeel is dat er een reëel gevaar is dat de deelstatelijke rechtsmachten zich volledig zouden onttrekken aan een eenvormige uitlegging (wat impliceert dat men op manifeste wijze tekortschiet in het stellen van prejudiciële vragen en/of verwijzen naar een Gemeenschappelijke Kamer van de Hoven van cassatie), dan kan nog altijd overwogen worden om in dergelijke gevallen de (con)federale overheid toe te staan een vordering tegen die deelstaat in te stellen wegens schending van uit de Belgische Grondwet voortvloeiende verplichtingen (vgl. hoger, alsook de mogelijke rol van een Openbaar Ministerie bij het Arbitragehof).

## 3. Mogelijke waarborg voor het Brussels gewest.

(44) Men zou verder ook kunnen bepalen dat de regels die gelden voor het bevorderen van een eenvormige uitleg van de (con)federale rechtsregels ook dienen te worden toegepast telkens wanneer een Vlaamse of Waals-Frans-Brusselse rechtsmacht regels van het Brussels gewest moet toepassen. Weliswaar geldt er in beginsel geen dergelijk mechanisme wanneer een Vlaamse rechtbank een Waalse regel moet toepassen of omgekeerd, net zomin als er dergelijke mechanismen bestaan wanneer een rechtbank een regel van buitenlands recht toepast krachtens de interne verwijzingsregels, maar de positie van het Brusselse recht verschilt in ons model juist daarvan, doordat er geen eigen Brusselse rechtsmacht wordt voorzien en de eenvormige uitleg daarvan dus wel door een (con)federaal of een inter-deelstatelijk orgaan moet worden verzekerd.

# **VII. Regeling van de territoriale bevoegdheid**

## **A. Bevoegdheidsafbakening**

(45) Hierboven hadden we het over de bevoegdheidsverdeling inzake de inrichting van de rechtbanken. Daaruit volgde echter ook een zekere regeling van de rechterlijke bevoegdheid *ratione materiae*. De materiële bevoegdheid/rechtsmacht berust in beginsel bij de gewone rechtsmacht van de Gemeenschappen, bij uitzondering bij andere rechtsmachten. Daarnaast dient ook de territoriale rechtsmacht te worden geregeld.

Om het aantal parallelle bevoegdheden (met alle conflicten die dat meebrengt) te beperken, lijkt het me aangewezen om voor die domeinen waarvoor er regels van de Europese Unie te bestaan, die in beginsel ook aan te wenden voor de bepaling van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse v. Waalse rechtsmacht (bv. de E.Ex.-verordening, de Insolventieverordening, enz.).

Waar er geen Europese regels zijn, kan men de huidige bevoegdheidsregels als uitgangspunt behouden voor inter-deelstatelijke geschillen. Wel moet de mogelijkheid van taalwijziging in de procedure worden afgeschaft, behalve voor de rechtbanken bevoegd over het Brussels Gewest. Verder krijgen de deelstaten de bevoegdheid om die bevoegdheidsregels door middel van samenwerkingsakkoorden te wijzigen. Samenwerkingsakkoorden dienen overigens ook aan democratische, d.i. parlementaire controle te worden onderworpen, en kunnen geen zaak zijn van de deelstaatregeringen alleen.

Dit samenwerkingsakkoord dient ook een oplossing te vinden voor de bevoegdheidsafbakening tussen de Vlaamse en de Waals-Frans-Brusselse rechtsmacht voor aangelegenheden die krachtens de normale regels inzake territoriale bevoegdheid aan een Brusselse rechtbank toebedeeld worden.

De bevoegdheidsregels dienen zoveel mogelijk uit te gaan van de plaats waar het meest “externe effecten” liggen. Zo bv. is het duidelijk dat ook voor het jeugdsanctierecht de plaats van het misdrijf en niet de woonplaats de bevoegdheid moet bepalen.

## **B. Veralgemening van doorverwijzing naar de bevoegde rechter.**

(46) Natuurlijk dient het wel mogelijk te blijven de zaak zonder meer te verwijzen naar de bevoegde rechtbank van een andere Gemeenschap, zonder dat er opnieuw dient te worden gedagvaard. Dit bestaande Belgische mechanisme verdient het overigens om ook tussen de (rechtsmachten van de) lidstaten van de EU te worden toegepast.

Meer nog, dit mechanisme dient ook intern te worden veralgemeend. Zo bv. is het voor mij vanzelfsprekend dat een rechter voor wie een vordering tot schorsing en nietigverklaring aanhangig is en oordeelt dat hij onbevoegd is, maar een ander rechtscolleges wel bevoegd is, zou moeten doorverwijzen naar dit rechtscollege (bv. besluit aangevochten voor het Arbitragehof, of wet aangevochten voor de Raad van State). Hetzelfde zou moeten gelden voor vorderingen tot schadevergoeding en eigenlijk voor alle andere vorderingen. Dit mechanisme dient zowel te gelden binnen de rechtscolleges van eenzelfde rechtsmacht als tussen de verschillende rechtsmachten.

### **C. Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging**

(47) Verder dient de Grondwet de basisregels te bevatten voor wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, dit zonder *exequatur*, net zoals vandaag, en met behoud van de regels inzake betekening over de taalgrens heen.

### **VIII. Specifieke problemen voor Brussel**

(48) De keuze om de gewone rechtsmacht toe te vertrouwen aan de Gemeenschappen houdt inderdaad ook in dat er te Brussel zowel een Vlaamse als een Waals-Frans-Brusselse rechtbank gevestigd is. Dit vergt natuurlijk een aantal bijzondere regels. We onderscheiden daarbij enerzijds de eigenlijke rechtsbedeling, anderzijds het parket.

