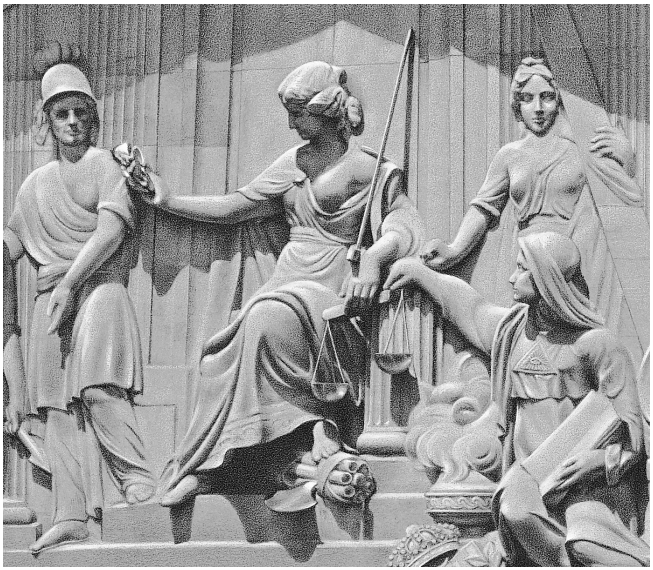

Kamer van volksvertegenwoordigers

parlementair recht in kort bestek

De invloed van de arresten van het arbitragehof op het parlementaire werk

juridische dienst / november 2001

Kamer van volksvertegenwoordigers

PARLEMENTAIR RECHT IN KORT BESTEK

De invloed van de arresten van het arbitragehof op het parlementaire werk

JURIDISCHE DIENST / NOVEMBER 2001

Tekst : Juridische Dienst van de Kamer
Layout & druk : Centrale drukkerij van de Kamer
Wettelijk Depot : D/2001/4686/10

VOORWOORD

Op mijn vraag redigeert de Juridische dienst van de Kamer op geregelde tijdstippen teksten over onderwerpen van parlementair recht. Die worden in de vorm van de brochurereeks 'Parlementair recht in kort bestek' verspreid onder een ruim publiek. Zo werden bijvoorbeeld in november 2000 brochures gepubliceerd over de parlementaire onverantwoordelijkheid ('freedom of speech') respectievelijk de parlementaire onschendbaarheid.

Zelf heb ik recentelijk een academische rede geschreven ter gelegenheid van de huldiging, door de Vrije Universiteit Brussel, van de eerste promotie juristen die vijftig jaar geleden hun studie helemaal in het Nederlands hebben voltooid aan deze universiteit. Deze rede werd overigens gepubliceerd in het Rechtskundig Weekblad (2001-2002, 21 oktober 2001, 257-270).

Aangezien deze academische rede betrekking had op «De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementaire werk» leek het mij uitermate zinvol ze ook op te nemen in de bestaande brochurereeks.

Zoals de voorgaande brochures in deze reeks is de voorliggende brochure opgebouwd volgens het klassieke stramien:

1. een eerste nota wil vooral meer duidelijkheid scheppen voor niet-juristen. Daarom hebben wij ze gesteld in vraag- en antwoordvorm. Ze snijdt alleen de belangrijkste vragen aan waarmee parlementsleden, journalisten en al wie zich voor de parlementaire werkzaamheden interesseert, dreigen te worden geconfronteerd;

2. wie bepaalde details grondiger wil uitdiepen, doet er beter aan mijn academische rede te lezen. Die is allicht iets minder 'licht verteerbaar', maar ze is vollediger en bevat waardevolle verwijzingen naar rechtsleer en rechtspraak;

Aldus hoop ik een bescheiden bijdrage te leveren tot een beter begrip van het Belgisch publiek en parlementair recht.

Herman De Croo
Minister van Staat

De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementaire werk

Wat is het Arbitragehof ?

Het Arbitragehof is een rechtscollege dat nagaat of de wetten, decreten en ordonnanties in overeenstemming zijn met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, alsook met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Het Arbitragehof werkt onafhankelijk van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht.

Waarom is het Arbitragehof opgericht? Welke rol speelt het Hof precies?

Sinds 1831 kunnen de rechters, op basis van de Grondwet, beslissen om bestuurshandelingen van de uitvoerende macht en de plaatselijke overheden (dat wil zeggen de provincies en de gemeenten) niet toe te passen indien zij niet overeenstemmen met de Grondwet en de wetten. De wetten werden evenwel niet aan de Grondwet getoetst, want de rechters achtten zich onbevoegd om een dergelijke controle uit te oefenen. Indertijd gold dus het dogma van de onschendbaarheid van de wet: men ging er gewoon van uit dat een wet de Grondwet niet schendt.

Vanaf 1970 werd het tot dan unitaire België evenwel geleidelijk een federale Staat. Nieuwe instellingen (de gemeenschappen en de gewesten) werden opgericht. Die instellingen kregen materiële en territoriale bevoegdheden die tot dan toe onder de federale Staat ressorteerden. Net als die federale Staat kunnen de gemeenschappen en de gewesten een concrete invulling geven aan hun bevoegdheden door normen uit te vaardigen die kracht van

wet hebben. Het is echter noodzakelijk gebleken na te gaan of de grondwettelijke bepalingen inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen die diverse instellingen bij dat alles wel worden nageleefd. Daarom heeft de Grondwet voorzien in de oprichting van het Arbitragehof, dat moet nagaan of de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten hun wetgevende bevoegdheden niet overschrijden. Oorspronkelijk trad het Arbitragehof dus op als "scheidsrechter" bij conflicten tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Daarna is die rol uitgebreid tot het toezicht op de naleving van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, waarin achtereenvolgens de beginselen verankerd zijn van de gelijkheid en de niet-discriminatie en van het recht op en de vrijheid van onderwijs.

Momenteel wordt eraan gedacht de bevoegdheden van het Arbitragehof uit te breiden tot alle fundamentele rechten opgenomen in Titel II van de Grondwet. Mogelijk zou daarin ook een bepaling worden ingelast die de bescherming waarborgt van de rechten en vrijheden die zijn vervat in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Alleen de normen met kracht van wet (wetten, decreten, ordonnanties, koninklijke besluiten tot uitvoering van een wet houdende toekenning van bijzondere machten, …) kunnen voor het Arbitragehof worden betwist; voor een beroep tegen de bestuurshandelingen en reglementen – zoals koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en besluiten van de gemeenschaps- en de gewestregeringen – is de Raad van State bevoegd, dus niet het Arbitragehof.

Hoe is het Arbitragehof samengesteld?

Het Hof is samengesteld uit twaalf rechters die door de Koning voor het leven worden benoemd. Ze worden gekozen uit een lijst met twee kandidaten die beurtelings wordt

voorgedragen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Zes van die rechters zijn Nederlandstalig, de andere zes zijn Franstalig. Een van de rechters moet voldoende Duits kennen.

In elke taalgroep moeten drie rechters ten minste vijf jaar ervaring hebben als lid van een parlementaire assemblee. De drie andere moeten een juridische ervaring hebben opgebouwd van ten minste vijf jaar.

De rechters beschikken over veertien assistenten, die referendarissen worden genoemd. De helft van die referendarissen is Nederlandstalig, de andere helft is Franstalig. Ze moeten licentiaat of doctor in de rechten zijn en de andere landstaal beheersen. Eén Nederlandstalige en één Franstalige referendaris moeten voldoende Duits kennen.

De rechters worden eveneens bijgestaan door twee griffiers, een Nederlandstalige en een Franstalige, die een nuttige ervaring moeten hebben van twee jaar en de andere landstaal moeten beheersen.

Wie kan zich tot het Arbitragehof richten?

Er is een onderscheid tussen de prejudiciële vragen en de beroepen tot vernietiging.

1. De beroepen tot vernietiging

Beroepen tot vernietiging kunnen worden ingesteld door de (federale) Ministerraad, de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, de voorzitters van de wetgevende assemblees, alsook door natuurlijke of rechtspersonen die een belang kunnen aantonen.

De voorzitters van de wetgevende assemblees kunnen echter alleen een beroep tot vernietiging instellen als twee derde van de parlementsleden daarom verzoekt.

2. De prejudiciële vragen

Elk rechtscollege – ongeacht of het tot de rechterlijke orde behoort, dan wel administratief van aard is – kan het Arbitragehof een prejudiciële vraag stellen. In sommige gevallen is zo'n vraag zelfs verplicht.

Hoe functioneert het Arbitragehof ?

Een zaak kan op twee manieren bij het Arbitragehof worden aangebracht: ofwel via een beroep tot vernietiging, ofwel via een prejudiciële vraag.

1. Het beroep tot vernietiging

Wie bij het Arbitragehof een beroep tot vernietiging instelt tegen een wet, een decreet of een ordonnantie, vraagt het Hof eigenlijk om die norm ongedaan te maken.

Het Arbitragehof behandelt het beroep met inachtneming van een precieze procedure en wijst vervolgens een *arrest* (beslissing). Het Hof kan oordelen dat het beroep *onontvankelijk* is (wat wil zeggen dat bepaalde voorwaarden niet werden nageleefd, bijvoorbeeld als de termijn voor de indiening van een beroep is verstreken). Het Hof kan het beroep ook verwerpen (in dat geval is het beroep wel *ontvankelijk*, maar de verzoeker heeft het Hof met zijn *middelen* (argumenten) niet kunnen overtuigen). Tot slot kan het Hof beslissen om de betwiste norm geheel of gedeeltelijk te vernietigen.

2. De prejudiciële vraag

De rechtscolleges die een wet, een decreet of een ordonnantie moeten toepassen en die niet kunnen nagaan of die norm al dan niet in tegenspraak is met de grondwettelijke bepalingen waarvoor het Arbitragehof bevoegd is, kunnen het Hof prejudiciële vragen stellen om aldus tot een oplossing te komen. De lopende procedure voor het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, wordt ge-

schorst tot het Hof dat college in kennis stelt van zijn arrest. Het Hof behandelt de prejudiciële vraag volgens dezelfde procedure als die van de beroepen tot vernietiging en wijst een arrest waarin het aangeeft of de norm in kwestie al dan niet verenigbaar is met de Grondwet.

Binnen welke termijn kan men zich tot het Arbitragehof richten?

Doorgaans moeten beroepen tot vernietiging worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking van de betwiste norm in het *Belgisch Staatsblad*. Maar in geval van een beroep tegen een norm waardoor een verdrag instemming verkrijgt, bedraagt die termijn slechts zestig dagen.

De rechtscolleges kunnen daarentegen prejudiciële vragen stellen over alle normen, ongeacht het tijdstip waarop die in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.

Welke gevolgen hebben de arresten van het Arbitragehof?

De arresten van het Arbitragehof verschillen qua gevolgen, naargelang de aanleiding een beroep tot vernietiging, dan wel een prejudiciële vraag is.

1. De arresten die werden gewezen als gevolg van een beroep tot vernietiging

Zodra een *vernietigingsarrest* (dat wil zeggen: het arrest waarbij het Hof beslist om een norm geheel of gedeeltelijk te vernietigen) in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, gaat het in *kracht van gewijsde*: de betwiste norm wordt geacht nooit te hebben bestaan. Het Hof kan evenwel beslissen dat een aantal gevolgen van de vernietigde bepalingen voorlopig nog kunnen blijven duren.

2. De arresten die werden gewezen als gevolg van een prejudiciële vraag

Het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, alsook alle andere rechtscolleges die in dezelfde zaak uitspraak moeten doen (bijvoorbeeld in geval van hoger beroep), moeten zich naar het arrest schikken bij de beslechting van het geschil dat aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vraag.

In de arresten die werden gewezen als gevolg van een prejudiciële vraag, beperkt het Hof zich ertoe vast te stellen dat er geen of net wél sprake is van een schending van de Grondwet. Stelt het Hof een schending vast, dan kan het de norm in kwestie niet vernietigen. De norm blijft dus bestaan, maar in dat geval kunnen de Ministerraad, de gemeenschaps- en de gewestregeringen er wel een beroep tot vernietiging tegen instellen. Daarvoor beschikken zij over een termijn van zes maanden vanaf de dag dat het arrest van het Hof hen werd meegedeeld.

Hoe kunnen de parlementaire assemblees voor het Arbitragehof ageren of reageren?

De assemblees beschikken daartoe over twee mogelijkheden:

– zoals reeds aangestipt, kan de voorzitter van een assemblee een beroep tot vernietiging instellen als twee derde van de leden van zijn assemblee daarom verzoeken;

– de voorzitters van de assemblees kunnen ook optreden in een nog hangende zaak. De voorzitters van de assemblees worden immers in kennis gesteld van elk bij het Hof ingesteld beroep. Zij kunnen dan beslissen om al dan niet tussenbeide te komen in de bij het Arbitragehof hangende zaak. Daartoe dienen zij een *memorie van tussenkomst* in, een document met de argumenten van de voorzitter van de assemblee die heeft beslist is die zaak te interveniëren.

Hoe worden de parlementaire assemblees in kennis gesteld van de indiening van een beroep tot vernietiging of van een prejudiciële vraag bij het Arbitragehof, alsook van de beslissingen van het Hof?

Het Arbitragehof is wettelijk verplicht de diverse assemblees *kennis te geven* (op de hoogte te brengen) van zowel zijn arresten (tot vernietiging, verwerping of andere), als van de beroepen en prejudiciële vragen die het te behandelen krijgt. Vanaf dat ogenblik kunnen de assemblees ageren of reageren, indien zij dat wensen.

Hebben de parlementsleden weet van die kennisgevingen?

Dat verschilt van assemblee tot assemblee. Op zijn minst stelt de voorzitter de assemblee in kennis van de door het Arbitragehof meegedeelde arresten en wordt er melding van gemaakt in het verslag van de vergadering. In sommige assemblees worden de arresten die in verband staan met de eigen bevoegdheden, integraal gepubliceerd of meegedeeld aan de bevoegde commissies. In de Kamer van volksvertegenwoordigers redigeert de Juridische Dienst synthesenota's, ten behoeve van de parlementsleden.

Kunnen de parlementsleden zich individueel tot het Arbitragehof richten?

De parlementsleden mogen zich maar tot het Hof richten als zij een persoonlijk belang kunnen aantonen. Het Hof aanvaardt geen belang dat voortvloeit uit hun functie.

