

OVERZICHT VAN HET
BURGERLIJK RECHT

Prof. dr. Rogier de Corte

HOOFDSTUK II. Regelproducenten

Afdeling 1. Wie zijn de regelproducenten?

87. De vraag wie een rechtsregel kan produceren betekent een onderzoek instellen naar de formele¹ rechtsbronnen.

Onder de studie van de formele rechtsbronnen horen volgende vragen: welke zijn de maatschappelijke organen die gelegitimeerd zijn om recht te maken? welke procedures en modellen moeten gevolgd worden bij het maken van recht? hoe verhouden de verschillende bronnen zich tegenover elkaar?

88. De basisvraag, die gesteld werd bij de aanvang, m.n. ‘wat recht eigenlijk is’ duikt ook hier weer op maar onder een andere gedaante.

De natuurrechtelijke invalshoek leert dat alle recht terug te voeren is naar de natuur.

De rechtspositivistische invalshoek leert dat alle recht terug te voeren is tot een procedurele benadering.

Terwijl de functionele rechtsleer wijst naar de menselijke interactie als bron. Zo blijft in de discussie de vraag centraal: bindt recht door de inhoud van de norm, of door de vorm of door de procedure.

89. De voornaamste regelproducenten zijn: de wetgever, de rechtspraak, de doctrine of rechtsleer, de gewoonte, de billijkheid, de algemene rechtsbeginselen, het vreemd recht en de private regelgeving.

T.a.v. deze verschillende regelproducenten kan men een onderscheid maken tussen bindende rechtsbronnen en gezaghebbende rechtsbronnen. De bindende rechtsbronnen zijn de eigenlijke formele rechtsbronnen: de rechter kan er zich rechtstreeks op steunen om een uitspraak in één of andere richting te sturen. Dit is hoofdzakelijk de wet, alsmede - in beperkte mate - de algemene rechtsbeginselen. Gezaghebbende rechtsbronnen worden daarentegen gebruikt als ondersteuning van een redenering bij het maken van een keuze.

Afdeling 2. Wetgever

J. GIJSSELS, *Wetgevingstheorie: wie normeert wat op staatsniveau?*, Centrum

¹ Onder de studie van de materiële rechtsbronnen ressorteren volgende vragen: hoe komt het dat er in elke maatschappij rechtsregels bestaan?; waar komt het gezag van de rechtsregels vandaan? Het is een rechtsfilosofisch probleem, dat verder in deze *INLEIDING* niet meer aan de orde komt.

voor grondslagen van het recht, Antwerpen 1993, 53 p.

Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *Wetgevingsleer*, Tjeenk Willink, Deventer 1999, 415 p.

H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Die Keure, 1994, 150 p.

Patricia POPELIER, *Democratische regelgeven*, Intersentia rechtswetenschappen, 2001, 326 p.

X, *Wetgeving in theorie en praktijk*, Maklu, 1994, 200 p.

A. Begrip

90. **Algemeen** — De “wet” is een schriftelijke rechtsnorm in gestandaardiseerde vorm¹, met een bepaalde inhoud en uitgaande van een daartoe speciaal gelegitimeerd orgaan.

In een moderne maatschappij wordt de “wet” als eerste rechtsbron ervaren, zo zeer zelfs dat bij niet-juristen wet en recht, als begrippen, ten onrechte niet onderscheiden worden.

Het begrip “wet” moet onderscheiden worden in wet in de formele zin en wet in de materiële zin.

91. **Wet in formele zin** — De wet in formele zin (*Act of Parliament*) is iedere akte die uitgaat van de organen die belast zijn met het tot stand brengen van wetten, d.w.z. alle akten van de wetgevende macht zonder acht te slaan op de inhoud van de akte. De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers samen met de Senaat; ze worden *wetten* genoemd. De deelstatelijke wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door het deelparlement en de deelregering; ze worden hetzij *decreten* hetzij *ordonnanties* genoemd. Alle akten die formeel ‘wet’, ‘decreet’ of ‘ordonnantie’ heten, zijn formele wetten.

Zo is de (federale) wet van 19 januari 1990 waarbij de meerderjarigheid op 18 jaar wordt gebracht een akte van de wetgevende macht en dus een wet in formele zin. Zo is eveneens een federale wet waarbij een vreemdeling de Belgische nationaliteit verkrijgt (een naturalisatiewet) een wet in formele zin, hoewel een dergelijke wet geen algemene gedragsregel inhoudt.

¹ Artikel, paragraaf of lid, aangediend als wet of wetboek dat op zijn beurt weer een structuur vertoont.

92. **Wet in materiële zin** — De wet in materiële zin (*'Statute'*) is een akte, ongeacht het orgaan dat de akte tot stand bracht, die een algemeen bindende regel inhoudt. De inhoud van de akte is doorslaggevend voor dit criterium.

Zo is het K.B. houdende de Wegcode (K.B. 1 december 1975) een wet in materiële zin omdat het een akte is met algemene draagkracht, maar niet in de formele zin omdat het niet door de wetgever werd tot stand gebracht, maar door de uitvoerende macht..

Zo is een naturalisatiewet een wet in de formele zin, maar niet in de materiële zin, terwijl de meerderjarigheidswet een wet is, zowel in materiële als in formele zin.

B. Soorten wetten

93. Hierna wordt een onderscheid gemaakt in de soorten geschreven rechtsnormen: naargelang het orgaan dat de akte produceerde en naargelang de inhoudelijke reikwijdte van de norm.

94. **Indeling volgens orgaan** — Volgens het orgaan dat de akte produceert kan men een onderscheid maken tussen grensoverschrijdende akten en interne rechtsnormen.

95. *I. Grensoverschrijdende normen.* Grensoverschrijdende normen zijn Belgische rechtsnormen met een element van extraneïteit. Ze zijn Belgisch in die zin dat de Belgische rechtsorde die norm heeft erkend en in haar rechtsorde heeft geïncorporeerd. In die rechtsnorm is steeds een aanknopingspunt aanwezig met een niet-Belgische rechtsorde.

Bij de grensoverschrijdende normen kan men een onderscheid maken tussen het klassieke verdragsrecht, het Europees recht en de Benelux-eenvormige wetten.

Alex BOEHLÉ, *Fundamentele Belgische verdragen*, 2 delen, losbladig, Kluwer

96. *a) Klassieke traktatenrecht.* Bij het klassieke traktatenrecht of het inter-staatsrecht worden verdragen tot stand gebracht door overleg tussen soevereine staten. Het gaat om een rechtsordering tussen staten m.a.w. de rechtssubjecten zijn de staten en niet hun onderdanen. Dit verdragsrecht gaat niet gepaard met de overdracht van een deel van de soevereiniteit van elk van de verdragsluitende partijen aan organen die in het verdrag worden opgericht. De IAO (Internationale Arbeidsorganisatie) is hiervan een klassiek voorbeeld.

Er zijn verschillende benamingen in omloop om een verdrag aan te duiden, zonder dat deze verschillende benamingen op een verschillende inhoud zouden wijzen: verdrag, traktaat, conventie, pact, handvest, internationaal

akkoord, uitvoeringsakkoord, akkoord in vereenvoudigde vorm, ...

97. Bij dit verdragsrecht moet een onderscheid gemaakt worden tussen verdragen met directe werking (normatieve verdragen) en verdragen zonder directe werking (contractuele verdragsbepalingen).

Men spreekt van verdragen met directe werking indien het verdrag bepalingen bevat waaruit de burger van de verdragsluitende staten rechtstreeks rechten kan putten. Deze verdragen hebben directe werking m.a.w. ze zijn *self executing*.

Een verdrag kan ook contractuele bepalingen bevatten in zoverre het verplichtingen bevat die zich richten tot de staten en niet tot de onderhorigen van die staten.

Het Europees Verdrag Rechten van de Mens (EVRM) is een typisch voorbeeld van een verdrag met directe werking: zo kan bijv. art. 6 EVRM (fair trial) door elke Belg voor de Belgische rechter worden ingeroepen. Deze regel geldt boven en zelfs tegen een Belgische interne rechtsnorm.

Een voorbeeld van een verdrag zonder directe werking is het Europees verdrag nr. 108 van Straatsburg van 28 januari 1981 tot bescherming van de personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (goedgekeurd bij wet 17 juni 1991). Dit verdrag is wel de basis geworden voor de Belgische wet 8 december 1992 op de Persoonsregistratie. Het Verdrag kan nochtans niet ingeroepen worden tegen de Belgische wet.

98. **b) Communautair recht.** Het Europees of communautair recht is supra-nationaal recht: het komt grotendeels tot stand door daartoe geëigende organen aan wie België en de andere lidstaten een deel van hun soevereine beslissingsbevoegdheid hebben overgedragen. Concreet betekent dit dat Europese rechtsnormen in België gelding hebben zonder dat de Belgische wetgevende organen zijn tussengekomen. Deze regels zijn afdwingbaar voor de Belgische rechter. In die zin wijkt het Europees recht sterk af van het klassiek traktatenrecht, dat enkel gelding kan hebben in het Belgische recht na aanvaarding van die norm door de Belgische wetgever.