#### **A. De rechtscolleges te Brussel**

(49) Allereerst kan worden opgemerkt dat in omzeggens alle Brusselse rechtscolleges er enkel ééntalig Nederlandse en ééntalig Franse kamers bestaan. Enkel de Vrederechters zijn een tweetalige rechtsmacht, en daarnaast is er één tweetalige kamer in het Hof van Beroep. Er bestaan dus ook regels die de “taalrol” van een geding, en dus eigenlijk de bevoegdheid van de ééntalig Nederlandse en de ééntalig Franse kamers bepalen. Deze bestaande regels kunnen dus als uitgangspunt genomen worden, met de mogelijkheid om ze te wijzigen bij samenwerkingsakkoord tussen de twee Gemeenschappen.

Weliswaar is er een belangrijk verschil met de huidige regeling, namelijk dat de Gemeenschappen ook na de defederalisering de interne gerechtelijke organisatie alsook de procedureregels kunnen wijzigen. Gebeurt dat daadwerkelijk, dan kan een taalwijziging natuurlijk belangrijker gevolgen hebben dan vandaag. Hoewel, ook vandaag bestaat er tegenstrijdige rechtspraak inzake procedurevragen, bv. tussen de Nederlandstalige en Franstalige kamers van de Raad van State. Overigens is het naast elkaar bestaan van meerdere rechtscolleges die gedeeltelijk andere regels hanteren en potentieel allebei bevoegd zijn, op zichzelf nog geen kwaad. Vandaag de dag heeft iedereen er de mond van vol om ook alternatieve vormen van geschillenbeslechting te bevorderen, en ziet men in het bestaan van concurrerende alternatieven juist een stimulans om de werking van de rechtsbedeling te verbeteren (zie de bijdrage van Boudewijn Bouckaert). Mits de bevoegdheidsregels in Brussel goed overdacht worden, kan ook de concurrentie tussen de rechtsmachten van de twee Gemeenschappen aldaar weldadig zijn.

(50) Overigens kan zeker niet uitgesloten worden dat de Gemeenschappen, in zoverre ze de Vrederechters als apart rechtscollege zouden behouden, kunnen overeenkomen om te Brussel Vrederechters met “twee petjes” te benoemen, die dus zowel als Vlaamse vrederechter zouden kunnen zetelen alsook als Frans-Brusselse vrederechter. Dit mag geen verplichting zijn, maar de mogelijkheid moet niet worden uitgesloten, en ik zou ze zeker in een eerste fase behouden. Of dit op termijn zinvol blijft, hangt af van de mate waarin de regels inzake gerechtelijke organisatie en bevoegdheid van de twee Gemeenschappen gelijk blijven of uiteengroeien.

## **B. Het parket te Brussel**

(51) Aan beide Gemeenschappen afzonderlijk de bevoegdheid toevertrouwen voor de inrichting van het Openbaar Ministerie (parket) te Brussel schept natuurlijk wel een probleem. Ook hier mag men dit probleem evenwel niet overroepen. Het probleem geldt veel minder het optreden voor de strafrechtscolleges (de strafvervolging in enge zin), maar vooral de opsporing en het strafonderzoek. En ook daarvoor geldt nu reeds dat dit in grote mate “grensoverschrijdend” is - waarmee ik op de eerste plaats de arrondissementsgrenzen bedoel, maar verder natuurlijk ook de staatsgrenzen. Ook indien er te Brussel maar één enkel parket zou zijn, moeten er verregaande afspraken worden gemaakt over taakverdeling en samenwerking bij grensoverschrijdende problemen.

Overigens gelden deze vragen ook op Europees vlak en kunnen de ontwikkelingen daar inspirerend werken. Men kiest daar niet voor integratie van de rechtshandhaving, maar voor een nauwe samenwerking tussen organen van de lidstaten, samenwerking die begeleid wordt door een aantal gemeenschappelijke organen zoals Europol en Eurojust, die echter geen rechtshandavingsorganen zijn.

Het organiseren van twee parketten te Brussel schept m.i. geen onoverkomelijk probleem; het organiseren van concurrerende politiediensten zou dat wel doen, en daarom dient de politie te Brussel anders dan het gerecht wél een bevoegdheid te zijn van het Brussels Gewest, voor zover het geen (con)federale bevoegdheid blijft.

## **C. Juridische beroepen**

(52) De balie te Brussel is reeds gesplitst en stelt geen probleem. Natuurlijk dient de wederzijdse erkenning behouden te blijven, zodat advocaten ook voor rechtscolleges van een andere Gemeenschap kunnen blijven optreden, en dit zelfs zonder aan de nadere voorwaarden van de Europese erkenningsregeling te voldoen. Soortgelijke erkenningsregels zijn noodzakelijk voor het optreden van gerechtsdeurwaarders en notarissen.

## **IX. Bijkomende grondrechtenbescherming**

(53) Het probleem van de niet-eenvormige uitlegging van (con)federaal recht door rechtscolleges van de Gemeenschappen dient te worden onderscheiden van de vraag of de regels van gerechtelijke organisatie en procesrecht, die elke inrichtende macht opstelt, wel een daadwerkelijke rechtsbescherming organiseren, en dit ongeacht of het nu gaat om de bescherming van rechten gegrond op het recht van diezelfde Gemeenschap dan wel om rechten gegrond op (con)federaal recht of op enige andere rechtsorde. Dit is m.i. geen probleem van bevoegdheidsverdeling tussen de (con)federale overheid en die van de Gemeenschappen, maar een probleem van grondrechtenbescherming, van bescherming op het grondrecht op daadwerkelijke rechtsbescherming.