Dienen de voorzitters van de assemblees vaak beroepen tot vernietiging en memories van tussenkomst in?

Dat gebeurt heel zelden. Tot dusver heeft nog geen enkele voorzitter van de Kamer – en nog maar één voorzitter van de Senaat – een beroep tot vernietiging ingesteld.

Daar zijn verschillende verklaringen voor. Het is niet altijd eenvoudig de vereiste tweederde meerderheid te vin-

den; bovendien wordt de verdediging van het federale wetgevende werk voor het Arbitragehof doorgaans doeltreffend verzekerd door de Ministerraad.

Tot op heden heeft nog geen enkele Senaatsvoorzitter een memorie van tussenkomst ingediend; er werden er al wel vier ingediend door een Kamervoorzitter.

Moet de voorzitter kunnen rekenen op de instemming van twee derde van de leden om een memorie van tussenkomst te kunnen indienen?

Neen, want anders dan bij een beroep tot vernietiging beslist de voorzitter terzake onafhankelijk. Voor de Kamer en de Senaat geldt wel dat bepaalde instanties van die assemblees moeten worden geraadpleegd of geïnformeerd.

Moet de voorzitter een termijn in acht nemen om een memorie van tussenkomst te kunnen indienen?

Om een memorie van tussenkomst in te dienen moet de voorzitter inderdaad een termijn in acht nemen: vijfenveertig dagen vanaf de kennisgeving van het beroep of de prejudiciële vraag.

Kan een voorzitter van een assemblee beslissen om een memorie van tussenkomst in te dienen tegen om het even welke norm?

In principe wel, maar het spreekt voor zich dat de voorzitter vooral toeziet op de naleving van de bevoegdheden van zijn assemblee.

Gebeurt het vaak dat een beroep tot vernietiging wordt ingesteld wanneer het Arbitragehof op een prejudiciële vraag heeft geantwoord dat een of andere norm indruist tegen de Grondwet?

Hierboven werd al aangegeven dat een norm die door het Arbitragehof ongrondwettig wordt verklaard, blijft voortbestaan. Het zou dus niet verwonderlijk zijn, mocht de Ministerraad of een gewest- of gemeenschapsregering gebruik maken van het recht om tegen die norm een beroep tot vernietiging in te stellen. Dat gebeurt echter uiterst zelden. Meestal zal de wetgever die de normen in kwestie heeft uitgevaardigd, ze wijzigen, aanvullen, vervangen of gewoon opheffen.

Hoe kan een assemblee op een arrest van het Arbitragehof reageren?

Een vernietigingsarrest heeft tot gevolg dat de nietigverklaarde norm uit de rechtsorde verdwijnt.

De wetgever die de norm heeft uitgevaardigd, moet nagaan of de wetgeving dient te worden aangepast, tenzij het Arbitragehof tot de bevinding is gekomen dat die wetgever niet bevoegd was om die norm uit te vaardigen.

Arresten die zijn gewezen na een prejudiciële vraag en waarin wordt geconcludeerd dat een norm ongrondwettig is, blijven daarentegen in onze rechtsorde bestaan. Hier komt het derhalve de wetgever toe de ongrondwettig verklaarde bepaling te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

Indien het Arbitragehof een lacune in de wetgeving blootlegt, dan moet die worden opgevuld.

Hoe snel en in welke mate reageert de wetgever waarvan het Arbitragehof een norm op de helling zet?

Alles hangt af van het geval. Soms is snel reageren opportuun, dan weer vereist een arrest enige bedenktijd. Een arrest van het Arbitragehof kan tot een omvattende hervorming van de wetgeving leiden.

Kan de wetgever lering trekken uit arresten waarin een beroep tot vernietiging werd verworpen of uit arresten waarin, als antwoord op een prejudiciële vraag, wordt gesteld dat een norm niet tegen de Grondwet indruist?

Soms kan een norm op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het Arbitragehof kan een beroep tot vernietiging verwerpen, maar tegelijkertijd wel eisen dat de betwiste norm voortaan op een bepaalde manier wordt geïnterpreteerd. In zijn antwoord op een prejudiciële vraag kan het Arbitragehof van oordeel zijn dat een bepaalde interpretatie van een norm de Grondwet schendt, terwijl een andere lezing de Grondwet in acht neemt. Op grond van dergelijke arresten kan de wetgever die de norm heeft uitgevaardigd, beslissen zich naar de interpretatie van het Hof te schikken en de norm in die zin aan te passen.

Wie neemt doorgaans het initiatief om, na een arrest van het Arbitragehof, een wet te wijzigen: het parlement of de regering?

Over het algemeen gaat het wetgevende initiatief veeleer uit van de regering dan van het parlement. Dezelfde vaststelling geldt voor het gevolg dat aan de arresten van het Arbitragehof wordt gegeven: de regering beschikt meestal over meer aangepaste middelen dan het parlement, als het erop aankomt een wetgeving aan te passen aan de strekking van een arrest van het Arbitragehof. In de meeste aangelegenheden heeft de regering meer deskundigheid in huis om de technische vraagstukken te ontwarren. Voorts kan ze op meer gestructureerde wijze overleg organiseren met de belangengroepen enzovoort.

Een en ander neemt echter niet weg dat er behoorlijk veel wetsvoorstellen worden ingediend om in te spelen op een arrest van het Arbitragehof. Die wetsvoorstellen hebben doorgaans betrekking op specifieke punten in een wetgeving, terwijl de wetsontwerpen een grotere draagwijdte hebben.

In het algemeen treedt de wetgever op om zijn wetgeving aan te passen na kritiek van het Arbitragehof. Maar kan de wetgever ook preventief optreden?

Een wetgever kan de opmerkingen van het Arbitragehof over een specifieke norm inderdaad te baat nemen om er bij de uitwerking van andere normen rekening mee te houden. De adviezen van de Raad van State kunnen hem daarbij ten zeerste van nut zijn.

Reageren de assemblees nog op een andere manier op de arresten van het Arbitragehof?

Zeer zeker. De parlementsleden gaan geregeld uit van de arresten van het Arbitragehof in de uitoefening van hun recht om ministers te interpelleren en hen vragen te stellen.

Meestal hebben de schriftelijke en mondelinge vragen ingevolge een arrest van het Arbitragehof tot doel informatie in te winnen, bijvoorbeeld om te weten wat de financiële impact is van een arrest, wat de gevolgen zullen zijn van de vernietiging van een aantal bepalingen op de toepasbaarheid van een wet,…

In andere gevallen brengen de vragen en interpellaties de wil tot uiting om controle uit te oefenen op het beleid van de regering. Zo kan de regering worden gevraagd hoe zij van plan is te reageren op een arrest van het Arbitragehof waarin een lacune wordt vastgesteld.

Aangezien het Arbitragehof belast is met het toezicht op de naleving van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, is het onvermijdelijk dat sommige parlementaire vragen en interpellaties in verband met de arresten van het Hof communautair van inslag zijn. Dergelijke vragen komen evenwel niet vaak voor en meestal gaan zij dan minder over de arresten zelf dan over de interpretatie die sommige andere politici eraan geven.

DE INVLOED VAN DE ARRESTEN VAN HET ARBITRAGEHOF OP HET PARLEMENTAIRE WERK*

Prof. Dr. Herman De Croo
Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers
Minister van Staat

I. INLEIDING**

Professor J. Velaers stelt in zijn basiswerk «*Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*» dat met de oprichting van het Arbitragehof een evolutie werd ingeluid van parlementaire naar rechterlijke soevereiniteit, binnen het kader van de Grondwet.[1] Of ik mij als voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers in die bewoordingen zou uitdrukken laat ik in het midden … Zeker is echter dat de grondwetgever in 1980 de aanzet heeft gegeven tot een «stille constitutionele omwenteling» waardoor de macht van het laatste woord inzake de naleving van de Grondwet niet langer berust bij de wetgever, maar wel bij de rechters van het Arbitragehof.

De wet waarbij het Arbitragehof werd opgericht, dateert van 28 juni 1983[2]. Dat er beweging kwam in een vraagstuk waarover al decennia lang werd gedebatteerd, had te maken met de staatshervorming. De keuze voor deelstaten die alle normen met kracht van wet zouden uitvaardigen, maakte de oprichting van een Hof dat tussen die wetgevers zou «arbitreren» onvermijdelijk. In een eerste fase was de bevoegdheid van het Arbitragehof daartoe dan ook beperkt. Alleen de Ministerraad of de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten konden een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof instellen. De voorzitters van de wetgevende vergaderingen konden dat toen nog niet[3]; particulieren evenmin.

---

* Tekst van een academische rede, op 12 mei 2001 uitgesproken ter gelegenheid van de huldiging door de Vrije Universiteit Brussel van de eerste promotie juristen die 50 jaar geleden hun studies geheel in het Nederlands hebben voltooid aan deze universiteit.

** Met dank aan de Juridische Dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers voor zijn bijdrage tot de redactie van dit artikel.

1 J. Velaers, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 6.

2 Wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

3 Als reden daarvoor werd het dubbelmandaat aangehaald.

Voor de uitbreiding van de bevoegdheid van het Arbitragehof en een ruimere toegang tot het Hof was het wachten op een nieuwe fase in de staatshervorming. In 1988 werd de bevoegdheid voor onderwijs geheel aan de gemeenschappen overgedragen. Sommigen wilden die overdracht maar aanvaarden als de waarborgen die het schoolpact bood in de Grondwet werden ingeschreven en als die waarborgen door particulieren konden worden afgedwongen[4]. Een en ander werd gerealiseerd bij de grondwetsbepalingen van 15 juli 1988 en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Terloops kregen ook de voorzitters van de wetgevende vergaderingen de bevoegdheid om een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof in te stellen[5].

Ook in 1989 was de bevoegdheidsuitbreiding van het Arbitragehof eerder minimalistisch en bleef ze beperkt tot wat de politieke agenda van het ogenblik vereiste. De pleidooien van de toenmalige oppositie om het toetsingsrecht van het Arbitragehof uit te breiden tot alle artikelen van titel II van de Grondwet[6] werden door de meerderheid niet gevolgd, omdat zij verder gingen dan het compromis dat tussen de regeringspartijen haalbaar was.

Dat alles verklaart waarom het Arbitragehof nog geen volwaardig grondwettelijk Hof is en waarom zijn toetsingsbevoegdheid nog steeds beperkt is tot de artikelen 10 (het gelijkheidsbeginsel), 11 (het discriminatieverbod) en 24 (de onderwijsrechten) van de Grondwet, evenals tot de bevoegdheidsverdelende regels.

Toch is het duidelijk dat het eindpunt van de evolutie nog niet bereikt is. Wat in 1988 niet kon blijkt nu wél te kunnen en er lijkt een consensus te groeien om de bevoegdheden van het Arbitragehof uit te breiden tot alle grondrechten opgenomen in titel II van de Grondwet. Bovendien wordt in de Senaat een ontwerp tot herziening van de Grondwet besproken: een nieuwe bepaling in titel II van onze Grondwet zou de bescherming garanderen van de rechten en vrijheden vervat in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Binnen afzienbare tijd wel-

---

4 Zie *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 483/2, 3.

5 De regering beriep zich andermaal op het nog steeds bestaan van het dubbelmandaat, maar dat argument kon het Parlement in 1989 niet meer overtuigen.

6 Zie o.m. *Parl.St.* Kamer 1988-89, nr. 633/4, 20.

licht, zal het Arbitragehof dus niet alleen de naleving van alle bepalingen van titel II van de Grondwet kunnen verzekeren, maar tevens van alle door het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden.[7]

Voorliggende bijdrage heeft tot doel na te gaan op welke wijze de federale wetgevende kamers inspelen op arresten van het Arbitragehof waarin bepalingen uit de federale wetgeving worden vernietigd of ongrondwettig verklaard. In dat verband werd het onderzoeksterrein niet beperkt tot de louter wetgevende reacties, maar werd ook nagegaan in welke mate de kamerleden en senatoren gebruik maken van hun controlerecht om zich te informeren over de opvolging van arresten van het Arbitragehof. Bovendien wordt een overzicht gegeven van de uitoefening van de bevoegdheid van de federale wetgevende kamers om tussen te komen in gedingen voor het Arbitragehof of om zelf een annulatieberoep in te stellen. Met uitzondering van het laatstgenoemd onderwerp wordt geen exhaustiviteit betracht. Het is louter de bedoeling om een aantal tendensen weer te geven en deze te illustreren met concrete voorbeelden.

Wat de gehanteerde werkmethode betreft, zij vermeld dat, om te peilen naar de reactie van de wetgever, werd uitgegaan van de parlementaire stukken van Kamer en Senaat, en niet van de arresten van het Arbitragehof.

De onderzochte tijdspanne is de zittingsperiode 1995-99. De reden hiervan ligt voor de hand: sinds de B.Z. 1995 zijn nieuwe grondwetsbepalingen in werking getreden die een ingrijpende invloed hadden op zowel de wetgevende als de controletaak van de federale kamers. Het dubbelmandaat - dat als een hinderpaal werd beschouwd voor de uitoefening van het recht van de Kamer of de Senaat om een annulatieberoep in te stellen tegen decreten van gewest-of gemeenschapsassemblees - werd eveneens afgeschaft.[8]

---

7 Herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuwe bepaling in te voegen die de bescherming moet verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 2-575/1; zie hierover H. Simonart en M Verdussen, «La réforme de la Cour d'Arbitrage et la protection des droits fondamentaux», *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, 183 – 190.

8 Er werd immers aangenomen dat het moeilijk was voor dezelfde parlementsleden die een decreet hadden goedgekeurd in een gewest-of gemeenschapsassemblee, om zich uit te spreken in een federale assemblee over het instellen van een annulatieberoep tegen dezelfde norm.

Alvorens het eigenlijke onderwerp van deze bijdrage aan te snijden, lijkt het aangewezen kort te beschrijven op welke wijze de relatie tussen de wetgever en het Hof geregeld is in de bijzondere wet van 6 januari 1983 op het Arbitragehof. Men zou in dat verband kunnen spreken over een «wisselwerking». Enerzijds beschikken de wetgevende assemblees, via hun voorzitters, over een initiatiefrecht bij het Hof. Zij kunnen immers rechtstreeks een beroep tot vernietiging inleiden of via een memorie in een bestaand geding tussenkomen. Anderzijds heeft het Hof de verplichting om zijn arresten te betekenen aan de voorzitters van de assemblees, hetgeen eventueel kan leiden tot een initiatief van de parlementsleden (wetgevend initiatief, uitoefening controlerecht,…), zoals in de volgende hoofdstukken zal worden beschreven.

