KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 juni 1982 door de Voorzitter van de Senaat verzocht een aanvullend advies te verstrekken over een ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, heeft de 7e juli 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi le 22 juin 1982 par le Président du Sénat d'une demande d'avis complémentaire sur un projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, a donné le 7 juillet 1982 l'avis suivant :

Luidens artikel 2, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de afdeling wetgeving van beredeneerd advies over de tekst van alle ontwerpen van wet die bij haar door de Voorzitter van de Senaat zijn aanhangig gemaakt.

De afdeling wetgeving zou de grenzen van de haar door de wetgever verleende bevoegdheid overschrijden indien zij in het tegenwoordige advies opmerkingen zou maken die niet rechtstreeks in verband zouden staan met het ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof (1).

\+

\+ \+

A. Artikelen 1, 7 en 51 van het ontwerp.

De eerste vraag, die betrekking heeft op de aangehaalde artikelen, is als volgt geformuleerd :

> "Met verwijzing naar de algemene term "conflicten" in artikel 107ter, § 1 en § 2, 2e lid, van de Grondwet werd naar aanleiding van de artikelen 1, 7 en 51 de vraag gesteld of conflicten mogelijk zijn tussen een wet en een decreet of tussen decreten onderling, zonder dat deze normen zijn uitgevaardigd met schending van de regels inzake bevoegdheid en, zo ja, of het Arbitragehof van zulke conflicten kennis vermag te nemen".

Met deze eerste vraag wordt de Raad van State dus om advies verzocht over de volgende punten :

a) behoren tot de conflicten tussen de wet en het decreet of tussen decreten onderling, welke bedoeld zijn in artikel 107ter, § 1 en § 2, tweede lid, van de Grondwet ook con-

.../...

---

(1) Gedr. St., zitting 1981-1982, nr 246/1.

flicten die tussen zodanige handelingen bestaan zonder dat een daarvan is aangenomen met schending van de regels inzake de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ?

b) Zo ja, kunnen dan op grond van de artikelen 1 en 7 van het ontwerp, zoals die zijn opgevat en die de bevoegdheid van het Arbitragehof bepalen, aan dat Hof de onder a bepaalde conflicten tussen normen worden voorgelegd, met andere woorden conflicten die geen verband zouden houden met de schending van een van de regels betreffende de respectieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten ?

Het onderzoek van artikel 51 van het ontwerp dient te worden aangehouden. Dat artikel is immers een overgangsbepaling en bevat geen specifiek gegeven in verband met het hier behandelde probleem.

I. In de eerste plaats moge worden herinnerd aan artikel 59bis, § 8, in de Grondwet, ingevoegd op 24 december 1970, en aan de artikelen 12 tot 21 van de wet van 3 juli 1971 betreffende onder meer de indeling van de leden van de wetgevende kamers in taalgroepen.

Artikel 59bis, § 8, van de Grondwet bepaalt : "De wet stelt de procedure in om de conflicten tussen de wet en het decreet, alsook tussen de decreten te voorkomen en te regelen". De parlementaire voorbereiding van die bepaling is niet zeer uitvoerig. Zij is echter wel toereikend om aan te tonen dat de grondwetgever van 1970 conflicten op het oog had die ontstaan doordat een cultuurraad of de nationale wetgever hun bevoegdheid te buiten zouden zijn gegaan. Dat aan de cultuurraden de bevoegdheid werd verleend om bijwege van wetskrachtige decreten een aantal wel bepaalde aangelegenheden te regelen waarvoor tot dusver de nationale wetgever bevoegd was, hield in dat de cultuurraden in die aangelegen-

heden wel eens nieuwe regels konden gaan stellen die in strijd waren met die welke in de bestaande wetten stonden. Dit gevolg, dat inherent is aan de grondwetsherziening die tot stand kwam met de aanneming van het gezamenlijke artikel 59bis, bracht de heer ANSIAUX ertoe tegen de bedoelde paragraaf (1) het volgende bezwaar te opperen : "... à première vue, on ne voit pas en quoi peuvent consister les conflits entre la loi et les décrets, puisque les conseils culturels peuvent modifier les lois existantes" (2). De heer VAN BOGAERT antwoordde daarop dat de Grondwet en de organieke wetten de respectieve bevoegdheid van de nationale wetgever en van de cultuurraden ongetwijfeld hadden afgebakend en dat er in theorie dus geen conflict tussen wet en decreet of tussen decreten onderling zou mogen ontstaan. Maar, zo voegde hij eraan toe, de ervaring heeft uitgewezen dat er zich in staten met een federaal bestel ondanks de bevoegdheidsregeling toch soms conflicten voordoen, met name tussen de federale wet en de wet van een deelstaat (3). De heer VAN BOGAERT dacht daarbij aan de gevallen waarin een overheid die bevoegdheidsregeling zou miskennen.

Met de artikelen 12 tot 21 van de wet van 3 juli 1971 (4), heeft de wetgever ter uitvoering van artikel 59bis, § 8, van de Grondwet de beslechting georganiseerd van conflicten tussen wet en decreet of tussen decreten onderling, welke conflicten hij op algemene, zij het ook indirecte wijze heeft aangeduid met de term "bevoegdheidsconflicten". Artikel 12, § 1, van de voornoemde wet richt immers in de Raad van State een nieuwe afdeling op die, in beginsel, bij uitsluiting bevoegd is om van de bedoelde conflicten kennis te nemen en die door de wetgever "afdeling bevoegdheidsconflicten" is

.../...

---

(1) die toen de zevende paragraaf vormde.

(2) Hand.,Senaat, zitting 1969-1970, vergadering van 16 juni 1970, blz. 1933.

(3) Hand. Senaat, zitting 1969-1970, vergadering van 16 juni 1970, blz. 1934.

(4) Naderhand opgenomen in de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State.

genoemd (zie ook artikel 12, § 2 en § 4; artikel 13 en artikel 14). Hetzelfde artikel 12, § 1, en artikel 14, die de terzake openstaande rechtsmiddelen bepalen, werken met uitdrukkingen die onderling van elkaar verschillen en zelfs de in artikel 12, § 1, voorkomende uitdrukking verschilt enigermate van die welke zojuist is aangegeven. Luidens artikel 12, § 1, neemt de afdeling bevoegdheidsconflicten "kennis van de conflicten tussen de wet en het decreet en tussen een decreet van de cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en een decreet van de cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap". Artikel 14 zegt : "De afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over vragen betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten van de Nederlandse cultuurraad en de Franse cultuurraad en die haar door de hoven en rechtbanken of door enig ander rechtscollege worden voorgelegd".

Artikel 20, eerste lid, van zijn kant luidt als volgt : "Wanneer een prejudicieel geschil, als bedoeld in artikel 14, voor het eerst voor het Hof van cassatie wordt opgeworpen, hetzij door de partijen, hetzij ambtshalve, zendt het Hof het geschil voor beslissing over aan de Wetgevende Kamers".

De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 1971 toont aan dat het conflict waarvan de wetgever de beslechting bedoelde te regelen in diens opvatting datgene was dat zou ontstaan doordat de nationale wetgever of een cultuurraad de grenzen miskent die aan zijn bevoegdheid zijn gesteld.