99. De Europese wetgeving krijgt de vorm van [1] een verordening, [2] een richtlijn [3] of een beschikking.

[1] Een *verordening* (art. 249, 2 EG-Verdrag) is een norm die een algemene strekking heeft en voor de lidstaten rechtstreeks toepasselijk en bindend is in elk onderdeel. Verordeningen bepalen het te bereiken doel en de modaliteiten om het doel te realiseren. Verordeningen worden zowel door de Commissie als door de Raad uitgevaardigd.

Verordening nr. 2001/44 van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlij-

ke en handelszaken (*PB. L.* nr. 12, 16 januari 2001).

[2] In tegenstelling met verordeningen zijn *richtlijnen* (art. 249, 3 EG-Verdrag) niet verbindend in al hun onderdelen en niet rechtstreeks toepasselijk. Richtlijnen zijn enkel bindend voor de lidstaten wat het te bereiken resultaat betreft. Het is aan de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om richtlijnen in het nationaal recht in te voeren. De lidstaten kiezen daarbij zelf de vorm en de middelen. In de richtlijn is een uitvoeringstermijn opgenomen. De richtlijn is het basiselement voor de realisatie van de interne markt.

Zo is er bijv. de Europese richtlijn van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij met name de elektronische handel in de interne markt ('richtlijn inzake elektronische handel') (*PB. L* 17 juli 2000, nr. 178, 1).

Volgens art. 22.1 van de richtlijn moet de richtlijn omgezet zijn in het interne recht tegen 17 januari 2002.

Bij wet 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij als bedoeld in art. 77 G.W. (*B.S.* 17 maart 2003).

Hoewel richtlijnen slechts directe werking hebben ten aanzien van de burgers na omzetting in het intern recht, neemt men aan dat richtlijnen die nog niet geïmplementeerd zijn, rechtsgevolgen kunnen hebben in de Belgische rechtsorde.

Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verticale werking en de richtlijnconforme interpretatie¹.

Een richtlijn die door een staat niet tijdig werd omgezet, d.w.z. na de datum in de richtlijn opgenomen, kan inhoudelijk door de burger wel tegen die staat worden tegengeworpen (verticale directe werking)². Vereist wordt dat de richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende duidelijk is. In dit geval is deze richtlijn een formele bron van recht.

Tot op heden is echter niet aanvaard dat een niet-geïmplementeerde richtlijn ook ingeroepen kan worden tegen een andere particulier (horizontale directe werking³). De rechtsfiguur van de richtlijnconforme interpretatie vult deze lacune in de rechtsbescherming gedeeltelijk op: een niet-geïmplementeerde richtlijn kan gebruikt worden door de rechter om er zich op te steunen met het oog op de interpretatie van de rechtsverhoudingen tussen de partijen; de rechter zet dan de bestaande interne norm niet opzij, maar interpreteert hem

¹ Brussel 20 mei 1992, noot G. VAN HAEGENBORGH, *R.W.* 1992-93, 854-856; R. DEVLOO, "Richtlijn conforme interpretatie: bron van recht?," *R.W.* 1993-94, 377-382 en L. VAN DEN HENDE, "Overzicht van rechtspraak Europees gemeenschapsrecht. Rechtsbescherming (1979-1994)", *T.P.R.*, 1995, 170-196

² Ratti-arrest, H.v.J. 5 april 1979, nr. 1978/148

³ Marshall-arrest, H.v.J. 26 februari 1986

in het licht van de nog niet omgezette richtlijn¹.

[3] Een *beschikking* (art. 249, 4 EG-verdrag) is een norm die gericht is tot een individu, een onderneming of een staat en enkel tegen hen bindend is.

[4] Naast richtlijnen, verordeningen en beschikkingen zijn er nog *adviezen*, *aanbevelingen*, enz. Hun essentieel kenmerk is dat deze normen geen bindende kracht hebben (art. 249, 5 EG-Verdrag).

100. *c) Beneluxwetgeving.* Benelux-uniforme-wetten worden op een andere wijze tot stand gebracht: om tot een uniform recht in de Beneluxlanden te komen kiest men voor de oplossing om eenzelfde wettekst door de drie nationale parlementen te laten goedkeuren, zodat in de drie landen dezelfde wettelijke tekst aanwezig is. Het Benelux-Gerechtshof zorgt voor een uniforme interpretatie in de drie landen. Op dit ogenblik zijn er vijf Benelux-eenvormige wetten: de wet betreffende de verplichte autoverzekering, de modellenwet, de merkenwet, de wet betreffende de commoriëntes en de eenvormige wet inzake de dwangsom.

101. *II. Interne rechtsnormen.* Voor de interne rechtsnormen kan een onderscheid gemaakt worden tussen wetskrachtige bepalingen, verordeningen, pseudo-wetgeving en adviezen.

102. *a) Wetskrachtige bepalingen.* De interne wetskrachtige bepalingen zijn de bepalingen die door de wetgevende lichamen tot stand worden gebracht (wetten in de formele betekenis). Men spreekt van wetskrachtige bepalingen omdat het politiek gezag dat de norm tot stand brengt dit op eigen gezag doet, m.a.w. niet op grond van een gedelegeerde bevoegdheid. In dit verband kan men spreken van 'primaire wetgeving'.

Sinds de defederalisering van België moet een onderscheid gemaakt worden tussen de federale wetten enerzijds en de decreten en de ordonnanties anderzijds.

De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat². De resultaten heten *wetten*.

De deelstatelijke wetgevende macht wordt gevormd door het deelstatelijk parlement en de deelregering. Deze akten worden *decreten* genoemd voor de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest, het Waals gewest, de Franse gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap; zij worden *ordonnanties* genoemd voor het Brussels hoofdstedelijk gewest en voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

¹ Marleasing-arrest, H.v.J. 13 november 1990

² Sinds de grondwetsherziening van 1993 is de tussenkomst van de Senaat in het wetgevingsproces niet steeds vereist.

103. Naast gewone wetten en decreten zijn er wetten die met een andere naam worden aangeduid omdat zij hetzij op een bijzondere wijze tot stand werden gebracht, hetzij een bijzondere betekenis hebben. Het zijn: besluitwetten, programmawetten, opdrachtwetten en wetten met bijzondere meerderheid.

a. *Besluitwetten*. Onder de benaming ‘besluitwetten’ wordt verstaan de beslissingen van de wetgevende macht, genomen tijdens de eerste wereldoorlog (door de Koning en zijn ministers) en tijdens de tweede wereldoorlog (door de in raad vergaderde ministers) op het ogenblik dat Kamer en Senaat niet konden vergaderen omwille van de oorlogsomstandigheden.

b. *Programmawetten* bevatten maatregelen die zich ingevolge de begroting opdringen en hebben meestal betrekking op het sociaal en financieel beleid van de regering.

c. *Opdrachtwetten*. In tegenstelling met de wetgevende macht, heeft de uitvoerende macht slechts een toegewezen bevoegdheid. De uitvoerende macht krijgt haar bevoegdheid krachtens art. 108 G.W. of door een beslissing van de wetgever (art. 105 G.W.):

– zodra de wetgever een reglementaire bevoegdheid toekent aan de uitvoerende macht, bevoegdheid die niet voorkomt in art. 108 G.W., spreekt men van een *gewone opdrachtwet*, omdat zonder die wet alleen de wetgever bevoegd zou zijn krachtens zijn residuaire bevoegdheid. Een typisch voorbeeld hiervan is art. 1 Wegverkeerwet, waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt gegeven voor het opstellen van de Wegcode. De Koning heeft deze bevoegdheid gebruikt door het uitvaardigen van de Wegcode bij K.B. 1 december 1975.

– *kaderwetten* zijn specifieke opdrachtwetten: de wetgever legt in de wet de essentiële beleidslijnen vast en draagt aan de Koning op om complementaire maatregelen uit te vaardigen.

– tenslotte kan de *bijzondere-machtenwet of volmachtenwet* als een heel specifieke vorm van opdrachtwet worden beschouwd. Bij volmachtenwet staat men voor een delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht: het domein wordt nauwkeurig omschreven; de termijn waarbinnen deze machten verleend worden is beperkt en na het verstrijken van de termijn moet de regering verantwoording afleggen over het gebruik van deze volmachten.

De K.B.’s krachtens de bijzondere-machtenwet hebben wetskrachtige werking en worden gebruikelijk olopend genummerd.

d. *Bijzondere meerderheidswetten*. In de regel worden wetten goedgekeurd met een volstreekte meerderheid, d.w.z. de meerderheid van de leden moeten aanwezig zijn (quorumvereiste) en er moeten meer ja-stemmen zijn dan neen-stemmen. In een aantal gevallen heeft de G.W. van deze regel afgeweken en moeten bepaalde wetten worden goedgekeurd met een bijzondere meerderheid (bijv. art. 4 G.W.).