1. Het instellen van een beroep tot vernietiging

Elke voorzitter van een wetgevende vergadering[9] kan, naar luid van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, een beroep instellen tot vernietiging van een wet, een decreet of een ordonnantie.[10]

De voorzitter beschikt ter zake evenwel niet over het initiatiefrecht: het verzoek moet uitgaan van twee derde van de leden van zijn assemblee. Anderzijds is de voorzitter niet gebonden door het verzoek van de assemblee. Op grond van de parlementaire voorbereiding is de rechtsleer namelijk van mening dat het aan de voorzitter staat om te oordelen over de opportuniteit van het annulatieberoep en over het tijdstip waarop het wordt ingesteld.[11] Die beoordelingsbevoegdheid van de voorzitter is nuttig aangezien op die manier een «bedenktijd» wordt ingebouwd zodat «overhaaste» beslissingen van de assemblees die afbreuk zouden doen aan de verstandhouding tussen de machten, worden vermeden.

9 Het gaat over de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, evenals van elke gemeenschaps- of gewestassemblee, met inbegrip van de Verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

10 Art. 2 bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Zie ook Hoofdstuk *VIIIbis* Rgt. Kamer.

11 Cf. de parlementaire voorbereiding: *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 633/4, 23; H. Simonart en D. Renders, «La Cour d'Arbitrage et les Chambres législatives», in F. Delpérée., A. Rasson-Roland en M. Verdussen (ed.), *Regards croisés sur la Cour d'Arbitrage*, Brussel, Bruylant, 1995, 40; J. Velaers, *o.c.*, 274; M. Van Der Hulst, *Het federale Parlement,* Heule, UGA, 1994, 240; zie tevens de voetnoot bij artikel 102*bis* Rgt. Kamer.

Voor de volledigheid kan vermeld worden dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat individuele parlementsleden geen beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof kunnen inleiden, steunend op een zogenaamd «functioneel» belang.[12] Een parlementslid zou anderzijds wél een beroep kunnen instellen wanneer hij een persoonlijk belang heeft. Het Hof aanvaardde b.v. dat een senator handelde in zijn hoedanigheid van belastingplichtige tegen een hem opgelegde milieuheffing.[13]

De beroepen tot vernietiging moeten worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de aangevochten norm. Het lijkt logisch te veronderstellen dat het beroep tot vernietiging doorgaans gericht is tegen een norm uitgevaardigd door een andere assemblee. Het is echter geenszins uitgesloten dat een assemblee de vernietiging zou vragen van een door haarzelf voordien goedgekeurde norm.

2. Het indienen van een memorie

De bijzondere wet van 6 januari 1989 biedt de voorzitters van de wetgevende assemblees eveneens de mogelijkheid om een memorie in te dienen bij het Arbitragehof.[14] Op die manier kunnen ze tussenkomen in een zaak die al bij het Hof aanhangig is.

De voorzitter neemt de beslissing tot tussenkomst volledig autonoom. In tegenstelling tot wat het geval is voor de beroepen tot vernietiging gaat het initiatief tot het indienen van een memorie uit van de voorzitter zelf en is hij niet afhankelijk van twee derde van de leden van zijn vergadering. Het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalt wel dat de voorzitter ter zake het advies kan inwinnen van de Conferentie van voorzitters.[15] In

---

12 *Parl. St.* Senaat, 1988-89, nr. 483/1, 71-72; zie hierover J. Velaers, *o.c.*, 280; R. Leysen, B. Paty en A. Rasson-Roland, "Un cap est franchi: le millième arrêt de la Cour d'Arbitrage", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, 16. Zie ook de arresten nrs. 43/99 van 1 april 1999, 133/99 van 22 december 1999 en 43/2000 van 6 april 2000.

13 Arbitragehof nr. 31/91, 7 november 1991, geciteerd in R. Leysen, B. Paty en A. Rasson-Roland, *l.c.*

14 Art. 85 bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

15 Art. 102*ter*, eerste lid, Rgt. Kamer. Idem m.b.t. memories van antwoord. De tekst van de memories wordt onmiddellijk meegedeeld aan de Conferentie van voorzitters van de Kamer (art. 102*ter*, derde lid, Rgt. Kamer). of aan het Bureau van de Senaat (art. 68, vierde lid, Rgt. Senaat).

de Senaat kan het bureau nadere regels vastleggen met betrekking tot het indienen van een dergelijk beroep.[16]

De voorzitter beschikt over vijfenveertig dagen om een memorie in te dienen. Deze termijn vangt aan de dag na de kennisgeving door het Arbitragehof van zowel een beroep tot vernietiging als een verwijzingsbeslissing van een rechtscollege dat een prejudiciële vraag stelt.

In principe is de bevoegdheid van de voorzitter in dit verband onbeperkt: hij zou dus voor elke zaak die bij het Arbitragehof aanhangig is een memorie kunnen indienen. Het spreekt echter vanzelf dat, om politieke en praktische redenen, de voorzitter in de eerste plaats zal waken over de naleving van de bevoegdheid van zijn assemblee.

3. Betekening van de arresten en opvolging door de wetgever

Naar luid van de bijzondere wet op het Arbitragehof worden de voorzitters van de assemblees in kennis gesteld van de arresten van het Arbitragehof.[17] Op grond van deze kennisgeving kan de voorzitter beslissen om eventueel zijn recht uit te oefenen tot het indienen van een memorie.

Het is van fundamenteel belang dat de parlementsleden eveneens op de hoogte worden gebracht. Op die manier kunnen individuele parlementsleden immers hun wetgevend initiatiefrecht benutten en gevolg geven aan een arrest van het Arbitragehof of gebruik maken van hun controlerecht t.a.v. de regering.[18]

Elke assemblee regelt zelf de wijze waarop zij de opvolging verzekert van arresten van het Arbitragehof. Een rondvraag bij de

---

16 Art. 68, eerste lid, Rgt. Senaat.

17 Art. 113, 2°, bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

18 Zie in dat verband wetsvoorstel tot wijziging van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, *Parl. St.* Kamer 1998-99 nr. 1781/1, 2: in de toelichting van het voorstel wijst de indiener er op dat «*aangezien het Arbitragehof niet de bevoegdheid heeft naar aanleiding van een prejudiciële vraag een bepaling te vernietigen, wil dit wetsvoorstel artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in overeenstemming brengen met het arrest van het Arbitragehof*».

diverse wetgevende assemblees leert dat de «follow-up» niet uniform verloopt. In alle assemblees deelt de voorzitter de betekening van arresten van het Arbitragehof mee aan de plenaire vergadering. Daarvan wordt tevens melding gemaakt in het Beknopt of Integraal Verslag. De Brusselse hoofdstedelijke Raad en het Franse Gemeenschapsparlement beperken zich daartoe.

Het Waalse Gewestparlement publiceert de arresten van het Arbitragehof m.b.t. de decreten van deze assemblee tevens in een *ad hoc* parlementair document.

In het Vlaams Parlement redigeert de cel «wetgevingstechniek» een nota ten behoeve van het Bureau, telkens wanneer het Arbitragehof een bepaling ongrondwettig heeft verklaard. De dienst kan een technische oplossing voorstellen. De Senaat overweegt de invoering van een vergelijkbare procedure.

In de Raad van de Duitstalige gemeenschap worden de arresten van het Arbitragehof aangaande gemeenschapsaangelegenheden systematisch overgezonden aan de bevoegde vaste commissie met het oog op een bespreking ervan.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers worden kopies van de arresten overgezonden aan de politieke fracties. Tevens stelt de Juridische dienst sinds november 2000 wekelijks ter attentie van de Conferentie van voorzitters een overzicht op van de arresten van vernietiging of ongrondwettigverklaring.

Zoals ik reeds aanhaalde in mijn beleidsrede naar aanleiding van de opening van het parlementaire jaar 2000 –2001 dringt een meer systematische opvolging van de arresten van het Arbitragehof door de wetgevende assemblees zich alleszins op.[19] Recentelijk werd in dat verband ook een voorstel tot herziening van het Reglement ingediend door de heer Jean-Jacques Viseur.[20] Het voorstel strekt ertoe de bevoegde vaste Kamercommissies te verplichten de arresten van het Arbitragehof geregeld op de agenda van hun vergade-

[19] «Het woord bij de daad» – Beleidsrede van de heer Herman De Croo, *Parlementaire Mededelingen, Speciale Editie*, 10 oktober 2000, 17.

[20] Voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, teneinde in titel V een hoofdstuk VIII*ter* in te voegen met betrekking tot een systematische analyse van de arresten van het Arbitragehof door de vaste commissies, *Parl. St.* Kamer, 2000-2001, nr. 1070/001.

ringen te plaatsen. De commissies zouden binnen twee maanden verslag moeten uitbrengen. In dat verslag zouden zij moeten aanstippen welke knelpunten naar voren komen uit de arresten en hoe ze het best worden verholpen.

II. DE ARRESTEN VAN HET ARBITRAGEHOF EN HET WETGEVENDE WERK

Van een zorgvuldige wetgever mag worden verwacht dat hij op zijn minst optreedt, telkens wanneer het Arbitragehof een wetsbepaling ongrondwettig heeft verklaard. In tegenstelling tot een vernietiging doet een ongrondwettigverklaring de bepaling waarop ze betrekking heeft immers niet uit de rechtsorde verdwijnen. De mogelijkheid om de ongrondwettig verklaarde bepaling door het Arbitragehof te laten vernietigen, door binnen een nieuwe termijn van zes maanden een beroep tot vernietiging in te stellen, is bovendien vrij theoretisch.

De rechtszekerheid is er niet bij gebaat dat een ongrondwettige bepaling wordt gehandhaafd.

Wanneer het Arbitragehof reeds uitspraak heeft gedaan over een vraag met hetzelfde onderwerp zijn rechtscolleges, met uitzondering van het Hof van Cassatie en de Raad van State, weliswaar niet verplicht aan het Arbitragehof opnieuw een vraag te stellen[21]. Andere instanties, bijvoorbeeld de ambtenaar van de burgerlijke stand, kunnen geen prejudiciële vragen stellen en zijn zelfs verplicht de ongrondwettelijke bepaling toe te passen[22]. Zo moet de ambtenaar van de burgerlijke stand artikel 319, § 3, van het Burgerlijk Wetboek nog altijd toepassen, en mag hij geen akte opmaken van de erkenning door een vader van zijn minderjarig kind wanneer de moeder niet vooraf heeft toegestemd[23].

Arresten waarbij bepalingen ongrondwettig worden verklaard geven meestal aanleiding tot een wijziging, vervanging of opheffing van de ongrondwettig verklaarde bepaling. Soms is een aanvulling noodzakelijk, met name wanneer het Arbitragehof een leemte heeft vastgesteld.

---

21 Zie artikel 26, § 2, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

22 Zie Rb. Luik 7 november 2000, *J.T.*, 2001, 299, noot Y.-H. Leleu.

23 Het artikel is reeds op 21 december 1990 ongrondwettig verklaard (Arbitragehof nr. 39/90, 21 december 1990). Het meest recente wetsvoorstel dat als reactie hierop werd ingediend is het wetsvoorstel van mevr. Milquet houdende wijziging van een aantal bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de afstamming (*Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-219/1). Dit wetsvoorstel werd niet behandeld.

In wat volgt wordt aan de hand van de wetgevingsinitiatieven uit de voorbije zittingsperiode 1995-99 nagegaan hoe de wetgever concreet gevolg geeft aan de arresten van het Arbitragehof[24].

Een eerste kanttekening die daarbij moet worden gemaakt is dat de wetgever niet alleen reageert op vernietigingsarresten en arresten van ongrondwettigverklaring. Een wet wordt soms in overeenstemming gebracht met een arrest waarin het Arbitragehof een grondwetsconforme interpretatie aanreikt. Hoewel een wetswijziging dan niet strikt noodzakelijk is, komt ze de rechtszekerheid ongetwijfeld ten goede, aangezien de bewuste interpretatie aldus in de wet wordt verankerd.

Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen[25]. Artikel 61 van die wet vervangt artikel 92 van het B.T.W.-Wetboek[26]. Het Arbitragehof had zich in vier arresten uitgesproken over de interpretatie van artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek[27]. Die bepaling stelt de toegang tot de rechter in hoger beroep afhankelijk van de consignatie van de sommen die krachtens het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg verschuldigd zijn. In de laatste twee arresten oordeelde het Arbitragehof dat een dergelijke inperking van het recht om hoger beroep in te stellen niet als kennelijk onevenredig ten aanzien van het nagestreefde doel kan worden aangezien. Artikel 92, tweede lid, van het B.T.W.-Wetboek moest dan wel aldus worden geïnterpreteerd dat het aan de bevoegde administratie een discretionaire bevoegdheid toekent, zodat ze rekening kan houden met de concrete gegevens van de zaak, met inbegrip van de financiële toestand van de belastingplichtige. Het artikel werd in die zin gewijzigd.

Gevolg geven aan de arresten van het Arbitragehof, en dit is de tweede kanttekening, betekent ook dat de wetgever bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving lessen trekt uit de arresten van het

---

24 Zie, wat de vernietigingsarresten en de arresten van ongrondwettigverklaring betreft, de tabel die als bijlage gaat. Deze tabel steunt op expliciete verwijzingen naar de arresten van het Arbitragehof, zoals ze in de parlementaire voorbereiding terug te vinden zijn.

25 *B.S.* van 27 maart 1999.

26 Zie de uitvoerige memorie van toelichting bij artikel 54 van het wetsontwerp in *Parl. St.* Kamer 1997-98 nr. 1341/1, 22-29.

Arbitragehof. Die arresten kunnen betrekking hebben op de aangelegenheid die hij wil regelen of op aanverwante domeinen of nog, op de regels inzake behoorlijke regelgeving die het Arbitragehof in zijn jurisprudentie heeft ontwikkeld.