Volgens de memorie van toelichting bij de voornoemde wet "zullen conflicten tussen de wet en het decreet het gevolg zijn van de miskenning van de bevoegdheidsregeling tussen de wetgever en de cultuurraden; conflicten tussen decreten zullen voortspruiten uit de miskenning van de bevoegdheidsregeling tussen de cultuurraad voor de Nederlandse en de cultuurraad

voor de Franse cultuurgemeenschap. Die bevoegdheidsregeling is door de grondwetgever inzonderheid in artikel 59bis vastgesteld" (1). Het verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de heren CUSTERS, HERBIET en VAN BOGAERT is nog stelliger : "... Een ander lid verklaart voorstander te zijn van de procedure door de Regering voorgesteld en rechtvaardigt zijn mening op volgende wijze : Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen conflicten die kunnen ontstaan tussen wetten, en conflicten die kunnen rijzen tussen decreten en wetten of decreten onderling. Waarom ? Omdat, wanneer er een conflict is tussen wetten en eenzelfde wetgever op een bepaald ogenblik wit heeft gezegd en op een ander ogenblik zwart, die wetgever steeds dezelfde bevoegdheid heeft. Er kan zich bijgevolg geen conflict van bevoegdheid voordoen - Het conflict tussen een wet en een decreet kan alleen ontstaan indien één van beide wetgevers zijn bevoegdheid te buiten is gegaan. Als de cultuurraad een beslissing neemt binnen zijn bevoegdheid, dan kan niemand daar iets aan veranderen, evenmin als er iets kan worden gewijzigd in een beslissing die de gewone wetgever binnen zijn bevoegdheid neemt - Het enige probleem dat kan rijzen is : is de gewone wetgever of is de cultuurraad zijn bevoegdheid te buiten gegaan ?" (2) (3).

.../...

---

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1970-1971, nr 399, blz 5.

(2) Gedr. St., Senaat, zitting 1970-1971, nr 469, blz 13.

(3) Aan de hand echter van een passus uit het verslag van de Senaatscommissie (Gedr. St. 469, blz 29) heeft advocaat-generaal LENAERTS in zijn conclusies het volgende kunnen opmerken : "Dat er zonder ongrondwettigheid ook een conflict kan ontstaan, is wel niet helemaal aan de aandacht van de wetgever ontsnapt. Want in de Senaatscommissie werd § 1 van artikel 21 van het oorspronkelijke ontwerp dat de wet van 3 juli 1971 is geworden, geschrapt als gevolg van de opmerking van een lid "dat men bezwaarlijk kan gewag maken van "machtsoverschrijding" zonder meer, daar er wel steeds strijdigheid zal zijn tussen een wet en een decreet of tussen twee decreten van de beide cultuurraden, doch zonder dat die strijdigheid noodzakelijkerwijze voortspruit uit machtsoverschrijding (Conclusies voor het arrest van het Hof van Cassatie van 11 juni 1979, Gedr. St., Senaat, zitting 1980-1981, nr 631/1, blz 52).

Dat is ook de opvatting die de heer DEHOUSSE, Minister van Communautaire betrekkingen, tijdens de Senaatsvergadering van 22 juni 1971 te kennen heeft gegeven als antwoord op de vraag van de heer ANSIAUX : "Il faut entendre le conflit ou la contradiction visée ici comme portant sur un conflit de compétence entre le législateur national et le conseil culturel. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartiendra de rechercher la solution en déterminant celui des deux législateurs qui est demeuré sur son terrain propre" (1).

De eerste commentatoren van artikel 59bis, § 8, van de Grondwet en van de artikelen 12 tot 21 van de wet van 3 juli 1971 achten die bepalingen alleen toepasselijk op conflicten tussen een wet en een decreet en op conflicten tussen decreten die ontstaan doordat de nationale wetgever of een cultuurraad de regels betreffende hun respectieve bevoegdheid miskennen. Dat is de opvatting die procureur-generaal W. GANSHOF van der MEERSCH op verschillende plaatsen te kennen heeft gegeven in de rede die hij heeft uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1972 (2).

Hij verklaart daarin onder meer : "De tegenstrijdigheid" waarvan artikel 14 van de wet van 3 juli 1971 spreekt, heeft geen betrekking op het geschil zelf dat bij de rechter aanhangig is, maar wel op het feit dat twee normatieve bepalingen, waarvan er één uitgaat van een onbevoegd wetgever,

.../...

---

(1) Hand. Senaat, zitting 1970-1971, blz. 2073.

(2) "Beschouwingen over de herziening van de Grondwet", Arresten van het Hof van Cassatie, 1972, blz 49, 50, 67 en 72.

dezelfde aangelegenheid regelen. Deze strijdigheid vormt een conflict over de bevoegdheid" (1). Dat is ook de opvatting die door de professoren P. DE VISSCHER en F. DELPEREE (2) (3) en mede door senator de STEXHE (4) wordt aangekleefd.

De moeilijkheden in verband met de omvang van het toepassingsgebied dat een decreet zich stelt en waardoor het in strijd komt met een wet, hebben de vraag aan de orde gebracht of tot de conflicten bedoeld in de hier besproken bepalingen niet mede het geval moet worden gerekend dat er strijdigheid is tussen wetskrachtige handelingen vastgesteld door overheden die met hun beschikking allen binnen de grenzen van hun bevoegdheid zijn gebleven. Dat is, zoals bekend, de stelling die het Hof van Cassatie heeft aangenomen in een arrest van 11 juni 1979 (5), een stelling waaromtrent in de

.../...

---

(1) Op. cit., blz. 72, voetnoot 252.

(2) "Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique" in "Actualité du contrôle juridictionnel des lois", blz 270-291, Brussel, Larcier, 1973.
De auteurs wijzen er op dat de bevoegdheidstoetsing uit alle oogpunten moet geschieden : "ratione personae, materiae, loci, temporis".

(3) Zie ook F. DELPEREE "La Constitution et la règle de droit", Ann. Dr. Louvain 1972, blz 205.

(4) "La revision de la Constitution belge 1968-1971", nr 189, Namen, Société d'Etudes morales, sociales et juridiques, Brussel Larcier, 1972.

(5) Met conclusies van advocaat-generaal LENAERTS, Arresten van het Hof van Cassatie - Gerechtelijk jaar 1978-1979, blz. 1192.

rechtsleer een controverse is ontstaan (1). Dat arrest heeft aan de Wetgevende Kamers een prejudiciële vraag onderworpen, die thans door de Senaat is beslecht (2). De leden van de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen kennen het bedoelde arrest te goed dan dat een ontleding ervan hier enig nut kan hebben.

.../...

---

(1) - M. FALLON en Y. LEJEUNE "Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives", J.T.1979, blz. 637-641;

- P. VAN ORSHOVEN "Het conflict tussen taaldecreet en bestuurstaalwet - Bedenkingen bij een cassatiearrest van 11 juni 1979", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, kol. 1523-1531.
- J. BORRET "Bedenkingen bij het arrest van 11 juni 1979 van het Hof van Cassatie over een door het taaldecreet gesteld bevoegdheidsprobleem", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, kol. 1594-1596.
- R. VEKEMAN "Het eerste bevoegdheidsconflict tussen de wet van het decreet van het Hof van Cassatie en de Wetgevende Kamers", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, kol. 2403-2412.
- M. LEROY, "Les conflits de compétence en matière d'emploi des langues et leur règlement", Administration publique 1981, deel 1, blz. 39-68.
- J. GIJSSELS et J. VELAERS "Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer", Rechtsk. Weekbl. 1981-1982, kol. 1249-1266.
- A. VANWELKENHUYZEN "Aspects juridiques de la redistribution du pouvoir législatif", rapport présenté aux Journées interuniversitaires de droit public de Colonster (29 et 30 november 1979), Administration publique 1979-1980, deel 2, blz. 101-102.
- F. DUMON. "Les conflits de compétence"in : "La réforme de l'Etat 150 ans après l'Indépendance nationale", blz. 293-301, Brussel, Editions du Jeune Barreau, 1980.