In het hier uitgewerkte model worden, zoals hoger uiteengezet, alle rechtscolleges bevoegd om ook formele wetten, decreten en ordonnanties niet alleen aan het supranationaal recht te toetsen, maar ook aan de grondrechtenbepalingen van de Grondwet. Dit is een bevoegdheid

die zij vandaag niet hebben; het Arbitragehof heeft die bevoegdheid in beperkte mate en zal die integraal krijgen na de inwerkingtreding van de nieuwe bijzondere wet die recent is goedgekeurd. Zoals gezegd is het m.i. echter ongerijmd dat de gewone rechter wetten mag toetsen aan het EVRM en IVBPR, maar niet aan de grondrechten in de Belgische Grondwet.

(54) Het bevoegd maken van de gewone rechter, en het feit dat de gewone rechtsmacht aan de Gemeenschappen wordt toevertrouwd, en in beperkte mate aan een federaal gerecht, doet wel de vraag rijzen of er tegen de beslissingen van die gerechten nog een laatste voorziening, een soort *Verfassungsbeschwerde* moet openstaan wegens schendingen van de (con)federale Grondwet, zoals dit in Duitsland het geval is, of bij schendingen van het EVRM.

Mij lijkt het zinvol zo'n bijkomende waarborg in te voeren, en ook deze taak toe te vertrouwen aan het Arbitragehof. Twee alternatieven zijn zinvol:

- enerzijds de *Verfassungsbeschwerde* als laatste voorziening, vergelijkbaar met de procedure voor het EVRM. In het huidige Belgische recht bestaat die procedure niet.
- dan wel een prejudiciële procedure, mits er een strenge verplichting geldt voor rechtscolleges in laatste aanleg om een prejudiciële vraag te stellen, eventueel aangevuld met een voorziening wanneer die vraag toch niet werd gesteld hoewel dit gevorderd was.

Mocht er een risico zijn van overbelasting van het Arbitragehof met dergelijke zaken, kunnen filters worden ingebouwd, in die zin dat het Hof enkel de zaken zou behandelen die het nuttig acht (*certiorari*). Ook kan een mogelijk Openbaar Ministerie bij het Arbitragehof hier een rol vervullen (vgl. hoger).

## **X. Omvang van de normatieve bevoegdheid**

### **A. Principieel normatieve bevoegdheid voor de Gemeenschappen, niet alleen uitvoeringsbevoegdheid.**

(55) Tenslotte rijst natuurlijk de vraag of enkel de inrichting van de rechtbanken dient te worden gedefederaliseerd, dan wel ook de wetgevende bevoegdheid inzake alle aspecten van de rechtsbedeling. Zoals hoger reeds uiteengezet, is een federalisme op zijn Duits, waarbij op éénzelfde gebied de wetgeving grotendeels federaal is maar de uitvoering deelstatelijk, aan ons land niet besteed. Overigens zitten de problemen met justitie in de Belgische verhoudingen vooral bij de wetgever die door de uiteenlopende politieke en rechtscultuur niet meer in staat is op federaal niveau de wetgeving te maken die vereist is voor een goed werkende justitie.

Een coherente defederalisering veronderstelt dus ook een defederalisering van de wetgevende bevoegdheid op de rechterlijke organisatie, bevoegdheid en procedure bij de deelstatelijke rechtbanken. Dit omvat ook de reglementering van de juridische beroepen (balie, gerechtsdeurwaarders, notariaat), de rechtshulp, en de strafuitvoering (inbegrepen het jeugd-sanctierecht natuurlijk). In het hier voorgestelde model worden deze bevoegdheden inzake de aan de Gemeenschappen toevertrouwde rechtsmacht ook exclusief aan de Gemeenschappen toevertrouwd. Er zijn dus geen bevoegdheden voorbehouden aan de

federale wetgever. Inzake de federaal gebleven rechtscolleges berust de normerende bevoegdheid omgekeerd ook exclusief bij de federale wetgever.

Deze bevoegdheidsoverdracht dient gepaard te gaan met de invoering van een beginsel van wederzijdse erkenning, bv. wat het optreden van advocaten betreft.

Het zou overigens moeilijk zijn - zij het niet onmogelijk, zoals het Duitse model leert - om de verschillende aspecten zoals bv. gerechtelijke organisatie enerzijds en procedure anderzijds, uit elkaar te houden, wanneer men die bevoegdheden over verschillende wetgevers wil opsplitsen.

(56) Wel dienen zowel de (con)federale wetgever als die van de Gemeenschappen in de uitoefening van hun bevoegdheden de grondwettelijke regels eerbiedigen, en waar de Grondwet dit voorschrijft samenwerkingsakkoorden te sluiten. Die grondwettelijke minimumnormen komen zo dadelijk ter sprake. Zij vormen geen beperking op de bevoegdheid van de Gemeenschappen ten voordele van een federale normering, maar om constitutionele normen die gelijkelijk gelden voor de Gemeenschappen én de (con)federale overheid (en waarvan de schending dus géén bevoegdheidsgeschil is in eigenlijke zin). Deze grondwettelijke regels verzekeren de minimale homogeniteit die noodzakelijk zou zijn qua rechtsbescherming.

(57) Dit belet niet dat het wenselijk kan zijn om daarnaast zoveel mogelijk aspecten van de procedure op eenzelfde wijze te regelen. Dit dient evenwel niet te geschieden door de bevoegdheid inzake procedure (con)federaal te houden, maar door het opstellen van modelwetboeken, die dan al dan niet door de “inrichtende machten” (dit zijn de Gemeenschappen, alsook in beperkte mat de federale overheid) kunnen worden aanvaard. Vergelijk het succes van de modelcode inzake *Civil procedure* in de staten van de V.S. Idealiter zouden deze modelwetten overigens Europese modelwetten en geen zuiver Belgische zijn.