Hieronder zal ik de relatie tussen de arresten van het Arbitragehof en het wetgevende werk eerst en vooral bekijken uit het oogpunt van enkele keuzes die de wetgever in verband met die arresten moet maken. Wordt onmiddellijk gereageerd op een arrest van het Arbitragehof of is er eerder sprake van een uitgestelde reactie? Gaat het wetgevend initiatief om de arresten van het Arbitragehof uit te voeren vooral uit van de regering of ook van het Parlement? En tot slot wordt de vraag behandeld in welke mate de wetgever ook preventief optreedt.

1. Wordt onmiddellijk gereageerd op een arrest van het Arbitragehof of is er eerder sprake van een uitgestelde reactie?

Een wetswijziging ten gevolge van een arrest van het Arbitragehof kan punctueel zijn, met andere woorden beperkt tot de bepaling die het Hof heeft vernietigd of ongrondwettig heeft verklaard; zij kan ook onderdeel zijn van een ruimere herziening van de wetgeving waartoe het arrest van het Arbitragehof aanleiding geeft. Naar gelang van het geval, zal de wetgeving snel of minder snel worden aangepast.

Een voorbeeld van de eerste techniek is het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 58, tweede lid, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming dat op 6 mei 1997 werd ingediend door de heer Jean-Jacques Viseur[28]. De indiener beoogde met zijn wetsvoorstel tegemoet te komen aan een arrest van het Arbitragehof betreffende de in dat artikel bedoelde procedures[29]. Het Hof besloot na vergelijking met andere procedures dat de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie waren

---

[27] Arbitragehof nr. 73/92, 18 november 1992, nr. 43/93, 10 juni 1993, nr. 44/95, 6 juni 1995, nr. 75/95, 9 november 1995.

[28] *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1024/1.

[29] Arbitragehof nr. 10/97, 5 maart 1997.

geschonden, in zoverre dat artikel de termijn om hoger beroep in te stellen deed lopen vanaf de datum van de uitspraak van het vonnis en niet vanaf de datum van de betekening ervan, zoals het gemeen recht voorschrijft[30]. Aangezien verzet bovendien in die procedures niet mogelijk was, kon die regel tot gevolg hebben dat een partij die om een reden onafhankelijk van haar wil verstek had laten gaan, niet in staat was enig beroep in te stellen. Het Arbitragehof oordeelde dat die aantasting van de rechten van de verdediging onevenredig was met de beoogde doelstellingen.

Bij de aanvang van de bespreking van het wetsvoorstel in de bevoegde kamercommissie op 12 februari 1998[31] suggereerde de vertegenwoordiger van de minister van Justitie het probleem dat door het arrest van het Arbitragehof onder de aandacht van de kamerleden was gebracht te regelen in een ruimer kader. Hij voerde aan dat er nog wetgeving in civielrechtelijke zaken bestond die de beroepstermijn doet ingaan op de dag van de uitspraak. Hoewel ook in de rechtsleer reeds was gewezen op mogelijke parallellen[32], ging de commissie op die suggestie niet in. Zij overwoog dat arresten van het Arbitragehof waarin wetsbepalingen ongrondwettig worden verklaard, niet zonder gevolg mogen blijven en, meer nog, dat een onmiddellijke reactie van de wetgever de rechtszekerheid ten goede komt. Het wetsvoorstel werd zodoende nauwelijks drie maanden later wet[33].

Toegepast op het onderhavige geval was de redenering van de commissie ongetwijfeld juist. Aan de vastgestelde ongrondwettigheid kon op een eenvoudige manier een einde worden gemaakt. Het was voldoende in de wet enkele woorden te schrappen. Een volledige doorlichting van het gerechtelijk privaatrecht uit het oogpunt van de aanvangsdatum van de beroepstermijn zou daarentegen een wetswijziging waarvan de noodzaak vaststond, op de lange baan hebben kunnen schuiven.

---

30 Artikel 1051 van het Gerechtelijk Wetboek.

31 *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1021/2, 3.

32 Zie de voorbeelden aangehaald in E. Brewaeys, «De aanvangsdatum van de beroepstermijn en het gelijkheidsbeginsel in het gerechtelijk privaatrecht» (noot onder Arbitragehof nr. 10/97, 5 maart 1997), *P.& B.*, 1997, (67), 69-70.

33 Wet van 18 mei 1998 tot wijziging van artikel 58, tweede lid, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, *B.S.* van 15 juli 1998.

Wanneer het Arbitragehof wijst op een onmiskenbaar structurele tekortkoming in de wetgeving kunnen zijn arresten niettemin soms aanleiding geven tot enig «bandwerk». Zo heeft de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling[34] (onder een hoofdstuk X, met als opschrift «Wijzigingen in het sociaal handhavingsrecht») maar liefst 41 wetten gewijzigd ter uitvoering van twee arresten van het Arbitragehof die betrekking hadden op de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

De arbeidsgerechten hadden, in tegenstelling tot de strafgerechten, niet de mogelijkheid het bedrag van de boete te verlagen in geval van verzachtende omstandigheden. Iemand wiens dossier door de arbeidsauditeur werd geseponeerd en aan wie een administratieve boete werd opgelegd, kan voor de arbeidsrechtbank beroep instellen. De arbeidsrechtbank kon echter geen verzachtende omstandigheden in aanmerking nemen, ofschoon de correctionele rechtbank, mocht het dossier aan haar voorgelegd zijn, dat voor hetzelfde misdrijf wel had gekund. Ook in dit geval kon de grondwettigheid op een vrij eenvoudige manier worden hersteld, ook al moest de wetgeving op verschillende plaatsen in dezelfde zin worden aangepast.

Een derde categorie arresten zijn die welke een diepgaander hervorming vereisen. Dat was duidelijk het geval met de arresten waarin het Arbitragehof artikel 26 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering ongrondwettig verklaarde[35]. Die bepaling had tot gevolg dat zij die door een fout schade lijden in een merkelijk ongunstiger positie verkeren wanneer die fout een misdrijf uitmaakt, dan wanneer zulks niet het geval is. De burgerlijke rechtsvordering tot vergoeding van de door strafbare feiten veroorzaakte schade verjaarde immers na vijf jaar, terwijl de vergoeding van de schade veroorzaakt door een burgerlijke fout, die minder zwaar is dan een fout die de wetgever als strafbaar heeft aangemerkt, gedurende dertig jaar kon worden gevorderd.

---

34 *B.S.* van 19 februari 1998.

35 Arbitragehof nr. 25/95, 21 maart 1995, nr. 51/96, 12 juli 1996 en nr. 8/97, 19 februari 1997.

Om aan die arresten tegemoet te komen diende de regering op 18 juni 1997 een wetsontwerp in tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring[36]. Dat wetsontwerp ging veel verder dan de opheffing van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, wat de strekking was van een wetsvoorstel dat de heer Karel Van Hoorebeke voordien had ingediend[37]. Zijn wetsvoorstel was dan ook vooral een verdienstelijke poging om het parlementair debat over de kwestie op gang te brengen. Hetzelfde kan gezegd worden van het amendement dat de heren Barzin en Duquesne hebben ingediend tijdens de bespreking van het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek[38]. Uit wat volgt over de arresten van het Arbitragehof en de politieke controle zal blijken dat de regering ook met andere middelen werd aangezet tot meer spoed bij de hervorming van de verjaringstermijnen. In de memorie van toelichting heeft de toenmalige regering uiteengezet waarom ze verder wilde gaan dan de loutere opheffing van het ongrondwettig verklaarde artikel. Dat zou tot gevolg hebben gehad dat de algemene verjaringstermijn van dertig jaar voor burgerlijke vorderingen zou gelden, wat een veel te lange termijn was. Dat was ook de mening van de rechtsleer en van de Commissie Strafprocesrecht (beter bekend als de commissie-Franchimont), die op 6 november 1995 een advies had uitgebracht. Uiteindelijk verkoos de regering niet alleen het probleem van de vorderingen tot vergoeding van schade te regelen, maar de verjaringstermijn voor alle persoonlijke vorderingen in te korten tot tien jaar.

Ten slotte kan nog een laatste categorie arresten worden onderscheiden, waarin het Arbitragehof niet besluit tot een ongrondwettigheid, maar de wetgever toch verplicht om historisch gegroeide ongelijkheden geleidelijk ongedaan te maken omdat ze ten gevolge van de sociaal-economische evolutie niet langer meer verantwoord zijn. Dat is met name het geval voor het onderscheid tussen arbeiders en bedienden[39]. Gelet onder meer op het arrest

---

36 *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1087/1.

37 *Parl. St.* Kamer 1995-96, nr. 443/1.

38 *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 857/9, 10. De minister stelde tijdens die bespreking de indiening van een wetsontwerp in het vooruitzicht en verkoos het debat naar aanleiding daarvan te voeren. Zie *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 857/17, 156.

39 Zie Arbitragehof nr. 56/93, 8 juli 1993.

van het Arbitragehof waarin dit onderscheid ter sprake is gekomen, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers op 30 maart 2000 een motie van aanbeveling aangenomen waarin de regering wordt verzocht «onverwijld overleg op te starten met de sociale gesprekspartners, teneinde na te gaan hoe het strakke onderscheid tussen het arbeidersstatuut en het bediendenstatuut kan worden weggewerkt en dringend een methodiek en een kalender vast te leggen (om te bepalen) op welke wijze en tegen welke datum dit onderscheid zal worden weggewerkt[40]».

2. Gaat het wetgevend initiatief om de arresten van het Arbitragehof uit te voeren vooral uit van de regering of ook van het Parlement?

Om meerdere redenen lijkt het voor de hand liggen dat vooral de regering het initiatief neemt om de wetgeving in overeenstemming te brengen met de arresten van het Arbitragehof.

Zoals bekend, komen de meeste wetten in het algemeen voort uit door de regering ingediende wetsontwerpen en niet uit wetsvoorstellen. Daar zijn een aantal redenen voor, die in meerdere of mindere mate ook relevant zijn wat de opvolging van de arresten van het Arbitragehof betreft. Ik som er enkele op. De regering kan in principe beter dan het Parlement de samenhang van het beleid verzekeren. In de meeste materies heeft zij ook meer expertise in huis: ze beschikt over meer personeel om regelgeving te ontwerpen, wat een grote mate van specialisatie mogelijk maakt; doordat het bestuur tevens belast is met de uitvoering van de wetgeving en soms met de handhaving ervan is het bovendien vertrouwd met de problemen die bij de interpretatie en toepassing van wetten rijzen. Vaak ook wordt de voorkeur gegeven aan een wetsontwerp omdat via de regering de raadpleging van diverse instanties en het overleg met belangengroepen doorgaans veel meer gestructureerd kan verlopen dan in het Parlement.

---

40 Zie de tekst van de motie in *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 25/68 en de bespreking en stemming ervan in *Hand.* Kamer 1999-2000, 30 maart 2000, 57-59.

De laatstgenoemde overweging verklaart bijvoorbeeld dat het Parlement in verband met het wegwerken van het al vermelde strakke onderscheid tussen het statuut van arbeider en dat bediende in eerste instantie van de regering verwacht dat ze overleg pleegt met de sociale partners. Mocht dat in dat overleg geen vooruitgang worden geboekt, dan zullen parlementaire initiatieven worden genomen[41].

Soms regelt een wetsvoorstel een aangelegenheid waarvan men zou denken dat eerder de regering daartoe het initiatief zou nemen. Een voorbeeld daarvan is het wetsvoorstel dat de heer Geert Bourgeois indiende tot wijziging van artikel 1410, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2071 van het Burgerlijk Wetboek en tot opheffing van artikel 106, § 2, van de gecoördineerde ziekenhuiswet van 7 augustus 1987[42]. De indiener wilde hiermee tegemoet komen aan een arrest waarin het Arbitragehof[43] had geoordeeld dat artikel 1410, § 2, 5°, 1, van het Gerechtelijk Wetboek schond als het zo werd geïnterpreteerd dat de bedragen die in het raam van de wetgeving op de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen moeten worden betaald niet voor beslag vatbaar zijn, ook niet wanneer die bedragen door middel van het systeem van de derde-betaler niet aan de gerechtigde maar aan de zelfstandige zorgvertrekker worden uitbetaald. Aldus werd immers ten aanzien van het inkomen van die zelfstandige zorgverstrekkers in vergelijking tot alle andere zelfstandigen een bijzondere vorm van onvatbaarheid voor beslag gecreëerd, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording kon worden gegeven. Wegens de mogelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de ziekenhuizen besloot de bevoegde kamercommissie het schriftelijk advies in te winnen van diverse organisaties van verzorgingsinstellingen[44].

---

41 Zie onder meer *Hand.* Kamer 1999-2000, 16 november 2000, 3.

42 *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1287/1.

43 Arbitragehof nr. 66/96, 13 november 1996.

44 Zie *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1287/4, 5.

Op het gebied van wetgevende reacties op arresten van het Arbitragehof blijkt het overwicht van de regering op het Parlement in de onderzochte periode trouwens minder groot te zijn dan men zou verwachten[45]. Zes wetten vloeiden voort uit een wetsvoorstel, waarvan er 3 werden ingediend in de Kamer en 3 in de Senaat[46]; 11 wetten kwamen voort uit een wetsontwerp[47]. Amendementen waarmee tegemoet gekomen werd aan arresten van het Arbitragehof waren zowel afkomstig van de regering als van kamerleden[48].

Opvallend is dat wel dat de indieners van wetsvoorstellen veelal punctuele wetswijzigingen beogen, terwijl de regering in een wetsontwerp doorgaans meer opneemt dat een reactie op een arrest van het Arbitragehof. Dat is wellicht te verklaren doordat de voorafgaande procedure bij de indiening van een wetsontwerp zwaarder is dan bij een wetsvoorstel. Als het onderwerp zich daartoe leent wordt trouwens meer dan eens een bepaling ingevoegd in een sociale of fiscale programmawet[49]. Een en ander verklaart waarom in het kader van de opvolging van de arresten van het Arbitragehof parlementaire initiatieven meer kans op slagen lijken te hebben dan in het algemeen het geval is. Zoals hiervoren al is betoogd, verdienen die initiatieven te worden aangemoedigd, vooral wanneer het gaat om punctuele wetswijzingen. De wetgever krijgt daardoor de kans onmiddellijk op de arresten van het Arbitragehof te reageren.