(2) Verslag uitgebracht namens de Commissie voor Justitie door de heer VANDERPOORTEN (Gedr. St.Senaat, zitting 1980-1981, nr 631/1; Hand. Senaat, zitting 1980-1981, vergadering van 1 april 1981, blz. 1217-1224; Gedr. St. Kamer, zitting 1980-1981, nr 811.

II. Er moet nu worden uitgemaakt wat de draagwijdte is van het artikel 107ter dat op 29 juli 1980 in de Grondwet is ingevoegd.

De eerste paragraaf van artikel 107ter heeft het over "de conflicten tussen de wet, het decreet en de in artikel 26bis bedoelde regelen, alsook tussen de decreten onderling en tussen de in artikel 26bis bedoelde regelen onderling". De tweede paragraaf van hetzelfde artikel draagt het Arbitragehof de bevoegdheid op om zulke conflicten te regelen.

Gelet op de algemene bewoordingen waarin artikel 107ter is gesteld, kan het in dier voege worden uitgelegd dat het doelt op alle gevallen van strijdigheid tussen een wet en een decreet of tussen decreten onderling, ook op die waarin de bevoegdheid van de maker van een wet of een decreet niet wordt aangevochten of in het geding gebracht. De uitdrukking "wetsconflict" of "normenconflict" wordt in de rechtstaal immers vaak gebruikt ter aanduiding van toestanden waarin men met twee onverenigbare regelen te maken heeft, zonder dat daarbij het probleem rijst van de bevoegdheid van de overheid die een van die regelen heeft vastgesteld.

Toch is de Raad van State, om de hierna aangegeven redenen, van gevoelen dat artikel 107ter van de Grondwet veeleer in die zin behoort te worden dat het uitsluitend de conflicten beoogt die ontstaan doordat de nationale wetgever, een gemeenschaps- of een gewestraad de grenzen van zijn bevoegdheid mocht hebben overschreden.

.../...

1. Zoals hierboven uiteengezet is tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis, § 8, van de Grondwet en, met meer stelligheid nog, tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 1971, de meer beperkende opvatting van het zoëven gedefiniëerde begrip "conflict tussen een wet en een decreet en conflict tussen decreten onderling" aangenomen.

2. Blijkens de parlementaire voorbereiding van artikel 107ter van de Grondwet hebben Regering en Wetgevende Kamers in dat artikel de conflicten op het oog gehad die zich tussen een wet en een decreet of tussen decreten onderling voordoen als het gevolg van een bevoegdheidsconflict. Dat is de conclusie die uit het geheel van de parlementaire voorbereiding naar voren treedt.

Het eerste, op 21 mei 1980 ingediende voorstel tot herziening van de Grondwet bepaalde zelf de bevoegdheid van het Arbitragehof onder nadere opgave van de juridische aard van de verzoeken die bij dat Hof aanhangig zouden kunnen worden gemaakt (1).

Het tweede, op 11 juli 1980 ingediende voorstel tot Grondwetsherziening beperkt zich ertoe de bevoegdheid van het "Conflictenhof" in heel wat algemener bewoordingen te definiëren want het belast het Hof ermee de conflicten tussen een wet en een decreet alsook tussen decreten te regelen; het voorstel machtigt de wetgever voorts om de bevoegdheid van het Hof nader te bepalen (2). De verklarende nota bij

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 100, B.Z. 1979, nr 14.

(2) Gedr. St. Kamer 10, B.Z. 1979, nr 9/1.

het voorstel geeft aan dat dit laatste de wetgever bevoegd bedoelt te maken "om een Conflictenhof in te stellen dat belast is met de regeling van (de bewuste) bevoegdheidsconflicten".

In de Kamercommissie heeft de Eerste Minister de conflicten tussen een wet en een decreet en tussen decreten onderling allereerst en bij herhaling "bevoegdheidsconflicten" genoemd (1). Verderop dan heeft hij de mogelijke, in de uitvoeringswet te bepalen opdrachten van het Hof nader omschreven in de volgende bewoordingen :

"a) Bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak doen bij wege van arrest over vragen betreffende de strijdigheid tussen een wet en een decreet, en tussen decreten, en die hem door de hoven en rechtbanken of door enig ander rechtscollege worden voorgelegd.

b) Bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak doen wij wege van arrest over vragen betreffende bevoegdheidsoverschrijding waarmee een wet of een decreet zou bekleed zijn, en die hem door de hoven en rechtbanken of door enig ander rechtscollege worden voorgelegd.

c) Bij wijze van arresten uitspraak doen over de beroepen tot nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding ingesteld door de Ministerraad of een Executieve tegen een wet of een decreet" (2).

In zijn verklaring ter vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 22 juli 1980 heeft de Eerste Minister de opdracht van het Arbitragehof ditmaal uitsluitend onder verwijzing naar het begrip bevoegdheidsoverschrijding gedefiniëerd. Het Hof is, volgens deze verklaring, geen grondwet-

.../...

---

(1) Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en voor de Institutionele Hervormingen uitgebracht door de heren SUYKERBUYK en VAN CAUWENBERGHE (Gedr. St. Kamer 10,B.Z. 1979, nr 9, 4°, blz. 2).

(2) Het hierboven aangehaalde verslag, blz. 7; zie ook de verklaringen van de heer VAN CAUWENBERGHE in de openbare vergadering van 22 juli 1980 (Hand. Kamer zitt. 1979-1980, blz. 2665).

telijk Hof : het toetst de aangenomen normen alleen op hun overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling die is vastgesteld door de Grondwet en de wet tot hervorming van de instellingen; voor bevoegdheidsoverschrijdingen op dat stuk zal er dus een sanctie kunnen komen, ofwel via een beroep tot nietigverklaring ofwel bij wege van een prejudiciële vraag (1).

Het namens de Senaatscommissie door de heren de STEXHE en LINDEMANS uitgebrachte verslag omschrijft de conflicten met welker regeling het Arbitragehof belast is, herhaaldelijk als "bevoegdheidsconflict" (2).

In de vergadering van de Senaat van 28 juli 1980 heeft de heer de STEXHE de oprichting van het Hof verantwoord met de volgende overwegingen : "... Sur un plan plus juridique, il était cependant nécessaire - l'expérience de tous les Etats régionalisés ou fédéraux le prouve - de prévoir le cas où, malgré les tentatives de prévention et de conciliation, l'un ou l'autre conseil aurait outrepassé ses compétences, que ce soit volontairement ou inconsciemment. Il fallait prévoir un organe juridictionnel pour le règlement de tels conflits. C'est l'objet du paragraphe 2 de l'article 107ter soumis à nos délibérations. Cet organe est compétent pour régler les éventuels excès ou les conflits entre des normes législatives égales en droit" (3).

.../...

---

(1) Hand. Kamer, zitt. 1979-1980, blz. 2685.

(2) Verslag uitgebracht namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, 100, B.Z. 1979, nr 53, blz. 2, 5, 7 en 8).

(3) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, blz. 2640.