## **B. Minimumnormen voor rechtsbescherming**

(58) De grondwettelijke bepalingen bevat dus op de eerste plaats minimumnormen waaraan alle rechtsmachten, zowel die van de Gemeenschappen als die van de (con)federale overheid, moeten voldoen. Een groot deel van deze normen vloeit nu reeds voort uit de uitlegging van onder meer de art. 6 en 13 EVRM, art. 14 IVBPR (BuPo) en gelijkaardige internationale bepalingen, en moet allicht niet in de Grondwet worden herhaald. Denken we aan de bestaande grondwettelijke beginselen zoals de openbaarheid en de motiveringsplicht (art. 148 en 149 GW), het legaliteitsbeginsel (*Parlamentsvorbehalt*) bij de gerechtelijke organisatie door de overheid (art. 13 en 144 v. GW), enz.

Duidelijkheidshalve kunnen in de Grondwet de twee beginselen worden ingeschreven die het HJEG heeft ontwikkeld m.b.t. de rechtsbescherming door de lidstatelijke rechter, namelijk :

*“Het is dus een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke lid-staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het*



*oog op de bescherming van de rechten die de justitiabele aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontleent, met dien verstande dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en dat zijn geen geval dusdanig mogen zijn, dat de uitoefening van de rechten welke de nationale rechter heeft te handhaven, praktisch onmogelijk wordt gemaakt”<sup>11</sup>.*

De Grondwet moet ook grondregels kunnen bevatten voor de benoeming van magistraten, zoals waarborgen tegen “politisering” van de benoemingen en minimale bekwaamheidsvereisten. M.i. hoort daar ook bij dat alle federale magistraten, en wellicht ook die van de Gemeenschappen die regelmatig federaal recht moeten toepassen, een voldoende (minstens passieve) kennis moeten hebben van zowel het Nederlands als het Frans.

Overigens gaat het hier om het soort beginselen en regelen die op termijn allicht wel door de Europese Unie zullen worden opgesteld of geharmoniseerd.

(59) De eerbiediging van deze grondregels dient zoals gezegd door elke rechter te worden verzekerd binnen het hem toevertrouwde contentieux, en wordt in laatste instantie gewaarborgd door de mogelijkheid van *Verfassungsbeschwerde* bij het Arbitragehof (naast de mogelijke vordering bij het EHRM).

### **C. Nadere afbakening van de bevoegdheid inzake procedure.**

(60) Het zou het kader van deze denkoefening te buiten gaan om uitputtend de wetgevende bevoegdheden te omschrijven die krachtens dit model dienen te worden overgedragen aan de Gemeenschappen. Ik heb hierboven gepleit voor een ruime bevoegdheidsoverdracht van een zo homogeen mogelijk bevoegdheidspakket.

De bevoegdheidsoverdracht zal het bv. noodzakelijk maken om in ons recht op een nauwkeuriger wijze dan nu gebeurt het onderscheid tussen procedure en materieel recht te maken. Er zijn namelijk een hele reeks vragen die in ons recht nogal eens als procedureel worden beschouwd, en dat eigenlijk niet zijn, zodat zij in dit model ook niet zouden behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake justitie. Ik geef een paar voorbeelden:

- de vordering tot staking. Het vorderingsrecht, het recht om staking te vorderen en de daaraan accessoire rechten, betreffen een materieelrechtelijke vraag. In welke vormen dit gebeurt, en welke rechter bevoegd is, zijn procesrechtelijke vragen;
- een groot deel van het bewijsrecht is materieel recht. Enkel de procedures voor bewijsvoering zijn procesrecht. De toelaatbaarheid van bewijsmiddelen voor bepaalde soorten feiten is een vraag van materieel recht (bv. art. 1341 B.W.);
- de regels inzake verjaring zijn vragen van materieel recht;
- het toekennen van een recht om collectieve belangen uit te oefenen is voornamelijk een zaak van materieel recht. Wel is het zo dat de procedurewetten bijkomende mogelijkheden voor

---

<sup>11</sup> Arrest *Ferwerda*, HJEG C-265/78; vgl. Eerder reeds de arresten *Rewe* en *Comet* (HJEG 16-12-1976, C-45/76, *Comet BV t. Produktschap voor siergewassen*, en C-33/76 *Rewe t. Landwirtschaftskammer Saarland*). Zie bv. ook HJEG 9-3-1978, 106/77, *Italiaanse Staatsfinanciën t. Simmenthal*. Zie bv. ook HJEG 10-7-1997, 261/95, *Palmisani t. INPS* en HJEG 6-7-1995, 62/93, *BP Soupergas t. Griekenland*.

collectieve acties kunnen scheppen, maar door middel van een procedurewet kan men de door het materieel recht gegeven aanspraken niet onmogelijk maken.

Natuurlijk is het zo dat bepaalde aspecten van het materieel recht beter ook zouden worden overgeheveld naar de Gewesten - bv. de grondboekhouding (hypotheekkantoor) -, om de bevoegdheid inzake grondbeleid homogener te maken, maar dat is dan weer een ander verhaal...

## **XI. Overgangsrecht**

### **A. Omvorming van de instellingen.**

(61) Indien men bij de defederalisering om praktische redenen zoveel mogelijk van de bestaande instellingen wenst uit te gaan, kan de omvorming van de instellingen initieel beperkt blijven tot het volgende :

- de splitsing van de rechtbanken (met parket) te Brussel, van het Hof van beroep en Arbeidshof (met parket) te Brussel, van het Hof van cassatie, en zo de Duitstaligen dat wensen, van het Hof van beroep en Arbeidshof (met parket) te Luik;
- het afsplitsen van een voor het overige voortbestaande Raad van State van een Vlaamse Raad van State en een Franstalige Raad van State;
- de omvorming van het Arbitragehof;
- splitsing van de nog unitaire professionele overheden (bv. gerechtsdeurwaarders).