---

45 Zie de bijgaande tabel.

46 In de Kamer werden in totaal 12 wetsvoorstellen van de hier bedoelde soort ingediend tegenover 5 in de Senaat, maar ze werden niet alle wet.

47 Daarbij moet worden opgemerkt dat één wet, de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek, in feite ook gedeeltelijk van parlementaire oorsprong is. De tekst van een door de Senaat aangenomen wetsontwerp (*Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 2021/1) werd er louter om technische redenen bij regeringsamendement geïntegreerd in het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (*Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1960/1; zie ook de commissieverslagen, *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1960/4, 2, en nr. 1960/8, 2).

48 Zie de bijgaande tabel.

49 Zie *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1608/1 en nr. 1722/1.

3° In welke mate treedt de wetgever ook preventief op?

De wetgever moet niet alleen de wetgeving in overeenstemming brengen met de arresten van het Arbitragehof. Hij moet bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving ook rekening houden met de jurisprudentie van het Hof.

De verwijzingen naar de jurisprudentie van het Arbitragehof in de parlementaire stukken uit de periode 1995-1999 zijn te talrijk om ze te inventariseren. In wat volgt ga ik kort in op de omstandigheden waarin meestal naar die jurisprudentie wordt verwezen.

Soms motiveert de regering of de initiatiefnemer van een wetsvoorstel zijn optreden aan de hand van de jurisprudentie van het Hof. Dat is echter, zelfs wanneer het nuttig zou zijn, lang niet altijd het geval. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren, is over de bevoegdheid van de federale wetgever niets terug te vinden. Het Arbitragehof had daarover enkele weken voor de indiening van het wetsontwerp nochtans uitspraak gedaan[50] en de Raad van State was niet op de bevoegdheidsaspecten ingegaan, precies omdat aan het Hof prejudiciële vragen waren gesteld[51].

In andere gevallen wordt een grondwettigheidsvraag pas tijdens de bespreking van een wetsontwerp of -voorstel opgeworpen. Zo werd bij de bespreking van het wetsontwerp tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling in de bevoegde kamercommissie de aandacht gevestigd op een recente uitspraak van het Arbitragehof. Het Hof was van oordeel dat het moest onderzoeken of de wetgever, wanneer hij een contentieux aan een administratief rechtscollege heeft toevertrouwd, de in het geding zijnde rechten wel terecht op impliciete wijze als politieke rechten heeft beschouwd[52]. Zoals bekend, ging men er tot dan toe van uit dat als de wetgever een contentieux had toevertrouwd aan een administratief rechtscollege, mocht worden aangenomen dat het om

---

50 Arbitragehof nr. 105/98, 21 oktober 1998.

51 Zie *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 1815/1, 21.

52 Arbitragehof nr. 14/97, 18 maart 1997. Zie *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 1070/8, 8 en 155.

een politiek recht ging. De oplossing van het probleem bleek wat de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft uiteindelijk eenvoudig. Aangezien de voorwaardelijke invrijheidstelling geen subjectief recht is, hoefde de vraag naar de aard ervan niet te worden gesteld.

Het belang van de adviezen van de Raad van State kan in dit verband niet genoeg worden onderstreept. De Raad verwijst in zijn adviezen veelvuldig naar de jurisprudentie van het Arbitragehof en het is dan ook vaak op zijn aangeven dat de jurisprudentie van het Hof alsnog op de besluitvorming gaat wegen.

Ook wanneer de Raad van State in zijn advies aan de hand van de jurisprudentie van het Arbitragehof uitvoerig uiteenzet waarom tegen een bepaling bezwaar bestaat, gebeurt het echter meermaals dat de Raad door de regering, en soms ook door het Parlement niet wordt gevolgd.

Toch is het al meermaals gebeurd dat de regering tijdens de bespreking in het Parlement werd teruggefloten.

Zo is het wetsontwerp houdende vaststelling van het belastingstelsel van toepassing op de prestatiepremies die aan bepaalde Belgische olympische atleten zijn toegekend[53], nooit aangenomen. De Raad van State had in zijn advies gesteld dat van het ontwerp moest worden afgezien of dat er een voldoende verantwoording moest worden gegeven voor de voorkeursbehandeling die aan deze belastingplichtigen zou worden toegekend[54].

Ook in het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 25 ventôse jaar XI, tot regeling van het notarisambt[55] had de regering aanvankelijk de bepaling behouden volgens welke om ontvankelijk te zijn, iedere kandidaatstelling voor een plaats van notaris de verbintenis moet inhouden tot het betalen van de vergoeding. De Raad van State had erop gewezen dat de tekst de mogelijke kandidaten klaarblijkelijk verschillend behandelde op grond van een financieel criterium en dat hij daardoor discriminerend was[56]. Eerst als ge-

---

53 *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1614/1.
54 *Ibidem*, 6.
55 *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1432/1.

volg van de bespreking in de bevoegde kamercommissie werd de tekst gewijzigd[57].

Omgekeerd wordt de jurisprudentie van het Arbitragehof soms ook door de regering tegen sommige wetsvoorstellen of amendementen van parlementsleden in stelling gebracht[58].

Natuurlijk mag van de preventieve grondwettigheidscontrole niet alle heil worden verwacht. Zoals Jan Velaers terecht schrijft, is de inzet vaak het tegen elkaar afwegen van tegenstrijdige waarden en beginselen. En daarover kunnen redelijk denkende mensen met mekaar van mening verschillen[59]…

In bepaalde aangelegenheden, in het bijzonder wanneer de behoorlijkheid van de wetgeving in het geding is[60], kan de wetgever de adviezen van de Raad van State echter niet zonder meer naast zich neerleggen. Zeer recent vernietigde het Arbitragehof een bepaling uit de wet van 4 mei houdende diverse fiscale bepalingen omdat de bijzondere omstandigheden die de terugwerking van de aangevochten bepalingen konden verantwoorden, niet waren aangetoond. Het Hof citeerde uit het advies dat de Raad van State over het wetsontwerp had gegeven: «De terugwerking die sommige bepalingen krijgen, is evenwel niet behoorlijk gemotiveerd in de memorie van toelichting…». Het Hof overwoog bovendien dat «tijdens het onderzoek van de aangevochten bepalingen (in de kamercommissie) geen enkele andere aanwijzing (werd) gegeven dan die welke de voorgestelde wijziging zelf verantwoordden)»[61].

---

56 Zie voor de volledige redenering *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1432/1, 132.

57 *Parl. St.* Kamer 1997-98, nr. 1432/19, 44.

58 Zie bijvoorbeeld *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 988/4, 29.

59 J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, 1999, 14-15.

60 Zie J. Theunis, «Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof (2000)», *T.v.W.*, 2001, 13.

61 Arbitragehof nr. 45/2001, 18 april 2001 (overweging B.5.4.).

III. De arresten van het Arbitragehof en de politieke controle

In hun nochtans zeer degelijk gedocumenteerde artikel [62] besteden Simonart en Renders wél uitgebreid aandacht aan de wetgevende kamers als partij in geschillen voorgelegd aan het Arbitragehof, evenals aan de wetgevende reactie van diezelfde kamers op arresten van het Arbitragehof, maar helemaal niet aan de interactie tussen de controletaak van de wetgevende kamers en de arresten van het Arbitragehof. Nochtans blijkt uit wat volgt dat de leden van de wetgevende kamers, bij het uitoefenen van hun politieke controlefunctie, wel degelijk inspiratie putten uit arresten van het Arbitragehof.

De meest gebruikelijke indeling van de reacties van de wetgevende kamers uit een oogpunt van politieke controle, is die op grond van het gehanteerde instrument (interpellatie, mondelinge vraag, schriftelijke vraag…). Nochtans is die indeling erg formalistisch en lang niet altijd de meest interessante. Wie enigszins vertrouwd is met het parlementaire werk, weet immers dat de keuze van het instrument vaak meer zegt over het belang dat de auteur aan zijn interventie hecht of over de politieke context van het ogenblik, dan over het daadwerkelijke belang dat die interventie heeft…

Toch wil ik u deze «statistische» gegevens niet onthouden.

In de onderzochte periode [63] werden in de Kamer vijf interpellaties gehouden naar aanleiding van een arrest van het Arbitragehof [64].

---

62 H. Simonart en D. Renders, *l.c.*

63 Van de BZ 1995 tot 13 maart 2001.

64 - Interpellatie van de heer Julien Van Aperen tot de vice-eerste minister en minister van Economie en Telecommunicatie over «het arrest van het Arbitragehof inzake het fonds voor de algemene dienstverlening (nr. 1280) (*Hand.* Kamer 1996-1997, 14 mei 1997, C330 – 5 tot 8);
- Interpellatie van de heer Vandeurzen over de verjaringstermijnen zoals ze beschreven zijn in het Burgerlijk Wetboek (nr. niet vermeld) (*Hand.* Kamer 1995-1996, 12 juni 1996, C154 – 9 tot 12);
-Interpellatie van de heer Karel Van Hoorebeke tot de minister van Justitie over «de gevolgen van het arrest van het Arbitragehof betreffende artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering» (nr. 1257) (*Hand.* Kamer 1996-1997, 21 april 1997, C315 – 4 tot 6);
- Samengevoegde interpellaties van mevr. Annemie Van de Casteele tot de Eerste minister over «de gevolgen van het arrest van het Arbitragehof over de Cocof» (nr 1284) en van de h. Bart Laeremans tot de Eerste minister over «de Cocof en het Overlegcomité» (nr. 1339) (*Hand.* Kamer 1996-1997, 14 mei 1997, C328-1 tot 5).

In hooguit twee van die vijf gevallen[65] kan men met enige goede wil stellen dat het politiek karakter van de aangelegenheid een interpellatie rechtvaardigde. In de andere gevallen ware een mondelinge vraag ongetwijfeld beter op haar plaats geweest, wat overigens wordt bevestigd door het feit dat geen enkele van bovengenoemde interpellaties in plenum werd behandeld.

In dezelfde periode werden naar aanleiding van arresten van het Arbitragehof niet minder dan 21 mondelinge vragen gesteld, waarvan 6 in plenum en 15 in commissie. Uit een inhoudelijk oogpunt is er nauwelijks een onderscheid te maken tussen de onderwerpen waarover wordt geïnterpelleerd en die waarover een mondelinge vraag wordt gesteld.

Er is daarentegen wel degelijk een inhoudelijk onderscheid te maken tussen de interpellaties en mondelinge vragen enerzijds en de schriftelijke vragen anderzijds. De schriftelijke vragen zijn immers hoofdzakelijk informatief. In de onderzochte periode werden er in de Kamer 11 schriftelijke vragen gesteld. Niet minder dan 10 van die 11 vragen hadden betrekking op fiscaalrechtelijke materies (de elfde betrof een strafrechtelijke materie).

Net zoals we reeds hebben vastgesteld in het hoofdstuk over de wetgevende reactie reageert de Senaat minder vaak dan de Kamer via het vragenrecht op arresten van het Arbitragehof. Sinds de hervorming van de Senaat bestaan daar weliswaar officieel geen interpellaties meer, maar het Senaatsreglement voorziet nog altijd in een «light- versie» van de interpellatie, met name de «vraag om uitleg», tot besluit waarvan een motie kan worden aangenomen.[66]

---

65 Samengevoegde interpellaties van mevr. Annemie Van de Casteele tot de Eerste minister over «de gevolgen van het arrest van het Arbitragehof over de Cocof» (nr 1284) en van de h. Bart Laeremans tot de Eerste minister over «de Cocof en het Overlegcomité» (nr. 1339) (Hand. Kamer, 1996-1997, 14 mei 1997, C328-1 tot 5).

66 Zie in dit verband M. Van der Hulst,»Moties na interpellaties en regeringsverklaringen in het federale Parlement», *T.B.P.*, 1996, 65-71.

In de onderzochte periode hebben we twee vragen om uitleg teruggevonden[67] en één mondelinge vraag. [68]

Tot slot dient ook nog melding te worden gemaakt van twee schriftelijke vragen die naar aanleiding van een arrest van het Arbitragehof in de Senaat werden gesteld.[69]

Interessanter dan een indeling naargelang van het gehanteerde instrument, lijkt ons echter een inhoudelijke indeling rond enkele grote assen. Is de vraag of de interpellatie een reactie op een arrest van het Arbitragehof of tracht men de regering er veeleer toe aan te zetten al dan niet een vernietigingsberoep in te stellen? Is de interpellatie of vraag over een arrest van het Arbitragehof ingegeven door de behoefte aan informatie of wil men de regering echt controleren en/of een (re)actie uitlokken vanwege de minister? Heeft de interpellatie of vraag al dan niet een uitgesproken communautaire dimensie?

1. Is de vraag of de interpellatie een reactie op een arrest van het Arbitragehof of tracht men de regering er veeleer toe aan te zetten al dan niet een vernietigingsberoep in te stellen?

---

67 Vraag om uitleg van mevr. Nadia Merchiers aan de staatssecretaris voor Veiligheid en de staatssecretaris voor Maatschappelijke integratie en Leefmilieu over «de financiële hulp die OCMW's aan asielzoekers en/of illegalen moeten bieden tengevolge van een arrest van het Arbitragehof»(nr.1-531) (*Hand.* Senaat 1997-1998, 18 juni 1998, 1-197, 5701 en 5702) en van de heer René Thissen aan de minister van Financiën over «het verwerken van de bezwaarschriften tegen de accijnscompenserende belasting» (nr. 2-357) (*Hand.* Senaat 2000-2001, 15 februari 2001, 2-96, 61 tot 65).

68 Mondelinge vraag van de heer Joris Van Hauthem aan de Eerste minister over «de eventuele koppeling van het Waals tabaksdecreet aan de Vlaamse zorgverzekering» (nr. 2-66) (*Hand.* Senaat 1999-2000, 9 december 1999, 2-16, 5 en 6).

69 Schriftelijke vraag (nr. 606) van de heer Delcroix aan de Vice-eerste minister en minister van Financiën en Buitenlandse Handel dd. 12 november 1997 betreffende het «wetgevend initiatief om de lacunes door het wegvallen van de rechtskracht (van artikel 164, §5, KB WIB), in te vullen» (*Vr. en Antw.* Senaat 1997-1998, 1-61, 3106 en 3107) en schriftelijke vraag van de heer Wim Verreycken aan de minister van Justitie dd. 21 februari 2001 betreffende artikel 15*ter* van de wet op de partijfinanciering (*Vr. en Antw.* Senaat 2000-2001, 1-1032).