De conclusie is gewettigd dat de leden van de Regering en van de Wetgevende Kamers tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 107ter van de Grondwet geoordeeld hebben dat de door het Arbitragehof te beslechten conflicten tussen een wet en een decreet en tussen decreten onderling conflicten zijn die voortkomen uit bevoegdheidsoverschrijding vanwege de nationale wetgever of vanwege een gemeenschaps- of een gewestraad.

3. De zoëven uiteengezette opvatting van het begrip conflict tussen een wet en een decreet en tussen decreten onderling is die welke beantwoordt aan de algemene economie van de institutionele hervormingen.

Algemeen wordt aangenomen dat de herziene Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 respectievelijk aan de gezagsorganen van de Staat, van de gemeenschappen en van de gewesten exclusieve bevoegdheden toekennen. In tegenstelling tot de regeling die men aantreft in sommige staten met een federaal bestel, heeft bij de bijzondere wet kennelijk de bedoeling voorgezeten concurrerende bevoegdheden te voorkomen, in deze zin dat een wet of een decreet of twee decreten nimmer dezelfde zaak kunnen regelen.

Artikel 10 van de bijzondere wet, dat de gemeenschaps- en gewestraden toestaat bepalingen vast te stellen in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, is geen uitzondering op dat beginsel. Wanneer een raad immers in de bedoelde aangelegenheden een bepaling vaststelt die overeenkomstig dat artikel 10 werkelijk "onontbeerlijk" voor de uitoefening van zijn bevoegdheid, moet worden aangenomen dat de bewuste bepaling, mits aan die voorwaarde is voldaan, tot de uitsluitende bevoegdheid van de raad behoort.

4. Als beginsel geldt dat de voor een bepaald geschil bevoegde rechter kennis kan nemen van alle vragen die dat geschil doet rijzen. Om op dat beginsel een uitzondering te stellen en aan de rechter de kennisneming van bepaalde kwesties te onttrekken door de verplichting deze als prejudiciële vragen voor te leggen aan een andere rechter, is een bijzondere bepaling nodig.

Krachtens de artikelen 92 en 93 van de Grondwet nemen de hoven en rechtbanken kennis van alle vragen die rijzen bij een geschil over een burgerlijk recht evenals van alle vragen die zich voordoen bij een geschil dat over een politiek recht gaat en dat door de wetgever niet aan een administratief rechtscollege is opgedragen.

Krachtens artikel 93 van de Grondwet neemt het administratief rechtscollege dat door de wetgever ingesteld is om uitspraak te doen over een geschil omtrent een politiek recht, kennis van alle vragen waartoe dat geschil aanleiding geeft.

Artikel 107ter machtigt de wetgever om op de algemene regelen die zoëven in herinnering zijn gebracht, een uitzondering te maken. Het artikel behoort dan ook strikt te worden uitgelegd en zo te worden verstaan dat het uitsluitend doelt op als gevolg van bevoegdheidsoverschrijding ontstane conflicten tussen normen.

III. Het ontwerp van wet staat slechts toe dat bij het Arbitragehof beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld of prejudiciële vragen worden aangebracht met betrekking tot conflicten waar bevoegdheidsoverschrijding mee gemoeid is.

.../...

Dat blijkt overduidelijk uit de tekst van de artikelen 1 en 7 van het ontwerp. Volgens de bewoordingen van artikel 1 neemt het Arbitragehof immers kennis van de beroepen "strekkende tot ... vernietiging van een wet of een decreet wegens schending van 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". En, luidens artikel 7 "doet het Arbitragehof ... uitspraak ... over vragen betreffende de schending door een wet of een decreet van 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".

Terwille van de duidelijkheid, moet er wellicht aan herinnerd worden dat de Grondwet en de bijzondere wet de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschaps- en de Gewestraden niet alleen ten aanzien van de aangelegenheden maar ook ten aanzien van de instellingen en van het grondgebied hebben bepaald. Het zal de taak van het Arbitragehof zijn de bevoegdheidsconflicten te beslechten die mochten ontstaan uit de verkeerde uitlegging welke aan die bepalingen op een van die punten is gegeven. Te dien einde zal het Hof ervoor moeten waken dat aanknopingscriteria worden nageleefd die in overeenstemming zijn met de algemene economie van de bevoegdheidsregeling.

IV. Artikel 51, een overgangsbepaling, verwijst naar het Arbitragehof, zoals de tekst aangeeft, alle zaken betreffende bevoegdheidsconflicten die bij de Wetgevende Kamers of bij de afdeling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State aanhangig zijn. Voor die zaken zal het Arbitragehof zich dienen uit te spreken zowel over zijn bevoegdheid, over de ontvankelijkheid van de beroepen en verzoeken als over de gegrondheid daarvan.

.../...

B. Artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

I. Met de tweede vraag wenst de Voorzitter van de Senaat te vernemen of de nietigverklaring van een wet of een decreet noodzakelijkerwijze retroactieve gevolgen heeft.

Zeer maar dan ook zéér algemeen kan worden gesteld dat er in het recht met het begrip "vernietiging - nietigverklaring" (1) wordt gewerkt ter aanduiding van een juridische verrichting waarbij een rechtscollege of een andere bevoegde overheid verklaart dat een handeling niet aan de vereiste geldigheidsvoorwaarden voldoet en bijgevolg nietig is. Dit brengt logischerwijze mee dat die handeling geacht moet worden geen uitwerking te hebben gehad, ook niet in het verleden. J. DABIN wijst daar met nadruk op : "Si l'acte est annulé ou résolu, toutes ses conséquences doivent disparaître, entre parties comme à l'égard des tiers, et sans distinction entre les conséquences futures et les conséquences passées. En décidant ainsi, bien qu'il s'agisse d'une réalité conceptuelle, le droit ne fait que se conformer à la logique interne des institutions de l'annulation et de la résolution, et même à l'histoire" (2).

De wetgever kan de regel dat vernietiging terugwerkt, om redenen van diverse aard afzwakken. Dat is wat artikel 3, tweede lid van het ontwerp doet.

.../...

---

(1) De Nederlandse tekst werkt nu eens met "vernietiging" dan weer met "nietigverklaring". Een eenvormige terminologie ware gewenst. Al is de term "nietigverklaring" volkomen correct vooral ter aanduiding van het voorwerp van het beroep, algemeen wordt de voorkeur gegeven aan "vernietiging".

(2) La technique de l'élaboration du droit positif, blz. 309-312, voornamelijk blz. 311, Brussel, Bruylant, Parijs, Sirey, 1935. Zie eveneens P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, blz. 251-252, Faculté de droit Liège, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1975.

Als men de term "vernietiging-nietigverklaring" echter zou gaan gebruiken om aan te duiden dat een wet of een decreet alleen met gevolgen voor de toekomst teniet wordt gedaan, dan zou het begrip "vernietiging-nietigverklaring" daardoor worden vertekend. Wenst de wetgever iedere terugwerking te weren, dan zou hij met een andere term dan "vernietiging-nietigverklaring" moeten werken.

II. Met de derde vraag wenst de Senaatsvoorzitter te vernemen of er geen onoverkomelijke moeilijkheden zullen rijzen wanneer "bepalingen, die door het beroep niet rechtstreeks in vraag worden gesteld doch die inherent zijn aan en rechtstreeks verband houden met de vernietigde norm, eveneens door het Hof kunnen worden vernietigd (Memorie van toelichting, blz. 7)" en 'zo ja, hoe die moeilijkheden vermeden kunnen worden".