104. **b) Verordeningen**. Verordeningen noemt men die rechtsnormen die door de uitvoerende macht tot stand worden gebracht. Ze putten hun rechtskracht uit een hogere norm. In deze context kan men spreken van ‘secundaire wetgeving’. Zo moet bijv. de Koning voor het uitvaardigen van een K.B. zijn bevoegdheid putten hetzij uit de Grondwet, hetzij uit een wet (art. 108 G.W.). De aanhef van elk K.B. vermeldt dan ook zijn wettelijke grondslag.

105. Verordenende bevoegdheid is aanwezig op federaal niveau, deelstaat-niveau, lokaal niveau en bij de dienstgewijze georganiseerde overheden:

- a. het hoofd van de federale verordenende macht is de Koning, met zijn ministers; de akten zijn ofwel K.B.'s, ofwel ministeriële besluiten;
- b. de verordenende macht van de deelstaten berust bij de deelregering; de akten zijn dan hetzij besluiten van de deelregering, hetzij besluiten van een lid van de deelregering;
- c. de lokale machten worden gevormd door de verschillende organen van de provincie (gouverneur, de bestendige deputatie en de provincieraad) en de gemeente (de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad);
- d. tenslotte zijn er een onoverzichtelijk aantal dienstgewijze gedecentraliseerde overheden, belast met diverse bevoegdheden: Rijksdienst Sociale Zekerheid (RSZ), Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO), Rijksdienst Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), Commissie voor Bank- en Financien (CBFW),

106. *c) Pseudo-wetgeving.* Men spreekt van pseudo-wetgeving wanneer een bepaalde akte de rechtspositie van de burger slechts op een onrechtstreekse wijze beïnvloedt door het optreden van de uitvoerende macht. Dit is bijv. het geval bij een omzendbrief van de minister van binnenlandse zaken gericht aan de gemeentebesturen.

De bindende kracht hiervan steunt op de gehoorzaamheidsplicht die een lager administratief orgaan verschuldigd is aan de hiërarchische overste. De burger en de rechter zijn er niet door gebonden, maar ondergaan er meestal wel de gevolgen van.

107. *d) Adviezen.* Tenslotte zijn er nog de adviezen, de aanbevelingen, de voordrachten, ... het zijn geen rechtsnormen. Dit is bijv. het geval wanneer het college van burgemeester en schepenen een advies verstrekt m.b.t. tot een ingediende bouwvraag. Het kenmerk van deze akten ligt precies in de afwezigheid van rechtstreeks bindende kracht.

De reden waarom er steeds meer en meer een beroep gedaan wordt op adviezen bij het tot stand brengen van nieuwe normen, houdt hoofdzakelijk verband met de eis tot kwaliteitsverhoging van de norm en een grotere openheid van het bestuur.

108. **Indeling volgens inhoudelijke reikwijdte** — Gezien vanuit de inhoudelijke reikwijdte van de norm is de vraag: tot wie richt zich een norm? Volgens dit criterium kan men een onderscheid maken tussen rechtsnormen die een individueel geval regelen, rechtsregelen die een algemene rechtsnorm voor iedereen formuleren en rechtsregelen die een openbare dienst inrichten.

Een individuele rechtsnorm is een akte die zich richt tot één bepaalde persoon, bedrijf of instelling: bijv. een benoeming van een ambtenaar, de

naturalisatie van een vreemdeling, ... Een dergelijke norm krijgt slechts een eenmalige toepassing.

Houdt een bepaling voorschriften in voor het geheel of een deel van de bevolking, dan spreekt men van een normatieve of een reglementaire bepaling. Een dergelijke bepaling is voor herhaalde toepassing vatbaar.

Indien een akte een openbare dienst inricht met de daarbij horende uitrusting, dan spreekt men van een organieke akte: de organieke wet op het notariaat, de organieke wet op de OCMW's, de organieke wet op de Raad van State, ...

C. Totstandkoming van wetgeving

109. **Totstandkoming verdragen** — Bij de totstandkoming van de verdragen moeten regels worden nageleefd volgens het eigen intern recht en volgens het internationaal recht.

110. **A. Interne rechtsnormen.** Na de grondwetsherziening van 1993 werden de interne rechtsnormen m.b.t. het tot stand komen van verdragen grondig gewijzigd. De bevoegdheid tot het sluiten van verdragen behoort in beginsel niet meer exclusief aan de federale uitvoerende macht.

De voornaamste kenmerken zijn:

a. de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen is verdeeld tussen de federale uitvoerende macht en de deelstatelijke uitvoerende macht. Elk van deze organen kan verdragen sluiten m.b.t. de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren;

b. verdragen hebben eerst uitwerking nadat ze de instemming bekomen hebben van de wetgever;

c. de verhouding tussen de Gemeenschappen en de Gewesten enerzijds en federale overheid anderzijds betreffende de internationale betrekkingen is als volgt geregeld:

– een deelregering moet de federale regering vooraf verwittigen van de intentie verdragsonderhandelingen aan te gaan; na deze verwittiging kan de federale overheid schorsend optreden (art. 81 BWHI);

– voortaan beschikt de federale overheid over een substitutierecht (art. 16 § 3 BWHI)¹.

111. **B. Internationale normen.** De voornaamste stadia voor de totstandkoming zijn: de onderhandelingen en de ondertekening namens de bevoegde overheid (in België is dit de uitvoerende macht); de ratificatie door de

¹ Het substitutierecht houdt in dat de federale overheid in de plaats kan treden van een deelstaat, wanneer de federale staat veroordeeld is door een internationaal rechtscollege wegens niet-nakoming van een internationale verplichting van een deelstaat.

bevoegde overheid (in België is dit de wetgevende macht)¹; uitwisseling bekrachtigingsoorkonden en de registratie (art. 102 UNO).

112. Totstandkoming Europese richtlijnen — Eén van de voornaamste taken van de volksvertegenwoordigers in een democratie is het totstandbrengen van wetten en de controle op de uitvoerende macht. Dit is nu precies niet het geval in de Europese configuratie. Het Europees parlement heeft geen wetgevende bevoegdheid², noch m.b.t. de interne Europese wetgeving, noch m.b.t. de verdragen die de Europese Unie zou sluiten met andere landen.

De basisregel is vervat in art. 211 EG-verdrag: de Commissie stelt voor, de Raad van ministers beslist.

Het initiatiefrecht ligt derhalve volledig bij de Commissie. Zowel de Raad (art. 208) als het Europees parlement (art. 192) kunnen de Commissie verzoeken voorstellen uit te werken.

Het Europees parlement wordt slechts geconsulteerd in de gevallen die in het Verdrag voorzien zijn (art. 252). Sinds het verdrag van Maastricht werd aan het Europees parlement een beperkte mede-beslissingsbevoegdheid gegeven (art. 251 EG-verdrag)³. Het Europees parlement heeft derhalve een consultatieve, een coöperatieve en een co-decieve rol.

113. Het voorstel wordt door de Raad aangenomen bij volstrekte meerderheid (art. 205), tenzij het verdrag anders bepaalt. Slechts in beperkte gevallen is een recht van wijziging en vetorecht aan het Europees parlement toegekend (art. 251- medebeslissingsbevoegdheid).

114. Totstandkoming federale wetten — **A. Bicamerisme.** Federale wetten komen tot stand door de samenwerking van de drie takken van de wetgevende macht: de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Dit is het bicamerisme of tweekamerstelsel (art. 36 G.W.). Dit beginsel van bicamerisme wordt in art. 74 en volg. G.W. beperkt, waardoor Kamer én Senaat niet steeds nodig is voor het totstandbrengen van wetten.

Er zijn een viertal situaties te onderscheiden:

a. alleen de Kamer van volksvertegenwoordigers is bevoegd (art. 74 G.W.): de investituur van de regering, de naturalisaties, de aansprakelijkheid ministers, de begroting en de vaststelling van het legercontingent;

¹ De bekrachtiging of ratificatie is de plechtige bevestiging door de bevoegde overheid van de door de volmachtdrager aangegane verbintenis. Dit bindt België of de deelstaat op internationaal vlak.

² Behalve m.b.t. haar eigen electoraal systeem.

³ Het Verdrag van Amsterdam (2 oktober 1997, inwerking getreden op 1 mei 1999) heeft de domeinen waar het Europees Parlement een co-decieve rol vervult uitgebreid en tevens de procedure verbeterd.

b. Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat zijn gelijk bevoegd (art. 77 G.W.) voor de grondwetswijziging, de instemming met verdragen, de wetten met bijzondere meerderheid, ... In deze materies geldt het bicameralisme onverkort.

c. de Senaat heeft slechts een evocatierecht (art. 78 G.W.): dit geldt in de regel voor alle overige materies. Een door de Kamer aangenomen ontwerp wordt aan de Senaat overgezonden. De Senaat gaat slechts tot behandeling over indien 15 leden erom verzoeken¹.

d. aan de Senaat is een eigen bevoegdheid toegekend: het oplossen van belangenconflicten (art. 143 G.W.)

115. **B. Initiatiefrecht.** Het initiatiefrecht behoort aan elk van de takken van de wetgevende macht.