Nagenoeg alle onderzochte interpellaties en – mondelinge zowel als schriftelijke – vragen zijn een reactie op een reeds door het Arbitragehof gewezen arrest.

In de onderzochte periode maakten drie mondelinge vragen op die regel een uitzondering. Ze strekten ertoe na te gaan of de federale regering van plan was bij het Arbitragehof een vernietigingsberoep in te stellen tegen een decreet genomen door respectievelijk de Vlaamse[70] en de Waalse[71] decreetgever.

Het spreekt vanzelf dat het in voornoemde gevallen ging om sterk communautair getinte vragen die tot doel hadden de regering te controleren respectievelijk onder druk te zetten.

Die communautaire dimensie is echter niet altijd aanwezig, zoals blijkt uit een schriftelijke vraag van de heer Patrick Dewael, die aan de vice-eerste minister en minister van Financiën vroeg of hij van plan was om – als reactie op de ongrondwettigverklaring van de bijzondere heffing op roerende inkomsten zoals bedoeld in artikel 42 van de wet van 28 december 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen[72] –, de vernietiging van die belasting te vorderen[73],

2. Is de interpellatie of vraag over een arrest van het Arbitragehof ingegeven door de behoefte aan informatie of wil men de regering echt controleren en een (re)actie uitlokken vanwege de minister?

Schriftelijke vragen hebben traditioneel veeleer tot doel informatie te verwerven dan de regering te controleren. Dat is overduidelijk ook het geval voor een aantal schriftelijke vragen over de gevolgen van arresten van het Arbitragehof, die vaak lijken te zijn geredigeerd

---

70 Mondelinge vraag van de heer Rudy Demotte aan de vice-eerste minister en minister van Financiën en Buitenlandse Handel over «het beroep van de federale Staat bij het Arbitragehof met betrekking tot een decreet van het Vlaams Gewest betreffende de successierechten» (*Hand.* Kamer 1996-1997, 27 maart 1997, 148- 5313 en 5314) en mondelinge vraag van de heer Hugo Olaerts aan de Eerste minister over «het vernietigingsberoep van successierechten» (*Hand.* Kamer 1996-1997, 3 juli 1997, 179-6301 en 6302).

71 Mondelinge vraag van de heer Joris Van Hauthem aan de Eerste minister over «de eventuele koppeling van het Waalse tabaksdecreet aan de Vlaamse zorgverzekering (nr. 2-66) (*Hand.* Senaat 1999-2000, 9 december 1999, 2-16 blz 5 en 6).

72 Arbitragehof nr. 74/95, 9 november 1995.

73 *Vr. en Antw.* Kamer 1995-1996, 3 juli 1995, 3769.

om onmiddellijk en ongewijzigd in het eerstvolgende Bulletin van Financiën of handboek fiscaal recht te worden gepubliceerd.[74]

Geregeld echter wordt ook bij mondelinge vraag louter informatie op gevraagd over de impact van een arrest van het Arbitragehof , zonder dat daar enige controledimensie mee gepaard gaat. Het kan dan gaan om onder meer de budgettaire impact van een arrest [75], de impact op een aantal benoemingen [76], de gevolgen van de vernietiging van sommige bepalingen van een wet voor de nuttige werking van die wet[77] enz.

In andere gevallen worden interpellaties of vragen hoofdzakelijk uit een oogpunt van politieke controle gesteld.

Soms peilen ze naar de intentie van de regering om een beroep tot nietigverklaring in te stellen (zie supra, 1.). Meestal echter wordt gevraagd dat de regering iets zou ondernemen als reactie op een reeds door het Arbitragehof gewezen arrest.

---

74 Zie bv. de schriftelijke vraag nr. 10 van mevr. Trees Pieters (*Vr. en Antw.* Kamer 1999-2000, 17 september 1999, 2056) resp. de heer Ludwig Vandenhove (nr. 414) (*Vr. en Antw*. Kamer 2000-2001, 3 juli 2000, 6203) over arrest 132/98 van 9 december 1998.

75 Zie bv. de mondelinge vraag van de heer Charles Janssens aan de staatssecretaris voor Veiligheid en voor Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu over «de budgettaire weerslag van het arrest (nr. 43/98) van het Arbitragehof van 22 april 1998» (bedoeld wordt het arrest dat de zgn. «wet Vande Lanotte» dd. 15 juli 1996 tot wijziging van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied en de organieke wet op de OCMW's gedeeltelijk vernietigde) (*Hand.* Kamer 1997-1998, 7 mei 1998, 245-8711 en 8712) en de vraag om uitleg van mevrouw Merchiers aan de staatssecretaris voor Veiligheid en staatssecretaris voor maatschappelijke integratie en leefmilieu over «de financiële hulp die OCMW's aan asielzoekers en/of illegalen moeten bieden, tengevolge van een arrest van het Arbitragehof» (*Hand.* Senaat 1997-1998, 18 juni 1998, 1-197, 5701-5702).

76 Zie bv. de mondelinge vraag nr. 2113 van de heer Didier Reynders aan de minister van Justitie over «de gevolgen van het arrest (nr 31/99) van het Arbitragehof in de zaak Vanderzwalmen» (*Hand.* Kamer 1998-199, 22 maart 1999, C774 -14 en 15).

77 Zie bv. de mondelinge vraag nr. 2178 van mevrouw Magda De Meyer aan de minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek, belast met het Grotestedenbeleid, over «de gedeeltelijke vernietiging van de wet op de collectieve schuldenregeling door het Arbitragehof» (*Hand.* Kamer 1999-2000, 28 juni 2000, HA 50 COM 247, 7.

De gevraagde reactie kan bijvoorbeeld een wetgevend initiatief zijn om een einde te maken aan een zeer specifieke lacune die is ontstaan door het ongrondwettig verklaren van een artikel[78].

Soms overstijgt de interpellatie of de vraag evenwel de louter punctuele gevolgen van het arrest van het Arbitragehof en wordt er een problematiek aan de orde gebracht die een ruimere reflectie vereist. Een goed voorbeeld daarvan zijn de interpellaties van de heer Vandeurzen[79], respectievelijk de heer Van Hoorebeke[80], naar aanleiding van diverse arresten waarin een discriminatie inzake verjaringstermijnen werden vastgesteld. De heer Vandeurzen plaatst arrest nr. 25/95 van 21 maart 1995 – naar luid waarvan artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt - in een ruimer kader, legt de link met een ander arrest in verband met vorderingen jegens de Belgische Staat die o.m. gebaseerd zijn op een onrechtmatige daad en vraagt dat men zich grondig zou bezinnen over een hervorming van de verjaringstermijnen.

In zijn antwoord kondigt de minister aan dat de problematiek door zijn diensten wordt onderzocht en dat hij «binnen een zeer korte tijdspanne een ontwerp van wet tot wijziging van de verjaringstermijnen aan de Ministerraad zal kunnen voorleggen».[81] Bijna een jaar later interpelleert de heer Van Hoorebeke, mede naar aanleiding van een nieuw arrest van het Arbitragehof [82], opnieuw en stelt hij niet alleen aan de kaak dat het beloofde wetsontwerp nog steeds niet bij de Kamer is ingediend, maar dat het bovendien als voorwendsel wordt gehanteerd om de bespreking van een door de interpellant zelf ingediend wetsvoorstel nog niet aan te vatten. [83]

---

78 Zie bv. de schriftelijke vraag (nr. 606) van de heer Delcroix aan de Vice-eerste minister en minister van Financiën en Buitenlandse Handel dd. 12 november 1997 betreffende het «wetgevend initiatief om de lacunes door het wegvallen van de rechtskracht (van artikel 164, §5, KB WIB), in te vullen» of de schriftelijke vraag van de heer Dirk Pieters naar aanleiding van arrest 75/2000 van 21 juni 2000 (*Vr. en Antw*. Kamer 1999-2000, 3 juli 2000, 4981). Zie ook de mondelinge vraag van mevrouw Simonne Creyf aan de vice-eerste minister en minister van Economie en Telecommunicatie, belast met Buitenlandse Handel, over «de ongrondwettigheid van de verplichte autoverzekering» (*Hand*. Kamer 1997-1998, 9 juli 1998, 263-9230 en 9231).

79 *Hand*. Kamer 1995-1996, 12 juni 1996, C 154 - 9 tot 12.

80 *Hand*. Kamer 1996-1997, 21 april 1997, C 315 - 4 tot 6.

81 *Hand*. Kamer 1995-1996, 12 juni 1996, C 154 - 12.

82 Arbitragehof nr 8/97, 19 februari 1997.

83 *Hand*. Kamer 1996-1997, 21 april 1997, C 315 – 5. Zie ook supra in het deel over de arresten van het Arbitragehof en het wetgevende werk.

De leden van de Kamer beperken zich echter niet louter tot het stellen van vragen naar aanleiding van recente arresten, maar blijven die ook opvolgen. Dat blijkt niet alleen uit bovenstaand voorbeeld maar ook uit de mondelinge vragen van mevrouw Anne Van Haesendonck aan de minister van Volksgezondheid en Pensioenen over «het arrest van het Arbitragehof van 28 oktober 1997». Op 8 januari 1998 stelt betrokkene een eerste mondelinge vraag[84], waarop de minister antwoordt dat hij de gevolgen van arrest 62/97 zal laten onderzoeken. Er is echter een tweede vraag nodig op 16 juni 1998[85] alvorens zij een duidelijk antwoord krijgt.

De reactie die van de minister wordt gevraagd hoeft niet altijd (louter) wetgevend te zijn. Zo vroeg de heer Jean-Jacques Viseur in een mondelinge vraag aan de minister van Financiën over «de gevolgen van een arrest van het Arbitragehof met betrekking tot de renten die worden uitgekeerd ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte»[86] veeleer naar de houding die de administratie zou aannemen tengevolge van arrest nr. 132/98 van 9 december 1998 en antwoordde de minister dat zijn departement de nodige conclusies had getrokken in de vorm van een circulaire. Dat een en ander in de praktijk minder vlot verliep dan de minister had laten uitschijnen blijkt uit de mondelinge vragen minder dan drie maanden later door andere kamerleden werden gesteld[87] over hetzelfde probleem.

Tot slot zij opgemerkt dat parlementsleden niet altijd wachten tot het Arbitragehof zijn arrest heeft gewezen. Zo stelde senator René Thissen al een vraag om uitleg aan de minister van Financiën over «het verwerken van de bezwaarschriften tegen de accijnscompenserende belasting» (nr. 2-357) op een ogenblik waarop het Arbitragehof zich nog niet had uitgesproken over de vraag of die belasting al dan niet moest worden beschouwd als strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.[88]

---

84 *Hand.* Kamer 1997-1998, 8 januari 1998, PLEN 211- 7503.

85 *Hand.* Kamer 1997-1998, 16 juni 1998, C 599 – 1.

86 *Hand.* Kamer 1999-2000, 17 februari 2000, PLEN 041 – 17.

87 Samengevoegde mondelinge vragen van de heer Jo Vandeurzen en mevrouw Magda De Meyer aan de minister van Sociale Zaken en Pensioenen over «de gevolgen van het arrest van het Arbitragehof van 9 december 1998 voor de gerechtigden van arbeidsongevallen of beroepsziekten-uitkeringen (nrs 1522 en 1622) (*Hand.* Kamer 1999-2000, 26 april 2000, COM 180 – 12 tot 14.

88 *Hand.* Senaat 2000-2001, 15 februari 2001, 2-96, 61.

3. Heeft de interpellatie of vraag, ingediend naar aanleiding van het arrest, al dan niet een uitgesproken communautaire dimensie?

Aangezien het Arbitragehof de grondwettigheid van de wetten toetst, niet alleen aan de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, maar ook aan de bevoegdheidsverdelende regels, hoeft het niet te verbazen dat een aantal vragen en interpellaties ingediend naar aanleiding van een arrest van het Arbitragehof een uitgesproken communautaire dimensie heeft.

Soms betreffen de interpellaties of vragen niet zozeer het arrest zélf, maar veeleer de interpretatie die er door andere politici aan wordt gegeven.

Dat was bijvoorbeeld het geval voor de samengevoegde interpellaties van mevr. Annemie Van de Casteele (nr. 1284) en de heer Bart Laeremans (nr. 1339) over de gevolgen van arrest nr. 72/95 van 9 november 1995. Dat arrest bepaalt immers uitdrukkelijk dat uit de grondwetsherziening van 5 mei 1993 en de Sint-Kwintensakkoorden voortvloeit dat de Cocof op cultureel vlak decreetgevende bevoegdheid heeft en dus bekleed is met een werkelijke wetgevende functie. Volgens het arrest van het Arbitragehof volgt daaruit dat de Cocof een beroep tot vernietiging van bepaalde wetgevende akten kan indienen bij het Arbitragehof.

Beide interpellanten wilden echter vooral weten of de Eerste minister het eens was met de voorzitter van het college van de Cocof, die zich op dat arrest beriep om voor de Cocof een plaats op te eisen in het Overlegcomité.[89]

Een vergelijkbare situatie deed zich voor naar aanleiding van de verklaringen van mevrouw Onkelinx, ² minister-president van de Franse Gemeenschap, als zou zij zich niet neerleggen bij de vernietiging, door het Arbitragehof, van de subsidies aan «Carrefour».[90]

---

89 *Hand.* Kamer 1996-1997, 14 mei 1997, C 328 – 1 tot 5.

90 Samengevoegde mondelinge vragen van de heer Geert Bourgeois aan de eerste minister over «de houding van de federale Regering ten aanzien van het arrest van het Arbitragehof dat opnieuw de subsidies van de Franse Gemeenschap aan de Franstalige verenigingen in Vlaamse gemeenten met taalfaciliteiten vernietigde en ten aanzien van de verklaring van de minister-president Laurette Onkelinx dat de Franse Gemeenschap 'Carrefour' verder zal blijven subsidiëren (nr. 876) en van de heer Bart Laeremans aan de eerste minister over «de houding van de minister-president van de Franse Gemeenschap naar aanleiding van een recente uitspraak van het Arbitragehof (nr. 935) (*Hand.* Kamer 1997-1998, 25 maart 1998, C 540 – 1 tot 3).