Volgens het ontwerp (artikel 1) kan het Hof niet ambtshalve controle op de wetten en decreten uitoefenen (1). Het kan slechts beschikken wanneer het een beroep tegen een bepaalde handeling voorgelegd krijgt. Wel kan het Arbitragehof, volgens de in de adviesaanvraag overgedrukte passus uit de memorie van toelichting, een beroep dat uitdrukkelijk tegen een bepaalde handeling ingesteld wordt, uitleggen als een beroep dat tevens, stilzwijgend, gericht is tegen een andere handeling welke met de eerste onlosmakelijk verbonden is; het kan zelfs, als gevolg van de vernietiging van de bestreden handeling, een andere handeling vernietigen die evenzo onverbrekelijk met die handeling samenhangt.

.../...

---

(1) Men vergelijke de door de Raad van State in zijn advies van 12 mei 1982 voorgestelde oplossing (St. nr 246, blz. 45).

Het zal zaak van het Arbitragehof zijn in ieder specifiek geval uit te maken welke de aard is van de bindingen die tussen de bestreden handeling en een andere handeling moeten bestaan, wil het Hof zich bevoegd kunnen achten om mede ten aanzien van die laatste handeling te beschikken. De Raad van State kan op de rechtspraak van het Arbitragehof in verband met die vraag niet vooruitlopen; de vraag is trouwens te algemeen van aard opdat zij beschouwd kan worden als rechtstreeks samenhangend met de tekst van het ontwerp.

III. Met de vierde vraag wenst de Senaatsvoorzitter te vernemen of artikel 3, tweede lid, al dan niet toereikend is om het probleem van een mogelijke benadeling van natuurlijke of rechtspersonen ingevolge de nietigverklaring van een wet of een decreet te ondervangen en, zo neen, hoe dit probleem kan opgelost worden, bijvoorbeeld, door het voorzien in een regeling tot schadevergoeding.

Dit is een opportuniteitsvraag, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, zich niet vermag uit te spreken.

Aux termes de l'article 2, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets de loi dont elle est saisie par le Président du Sénat.

La section de législation sortirait des limites de la compétence qui lui a été attribuée par le législateur si dans le présent avis, elle émettait des observations qui ne seraient pas directement liées au projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage (1).

\+

\+ \+

A. Articles 1er, 7 et 51 du projet.

La première question ayant trait aux articles cités, est rédigée en ces termes :

> "Par référence au terme général de "conflits" employé à l'article 107ter, § 1er, et § 2, alinéa 2, de la Constitution, on s'est demandé, à propos des articles 1er, 7 et 51 (du projet de loi) si des conflits sont possibles respectivement entre une loi et un décret ou entre décrets, sans que ces normes soient prises en violation des règles de compétence (et), dans l'affirmative, si la Cour d'arbitrage peut connaître de tels conflits" (traduction).

Par la première question, l'avis du Conseil d'Etat est donc demandé sur les points suivants :

a) les conflits entre loi et décret ou entre décrets visés par l'article 107ter, § 1er et § 2, alinéa 2, de la Constitution comprennent-ils des conflits existant entre de tels actes sans qu'un de ceux-ci ait été adopté en violation des règles relatives aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?

.../...

---

(1) Doc. Parl. sess. 1981-1982, n° 246/1.

b) dans l'affirmative, tels qu'ils sont conçus, les articles 1er et 7 du projet, qui déterminent la compétence de la Cour d'arbitrage, permettent-ils de déférer à celle-ci les conflits entre normes définis au a, c'est-à-dire des conflits qui ne seraient pas liés à la violation d'une des règles relatives aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?

Il y a lieu de réserver l'examen de l'article 51 du projet. En effet, ce dernier article, qui constitue une disposition transitoire, ne contient pas d'élément propre en ce qui concerne le problème dont il s'agit.

I. Il convient de commencer par rappeler l'article 59bis, § 8, inséré le 24 décembre 1970 dans la Constitution, et les articles 12 à 21 de la loi du 3 juillet 1971 relative notamment à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques.

L'article 59bis, § 8, de la Constitution porte que "La loi organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et les décrets, ainsi qu'entre les décrets". Les travaux préparatoires de cette disposition sont assez succincts. Ils suffisent toutefois à indiquer que le Constituant de 1970 avait en vue des conflits résultant de ce qu'un conseil culturel ou le législateur national aurait excédé les limites de sa compétence. L'attribution aux conseils culturels du pouvoir de régler par des décrets ayant force de loi plusieurs matières déterminées, relevant jusque là de la compétence du législateur national, impliquait que les conseils culturels pourraient, en ces matières, établir des règles nouvelles contraires à celles qui étaient contenues dans les lois existantes. Cette conséquence inhérente à la revision constitutionnelle opérée par l'adoption de l'ensemble de l'article 59bis amenait M. ANSIAUX

à soulever, contre le paragraphe indiqué (1), l'objection suivante : "... à première vue, on ne voit pas en quoi peuvent consister les conflits entre la loi et les décrets, puisque les conseils culturels peuvent modifier les lois existantes" (2). M. VAN BOGAERT répondait que, sans doute, la Constitution et les lois organiques délimitaient les compétences respectives du législateur national et des conseils culturels et qu'en théorie, il ne devrait pas surgir de conflit entre loi et décret ou entre décrets. Mais,ajoutait-il, l'expérience montre que dans les Etats à forme fédérale, nonobstant les règles de répartition des compétences, il se produit parfois des conflits, notamment entre la loi fédérale et la loi d'un Etat fédéré (3). M. VAN BOGAERT visait ainsi des cas où il y aurait méconnaissance par une autorité de ces règles de répartition des compétences.

Par les articles 12 à 21 de la loi du 3 juillet 1971 (4), le législateur a, en exécution de l'article 59bis, § 8, de la Constitution, organisé le règlement des conflits entre loi et décret ou entre décrets, conflits qu'il a généralement, quoique de manière indirecte, désignés par l'expression "conflits de compétence". En effet, l'article 12, § 1er, de la loi citée crée, au sein du Conseil d'Etat, une nouvelle section à laquelle est, en principe, réservé le pouvoir de connaître des conflits indiqués et à laquelle le législateur a donné la dénomination "section des conflits de compétence". (Voir également l'article 12, § 2 et § 4; l'article 13 et l'article 14). Le même article 12, § 1er, et l'article 14 qui définissent les recours ouverts en la matière emploient des expressions qui diffèrent entre elles et même celle qui figure à l'article 12, § 1er, diffère quelque peu de celle qui vient d'être indiquée. Aux termes de l'article

.../...

---

(1) Qui formait alors le paragraphe 7.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1969-1970, séance du 16 juin 1970, page 1933.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1969-1970 , séance du 16 juin 1970, page 1934

(4) Ultérieurement introduits dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

12, § 1er, la section des conflits de compétence "connaît des conflits entre la loi et le décret et entre un décret du conseil culturel de la communauté culturelle française et un décret du conseil culturel de la communauté culturelle néerlandaise". Aux termes de l'article 14, "La section des conflits de compétence du Conseil d'Etat est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les questions relatives à la contradiction entre une loi et un décret ou entre décrets du conseil culturel français et du conseil culturel néerlandais et qui lui sont soumises par les cours et tribunaux ou par toute autre juridiction".

Par ailleurs, aux termes de l'article 20, alinéa 1er, "Lorsqu'une question préjudicielle telle que prévue à l'article 14 est soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation, soit par les parties, soit d'office, la Cour transmet la question pour décision aux Chambres législatives".