In beginsel kan dit initiatiefrecht vrij uitgeoefend worden. Soms is het een verplichting m.n. wanneer een Europese richtlijn de lidstaten verplicht tegen een bepaalde datum de interne rechtsordering in overeenstemming te brengen met de inhoud van de richtlijn.

Gaat het initiatief uit van de Koning, dan spreekt men van een wetsontwerp. Vooraleer een wetsontwerp aan de Kamer kan worden overgemaakt, dient het aan het verplicht advies van de Raad van State [1] te worden onderworpen.

Na het advies van de Raad van State [2] maakt de Koning het wetsontwerp over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers [3], waarna de parlementaire behandeling start.

Gaat het initiatief uit van een lid van een kamer, dan spreekt men van een wetsvoorstel. Vooraleer een wetsvoorstel kan behandeld worden, dient het in overweging genomen te worden door de desbetreffende kamer.

116. **C. Parlementaire behandeling.** De parlementaire behandeling betekent de behandeling van de wetsontwerpen en voorstellen in de commissie² en de behandeling in de plenaire vergadering.

I. Commissiewerkzaamheid. Het zwaartepunt van de parlementaire behandeling ligt in de commissiewerkzaamheid [4]. De commissie bespreekt, wijzigt en vult de tekst aan, en stemt die. Het is de tekst die de commissie heeft aangenomen die aan de plenaire vergadering wordt overgemaakt. Van de werkzaamheden van de commissie wordt een verslag gemaakt door de verslaggever. Alle werkzaamheden van de commissie en het verslag worden

¹ Uiteindelijk behoudt de Kamer van volksvertegenwoordigers het laatste woord (art. 78 lid 4 G.W.).

² De Kamer kent een aantal vaste en bijzondere commissies. Een commissie is een beperkte groep van (gespecialiseerde) parlementairen, waarvan de samenstelling een weerspiegeling is van de politieke verhouding van de fracties in de plenaire vergadering.

gepubliceerd.

II. Plenaire vergadering. Aan de plenaire vergadering [5] wordt de tekst voorgelegd die door de commissie aangenomen werd en de vergadering hoort het verslag van de verslaggever. In de plenaire vergadering geschiedt de bespreking en de stemming:

a. vooreerst heeft er een algemene bespreking plaats van de tekst, nadien een artikelsgewijze bespreking. In de plenaire vergadering kunnen amendementen worden ingediend, kunnen artikelen worden gesplitst, enz.;

b. m.b.t. de stemming zijn volgende bepalingen opgenomen in de G.W.:

– art. 76 G.W.: er moet gestemd worden over elk artikel afzonderlijk en vervolgens over het geheel van de tekst;

– art. 53 G.W.: een tekst wordt aangenomen met volstrekte meerderheid. Het begrip ‘volstrekte meerderheid’ vereist twee elementen: een aanwezigheidsvereiste (quorum) en een meerderheid¹.

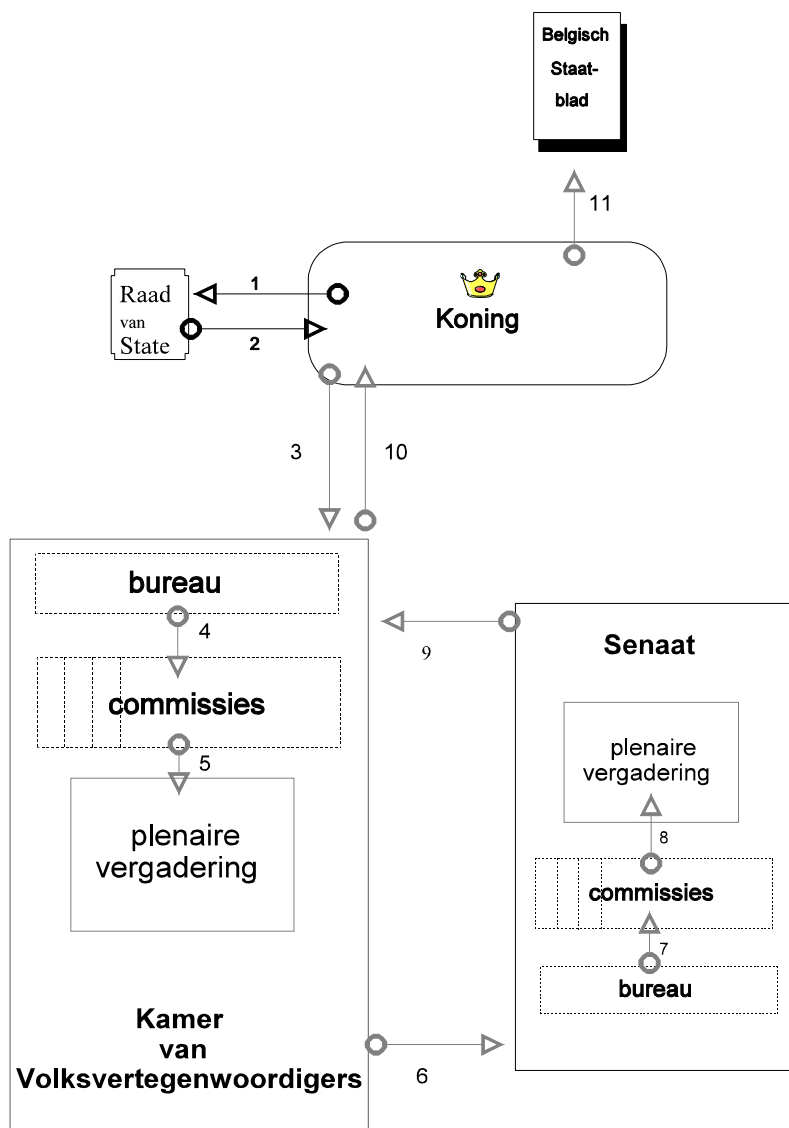
Het quorumvereiste betekent dat de meerderheid van de assemblee dient aanwezig te zijn (art. 53.3 G.W.): ten minste 76 leden indien een assemblee bestaat uit 150 leden. De stemmeerderheid betekent dat er meer ja-stemmen zijn dan neen-stemmen. Met de onthoudingen dient er derhalve geen rekening te worden gehouden. Indien 75 leden van de 150 aanwezig zijn kan een wet worden aangenomen met 10 ja-stemmen, 9 neen-stemmen en 56 onthoudingen.

¹ Naast de regel van de volstrekte meerderheid zijn in de G.W. verschillende gevallen opgesomd waar een bijzondere meerderheid vereist is:

– een dubbele twee derden meerderheid (quorum en stemmeerderheid). Het best gekende geval is art. 131 in verband met de grondwetswijziging;

– een versterkte meerderheid d.w.z. een volstrekte meerderheid in elke taalgroep én een twee derden meerderheid in het totaal (art. 39, 128 en 163, 4 G.W.), dit zijn de zgn. communautaire wetten.

De alarmbel-procedure werkt anders: het is de bedoeling aan een minderheid een wapen te geven tegen een bepaald optreden van de meerderheid: de communautaire alarmbel (art. 54 G.W.) houdt in dat, van één taalgroep, drie vierden de mening moet toegedaan zijn dat door een tekst de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig zal worden geschaad. Een dergelijke procedure heeft de schorsing van de behandeling tot gevolg en geeft de regering 30 dagen tijd om een gemotiveerd advies op te stellen; de ideologische alarmbel (art. 131 G.W.) en de alarmbel-procedure voor Brussel.



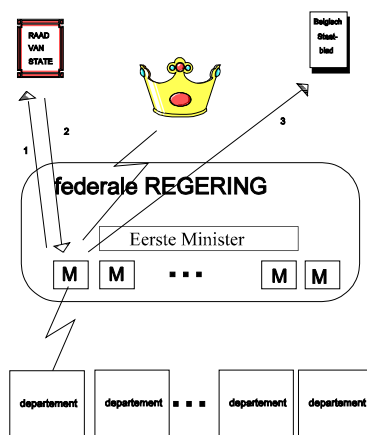
III. Senaat. In het geval Kamer en Senaat samen optreden (of na evocatie door de Senaat), wordt de aangenomen tekst aan de andere kamer overgemaakt, waar dezelfde procedure plaatsvindt [7], [8] en [9]. Indien de Senaat een door de Kamer aangenomen tekst evocert, moet de Senaat binnen de 60-dagen een beslissing nemen. Het eventueel geamendeerd ontwerp gaat terug naar de Kamer die de finale beslissing neemt.

117. **D. Bekrachtiging.** De bekrachtiging is de akte door de Koning [10] gesteld als tak van de wetgevende macht waarbij hij op zijn beurt de tekst aanvaardt.

118. **E. Afkondiging.** Tenslotte moet de wet nog afgekondigd worden. Dit is een handeling van de Koning als hoofd van de uitvoerende macht, waarbij hij de wet met 's lands zegel bekleedt en de opname in het Belgisch Staatsblad beveelt [11].