In een ander geval werd de minister om zijn mening gevraagd over een arrest van het Arbitragehof met een sterk communautaire dimensie.[91] Om evidente redenen weigerde de minister het arrest te becommentariëren en hij beperkte zich ertoe te stellen dat de nodige teksten zouden worden voorbereid om de benoemingsvoorwaarden van de hoofdgriffiers in overeenstemming te brengen met het arrest van het Arbitragehof.

Een tussensoort waren de mondelinge vragen over het arrest nr. 102/99 van het Arbitragehof tot gedeeltelijke vernietiging van de wet houdende het verbod op de tabaksreclame. Sommige vraagstellers wilden immers vooral uitleg over de draagwijdte van het arrest, terwijl anderen meer de communautaire toer opgingen.[92]

Over het algemeen kan men echter stellen dat verhoudingsgewijs weinig interpellaties en vragen met betrekking tot een arrest van het Arbitragehof een uitdrukkelijk communautaire dimensie vertonen.

---

91 Mondelinge vraag van de heer Bart Laeremans aan de minister van Justitie over «de uitspraak van het Arbitragehof in het dossier van het kanton Sint-Pieters-Leeuw (nr. 1998) (*Hand.* Kamer 1999-2000, 6 juni 2000, COM 219 – 7 tot 9).

92 Samengevoegde mondelinge vragen van:
- de heer Francis Van den Eynde aan de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over «de interpretatie van de minister van het arrest van het Arbitragehof dat de wet op tabaksreclame gedeeltelijk vernietigt» (nr. 128);
- mevrouw Els Van Weert aan de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over «de gevolgen van het 'Ecclestone-arrest' van het Arbitragehof» (nr. 131);
- de heer Hubert Brouns aan de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over «de gedeeltelijke vernietiging door het Arbitragehof van de wet houdende het verbod op de tabaksreclame» (nr. 180);
- de heer Hubert Brouns aan de minister van Justitie over «het arrest van het Arbitragehof inzake het verbod op tabaksreclame» (nr. 175);
- de heer Peter Vanvelthoven aan de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu over «de gedeeltelijke vernietiging door het Arbitragehof van de wet houdende het verbod op de tabaksreclame» (nr. 207);
- de heer Peter Vanvelthoven aan de minister van Justitie over «de gedeeltelijke vernietiging door het Arbitragehof van de wet houdende het verbod op de tabaksreclame» (nr. 208) (*Hand.* Kamer 1999-2000, 19 oktober 1999, COM 016 – 28 tot 37).

IV. De federale wetgevende kamers als partij in gedingen voor het Arbitragehof

1. Annulatieberoep

Hierboven is reeds uiteengezet dat de voorzitters van de wetgevende assemblees op grond van artikel 2, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 – op verzoek van twee derde van hun leden – een annulatieberoep kunnen instellen bij het Arbitragehof.

In de rechtsleer is er al meermaals op gewezen dat zij van dit recht zelden gebruik maken.[93] Die vaststelling gaat echter nog meer op voor de voorzitters van Kamer en Senaat. De voorzitter van de Kamer heeft immers nog nooit gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om annulatieberoep in te stellen, terwijl de voorzitter van de Senaat dat tot nog toe slechts één keer heeft gedaan.[94]

Voor die relatief passieve houding zijn in de rechtsleer diverse verklaringen aangevoerd.[95]

Sommige van die verklaringen – zoals het feit dat het in een federale assemblee samengesteld uit leden die tegelijkertijd zitting hebben in een gemeenschaps- of gewestassemblee niet altijd opportuun is om in rechte op te treden tegen een norm uitgevaardigd door voornoemde gemeenschaps- of gewestassemblee - zijn sinds de vernieuwing van de kamers in 1995 achterhaald.

Andere - zoals het feit dat de twee derde meerderheid niet altijd makkelijk te vinden is – zijn nog steeds onverminderd geldig.

---

93 R. Leysen, B. Paty en A. Rasson-Roland, «Un cap est franchi: le millième arrêt de la Cour d'Arbitrage», *l.c.*, 15, H. Simonart en D. Renders, *l.c.,* 40.

94 Beroep van de voorzitter van de Franse Gemeenschapsraad, van de voorzitter van de Waalse Gewestraad, van de voorzitter van de Senaat en van de voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 juni 1998 houdende bijkomende bijstand aan personen die in een bestaansonzekere toestand verkeren ten gevolge van oorlogsomstandigheden, repressie en epuratie (Arbitragehof nr. 110/99, 14 oktober 1999).

95 H. Simonart en D. Renders, *l.c.*, 42-43.

Een ander vaak aangehaald argument - het feit dat de verdediging van de wetgever reeds op doeltreffende wijze wordt gewaarborgd door de Ministerraad – snijdt ongetwijfeld nog steeds hout, maar verdient toch een kleine nuancering.

Zo stelde de Rechtbank van Koophandel te Hoei op aandringen van de Belgische Staat een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof betreffende artikel 82 van de faillissementswet van 8 augustus 1997. De raadsman van de Belgische Staat betoogde onder meer dat artikel 82 van de faillissementswet van 8 augustus 1997een breuk veroorzaakt met het gelijkheidsbeginsel voor de belastingen, aangezien het mogelijk maakt, in geval van verschoonbaarheid van de gefailleerde, al zijn schulden kwijt te schelden, met inbegrip van zijn fiscale schulden, terwijl artikel 172 van de Grondwet bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.

Daarbij moet eerlijkheidshalve wél worden toegegeven dat de bewuste bepaling het gevolg was van amendering tijdens de bespreking in de Kamer en dat de minister van Financiën toen allerminst gelukkig was met die amendering…

Feit is echter dat de Ministerraad zich genoodzaakt zag om door een tussenkomst voor het Arbitragehof duidelijk te maken dat hij het door de raadsman van de Belgische Staat voor de verwijzende rechter verdedigde standpunt niet deelde. [96]

De Ministerraad vervulde hier dus voorbeeldig zijn taak en verdedigde een federale wet hoewel die ingevolge de bespreking in het Parlement misschien niet meer helemaal aan zijn eigen wensen beantwoordde. Maar deze situatie toont niettemin aan dat er wel degelijk belangenconflicten kunnen bestaan tussen de Ministerraad en de federale kamers…

[96] Arbitragehof nr.132/2000, 13 december 2000.

2° Memories van tussenkomst

Daarnaast kunnen de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op grond van artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ook een memorie van tussenkomst indienen.

Tot op heden heeft de voorzitter van de Senaat dat nog nooit en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers al viermaal gedaan. De eerste drie gevallen situeren zich allemaal in 1989 en worden geciteerd door Simonart en Renders[97]. Ze kunnen veeleer worden beschouwd als een persoonlijk initiatief van de voorzitter, in die zin dat er geen echte discussie aan voorafging in een beleidsorgaan van de Kamer. Dat hoefde *stricto sensu* ook niet, aangezien de voorzitter voor het indienen van een memorie van tussenkomst - in tegenstelling tot wat het geval is voor het instellen van een annulatieberoep - niet handelt op verzoek van twee derde van de leden van zijn assemblee en aangezien het Kamerreglement hem destijds niet verplichtte tot enige vorm van raadpleging van organen van de Kamer.

Het vierde geval is interessanter, niet zozeer wegens zijn inhoud, maar wel omdat het de Kamer ertoe heeft aangezet om een duidelijke gedragslijn voor de toekomst uit te werken.

Het beroep tot vernietiging was in oktober 1996 ingesteld door de Vlaamse Regering en betrof de wet van 29 april 1994 betreffende het statuut van gespecialiseerd opvoeder-begeleider. Die wet was tot stand gekomen ingevolge een parlementair initiatief in de Kamer van volksvertegenwoordigers[98] en de toenmalige voorzitter voelde zich dan ook verantwoordelijk voor de ‘follow-up’ van deze zaak. Daarbij kwam dat het aloude argument als zou het dubbelmandaat het voor de federale assemblees kies maken om een annulatieberoep in te stellen of een memorie van tussenkomst

---

97 *L.c.,* 40. Het ging om memories van tussenkomst in drie geschillen waarin de grondwettelijkheid van een federale wet werd betwist. In twee van de drie gevallen ging het om een annulatieberoep (tegen, enerzijds, de wet van 30 augustus 1988 houdende wijziging van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen en, anderzijds, de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement) en in één geval om een prejudiciële vraag betreffende de wet van 2 februari 1982 houdende toekenning van bijzondere machten aan de Koning.

98 *Parl.St* Kamer 1991-92, nr. 107/1.

in te dienen, na de vernieuwing van de federale Kamers in mei 1995 niet langer opging.[99]

Bijgevolg legde de toenmalige Kamervoorzitter, hoewel hij daartoe niet verplicht was, aan de Conferentie van voorzitters de vraag voor of zij het indienen van een memorie van tussenkomst in deze zaak nuttig achtte. De Conferentie van voorzitters antwoordde door een algemene regel te formuleren: «wanneer een federale wet die uit een parlementair initiatief van de Kamer voortvloeit, het voorwerp wordt van een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof, (dan kan) de voorzitter van de Kamer, via de indiening van een memorie, als tussenkomende partij (…) optreden.» [100]

Ingevolge die vrij algemene machtiging diende de Kamervoorzitter op 17 december 1996 een memorie van tussenkomst in en op 5 maart 1997 een memorie van antwoord.

Het Arbitragehof besteedde uitvoerig aandacht aan de argumenten van de voorzitter van de Kamer: uit de structuur van zijn arrest blijkt dat het de memorie van de Kamervoorzitter (die slechts tussenkomende partij was) als uitgangspunt heeft genomen en niet die van de federale ministerraad.

Op 17 december 1997 vernietigde het Arbitragehof twee artikelen van de bewuste wet. [101] Ingevolge die vernietiging werd aan de Conferentie van voorzitters de vraag voorgelegd of er enige «wetgevende» reactie op het arrest vereist was. De Conferentie verwees de vraag naar de commissie voor het Bedrijfsleven, waar ze een stille dood stierf.[102]

Toch was deze ervaring nuttig, omdat ze de Kamer ertoe heeft aangezet om in haar Reglement uitdrukkelijk de procedure te regelen overeenkomstig welke beroepen en memories bij het Arbitragehof kunnen worden ingediend.[103] De nieuwe artikelen

---

99 Sinds de verkiezingen van mei 1995 is dat «dubbelmandaat» immers afgeschaft.
100 Conferentie van voorzitters, 4 december 1996.
101 Arbitragehof nr 74/97, 17 december 1997.
102 Conferentie van voorzitters, 21 januari 1998.
103 Zie de artikelen 102*bis* en 102*ter*, ingevoegd in het Reglement van de Kamer op 1 juli 1998.

102*bis* (annulatieberoep) en 102*ter* (memorie van tussenkomst)[104] voeren weliswaar geen wereldschokkende nieuwigheden in – dat

[104] *Art. 102bis*

1. Op verzoek van twee derde van de leden (1), stelt de voorzitter van de Kamer, binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel en onder de andere bij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bepaalde voorwaarden, een beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van die wet, dat decreet of die in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel bij het Arbitragehof in, wegens schending van :
   1°de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ;
   2° de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet ; of
   3° de artikelen van de Grondwet, die een bijzondere wet bepaalt.
   Indien twee derde van de leden daarom verzoeken, vordert hij daarenboven de gehele of gedeeltelijke schorsing van voornoemde wet, decreet of in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel.
   De beroepen strekkende tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel waardoor een verdrag instemming verkrijgt, zijn slechts ontvankelijk indien zij worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen na de bekendmaking van de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel.
2. Stelt een lid voor dat de voorzitter wordt verzocht een dergelijk beroep in te stellen, dan wordt dat voorstel in plenaire vergadering, op het door de voorzitter bepaalde tijdstip, in behandeling genomen indien 30 leden het steunen.
   Het voorstel van resolutie waarbij dit verzoek wordt ingeleid moet vooraf schriftelijk worden medegedeeld aan de voorzitter. Artikel 64, nrs. 2 tot 7, is niet van toepassing op een dergelijk voorstel.
   De auteur van het voorstel van resolutie dat in behandeling wordt genomen en één spreker per politieke fractie mogen het woord voeren binnen de in artikel 37, nr. 1, 7°, vastgestelde spreektijd.
3. Wanneer de voorzitter, overeenkomstig het bepaalde sub nr. 1, een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof heeft aanhangig gemaakt door middel van een verzoekschrift, doet hij daarvan mededeling tijdens de eerstvolgende plenaire vergadering.

Art. 102*ter*

1. Wanneer bij het Arbitragehof een beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel is ingesteld door een voorzitter van één der andere wetgevende vergaderingen, door de Ministerraad, door de regering van een gemeenschap of van een gewest, of door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang of wanneer er een prejudiciële vraag is aanhangig gemaakt door een rechtscollege, kan de voorzitter van de Kamer, na ontvangst van de kennisgeving door de griffier van het Arbitragehof van het beroep of van de verwijzingsbeslissing, binnen de termijn en onder de andere voorwaarden voorgeschreven overeenkomstig en bepaald bij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (en eventueel na inwinning van het advies van de Conferentie van voorzitters), een memorie indienen bij het Arbitragehof.
2. Na ontvangst van een afschrift van de bij het Arbitragehof ingediende memories van de andere sub 1 bedoelde partijen, kan de voorzitter van de Kamer binnen de termijn en onder de andere voorwaarden bepaald bij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (en eventueel na inwinning van het advies van de Conferentie van voorzitters), aan het Arbitragehof eveneens een memorie van antwoord doen toekomen.
   …

laat de bijzondere wet van 6 januari 1989 ook niet toe – maar ze maken duidelijk dat de Kamer vast van plan is om in deze haar rol te spelen en dat op een zo objectief mogelijke wijze te doen.