Andere wijzigingen zijn initieel niet vereist. Zo bv. kunnen de Brusselse vrederechters in twee hoedanigheden blijven functioneren.

(62) Dat de bevoegdheidsoverdracht naar de Gemeenschappen een uitstekende aanleiding moet zijn om in een tweede fase een ernstige gerechtelijke hervorming door te voeren, is voor mij evident. Dit vormt evenwel het voorwerp van de bijdrage van collega Van Orshoven. Ik ga daar dus niet nader op in. Zo is het een vraag voor de tweede fase:

- of men de rechtbanken op het niveau van eerste aanleg fuseert tot een arrondissementsrechtbank, al dan niet met integratie van de Vrederechters,
- of men de bestuurlijke rechtscolleges, waaronder de afgesplitste Vlaamse Raad van State integreert in de gewone rechtscolleges, dan wel omgekeerd de vorderingen tot schadevergoeding wegens onwettige overheidsbeslissingen alsmede het subjectief contentieux inzake ambtenaren overdraagt naar die Vlaamse Raad van State, en aan die Raad al dan niet een bestuurlijk gerecht van eerste aanleg voorschakelt;
- of men de arrondissementen herindeelt, bv. van Halle-Vilvoorde een apart arrondissement maakt, of Veurne en Ieper fuseert;
- of men bepaalde vorderingen centraliseert in de provinciehoofdsteden of niet;
- of men de voorziening in cassatie vervangt door of aanvult met een prejudiciële procedure voor het Vlaamse Hof van cassatie (dat dan best een andere naam krijgt);
- of men *dissenting & concurring opinions* van de rechters van de hoogste Vlaamse rechtscolleges (Hof van cassatie en Raad van State) openbaar maakt;

- of er een Vlaams grondwettelijk Hof moet worden ingericht waar eventueel een *Verfassungsbeschwerde* wegens schending van uit een Vlaamse grondwet voortvloeiende grondrechten kan worden ingediend;
- of men het functioneel belang van parlementsleden e.d. niet ruimer moet opvatten;
- enz.

(63) Overigens moet de bevoegdheidsoverdacht ook aanleiding zijn om een gerechtelijke hervorming door te voeren bij de resterende (con)federale rechtscolleges. Zo bv. zal de (con)federale overheid moeten beslissen of er in zuiver federale aangelegenheden, die tot de bevoegdheid van het federaal gerechtshof (Raad van State) behoren, een dubbele aanleg komt, door een bestuurlijk Gerecht van eerste aanleg voor te schakelen ...

(64) Tenslotte zal ook de hervorming van het Arbitragehof op de agenda komen. Behalve de wijzigingen die door het hierboven ontwikkelde model zijn vereist (met name de samenstelling van het Hof), zou ik bv. in ieder geval overgaan tot de publicatie van *dissenting & concurring opinions* in dit Hof.

Wat de samenstelling betreft, is met name vereist dat het bestaande Hof wordt aangevuld met nog eens 12 rechters, 7 verkozen door Vlaams Parlement, 1 door Raad van de Duitse Gemeenschap en 4 door Parlement van de Franse Gemeenschap. Bij wijze van vergelijking : het HJEG en het GEAEF zijn zelfs uitsluitend samengesteld uit door de lidstaten benoemde rechters, dus is de helft zeker niet overdreven.

## **B. Overgangsrecht voor hangende geschillen**

(65) Ook moeten er overgangsregels worden bepaald ingevolge de bevoegdheidswijziging. We beperken ons tot diegene die “grensoverschrijdende” effecten hebben, d.w.z. maken dat de bevoegdheid toekomt aan een rechtscollege van een ander overheidsniveau niveau dan datgene waar de nu bevoegde college toe gaat behoren:

- zo valt het grondrechtencontentieux weg bij Arbitragehof en komt toe aan de (con)federale raad van State c.q. de rechtscolleges van de Gemeenschappen.
- zo komen vorderingen tot schadevergoeding wegens onwettige bestuursrechtshandelingen van federale overheid terecht bij de (con)federale Raad van State.

Een pragmatische oplossing lijkt me te zijn dat de geschillen aanhangig blijven bij het rechtscollege waarbij ze op datum van overgang aanhangig waren, tenzij één van de partijen de verwijzing vordert naar het nieuw bevoegde rechtscollege.

## **XII. Besluit.**

(66) Dit model verschuift een groot deel van de bevoegdheid inzake Justitie naar de Gemeenschappen, ook al is een groot deel van de regelgeving federaal. De redenen daarvoor zijn te vinden in de specifieke kenmerken van de Belgische structuren en realiteit. Ook in het kader van het behoud van een (con)federaal België houdt dit model in ieder geval een stuk evenwichtiger rekening met het naast elkaar bestaan van bv. Vlaams en Belgisch recht dan het huidige model.

*Dit is de tijd dat van land tot land, de stormwind waait  
Die zucht van eeuwen lijden, die zuiv' ren zal  
En 't kaf van 't koren scheiden, dat schrijlings op een wolkenrand  
Voor nieuw geloof, de nieuwe eng'len rijden : dit is de tijd !*

Ik heb gezegd.

### **XIII. Bijlage. Proeve van overeenkomstige grondwetswijziging.**

Art. 40 vervangen door:

De rechterlijke macht wordt uitgeoefend door het Arbitragehof, de federale rechtscolleges en deze van de Gemeenschappen.