119. **Totstandkoming niet-federale wetgeving** — De totstandkoming van de niet-federale wetgeving (decreten en ordonnanties) is sterk gelijklopend met de totstandkoming van de federale wetten, behoudens het feit dat er een volstrekt uni-kamerisme is en het feit dat de deelregering en niet de Koning het hoofd is van de uitvoerende macht.

120. **Totstandkoming interne verordeningen** — De totstandkoming van K.B.'s is op de eerste plaats de taak van de desbetreffende federale minister. Het ontwerp-K.B. wordt vooraf voor advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd en nadien aan de Koning aangeboden voor ondertekening. Behoudens indien in de wetgeving anders bepaald is, treedt een minister individueel op. In de gevallen waarin de wet 'een in ministerraad overlegd besluit' vereist, dient de ministerraad zijn goedkeuring te hechten aan het ontwerp.



121. In tegenstelling met K.B.'s zijn besluiten van de deelregeringen handelingen van de volledige deelregering en niet van een lid van die regering. Ook deze ontwerpen dienen aan het advies van de Raad van State te worden onderworpen.

122. De totstandkoming van de lokale verordeningen wordt geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet.

D. Gelding van de wet

X., *Arguments d'autorité et arguments de raison en droit*, Nemesis, 1988, 200 p. Verzameling van opstellen over het thema gezagsaspect (gelding) in het recht.

123. **Publicatievereiste** — Een norm kan slechts bindend zijn indien hij werd gepubliceerd, m.a.w. wanneer de burgers de kans hebben gehad kennis te nemen van de inhoud van de norm. Hierop was het oude adagium “iedereen wordt geacht de wet te kennen” (*nemo censetur ignorare legem*) gebaseerd¹.

De algemene regel is opgenomen in art. 190 G.W. en verder uitgewerkt voor de federale en regionale normen in de wet van 31 mei 1961 en in de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen en de Gewone Wet tot Hervorming van de Instellingen. De bekendmaking dient te geschieden in het Belgisch Staatsblad² en de akte wordt bindend 10 dagen na de publicatie, tenzij de akte anders bepaalt.

Sinds 1 januari 2003 verschijnt het Belgisch staatsblad niet meer in papiervorm. De regeling is nader uitgewerkt in de art. 472-478 van de Programmawet van 24 december 2002: er worden drie exemplaren gedrukt, die in de Koninklijke bibliotheek gedeponereerd worden. De terbeschikkingstelling aan de bevolking gebeurt via internet.

Voor de normen van de lokale besturen is de verplichting uitgewerkt in art. 117 Prov. W. voor de provincies (bindend 8 dagen na publicatie in het Bestuursmemoriaal) en art. 112 Nieuwe Gem. W. voor de gemeenten (bindend 5 dagen na bekendmaking via plakbrief).

Voor de communautaire bepalingen geldt art. 254 EG.-Verdrag m.n. de publicatie in het Publicatieblad EU³.

124. **Werking in de tijd** — De basisvraag is deze: op welke situaties is een nieuwe wet van toepassing? Als regel geldt de onmiddellijke toepasselijkheid van een nieuwe wet⁴. Onmiddellijke toepassing wil zeggen dat de

¹ Deze regel betekent enkel dat men zich niet kan beroepen op het feit dat men een op hem toepasselijke regel niet kent om deze regel niet te moeten toepassen.

² Het Belgisch Staatsblad kan nu kosteloos via internet worden geraadpleegd op <http://www.staatsblad.be>

³ <http://www.eu.int/eur-lex/nl>

⁴ Patricia POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd. Vaststelling en beoordeling van temporale functie*, APR, Story-Scientia, 1999, 215.

wet ook van toepassing is op situaties die reeds bestonden op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet. Indien bijv. de gevolgen van het huwelijk gewijzigd worden, geldt deze wijziging ook voor de bestaande huwelijken.

Een wet heeft in principe geen terugwerkende kracht, dit wil zeggen dat een nieuwe wet niet mag worden toegepast op situaties die zich in het verleden hebben afgespeeld en onder de oude wet hun beslag kregen.

De regel dat de wet geen terugwerkende kracht heeft, is enkel vervat in art. 2 B.W. maar niet in de Grondwet zodat van deze wettelijke regel kan worden afgeweken bij een andere wet. In het strafrecht is het verbod van terugwerkende kracht opgenomen in art. 7 EVRM en 15 BUPO, zodat de Belgische wetgever er niet kan van afwijken, behoudens wanneer de nieuwe strafwet voordeliger is voor de verdachte.

125. Tenslotte rest de vraag nog hoelang een wet blijft gelden. In beginsel blijft een wet gelden tot haar opheffing.

De vraag van de gelding in de tijd van een wet moet onderscheiden worden van het begrip omloopsnelheid van een rechtsregel. Onder omloopsnelheid van een rechtsregel verstaat men de frequentie waarmee de wetgever de norm wijzigt. In bepaalde domeinen bijv. het fiscaal recht wordt de wet zo snel gewijzigd dat een zorgvuldig gebruiker nauwelijks de tijd krijgt de wet te bestuderen.

126. **Kwaliteitsvereisten van de wet** — De wet moet tenslotte voldoen aan bepaalde intrinsieke kwaliteitsvereisten. Deze vereiste kan afgeleid worden uit de rechtspraak van het EHRM in het raam van het strafrecht¹: de effectieve rechtsgevolgen van een rechtsregel moeten op basis van de formulering voorspelbaar zijn, m.a.w. dusdanig voldoende nauwkeurig omschreven zijn dat de rechtsgevolgen konden worden voorzien. Een misdrijf moet met andere woorden duidelijk in de wet omschreven zijn.

127. **Presentatie van de wetgeving** — Wetgeving kan op verschillende wijzen het licht zien. De wetgever kan meteen een volledig rechtsdomein systematisch geordend regelen d.w.z. een wetboek maken. De wet kan ook in afzonderlijke akten een materie regelen; de burger kan dan vaststellen dat een probleem geregeld wordt door verschillende wetten, die op verschillende tijdstippen tot stand zijn gekomen en niet steeds goed op elkaar inspelen. De wetgever kan zich ook vergenoegen om enkel wijzigingen in bestaande wetten goed te keuren. Dergelijke wijzigingen kunnen er als volgt uitzien:

¹ EHRM 25 mei 1993 (Kokkinakis/Griekenland), *N.J.B.* 1995, 340

«In art. 3 wet 10 april 1965 wordt het woord vijf vervangen door het woord vijftien».

Om wetgeving toegankelijk te maken of toegankelijk te houden spreekt men van consolidatie, coördinatie en codificatie.

128. Consolidatie van teksten — Consolidatie is de meest eenvoudige activiteit. De activiteit bestaat erin een wijzigingsbepaling aan te brengen in de oorspronkelijke tekst van de wet. Indien de instructies in de wijzigingswet correct en duidelijk zijn, is consolideren een eenvoudige activiteit.

In België is dit de gebruikelijke taak van juristen, die geconsolideerde wetboeken en wetteksten uitgeven. Gebruikelijk wordt de wijziging aangebracht tussen [] met onderaan de datum van de wetswijziging en eventueel de datum van inwerkingtreding van de wetgeving.

Burgerlijk Wetboek

Art. 275. [Onderlinge toestemming van de echtgenoten wordt niet toegestaan, indien één van beiden [op het ogenblik van de neerlegging van het verzoekschrift bedoeld in artikel 1288bis van het Gerechtelijk Wetboek] minder dan [twintig jaar] oud is.]

Vervangen bij art. 1 W. 20 november 1969 (B.S., 17 december 1969) en gewijzigd bij art. 26 W. 19 januari 1990 (B.S., 30 januari 1990), met ingang van 1 mei 1990 (art. 55) en bij art. 22 W. 20 mei 1997 (B.S., 27 juni 1997).

129. Coördinatie van teksten — Men spreekt van coördineren van een tekst wanneer een tekst ingevolge herhaalde wijzigingen, weglatingen, toevoegingen of her-nummering niet meer leesbaar is o.m. ook wegens het verschillende taalgebruik doorheen de jaren.

Dan zal men de akte opnieuw ordenen, nummeren en hetzelfde taalgebruik hanteren over de gehele wet. Coördineren is een meer ingrijpende activiteit dan consolideren.

Van deze gelegenheid kan men gebruik maken om afzonderlijke teksten in bijzondere wetten opgenomen maar die thuishoren in de coördinatie, meteen in die coördinatie te integreren.

De oorspronkelijke Grondwet telde 139 artikelen. Na herhaalde en vormelijk niet steeds zeer oordeelkundige wijzigingen en aanvullingen was de tekst onleesbaar geworden. Op 17 februari 1994 werd de Grondwet gecoördineerd. De Grondwet telt sindsdien 198 artikelen. Het geheel werd geherstructureerd, her-nummerd en daarenboven werd het woordgebruik geüniformiseerd.

Hoewel de R.v.St. de wettelijke opdracht heeft om wetteksten te coördineren leert de praktijk dat het de wetgever zelf is die dit doet.