Les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1971 montrent que dans la pensée du législateur, le conflit dont il entendait régler la solution était celui qui résultait de la méconnaissance,par le pouvoir législatif national ou par un conseil culturel, des limites fixées à sa compétence.

Selon l'exposé des motifs, "Les conflits entre la loi et le décret résulteront de la méconnaissance du règlement de compétence entre le législateur et les conseils culturels, les conflits entre décrets de la méconnaissance du règlement de compétence entre le conseil culturel pour la communauté française et le conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise. Le Constituant a arrêté ce règlement de compétence notamment à l'article 59bis" (1). Le rapport fait au nom de la Commission de la revision de la Constitution par MM. CUSTERS, HERBIET et VAN BOGAERT est encore plus formel : "... Un autre commissaire, qui se déclare partisan de la procédure proposée par le Gouvernement justifie

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1970-1971, n° 399, page 5.

sa position comme suit : Il convient de faire une nette distinction entre les conflits qui peuvent surgir entre les lois et ceux qui peuvent surgir entre des décrets et des lois ou entre décrets. Pourquoi ? Parce que s'il y a conflit entre différentes lois et qu'un même législateur ait dit blanc à un certain moment et noir à un autre, ce législateur garde toujours la même compétence. Par conséquent, aucun conflit de compétence ne peut surgir - Le conflit entre une loi et un décret ne peut naître que si un des deux législateurs a outrepassé les limites de sa compétence. Si le conseil culturel prend une décision dans le cadre de ses attributions, nul ne peut y changer quoi que ce soit, tout comme rien ne peut être modifié à une décision prise par le législateur ordinaire dans les limites de sa compétence - L'unique question qui puisse se poser est la suivante : le législateur ordinaire ou le conseil culturel a-t-il outrepassé les limites de sa compétence ?" (1) (2).

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1970-1971, n° 469, page 13.

(2) Toutefois un passage du rapport de la commission du Sénat (doc. n° 469, page 29) a permis à M. l'Avocat général LENAERTS de formuler dans ses conclusions l'observation suivante : "Le fait qu'un conflit puisse surgir même sans qu'il y ait "inconstitutionnalité, n'a toutefois pas entièrement échappé "à l'attention du législateur. En effet, le paragraphe 1er "de l'article 21 du projet initial qui est devenu la loi du "3 juillet 1971 a été supprimé en Commission du Sénat après "qu'un membre du Sénat eut fait observer que "l'on peut dif- "ficilement parler d'excès de pouvoir pur et simple entre "une loi ou un décret ou entre décrets des conseils culturels "respectifs, sans toutefois que cette contradiction résulte "nécessairement d'un excès de pouvoir" (Conclusions devant l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 1979, Doc. parl. Sénat sess. 1980-1981, n° 631/1, page 52).

C'est la même conception que M. DEHOUSSE, Ministre des Relations communautaires, a exposée à la séance du Sénat du 22 juin 1971, en réponse à une question de M. ANSIAUX : "Il faut entendre le conflit ou la contradiction visée ici comme portant sur un conflit de compétence entre le législateur national et le conseil culturel. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartiendra de rechercher la solution en déterminant celui des deux législateurs qui est demeuré sur son terrain propre" (1).

Les premiers commentateurs de l'article 59bis, § 8, de la Constitution et des articles 12 à 21 de la loi du 3 juillet 1971 considèrent que ces dispositions sont exclusivement applicables à des conflits entre loi et décret et à des conflits entre décrets qui trouvent leur origine dans une méconnaissance, par le législateur national ou un conseil culturel, des règles relatives à leurs compétences respectives. Telle est la conception exposée par M. le Procureur général M. W. CANSHOF van der MEERSCH dans plusieurs passages de son discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 1er septembre 1972 (2).

.../...

---

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1970 - 1971, page 2073.

(2) "Réflexions sur la revision de la Constitution". Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, 1972, pp. 48, 49, 65 et 70.

Il y déclare notamment : "La contradiction à laquelle se réfère l'article 14 de la loi du 3 juillet 1971 n'est pas relative au fond de la contestation dont le juge est saisi, mais au fait que deux dispositions normatives, dont l'une émane d'un législateur incompétent, règlent la même matière. Cette contradiction constitue un conflit qui porte sur la compétence 1). Telle est la conception adoptée également par MM. les Professeur P. DE VISSCHER et F. DELPEREE (2) (3), et par M. le Sénateur de STEXHE (4).

Les difficultés soulevées par l'étendue du champ d'application que se fixe un décret et qui le met en contradiction avec une loi ont conduit à poser la question de savoir s'il ne faut pas inclure, parmi les conflits visés par les dispositions examinées ici, la contrariété entre des actes ayant force de loi pris par des autorités ayant toutes statué dans les limites de leur compétence. Comme on le sait, telle est la thèse adoptée par la Cour de cassation dans un arrêt du 11 juin 1979 (5) et

.../...

---

(1) Ouvrage cité, page 70, note 252.

(2) Pour une juridiction constitutionnelle en Belgique, dans Actualité du contrôle juridictionnel des lois, pages 270-291, Bruxelles, Larcier, 1973.
Les auteurs soulignent que la vérification de la compétence doit se faire à tous les points de vue : "ratione personae, materiae, loci, temporis".

(3) Voir aussi F. DELPEREE "La constitution et la règle de droit", Ann. Dr. Louvain, 1972, p. 205.

(4) "La revision de la Constitution belge 1968-1971", n° 189, Namur, Société d'Etudes morales, sociales et juridiques, Bruxelles, Larcier, 1972.

(5) Avec les conclusions de l'Avocat général LENAERTS, Arresten van het Hof van Cassatie - Gerechtelijk jaar 1978-1979, p. 1192.

qui a suscité une controverse doctrinale (1). Cet arrêt a déféré aux Chambres législatives une question préjudicielle, actuellement tranchée par le Sénat (2).
Il est dès lors trop bien connu par les membres de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat pour qu'il soit utile de l'analyser ici.

.../...

---

(1) - M. FALLON et Y. LEJEUNE "Contradiction entre loi et décret : le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives", J.T. 1979, pages 637-641.

- P. VAN ORSHOVEN "Het conflict tussen taaldecreet en bestuurstaalwet - Bedenkingen bij een cassatiearrest van 11 juni 1979", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, col. 1523-1531.

- J. BORRET "Bedenkingen bij het arrest van 11 juni 1979 van het Hof van cassatie over een door het taaldecreet gesteld bevoegdheidsprobleem".
Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, col. 1594-1596.

- R.VEKEMAN "Het eerste bevoegdheidsconflict tussen de wet en het decreet voor het Hof van cassatie en de Wetgevende Kamers", Rechtsk. Weekbl. 1979-1980, col. 2403-2412.

- M. LEROY "Les conflits de compétence en matière d'emploi des langues et leur règlement", Administration publique 1981, T.1, pp. 39-68.

- J. GIJSSELS et J. VELAERS " Een conflict tussen wet en decreet van de Senaat naar de Kamer", Rechtsk. Weekbl. 1981-1982, col. 1249-1266.

- A. VANWELKENHUYZEN "Aspects juridiques de la redistribution du pouvoir législatif", rapport présenté aux Journées inter-universitaires de droit public de Colonster (29 et 30 novembre 1979), Administration publique 1979-1980, T. 2, pp. 101-102.