De beslissingen van federale rechtscolleges worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd. De beslissingen van rechtscolleges van de Gemeenschappen worden in naam van de regering van die Gemeenschap ten uitvoer gelegd.

De uitvoerende machten erkennen de rechterlijke beslissingen van zowel het Arbitragehof, de federale rechtscolleges als die van de Gemeenschappen en leggen ze ten uitvoer.

#### **(Hoofdstuk I. De federale kamers)**

In Art. 59 lid 2 “hof van beroep” vervangen door “federaal gerechtshof”

#### **(Hoofdstuk II. De federale wetgevende macht)**

In Art. 77:

in 3° schrappen : 145, 146

9° schrappen

#### **(Hoofdstuk III. De koning en de federale regering)**

Art. 103 wijzigen:

Lid 1: “hof van beroep” vervangen door “federaal gerechtshof”

Lid 3 schrappen

Lid 4 wordt: ....door het federaal openbaar ministerie.

Lid 5 schrappen “voor het hof van beroep”

Art. 110 vervangen door :

De Koning heeft het recht de wegens de schending van grondwettelijke of federale strafbepalingen uitgesproken straffen kwijt te schelden, behoudens hetgeen ten aanzien van de ministers en van de leden van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is bepaald.

#### **(Hoofdstuk IV. De gemeenschappen en de gewesten)**

Art. 120 daarin toevoegen :

De dwangmaatregelen waarover sprake in art. 59 lid 2 kunnen alleen worden bevolen door de eerste voorzitter van het Hof van beroep ingericht door de Gemeenschap waartoe ze behoren.

Art. 125 wijzigen:

Lid 1 : na “hof van beroep” toevoegen “ c.q. wat de leden van de Brusselse gewestregering betreft, het federaal gerechtshof”

Lid 3 schrappen

Lid 4 toevoegen : “c.q. wat de leden van de Brusselse gewestregering betreft, het federaal gerechtshof”

Lid 5 schrappen “voor het hof van beroep”

Lid 6 schrappen

Art. 128 bis invoegen:

§ 1. De Raden van de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet,

1° de organisatie van de rechtscolleges, met inbegrip van het openbaar Ministerie, de bevoegdheid van elk rechtscollege en de rechtspleging, de regels inzake de balie en de gerechtsdeurwaarders en het gebruik der talen in gerechtszaken, behoudens wat betreft de door de Grondwet aan de federale wetgevende macht voorbehouden bevoegdheden;

2° de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1°.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de gerechtelijke instellingen die de gemeenschappen inrichten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

## **Hoofdstuk V. De voorkoming en de regeling van conflicten.**

Art. 142 opheffen (zie verder)

## **(Hoofdstuk VI. De rechterlijke macht)**

Art. 144-159 worden vervangen **door de volgende bepalingen.**

### **Afdeling 1. Algemene beginselen voor alle rechtscolleges**

Art. 144.

Bij de organisatie van hun rechtscolleges dienen de Staat en de Gemeenschappen de volgende beginselen in acht te nemen:

1° Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij wet of decreet gestelde uitzonderingen

2° Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet of decreet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies, kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen

3° De terechtzittingen van de rechtbanken zijn openbaar, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de openbare orde of goede zeden; in dit geval wordt zulks door de rechtbank bij vonnis verklaard. Inzake politieke misdrijven en drukpersmisdrijven kan het sluiten der deuren niet dan met algemene stemmen worden uitgesproken.

4° Elk vonnis is met redenen omkleed. Het wordt in openbare terechtzitting uitgesproken.

5° De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden.

6° Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht elke wetgever om bindende richtlijnen inzake de opsporing en vervolging van de door die wetgever vastgestelde strafbepalingen.

7° De rechters worden voor het leven benoemd. Zij worden in ruste gesteld op de bij de wet of het decreet bepaalde leeftijd en genieten het bij de wet of decreet bepaalde pensioen.

8° Geen rechter kan uit zijn ambt worden ontzet of worden geschorst dan door een vonnis. De overplaatsing van een rechter kan niet geschieden dan door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming.

9° De bevoegde regering benoemt en ontslaat de ambtenaren van het Openbaar Ministerie.

10 ° De benoemingen dienen te gebeuren aan de hand van vooraf door de wet of het decreet bepaalde objectieve normen.

11° De wedden van de leden van de rechterlijke orde worden door de wet of het decreet vastgesteld.

12° Geen rechter mag van een regering bezoldigde ambten aanvaarden, tenzij hij die onbezoldigd uitoefent en behoudens de gevallen van onverenigbaarheid bij de wet of het decreet bepaald.

13° De rechtscolleges passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten, decreten en ordonnanties en de Grondwet overeenstemmen.

14° De rechtscolleges passen de wetten, decreten en ordonnanties alleen toe in zoverre zij niet strijdig zijn met de bepalingen van Titel II van de Grondwet.

## **Afdeling 2. Het Arbitragehof<sup>12</sup>**

Art. 145

§ 1. Er bestaat voor geheel België een Arbitragehof.

Het Arbitragehof is samengesteld uit 24 rechters. 12 rechters, 6 nederlandsstalige en 6 franstalige, worden benoemd door de federale op de wijze door de wet bepaald. 7 rechters worden verkozen door Vlaams Parlement, 4 door Parlement van de Franse Gemeenschap 1 door de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

De werking van het Hof wordt door een wet bepaald.

De wetten bedoeld in het tweede en derde lid worden aangenomen met een meerderheid bepaald in art. 4, laatste lid.

§ 2. Het Arbitragehof doet bij wijze van arrest uitspraak over de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten:

1° ingesteld door de regering, de voorzitter van de wetgevende vergadering of een lid van de wetgevende vergadering van de Staat, Gemeenschap of Gewest wiens bevoegdheden door de aangevochten bepaling zijn aangetast;

2° ingesteld door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang, voor zover het beroep een wet betreft, een ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest of een decreet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie,.