130. Codificatie — Onder codificatie wordt verstaan het regelen van een

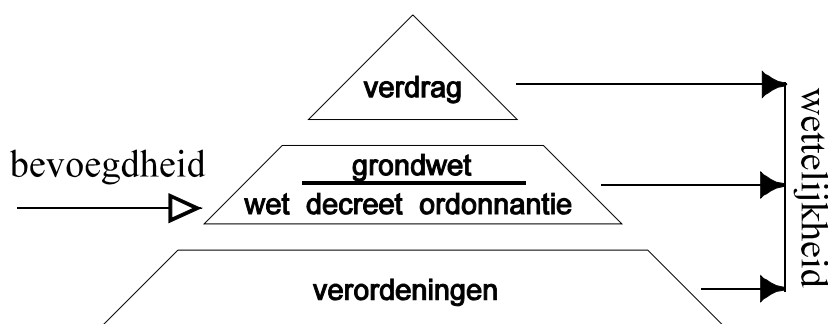
bepaald rechtsgebied in een gestructureerd wetboek. Een wetboek is gekenmerkt door een minimale omvang, een duidelijke structuur en een logische ontwikkeling van het normencomplex.

E. Hiërarchie, bevoegdheid en toetsing

Karel RIMANQUE, *De regel is niet steeds recht*, Kluwer 1990, 150 p.

J. VELU, "Toetsing van de grondwettigheid en de toetsing van de verenigbaarheid met de verdragen", *R.W.* 1992-93, 481-516

131. **Probleem** — Het probleem van de hiërarchie, de bevoegdheid en de toetsing is het volgende: wetten in de materiële zin worden door een veelheid van organen tot stand gebracht. Niet elke norm heeft dezelfde gelding, de ene norm staat boven de andere. Dit noemt men de hiërarchie. De organen die de normen mogen produceren dienen binnen hun bevoegdheids-terrein te blijven, dit is de bevoegdheidscontrole. Tenslotte mag een lagere norm niet in strijd zijn met een hogere norm. Dit noemt men de toetsing. De belangenconflicten¹ en beleidsconflicten² blijven onbesproken.



132. **Hiërarchie** — De hiërarchie van de normen wordt in principe in de grondwet van elke staat vastgelegd. De werking van de normen behoort

¹ Men spreekt van een belangenconflict wanneer een overheid een beleid voert waarbij het belang van een andere overheid in het gedrang komt. Het zijn problemen van algemeen politieke aard en niet van juridische aard. In art. 143 § 1 G.W. wordt de verplichting tot federale loyauteit ingeschreven.

² Beleidsconflicten doen zich voor in het raam van het administratief recht, wanneer een administratieve overheid in haar beslissingen een beleid voert dat strijdig is met het beleid van een hogere administratieve overheid of met het algemeen belang. Deze problemen dienen binnen de administratie te worden opgelost onder de vorm van administratief toezicht. Dit administratief toezicht kan hiërarchisch zijn, door de toezichthoudende overheid of door een georganiseerd beroep.

immers tot de essentiële elementen van de staatsinrichting. Voor België is de vaststelling van die hiërarchie slechts gedeeltelijk gebeurd in de Grondwet m.n. voor de interne rechtsnormen, doch niet voor het grensoverschrijdend recht, zodat de rechtspraak deze leemte heeft opgevuld.

Bovenaan de piramide staat het grensoverschrijdend recht. M.a.w. het grensoverschrijdend recht is de hoogste norm in de hiërarchie.

Onmiddellijk na het grensoverschrijdend recht komen de interne wetskrachtige bepalingen. In deze laag van de piramide wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de Grondwet en anderzijds de gewone wetten, decreten en ordonnanties.

Als laagste in de hiërarchie komen de verordenende bepalingen.

133. **A. Grensoverschrijdend recht.** Het basisbeginsel van de voorrang van het grensoverschrijdend recht op het intern recht is vooralsnog niet opgenomen in de Belgische Grondwet. Het is een unaniem aanvaarde rechtspraak van het Hof van Cassatie dat de voorrang vastlegde in het Le Ski arrest van 27 mei 1971¹.

Drie voorwaarden moeten vervuld zijn opdat grensoverschrijdend recht voorrang zou hebben op intern recht: [1] het verdrag waaruit de grensoverschrijdende rechtsnorm voortspuit moet door de bevoegde wetgever zijn goedgekeurd; [2] het verdrag moet gepubliceerd zijn en [3] de rechtsnorm moet directe werking hebben.

134. Een moderne rechtstaat kan niet functioneren indien het grensoverschrijdend recht geen voorrang zou krijgen op het intern recht. Het zou immers geen zin hebben verdragen te sluiten, internationale instellingen op te richten, enz. wanneer de interne rechtsorde van elk van de staten zich niet zou moeten gelegen laten aan het door hen aanvaarde traktatenrecht.

Door verdragen boven de interne rechtsorde te plaatsen koos het Hof van Cassatie voor de monistische rechtsvisie: het recht in België, zowel het intern als het internationaal, vormt één coherent geheel.

135. De voorrang van het grensoverschrijdend recht op de Belgische Grondwet blijft nog steeds een sterk omstreden materie. Er zijn auteurs die beweren dat internationale normen met directe werking voorrang hebben op de Grondwet, anderen vinden dat de Grondwet de hoogste norm blijft².

136. **B. Interne wetskrachtige bepalingen.** Op het tweede niveau, na het

¹ Cass. 27 mei 1971, *Pas.*, 1971, I, 886 en *Arr. Cass.* 1971, 959 (Fromagerie Franco-Suisse Le Ski)

² Een overzicht van de stand van zaken vindt men in J. VANDELANOTTE, *Inleiding tot het publiekrecht*, Deel 2, nrs. 174-182, Die Keure, 1997, 820 p.

grensoverschrijdend recht, komen de wetskrachtige bepalingen. In de Belgische grondwettelijke context berust de volheid van bevoegdheid bij de wetgever: hij put zijn bevoegdheid rechtstreeks uit de Grondwet.

Binnen de wettelijke normen is er nog een duidelijke hiërarchie aanwezig: de normen van grondwettelijk recht prevaleren op normen van de gewone wetgever. De Grondwet is immers de basisakte van de staat, die ook door de wetgever moet geëerbiedigd worden.

Er is geen hiërarchische of supra-positionele verhouding tussen de federale wetten (wetten) en de deelstatelijke wetgevende akten (decreten en ordonnanties), wel een iuxta-positionele verhouding. Ze staan op dezelfde hoogte, er is een inhoudelijke bevoegdheidsafbakening tussen hen.

137. **C. Verordeningen.** Als laagste op de hiërarchische ladder staan de verordeningen. De uitvoerende macht en de lokale overheden beschikken over een toegewezen bevoegdheid. Het gaat over koninklijke besluiten, ministeriële besluiten, besluiten van de deelstaten, provincies en gemeenten. Verordeningen moeten immers hun geldigheid putten uit een hogere norm (Grondwet of wet).

138. **Bevoegdheid op wetgevend niveau**— De Grondwet en de wetten op de hervorming van de instellingen houden bepalingen in waarin de wetgevende bevoegdheid verdeeld wordt tussen de federale en de deelstatelijke wetgever. Een uitoefening van een bevoegdheid die krachtens deze regels aan een orgaan niet toekomt, resulteert in een bevoegdheidsconflict.

Het oplossen van bevoegdheidsconflicten op wetgevend niveau is toevertrouwd aan een speciaal daartoe opgericht hoog rechtscollege: het Arbitragehof.

Een bevoegdheidsconflict kan op twee wijzen voor het Arbitragehof aangebracht worden: als hoofdeis en bij wijze van prejudicieel geschil.

139. **A. Hoofdeis.** Als hoofdeis worden de bevoegdheidsconflicten aangebracht hetzij door de respectieve regeringen, de voorzitter van een wetgevende kamer op verzoek van twee derden van de leden, of van elke belanghebbende persoon.

De hoofdeis moet ingeleid worden binnen de 6 maand na bekendmaking van de betwiste akte.

Het voorwerp van de vordering is nietigverklaring. Is het beroep gegrond, dan wordt de bestreden wetgevende akte nietig verklaard. Dit arrest wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

140. **B. Prejudicieel geschil.** Wanneer in een geschil, hangende voor een rechtscollege, één van de partijen zich beroept op een wetskrachtige bepaling waarvan de wederpartij beweert dat de regels van bevoegdheid

werden geschonden, verzendt het rechtscollege deze prejudiciële vraag naar het Arbitragehof. Het rechtscollege dient zich te gedragen naar de uitspraak van het Arbitragehof.

141. **Toetsen of wettelijkheidsconflicten** — Wettelijkheidsconflicten of het eigenlijk toetsingsrecht betekent dat de geldigheid van een lagere norm getoetst wordt aan een hogere norm: het intern recht wordt getoetst aan het grensoverschrijdend recht (verdragstoetsing); de toetsing van de wet wordt getoetst aan de Grondwet (grondwettoetsing); de verordening wordt getoetst aan de wet en tenslotte worden de verordeningen onderling getoetst (toetsing verordeningen).