- F. DUMON. Les conflits de compétence dans : "La réforme de l'Etat 150 ans après l'Indépendance nationale", pp. 293-301, Bruxelles, Editions du Jeune Barreau, 1980.

(2) Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. VANDERPOORTEN (Doc. parl. Sénat, sess. 1980-1981, n° 631/1): Ann. parl. Sénat, sess. 1980-1981, séance du 1er avril 1981, pp. 1217-1224. Doc. parl. Ch. sess. 1980-1981, n° 811.

II. Il y a lieu présentement de déterminer la portée de l'article 107ter, inséré le 29 juillet 1980 dans la Constitution.

En son paragraphe 1er, l'article 107ter mentionne "les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 26bis entre elles". En son paragrahe 2, le même article donne compétence à la Cour d'arbitrage pour régler lesdits conflits.

Compte tenu des termes généraux dans lesquels il est rédigé, l'article 107ter peut être interprété en ce sens qu'il vise tous les cas de contrariété entre loi et décret ou entre décrets, y compris ceux où la compétence de l'auteur de la loi ou du décret n'est pas contestée ou n'est pas mise en question. En effet, dans la langue juridique, l'expression "conflit de lois" ou "conflit de normes" est souvent employée pour désigner des situations où l'on se trouve en présence de deux règles incompatibles, sans que se pose le problème de la compétence de l'autorité qui a établi une de ces règles.

Toutefois, pour les raisons qui vont être indiquées ci-dessous, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a plutôt lieu d'interpréter l'article 107ter de la Constitution en ce sens qu'il vise exclusivement les conflits résultant de ce que le législateur national, un conseil de communauté ou un conseil de région aurait excédé les limites de sa compétence.

1. Comme on l'a exposé plus haut, la conception, plus restrictive, de la notion de conflit entre loi et décret et de conflit entre décrets, qui vient d'être définie, a été adoptée lors des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 8, de la Constitution et, de manière plus formelle, lors des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1971.

.../...

2. Selon les travaux préparatoires de l'article 107ter de la Constitution, par cet article, le Gouvernement et les Chambres législatives ont entendu viser les conflits entre la loi et le décret ou entre décrets qui résultent d'un conflit de compétence. Telle est la conclusion qui se dégage de l'ensemble des travaux préparatoires.

La première proposition de revision constitutionnelle, déposée le 21 mai 1980, déterminait elle-même la compétence de la Cour d'arbitrage, en spécifiant la nature juridique des demandes dont celle-ci pourrait être saisie (1).

La seconde proposition de revision, déposée le 11 juillet 1980, se borne à définir en termes beaucoup plus généraux la compétence de la "Cour des conflits", en la chargeant de régler les conflits entre loi et décret et entre décrets; elle confère au législateur le pouvoir de déterminer de manière plus précise la compétence de la Cour (2). La note explicative de la proposition indique que celle-ci tend à rendre le législateur compétent "pour instituer une Cour des conflits chargée du règlement (desdits) conflits de compétence".

A la Commission de la Chambre, le Premier Ministre a, tout d'abord, donné à plusieurs reprises la qualification de "conflits de compétence" aux conflits entre loi et décret et

.../...

---

(1) Doc. Parl. Sénat, 100, sess. extr. 1979, n° 14.

(2) Doc. Parl. Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 9/1.

entre décrets (1). Dans la suite, il a précisé, dans les termes ci-après, les missions possibles de la Cour, qui doivent être définies par la loi d'exécution :

"a) Statuer à titre préjudiciel par voie d'arrêts, sur les questions relatives à la contradiction entre une loi et un décret, et entre décrets, et qui lui sont soumises par les cours et tribunaux ou par toute autre juridiction.

b) Statuer, à titre préjudiciel, par voie d'arrêts, sur les questions relatives à un excès de compétence dont serait entaché une loi ou un décret, et qui lui sont soumises par les cours et tribunaux ou par toute autre juridiction.

c) Statuer, par voie d'arrêts, sur les recours en annulation pour excès de compétence formés contre une loi ou un décret par le Conseil des Ministres ou un Exécutif" (2).

Dans la déclaration qu'il a faite au cours de la séance de la Chambre des Représentants du 22 juillet 1980, le Premier Ministre a défini la mission de la Cour d'arbitrage en se référant cette fois exclusivement à la notion d'excès de compétence. Selon cette déclaration, cette Cour n'est pas une Cour constitutionnelle : elle contrôle seulement si les normes adoptées sont conformes à la répartition des compétences établie par la Constitution et la loi de réformes institutionnelles; dès lors, il sera possible de frapper d'une sanction les excès de compétence commis sur ce point, soit par la voie d'un recours en annulation, soit par la voie d'une question préjudicielle (3).

.../...

---

(1) Rapport fait au nom de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles par MM. SUYKERBUYK et VAN CAUWENBERGHE (Doc. parl. Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 9, 4°, page 2).

(2) Rapport cité,page 7. Voyez aussi les déclarations de M. VAN CAUWENBERGHE en séance publique du 22 juillet 1980. Ann. parl. Ch. Sess. 1979-1980, page 2665.

(3) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, page 2685.

Le rapport fait au nom de la Commission du Sénat par MM. de STEXHE et LINDEMANS donne, à de multiples reprises, la qualification de "conflit de compétence" aux conflits que la Cour d'arbitrage est chargée de régler (1).

A la séance du Sénat du 28 juillet 1980, M. de STEXHE a justifié la création de la Cour par les considérations suivantes : "... Sur un plan plus juridique, il était cependant nécessaire - l'expérience de tous les Etats régionalisés ou fédéraux le prouve - de prévoir le cas où, malgré les tentatives de prévention et de conciliation, l'un ou l'autre conseil aurait outrepassé ses compétences, que ce soit volontairement ou inconsciemment. Il fallait prévoir un organe juridictionnel pour le règlement de tels conflits. C'est l'objet du paragraphe 2 de l'article 107ter soumis à nos délibérations. Cet organe est compétent pour régler les éventuels excès ou les conflits entre des normes législatives égales en droit" (2).

Il est permis de conclure qu'au cours des travaux préparatoires de l'article 107ter de la Constitution, les membres du Gouvernement et des Chambres législatives ont considéré que les conflits entre loi et décret et entre les décrets qu'il appartient à la Cour d'arbitrage de régler sont des conflits résultant d'un excès de compétence commis par le législateur national ou un conseil de communauté ou de région.

3. La conception de la notion de conflit entre loi et décret et entre décrets qui vient d'être énoncée est celle qui correspond à l'économie générale des réformes institutionnelles.

.../...

---

(1) Rapport fait au nom de la commission de revision de la Constitution et de la réforme des institutions. (Doc. parl. Sénat, 1CO, sess. extr. 1979, n° 53, pages 2, 5, 7 et 8).

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980 , page 2640.

Il est généralement admis que la Constitution revisée et la loi spéciale du 8 août 1980 attribuent des compétences exclusives, respectivement aux autorités de l'Etat, à celles des Communautés et à celles des Régions. A la différence du système existant dans certains Etats à forme fédérale, la loi spéciale a manifestement entendu éviter l'existence de compétences concurrentes, en ce sens que jamais la loi et le décret ou deux décrets ne peuvent régler le même objet.