§ 3. Het Arbitragehof doet bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak bij wijze van arrest over vragen van ieder rechtscollege omtrent:

---

<sup>12</sup> Ingevolge het ontwerp art. 144 § 1 zijn er natuurlijk verdere aanpassingen nodig aan art. 31 v. Bijzondere Wet Arbitragehof. Art. 1 en 2 en 26 §1 Bijzondere Wet Arbitragehof kunnen opgeheven worden of dienen anders te worden aangepast.

1° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten;

2° onverminderd 1°, elk conflict tussen decreten of tussen regels bedoeld in art. 134 van de Grondwet, die uitgaan van verschillende wetgevers en voor zover het conflict ontstaan is uit hun onderscheiden werkingssfeer.

3° de rechtsmacht van de rechtscolleges ingesteld door de onderscheiden gemeenschappen (...).

§ 4. Het Arbitragehof doet bij wijze van arrest uitspraak over vorderingen tot vaststelling dat de Staat een Gemeenschap of Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie of de Franse gemeenschapscommissie, een der krachtens deze Grondwet op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, ingesteld door de regering van één van de in deze paragraaf genoemde overheden.

§ 5. Het Arbitragehof doet bij wijze van uitspraak over geschillen betreffende de verplichte samenwerkingsakkoorden op verzoek van een van de partijen bij dat akkoord.

§ 6. Het Arbitragehof is bevoegd, bij wijze van arrest uitspraak te doen in elk geschil tussen de Staat, een Gemeenschap, een Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie of de Franse gemeenschapscommissie, of tussen deze overheden onderling, indien dit geschil hem krachtens een arbitraal beding of een arbitraal compromis wordt voorgelegd

§ 7. Het Arbitragehof is bevoegd, bij wijze van arrest uitspraak te doen over elke klacht wegens grondwetsschending door de overheid, welke is ingesteld na de uitputting van alle andere interne rechtsmiddelen.

### **Afdeling 3. De federale rechterlijke macht**

Art. 146.

§ 1. Er bestaat voor heel België één federaal gerechtshof.

§ 2. De wet kan één of meer federale gerechten van eerste aanleg inrichten, die in eerste aanleg en behoudens een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening bij het federaal gerechtshof kennis nemen van bepaalde categorieën van vorderingen die bij wet worden vastgesteld.

§ 3. De samenstelling, de werking en de rechtspleging van deze federale rechtscolleges worden bij wet bepaald. De magistraten dienen een voldoende kennis te hebben van de Nederlandse en de Franse taal.

§ 4. Deze federale rechtscolleges hebben slechts de bevoegdheden bij dit artikel bepaald. Zij doen met name bij wijze van arrest uitspraak over :

1° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een wet, een ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest of een decreet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie, wegens schending van de bepalingen van Titel II van de Grondwet;

2° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van:

- akten en reglementen van de bestuurlijke overheden van de Staat, het Brussels hoofdstedelijk gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie, daaronder ook begrepen de gemeenten van het Brussels Gewest en de Brussels agglomeratie, het Rekenhof, het Arbitragehof, en



- de bestuurlijke handelingen van wetgevende vergaderingen of hun organen, daaronder begrepen het Rekenhof,

- de bestuurlijke handelingen van organen van de federale rechterlijke macht, daaronder begrepen het Arbitragehof.

3° de vorderingen tot vergoeding van de schade welke door deze handelingen werd veroorzaakt, indien ze vernietigd werden;

4° elk geschil tussen de federale overheid, het Brussels hoofdstedelijk gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie en de daarvan afhankelijke lokale besturen en hun personeelsleden, binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld in het personeelsstatuut of voortvloeiende uit de regeling welke voor hen toepasselijk is.

5° elk geschil hen toevertrouwd door middel van een arbitragebeding vervat in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst gesloten door of namens de Staat, een het Brussels Gewest, de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie of een daarvan afhankelijke bestuurlijke overheid.

§ 5. Zij doen bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak bij wijze van arrest over vragen van ieder rechtscollege omtrent:

- de ongeldigheid van een wet, een ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest of een decreet van de Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie wegens schending van de bepalingen van Titel II van de Grondwet, welke bij wijze van exceptie in een bij hen aanhangig geschil werd aangevoerd;

- de ongeldigheid van de in § 4, 2° genoemde akten en reglementen, welke bij wijze van exceptie in een bij hen aanhangig geschil werd aangevoerd.

§ 6. De wet bepaalt onder welke voorwaarden het stilzwijgen van één van de in § 4 genoemde overheden geacht wordt een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld.

§ 7. Behoudens de bevoegdheid die bij deze Grondwet aan de federale rechterlijke macht wordt verleend, zijn de geschillen waarin de Staat of een Gewest partij is, niet uit dien hoofde onttrokken aan de bevoegdheid van de rechtscolleges van de Gemeenschappen.

Art. 147.

§ 1. Bij het federaal gerechtshof wordt bij wet een federaal Openbaar Ministerie ingericht.

§ 2. Dit openbaar Ministerie is als enige bevoegd inzake de vervolging van de Ministers van de federale regering, van de regering van het Brussels gewest, en van het college van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

§ 3. Dit openbaar Ministerie kan bij het Arbitragehof optreden in de gedingen wegens niet-nakoming van grondwettelijke verplichtingen bedoeld in art. 144 § 4 en wegens grondwetsschending door de overheid bedoeld in art. 144 § 7.