142. **A. Verdragstoetsing.** In de gevallen waarin het verdragsrecht op de interne rechtsorde primeert (d.w.z. als het verdrag goedgekeurd is door de wetgevende macht én gepubliceerd is én directe werking heeft) kan en moet een volledige wettelijkheidstoets door elke rechter geschieden. Is de interne norm strijdig met de grensoverschrijdende, dan past de Belgische rechter de Belgische norm niet toe.

Bij de interpretatie van het verdrag dient in beginsel dat verdrag op verdragsautonome wijze te worden geïnterpreteerd. Deze werkwijze werd o.m. vastgelegd in het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het Verdragsrecht¹.

De rechter dient in beginsel zelf de toetsing door te voeren m.a.w. hij stelt geen prejudiciële vraag aan andere rechtscolleges.

Slechts in twee gevallen dient er een prejudiciële vraag gesteld te worden, nl. wanneer er een interpretatieprobleem is met:

- een communautaire norm (art. 234 EG-Verdrag);
- een eenvormige Beneluxwet (art. 6 Verdrag Benelux-Gerechtshof).

143. **B. Grondwettoetsing.** Een tweede probleem betreft de toetsing van wetten, decreten en ordonnanties aan de G.W.

Sinds het ontstaan van de Belgische staat heeft het Hof van Cassatie zich verzet tegen de rechterlijke bevoegdheid om de wetten (en later ook van de decreten en ordonnanties) aan de Grondwet te toetsen. Volgens het Hof kan een rechter derhalve nooit weigeren een wet toe te passen omdat de wet strijdig zou zijn met de Grondwet². De stelling van het Hof is steeds zo geweest dat de wetgever, door het goedkeuren van de wet, uitgemaakt heeft

¹ Dit verdrag is door België pas bij wet van 10 juni 1992 goedgekeurd.

² Ondanks het feit dat de vrijheid van vereniging in de Grondwet was gewaarborgd, bestond er tot de jaren 20 het misdrijf 'oprichten van een vakbond'. Ondanks deze duidelijk met de Grondwet in strijd zijnde bepaling werden er veroordelingen uitgesproken voor de overtreding van dit misdrijf.

dat de wet in overeenstemming is met de Grondwet. De afwezigheid van een constitutioneel hof heeft derhalve elke toetsing uitgesloten.

Pas in 1989 heeft het Arbitragehof de bevoegdheid gekregen de wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan de art. 10, 11 G.W. (de gelijkheid en de regel van non-discriminatie)¹ en 24 G.W. (onderwijsvrijheid). Sinds 2003 kan het Arbitragehof de wetten toetsen aan alle artikelen van titel II van de Grondwet. Sindsdien kan men stellen dat het Arbitragehof een constitutioneel hof is met beperkte bevoegdheid².

144. C. *Toetsing verordeningen.* Op de derde plaats is er de toetsing van de verordeningen aan de wet en aan de G.W. Deze problematiek is deels geregeld in art. 159 G.W. (controle door de gewone rechter) en deels in art. 14 § 1 R.v.St.-Wet (controle door de Raad van State). Daar de uitvoerende macht, zowel federale, regionale als lokale, een toegewezen bevoegdheid heeft, moet zij haar bevoegdheid uit de wet putten en ermee in overeenstemming zijn.

De gronden waaraan de verordeningen kunnen getoetst worden zijn:

- de schending van vormvereisten: bijv. het niet-naleven van de motiveringsverplichting, het niet-vragen van een verplicht advies, ...;
- de onbevoegdheid: een handeling waarvoor dat administratief orgaan geen bevoegdheid had, bijv. het college van burgemeester en schepenen dat een beslissing neemt die alleen de gemeenteraad kan nemen;
- de machtsoverschrijding: het niet correct toepassen van de wet;
- de machtsafwending: het correct toepassen van een bevoegdheid die men heeft, maar voor een ander doel dan in de wet voorzien.

Indien de controle gebeurt door de gewone rechter krachtens art. 159 G.W. is dit meestal op grond van verweer in een voor de rechter hangende zaak. Komt de rechter tot de overtuiging dat de verordening in strijd is met de wet, dan mag hij de verordening niet toepassen (de zgn. niet-toepassing-verklaring of de exceptie van onwettigheid); de onregelmatige akte blijft echter wel bestaan. Deze beslissing geldt *inter partes* en dus niet *erga omnes* zoals de arresten van het Arbitragehof.

Indien de controle gebeurt door de Raad van State (art. 14 § 1 R.v.St.), dan wordt het vernietigingsberoep tegen die beslissing ingeleid binnen de 60 dagen na bekendmaking van de betwiste verordening. Komt de Raad van

¹ O.m. hierdoor krijgt het begrip *gelijkheid* snel een positiefrechtelijke inhoud. Gelijkheid betekent dat gelijke situaties gelijk moeten behandeld worden. Dit impliceert dat

– indien de feitelijke omstandigheden dezelfde zijn, de juridische regeling dezelfde moet zijn;
– indien de feitelijke elementen verschillend zijn, de juridische regeling verschillend mag zijn (geoorloofde discriminatie) indien het gemaakte onderscheid in de behandeling beantwoordt aan het proportionaliteitsbeginsel, objectief en relevant is en op legitieme gronden gebaseerd.

² In tegenstelling met wetten en decreten is een toetsing door de gewone rechter aan de Grondwet toegelaten in verband met de ordonnanties (art. 9 BWBI).

State tot het besluit dat de verordening in strijd is met de wet, dan wordt de verordening vernietigd. Deze beslissing wordt in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en werkt *erga omnes*.

145. Tenslotte is er het probleem van de toetsing van verordeningen onderling, in die zin dat een bijzondere verordening van een administratief orgaan niet in strijd mag zijn met een algemene verordening van datzelfde orgaan (*patere legem quem ipse fecisti*).

Afdeling 3. Rechtspraak

146. De rechtspraak als formele bron van recht kan naargelang het rechtsstelsel zeer sterk verschillen. De twee uitersten zijn: de continentale doctrine van het niet-bindend karakter van de rechtspraak aan de ene kant en het bindend precedentenrecht van het angelsaksische type aan de andere kant.

147. **Continentaal niet-bindend karakter** — Naar Belgische opvatting verstaat men onder rechtspraak het geheel van rechterlijke beslissingen waaruit door studie van juristen (de doctrine) bepaalde beginselen en interpretatie van rechtsnormen wordt afgeleid. Het is m.a.w. de taak van de doctrine of de rechtsgeleerden door diepgaande studie van de rechtspraak deze beginselen te formuleren.

Deze beginselen uit de rechtspraak hebben hoofdzakelijk betrekking op:

- de interpretatie van de materiële en formele rechtsnormen;
- de wijze waarop het recht toegepast moet worden via algemene rechtsbeginselen.

148. Art. 6 Ger. W. bepaalt:

«De rechters mogen in de zaken die aan hun oordeel onderworpen zijn, geen uitspraak doen bij wege van algemene en als regel geldende beschikking.»

Deze bepaling sluit uit:

- dat een rechter zou gebonden zijn door de uitspraak van een andere rechter. Derhalve is de beslissing van een hogere rechter niet bindend voor de lagere rechter. Zelfs na een cassatiearrest is de rechter naar wie de zaak verwezen is, niet gebonden door de inhoud van het cassatiearrest. Pas na een tweede cassatie op dezelfde grond is de rechter gebonden (art. 1120 Ger.W.);
- dat de rechter als enige motivering verwijst naar de uitspraak van een andere rechter, zelfs de cassatierechter.

Art. 6 Ger. W. sluit niet uit dat er een imitatiewerking uitgaat van vonnissen en arresten. Maar deze werking kan enkel doorspelen voor zover de rechter

die precedentenwerking vrij aanvaardt¹.

149. Bij het tot stand komen van een rechtspraaknorm zijn volgende aspecten van belang:

- het verbod op rechtsweigerings;
- de motiveringsverplichting van de rechter. De motivering van de rechter laat een kritische en een vergelijkende studie van de rechtspraak toe. Op grond hiervan kan men tot een inzicht komen van het *waarom* van een beslissing, kan men evoluties of trends herkennen;
- de hiërarchie in de rechtspraak en het daarmee gepaard gaande navolgings-effect. Hoewel er geen eigenlijk precedentenrecht bestaat, is het nochtans wel zo dat lagere rechters zich conformerend opstellen ten aanzien van hogere rechters.

150. Het belang van de rechtspraak zowel in de rechtspraktijk als bij de wetenschappelijke rechtsbeoefening is uitermate groot. Het is immers de rechter die door bestendige confrontatie van een algemene norm met individuele en actuele problemen, de reële inhoud van de rechtsnorm bepaalt.

151. **Precedentenrechtspraak** — Een andere optie, die kan aangeduid worden als de angelsaksische, is deze waarin een rechterlijke uitspraak van een hogere rechter voor de lagere rechter bindend is. Een dergelijk systeem is niet alleen werkzaam, maar zelfs noodzakelijk wanneer er geen uitgeschreven codificatie aanwezig is. Het recht groeit dan als het ware vanuit de rechtspraktijk.