Hetzelfde geldt ongetwijfeld voor de Senaat, die reeds in 1995 een artikel in zijn Reglement heeft ingeschreven met betrekking tot het instellen van annulatieberoepen en het indienen van memories bij het Arbitragehof. Dat artikel regelt echter vooral de wijze waarop de tweederde meerderheid wordt vastgesteld. De nadere regels voor het instellen van een annulatieberoep worden volgens dat artikel door het bureau van de Senaat vastgesteld maar zijn ons niet bekend. [105]

—

…

3. *De tekst van de memories en de memories van antwoord die door de voorzitter bij het Arbitragehof werden ingediend, wordt onmiddellijk medegedeeld aan de Conferentie van voorzitters.»*
(Voor meer details, zie *Parl.St.* Kamer 1997-1998, nrs 1619/1 (verslag) en 1619/2 (aangenomen tekst)).

[105] Art. 68 van het Senaatsreglement:
« 1. Indien ten minste twee derden van de senatoren hierom verzoeken, dient de voorzitter van de Senaat bij het Arbitragehof een beroep in tot volledige of gedeeltelijke vernietiging van een wet, decreet of ordonnantie.
Het bureau stelt nadere regels met betrekking tot het instellen van zodanig beroep.
2. De meerderheid van twee derden van de senatoren wordt vastgesteld:
1° hetzij door naamstemming over een resolutie in de plenaire vergadering van de Senaat;
2° hetzij door de voorzitter een ondertekende lijst ter hand te stellen. In dat laatste geval wordt daarvan mededeling gedaan in de plenaire vergadering en worden de namen van de ondertekenaars opgenomen in de notulen van de vergadering en in de verslagen van de debatten.
3. De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op het indienen van een vordering tot schorsing van de bestreden norm.
4. De teksten van de memories en van de memories van antwoord, door de voorzitter bij het Arbitragehof ingediend, worden onmiddellijk ter kennis gebracht van het bureau.
5. De beslissingen van het Arbitragehof op de door de Senaat ingestelde beroepen, worden ter kennis gebracht van de leden van de assemblee.»

V. CONCLUSIE

In hun onderzoek van 1995 stellen Henri Simonart en David Renders dat er wat schort aan de doorstroming van informatie met betrekking tot de arresten van het Arbitragehof. De auteurs stellen nogal onomwonden : «*La seconde constatation concerne l'ignorance des membres des chambres fédérales quant à l'existence même des arrêts de la Cour d'Arbitrage. Plusieurs cas ont été relevés dans lesquels des projets et propositions de loi sont déposés ou discutés qui ignorent purement et simplement des arrêts, dont certains prononcés de longue date*»...[106]

Deze stelling lijkt me enige nuancering te behoeven.

Uit wat voorafgaat blijkt immers dat de arresten van het Arbitragehof wel degelijk 'doorstromen' naar de parlementsleden en dat laatstgenoemden niet alleen geregeld initiatieven nemen om de wetgeving in overeenstemming te brengen met de arresten van het Arbitragehof maar bovendien, bij het uitoefenen van hun controletaak, heel wat inspiratie putten uit de arresten van het Arbitragehof.

Bijzonder positief vind ik dat op het gebied van de wetgevende reacties op arresten van het Arbitragehof, het overwicht van de regering op het Parlement heel wat minder groot is dan men zou verwachten. Opvallend is wel dat de indieners van wetsvoorstellen veelal punctuele wetswijzigingen beogen, terwijl de regering in een wetsontwerp doorgaans meer opneemt dan een reactie op een arrest van het Arbitragehof. Mijns inziens mag op die punctuele initiatieven nochtans niet worden neergekeken. Ze dienen integendeel te worden aangemoedigd, omdat ze een snelle reactie van de wetgever mogelijk maken.

De reactiesnelheid van de wetgever is immers naar mijn mening een van de pijnpunten in het hele proces.

Ten eerste omdat het nefast is voor ons rechtsgevoel - en voor de reputatie van het Parlement – wanneer sommige ambtenaren zich genoodzaakt zien om een ongrondwettig verklaarde bepaling te

---

[106] H. SIMONART EN D. RENDERS, *l.c.*, 74.

blijven toepassen, louter en alleen omdat de wetgever er elf jaar na de ongrondwettigverklaring van die bepaling nog niet is in geslaagd ze in overeenstemming te brengen met het arrest van het Arbitragehof.[107]

Ten tweede omdat het Parlement nu eenmaal een instelling is die geneigd is sterk in te spelen op de actualiteit. De ervaring leert dat het Parlement hetzij relatief kort op de bal speelt, hetzij de zaak uit het oog verliest.

Een ander pijnpunt is de wijze waarop de arresten van het Arbitragehof binnen de diverse assemblees inhoudelijk worden opgevolgd. Uit een materieel oogpunt is er helemaal geen probleem met de doorstroming van de arresten van het Arbitragehof. Alle fracties krijgen ze immers onverwijld toegestuurd zodra ze zijn gewezen. Men mag echter niet van de parlementsleden verwachten dat zij een stapeltje arresten van het Arbitragehof op hun nachttafeltje hebben liggen waaruit zij bij tijd en wijlen lering trekken respectievelijk inspiratie putten voor het slapengaan …

De parlementsleden kunnen natuurlijk beschikken over de adviezen van de Raad van State, waarin vrij systematisch wordt gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof, maar die adviezen betreffen alleen de reeds genomen wetgevende initiatieven.

Daarom heb ik ervoor gezorgd dat de Juridische dienst van de Kamer aan de Conferentie van voorzitters wekelijks een overzicht levert van de arresten van vernietiging en ongrondwettigverklaring. Dat overzicht blijft beperkt tot de essentie en is doelbewust ‘in mensentaal’ geredigeerd, zodat men geen topjurist hoeft te zijn om er conclusies uit te kunnen trekken.

---

[107] Cf. de ongrondwettigverklaring van artikel 319, § 3, van het Burgerlijk Wetboek, bij het arrest 39/90 van 21 december 1990, (supra)

Wat we mijns inziens echter nog missen, is een systematisch '*a posteriori*' overzicht van wat er met de arresten van vernietiging en ongrondwettigverklaring is gebeurd. Ik overweeg ernstig om onze Juridische dienst opdracht te geven om op termijn ook dergelijk overzicht op te stellen, maar ik blijf in dat verband betreuren dat het Arbitragehof– in tegenstelling tot instellingen als de Raad van State of het Hof van Cassatie – nog steeds geen jaarverslag publiceert.

Een tweede belangrijke nuance die ik zou willen aanvoeren ten opzichte van het opmerkelijke artikel van Simonart en Renders, is dat parlementair werk méér is dan alleen maar wetgevend werk. De reactie van de wetgevende assemblees op arresten van het Arbitragehof mag dus niet alleen worden afgemeten aan het wetgevend initiatief. Uit bovenstaand onderzoek blijkt dat parlementsleden bij het uitoefenen van hun controlefunctie wel degelijk inspiratie putten uit arresten van het Arbitragehof en dat zij aldus een zweepfunctie kunnen vervullen met het oog op de naleving van de fundamentele beginselen van onze rechtsstaat.

Renders en Simonart wijzen tot slot - en dat is het derde punt dat ik zou willen nuanceren – op *«(le) peu d'empressement dont témoignent les chambres législatives pour participer aux débats devant la Cour d'arbitrage.»* Ik kan moeilijk ontkennen dat de voorzitters van de federale assemblees slechts zelden gebruik maken van de mogelijkheden die hen door de bijzondere wet op het Arbitragehof worden geboden om als partij op te treden. De redenen daarvoor zijn divers maar de meest fundamentele reden lijkt me ondanks alles vrij eenvoudig: een Parlement is een politiek orgaan en de vraag of men al dan niet partij wordt in een geding voor het Arbitragehof krijgt zelden een louter juridisch antwoord.

Het sterkst komt dat tot uiting bij de annulatieberoepen, waar het vereiste van een twee derde meerderheid voor het instellen van het beroep op zich vaak al ontradend genoeg is.

In dat kader wil ik nogmaals wijzen op een anomalie in de bijzondere wet op het Arbitragehof, met name wat betreft de opvolging van arresten gewezen op prejudiciële vragen, waarbij het Hof «inter partes» beslist dat een bepaalde norm in strijd is met de

Grondwet.[108] In tegenstelling tot de «erga omnes» - uitspraken op annulatieberoep, verdwijnt de norm dan immers niet uit de rechtsorde. Weliswaar wordt in dat geval een nieuwe termijn van zes maanden geopend waarbinnen de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen een beroep tot vernietiging kunnen instellen. Maar vreemd genoeg kunnen de voorzitters van de wetgevende vergaderingen niet een dergelijke vordering formuleren… Het is bovendien zeer de vraag of de regeringen voldoende gebruik maken van deze mogelijkheid. In afwachting van een wetswijziging die deze anomalie ongedaan maakt, lijkt een betere opvolging van deze aangelegenheid door de wetgevende assemblees via het controlerecht op de regeringen alleszins aangewezen.

Maar zelfs voor de memories van tussenkomst liggen de zaken zelden eenvoudig : wat zou men bijvoorbeeld zeggen van een katholiek Kamervoorzitter die beslist om een memorie van tussenkomst in te dienen in het kader van een vernietigingsberoep tegen een abortuswet of een euthanasiewet? Of van een Franstalig Kamervoorzitter die dergelijke memorie zou indienen in het kader van een annulatieberoep tegen de wet op het verbod van tabaksreclame?

Toch denk ik dat de recente evolutie aantoont dat het de federale assemblees ernst is om ook dit aspect nader te volgen. Zowel de Kamer als de Senaat hebben na 1995 immers uitdrukkelijk een procedure in hun Reglement ingeschreven en in het geval van de Kamer is er zelfs een ‘beleidslijn’ vastgesteld door de Conferentie van voorzitters.

De interactie tussen de wetgevende assemblees en het Arbitragehof is dus wel degelijk reëel en ik ben vastbesloten om ze in de volgende jaren te versterken.

9 mei 2001

---

[108] De bijzondere wet op het Arbitragehof tempert wel enigszins het «inter partes» beginsel. Men spreekt van een «versterkt relatief gezag» van de naar aanleiding van een prejudiciële vraag gewezen arresten. Zo is het arrest van het Hof bindend voor alle rechtscolleges die in dezelfde of in een vergelijkbare zaak uitspraak moeten doen. Dat laatste (uitspraak in vergelijkbare zaak) geldt echter niet voor het Hof van Cassatie of de Raad van State.

BIJLAGE :

Wetgevingsinitiatieven naar aanleiding van vernietigingsarresten en arresten van ongrondwettigverklaring van het Arbitragehof

1) Kamer van volksvertegenwoordigers

Vorm van het wetgevings-initiatief (k) = kamerlid ®= regering	Zittingsjaar	Parl. Stukken Kamer	Arrest nr.	Materie	Beroep tot vernietiging (B) / Prejudiciële vraag (P)
Wetsontwerp	1995-96	288/1	34/94	Fiscaal recht	B
Wetsvoorstel	1995-96	443/1	25/95	Strafprocesrecht	P
Wetsontwerp	1995-96	557/1	25/94	Burgerlijk recht	P
(Wetsvoorstel)*	(1996-97)	(730/1)	(53/94)	(Gerechtelijk recht)	(B)
Wetsontwerp	1996-97	857/1	82/94, 22/95	Strafprocesrecht	P
Amendement (k)	1996-97	857/9	25/95	Strafprocesrecht	P
(Wetsontwerp)*	(1996-97)	(864/1) (< Senaat 1-17/1)	(54/97)	(Strafprocesrecht)	(P)
Wetsvoorstel	1996-97	893/1	31/96	Administratief procesrecht	P
Wetsvoorstel	1996-97	1024/1	10/97	Gerechtelijk recht	P
Wetsontwerp	1996-97	1087/1	25/95, 51/96 en 8/97	Strafprocesrecht	P
Wetsontwerp	1996-97	1199/1	34/96	Administratief recht	B
Wetsontwerp	1996-97	1205/1	65/96	Vreemdelingen-recht	P
Wetsontwerp	1997-98	1269/1	40/97, 45/97	Sociaal recht	P
Wetsvoorstel	1997-98	1287/1	66/96	Gerechtelijk recht	P
Wetsontwerp	1997-98	1341/1	39/96	Fiscaal recht	P
Amendement (k)	1997-98	1408/3	132/98	Fiscaal recht	P
Wetsontwerp	1997-98	1476/1 (< Senaat 1-750/1)	3/97	Sociaal zekerheidsrecht	P
Wetsontwerp	1997-98	1608/1	44/94, 89/94	Fiscaal recht	B
Wetsvoorstel	1997-98	1704/1	66/97	Gerechtelijk recht	P
Wetsvoorstel	1997-98	1705/1	14/98	Gerechtelijk recht	P
Wetsontwerp	1997-98	1722/1	66/97	Gerechtelijk recht	P
Wetsvoorstel	1997-98	1733/1	31/96	Administratief procesrecht	P
Wetsvoorstel	1998-99	1781/1	55/98	Administratief procesrecht	P

(Wetsontwerp)*	(1998-99)	(1878) (< Senaat 1-575/1)	(14/98)	(Gerechtelijk recht)	(P)
Wetsvoorstel	1998-99	1897/1	43/98	Vreemdelingenrecht	B
Amendementen ®	1998-99	1949/3	136/98	Fiscaal recht	P
Wetsontwerp	1998-99	1960/1	55/98	Administratief procesrecht	P
Amendement ®	1998-99	1960/7	31/96	Administratief procesrecht	P
Wetsvoorstel	1998-99	2010/1	20/98	Sociaal recht	P
Wetsvoorstel	1998-99	2209/1	122/98	Strafprocesrecht	P

2) Senaat

Vorm van het wetgevings-initiatief	Zittingsjaar	Parl. Stukken Senaat	Arrestnr.	Materie	Beroep tot vernietiging (B) / Prejudiciële vraag (P)
(Wetsvoorstel)*	(B.Z. 1995)	(1-17/1)	(19/95)	(Strafprocesrecht)	(P)
Wetsvoorstel	1995-96	1-157/1	65/93	Grondrechten	P
Wetsvoorstel	1995-96	1-219/1	39/90	Burgerlijk recht	P
Wetsvoorstel	1995-96	1-361/1	31/96	Administratief procesrecht	P
Wetsvoorstel	1997-98	1-750/1	3/97	Sociaal zekerheidsrecht	P

*Deze wetsvoorstellen zijn niet ingediend naar aanleiding van arresten van het Arbitragehof, maar tijdens de bespreking ervan blijkt dat zij eraan tegemoetkomen.