L'article 10 de la loi spéciale qui permet aux Conseils de Communauté et de Région de porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne fait pas exception à ce principe. En effet, lorsqu'un Conseil prend dans les matières visées, une disposition qui, conformément audit article 10, est réellement indispensable à l'exercice de sa compétence, il faut considérer que, moyennant le respect de cette condition, la disposition ressortit à la compétence exclusive du Conseil.

4. Le principe est que le juge compétent à l'égard d'une contestation peut connaître de toutes les questions soulevées par cette contestation. Une disposition spéciale est nécessaire pour apporter une exception à ce principe, et soustraire au juge la connaissance de questions déterminées en l'obligeant à renvoyer celles-ci à un autre juge, au titre de questions préjudicielles.

En vertu des articles 92 et 93 de la Constitution, les cours et tribunaux connaissent de toutes les questions soulevées par une contestation ayant pour objet un droit civil et de toutes les questions soulevées par une contestation qui a pour objet un droit politique et qui n'a pas été déférée par le législateur à une juridiction administrative.

.../...

En vertu de l'article 93 de la Constitution, la juridiction administrative établie par le législateur pour statuer sur une contestation ayant pour objet un droit politique, connaît de toutes les questions soulevées par cette contestation.

L'article 107ter habilite le législateur à apporter une exception aux règles générales qui viennent d'être rappelées. Il convient donc de l'interpréter d'une manière stricte et de le comprendre comme visant exclusivement les conflits entre normes résultant d'un excès de compétence.

III. Le projet de loi ne permet de saisir la Cour d'arbitrage que de recours en annulation ou de questions préjudicielles ayant trait à des conflits qui impliquent un excès de compétence.

C'est ce qui ressort très clairement du texte des articles 1er et 7 du projet. En effet, selon les termes de l'article 1er, la Cour d'arbitrage connaît des recours "qui tendent à l'annulation ... d'une loi ou d'un décret pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions". Et, selon les termes de l'article 7, "la Cour d'arbitrage statue ... sur les questions relatives à la violation par une loi ou par un décret des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions".

Par souci de clarté, il convient sans doute de rappeler que la Constitution et la loi spéciale ont déterminé le domaine de compétence des Conseils de communautés et des Con-

.../...

seils régionaux, non seulement quant aux matières, mais également quant aux institutions et aux territoires. Il appartiendra à la Cour d'arbitrage de trancher les conflits de compétence qui pourraient résulter d'une mauvaise interprétation de ces dispositions sur l'un quelconque de ces points. A cet effet, la Cour devra veiller au respect de critères de rattachement conformes à l'économie des règles de compétence.

IV. Comme son texte l'indique, l'article 51, qui constitue une disposition transitoire, renvoie à la Cour d'arbitrage toutes les affaires relatives à des conflits de compétence pendantes devant les Chambres législatives ou devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat. Pour ces affaires, il appartiendra à la Cour d'arbitrage de statuer tant sur sa compétence et la recevabilité des recours et des demandes que sur le bien-fondé de ceux-ci.

\+

\+ \+

B. Articles 3 et 4 du projet.

I. Par la seconde question, le Président du Sénat demande si l'annulation d'une loi ou d'un décret a nécessairement des effets rétroactifs.

D'une manière extrêmement générale, le droit recourt au concept d'annulation (1) pour viser une opération juridique par laquelle une juridiction ou une autre autorité compétente

---

.../...

(1) Le texte néerlandais recourt tantôt au terme "vernietiging", tantôt au terme "nietigverklaring". Il y aurait intérêt à ce que cette terminologie soit uniformisée. Bien que "nietigverklaring" soit parfaitement correct, surtout pour désigner l'objet du recours, on lui préfère généralement "vernietiging".

déclare qu'un acte ne satisfaisait pas aux conditions requises pour sa validité et que dès lors il est nul. Il en résulte logiquement que cet acte doit être considéré comme n'ayant pas produit d'effets, même dans le passé. C'est ce que souligne J. DABIN : "Si l'acte est annulé ou résolu, toutes ses conséquences doivent disparaître, entre parties comme à l'égard des tiers, et sans distinction entre les conséquences futures et les conséquences passées. En décidant ainsi, bien qu'il s'agisse d'une réalité conceptuelle, le droit ne fait que se conformer à la logique interne des institutions de l'annulation et de la résolution, et même à l'histoire"(1).

Le législateur peut, pour des raisons de nature diverse, apporter des tempéraments à la règle du caractère rétroactif de l'annulation. C'est ce que fait l'article 3, alinéa 2, du projet.

Mais employer le terme "annulation" pour désigner une mise à néant de la loi ou du décret qui produirait exclusivement des effets pour l'avenir, serait dénaturer la notion d'annulation. Si le législateur entendait écarter tout effet rétroactif, il devrait recourir à un terme autre que le terme "annulation".

II. Par la troisième question, le Président du Sénat demande si des difficultés insurmontables ne vont pas se présenter lorsque "des dispositions qui ne sont pas mises directement en question par le recours mais qui sont

---

.../...

(1) La technique de l'élaboration du droit positif, pp. 309-312, spécialement p. 311, Bruxelles, Bruylant, Paris, Sirey, 1935. Voir également P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, pp. 251-252, Faculté de droit Liège, Martinus Nijhoff, La Haye, 1975.

inhérentes et ont un rapport direct à la norme annulée peuvent être annulées également par la Cour (Exposé des motifs page 7)" et "dans l'affirmative, comment ces difficultés peuvent être écartées".

Selon le projet (article 1er), la Cour ne peut exercer d'office un contrôle sur les lois et les décrets (1). Elle ne peut statuer que si elle est saisie d'un recours contre un acte déterminé. Toutefois, selon le passage de l'exposé des motifs reproduit dans la demande d'avis, la Cour d'arbitrage pourra interpréter un recours formé expressément contre un acte déterminé comme un recours formé implicitement également contre un autre acte lié indissociablement au premier; elle pourra même annuler, par voie de conséquence de l'annulation de l'acte attaqué, un autre acte également lié indissociablement à cet acte.

C'est à la Cour d'arbitrage qu'il appartiendra de déterminer dans chaque cas d'espèce la nature des liens requis entre l'acte attaqué et un autre acte pour qu'elle puisse se reconnaître le pouvoir de statuer à l'égard de ce dernier acte. Le Conseil d'Etat ne peut préjuger de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage au sujet de cette question, qui a, d'ailleurs, un caractère trop général pour qu'elle puisse être considérée comme liée directement au texte du projet.

.../...

(1) Comparer avec la solution envisagée par le Conseil d'Etat dans son avis du 12 mai 1982 (Doc. n° 246, page 45).

III. Par la quatrième question, le Président du Sénat demande si l'article 3, alinéa 2, suffit à résoudre le problème du préjudice éventuellement causé à des personnes physiques ou morales par l'annulation d'une loi ou d'un décret, et, dans la négative, de quelle manière une solution plus complète pourrait être apportée à ce problème, par exemple par une disposition prévoyant l'octroi d'une indemnité.

Il s'agit là d'une question de fond, au sujet de laquelle le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas compétence pour se prononcer.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. ROUSSEAU,	kamervoorzitter, président de chambre,
		H. COREMANS, A. VANDER STICHELE, Ch. HUBERLANT, A. VANWELKENHUYZEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, F. DE KEMPENEER, J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier, greffier,
Mevrouw Madame	:	R. DEROY,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, door de H. P. MAROY, adjunct-auditeur-generaal, en door de H. M. DUMONT, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général, par M. P. MAROY, auditeur général adjoint, et par M. M. DUMONT, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.