Art. 148. (voorbehouden voor een bepaling betreffende een federale Hoge Raad voor de Justitie)

#### **Afdeling 4. De rechterlijke macht van de gemeenschappen**

Art. 149.

§1. De rechtscolleges ingericht door de Gemeenschappen zijn bevoegd voor alle geschillen vorderingen welke niet door de Grondwet aan het Arbitragehof of de federale rechtscolleges zijn voorbehouden.

§ 3. De rechtscolleges van de Vlaamse Gemeenschap doen met name bij wijze van arrest uitspraak over :

1° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, wegens schending van de bepalingen van Titel II van de Grondwet;

2° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de gewesten, ingesteld door andere belanghebbenden dan de regering, de voorzitter van de wetgevende vergadering of een lid van de wetgevende vergadering van de Staat, Gemeenschap of Gewest wiens bevoegdheden door de aangevochten bepaling zijn aangetast

3° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van akten en reglementen van de bestuurlijke overheden en de bestuurlijke handelingen van wetgevende vergaderingen of hun organen en van organen van de rechterlijke macht, van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, daaronder ook begrepen de Vlaamse gemeenschapscommissie te Brussel, en de lokale besturen van het Vlaams Gewest.

§ 4. De rechtscolleges van de Franse Gemeenschap doen met name bij wijze van arrest uitspraak over :

1° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest of de Franse Gemeenschapscommissie, wegens schending van de bepalingen van Titel II van de Grondwet;

2° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest of de Franse Gemeenschapscommissie, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de gewesten, ingesteld door andere belanghebbenden dan de regering, de voorzitter van de wetgevende vergadering of een lid van de wetgevende vergadering van de Staat, Gemeenschap of Gewest wiens bevoegdheden door de aangevochten bepaling zijn aangetast

3° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van akten en reglementen van de bestuurlijke overheden en de bestuurlijke handelingen van wetgevende vergaderingen of hun organen en van organen van de rechterlijke macht van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, of de Franse Gemeenschapscommissie, daaronder ook begrepen de lokale besturen van het Waals Gewest, met uitzondering van diegene die uitsluitend het Duitse taalgebied betreffen.

§ 5. De rechtscolleges van de Duitstalige Gemeenschap doen met name bij wijze van arrest uitspraak over :

1° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Duitstalige Gemeenschap wegens schending van de bepalingen van Titel II van de Grondwet;

2° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van een decreet van de Duitstalige Gemeenschap, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de gewesten, ingesteld door andere belanghebbenden dan de regering, de

voorzitter van de wetgevende vergadering of een lid van de wetgevende vergadering van de Staat, Gemeenschap of Gewest wiens bevoegdheden door de aangevochten bepaling zijn aangetast

3° de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging of schorsing van akten en reglementen van de bestuurlijke overheden en de bestuurlijke handelingen van wetgevende vergaderingen of hun organen en van organen van de rechterlijke macht, van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede die van het Waals Gewest die uitsluitend het Duitse taalgebied betreffen, waaronder de lokale besturen van het Duitse taalgebied.

§ 6. De territoriale bevoegdheid van de rechtscolleges van de onderscheiden Gemeenschappen en het door die Gemeenschappen ingerichte openbaar Ministerie wordt voor het overige bepaald door middel van samenwerkingsakkoorden tussen de Gemeenschappen, die door hen bij decreet worden bekrachtigd.

Art. 150.

Bij de organisatie van hun rechtscolleges dienen de Gemeenschappen:

- een of meerdere rechtscolleges in te stellen die in eerste aanleg oordelen;
- een of meerdere Hoven van Beroep instellen die in hoger beroep oordelen onder de voorwaarden bij decreet bepaald;
- een hoogste rechtscollege in te stellen.

Art. 151

De regels die gelden voor de toepassing van normen van federaal recht mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke vorderingen gegrond op het recht van de eigen Gemeenschap en mogen de toepassing van de federale normen en de bescherming van de daaruit voortvloeiende rechten door de rechtscolleges van de Gemeenschappen niet praktisch onmogelijk maken.

Art. 152

Er wordt een gemeenschappelijke Kamer ingesteld door de hoogste rechtcolleges van de Gemeenschappen, dat de vragen behandelt betreffende de uitlegging van normen van federaal recht of van het Brussels Gewest of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die rijzen in een geschil dat bij één van de hoogste rechtscolleges aanhangig is, wanneer:

- deze norm reeds op uiteenlopende wijze is uitgelegd door onderscheiden hoogste rechtscolleges,
- of een hoogste rechtscollege de vraag naar de gemeenschappelijke Kamer verwijst om een uiteenlopende uitlegging te vermijden.

Art. 153

(voorbehouden voor een bepaling betreffende een Hoge Raad voor de Justitie per Gemeenschap)

Art. 154

De regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten hebben het recht de wegens de schending van strafbepalingen van hun Gemeenschap c.q. Gewest uitgesproken straffen kwijt te schelden. Ten aanzien van een veroordeeld minister of lid van een Gemeenschaps- en

Gewestregering kunnen zij geen genade verlenen dan op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of de betrokken Raad.

(Art. 155-159 vervallen).

## **Hoofdstuk VII. Wetgevingsadvies.**

Art. 160

§ 1. Er is een Raad van State die van beredeneerd advies dient over de tekst van alle wetten en besluiten van de federale overheid en die van het Brussels Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die bij haar aanhangig zijn gemaakt op de wijze door de wet bepaald.

De samenstelling, de bevoegdheid en de werking worden door de wet bepaald.

§ 2. De Gemeenschappen en Gewesten en de Franse gemeenschapscommissie bepalen bij constitutioneel decreet welke onafhankelijke instelling van beredeneerd advies dient over de tekst van hun decreten en besluiten.