In het hierboven geschetste continentale gedragspatroon staat de wetsinterpretatie centraal, bij het precedentenrecht de analyse van de rechtspraak.

152. De uitspraken van de internationale rechtscolleges, in de mate dat ze in de Belgische rechtsorde zijn aanvaard, hebben quasi vanzelfsprekend de status van bindend karakter. De juridische grondslag van deze status kan verschillend zijn.

Het bindend karakter van de rechtspraak van een internationaal rechtscollege kan een onderdeel vormen van de internationale afspraken die het rechtscollege hebben in- of opgericht. Dit is in elk geval zo wanneer het stellen van prejudiciële vragen mogelijk is gemaakt. Het stellen van prejudiciële vragen zou geen zin hebben indien de antwoorden niet bindend zouden zijn.

Zelfs indien het bindend karakter van een dergelijke uitspraak niet uitdrukkelijk verdragsrechtelijk is bepaald, bevat de uitspraak van een door België

¹ M. ADAMS, “Een rechtstheoretische glosse bij art. 6 Ger. W.” *R.W.* 1994-95, 1087-1089.

erkend internationaal rechtscollege een vorm van grensoverschrijdend recht, dat voorrang heeft op het interne recht.

153. Ook in België was dit fenomeen van het precedentenrecht reeds bekend wanneer rechtscolleges uitspraak doen in het ‘objectief contentieux’ bijv. wanneer de R.v.St. uitspraak doet over de geldigheid van een K.B. Dergelijke uitspraken gelden *erga omnes*.

Het is ook zo dat bepaalde cassatiearresten de status van basisarrest hebben en er geen enkele jurist zal aan denken een dergelijke uitspraak niet na te leven. Alleen kan dit niet terugvallen op een formele bepaling, maar blijkt dit achteraf zo te zijn. Dit is bijv. zo met het Franco Swisse arrest van 27 mei 1971.

154. **Prospective ruling** — Eén van de problemen die ontstaan wanneer rechtspraak een directe bindende werking krijgt is de rechtsonzekerheid bij wijziging van de rechtspraak.

De Belgische wetgeving op de afstamming, zoals die bestond vóór de wet van 31 maart 1987 werd tot in de jaren ‘70 quasi probleemloos toegepast. Deze toepassing hield een effectieve discriminatie in ten aanzien van de onwettige kinderen.

Op 13 mei 1979 bepaalt het Europees Hof Mensenrechten dat deze Belgische afstammingsregel strijdig is met bepaalde artikelen van het EVRM. Deze bepalingen van het B.W. dateren uit een periode dat er een ander mensbeeld en familiebeeld bestond (vóór het EVRM). Zelfs na de goedkeuring en inwerkingtreding van het EVRM is het niet zo dat bestaande regels zomaar in abstracto strijdig zijn met dit verdrag. Ook inhoudelijk evolueerde de toepassing van het verdrag. Gelet op deze evolutie kan men enkel met zekerheid stellen dat vanaf 13 mei 1979 deze bepalingen strijdig zijn met het EVRM.

Indien het initiatief tot wijziging van de Belgische wetgever was gekomen i.p.v. van het EHRM dan regelt een dergelijke wetswijziging:

- de nieuwe redactie van de bindende bepaling;
- de uitdrukkelijke regeling van de inwerkingtreding, zo niet treedt een wijziging in werking 10 dagen na publicatie;
- de inrichting van overgangsbepalingen.

Bij wijziging van de draagwijdte van de inhoud van de juridische regeling door een rechter, is dit in beginsel niet zo, omdat in een dergelijk kader een betwisting tussen privé-partijen voor de rechter komt en hij enkel deze betwisting oplost.

Indien aan bepaalde rechterlijke organen de bevoegdheid wordt gegeven over de rechtsorde algemeen bindend uit te spreken (in afwijking van art. 6 G.W.), moet dan ook de rechter de bevoegdheid krijgen ‘prospective rulings’ uit te werken, d.w.z. de gevolgen van de beslissing te beperken voor latere zaken,

enz.?

Een voorbeeld hiervan is het arrest van het Arbitragehof nr. 2003/73 van 26 mei 2003 waarin gesteld wordt dat bij federale verkiezingen de mogelijkheid van kandidaten om tegelijkertijd op lijsten van instellingen, waarvan men niet tegelijkertijd lid kan zijn, een aanfluiting is van de spelregels van democratische verkiezingen en deze uitspraak slechts laat ingaan na de verkiezingen van 18 mei 2003.

Afdeling 4. Doctrine

155. **Begrip** — De doctrine kan omschreven worden als de neerslag van de studies door juristen aan juridische onderwerpen besteed. Vanzelfsprekend is de doctrine geen formele bron van recht in die zin dat een rechter zijn beslissing laat afhangen van een standpunt van een bepaald jurist.

Wel is het zo dat belangrijke doctrine op onrechtstreekse wijze zeer sterk de rechtspraak en zelfs de wetgeving kan beïnvloeden.

156. **Inhoud** — De inhoud van de doctrine kan zeer verschillend zijn:

– beschrijvend of verwerkend. Een auteur poogt een bepaald rechtsdomein tot een coherent geheel te structureren, waarbij de klemtoon vnl. ligt op het verwerken van de verschillende rechtsbronnen tot een geheel. Dergelijke werken vinden meestal hun neerslag in een monografie, een handboek of een overzicht van rechtspraak;

– kritisch, wetenschappelijk en innoverend. Een auteur die naar aanleiding van een gebeurtenis poogt op kritisch-wetenschappelijke wijze een rechtsnorm te onderzoeken. Deze vorm vindt meestal haar neerslag in een thesis of proefschrift, in een tijdschriftartikel of in een annotatie bij een vonnis of arrest;

– documenterend. Een auteur of dikwijls een hele redactieploeg poogt de juridische bronnen op systematische wijze te ontsluiten. Dit gebeurt meestal in overzichtstijdschriften en jaarboeken. Men noemt ze secundaire informatiebronnen.

157. **Vorm** — Naargelang de vorm waarin de doctrine wordt aangeboden, kan men onderscheid maken tussen folio-uitgaven (boeken: liber amicorum, verzamelwerk, verslagboek, jaarboek; tijdschrift; steekkaart; losbladig werk), elektronische product (databank, al dan niet via internet toegankelijk) en persoonlijke informatie (congres, colloquium, studiedag, ...).

Afdeling 5. Gewoonterecht

158. **Begrip** — Het gewoonterecht kan men omschrijven als het feitelijk

gedrag van de bevolking, gevolgd door rechtsovertuiging, d.w.z. dat bij de naleving van deze ongeschreven regels de burgers de ervaring hebben dat ze rechtsnormen naleven.

159. **Belang** — In een moderne maatschappij waar het geschrift een vanzelfsprekende zaak is en de vraag naar rechtszekerheid groot, spreekt het voor zich dat het belang van deze rechtsbron aanzienlijk is verminderd. Nochtans is het zo dat zelfs in het actuele recht het gewoonterecht nog een rol speelt zowel in het publiek- als in het privaatrecht.

Dit geldt zowel voor de gewoonten waarnaar de wet verwijst (bijv. 1135 B.W.- *secundum legem*), als de gewoonten voor domeinen waar (nog) geen wettelijke regeling is (bijv. in vele aspecten van het bankrecht, zie o.m. de rekening-courant - *praeter legem*), als voor de gewoonten die strijdig zijn met de wet¹ (*contra legem*).

Afdeling 6. Billijkheid

160. **Externe billijkheid** — Onder externe billijkheid dient verstaan te worden dat de rechter een rechtsnorm zou kunnen opzij schuiven omdat hij die norm strijdig vindt met zijn billijkheidsgevoel. Het billijkheidsgevoel van een bepaalde rechter, van een persoon of partij is een aan het recht extern element. Indien het antwoord op deze vraag ja zou zijn, zou de billijkheid een verantwoordingscriterium van recht zijn dat verwijst naar een niet-intrinsiek juridisch element m.n. het billijkheidsgevoel van een bepaalde rechter. In deze zin is billijkheid geen bron van recht.

Indien de wetgever zelf verwijst naar de billijkheid, is de billijkheid wel degelijk een formele rechtsbron (bijv. art. 1386*bis* B.W. en 11 R.v.St.-wet).

161. **Intrinsieke billijkheid** — De billijkheid kan ook bekeken worden vanuit haar interne werking, nl. als intrinsiek werkende aanvaardbaarheidsvereiste van de juridische regeling volgens gangbare rechtvaardigheidsopvattingen. Deze ‘billijkheid’ is op de eerste plaats actief bij de

¹ Ook hier zijn nog verschillende gekende gevallen:

– anatocisme (art. 1154 B.W.): Cass. 27 februari 1930, *Pas.* 1930, I, 129. Anatocisme betekent intrest op intrest.

– handgift (art. 931 B.W.);

– verloving;

– art. 55 B.W. (oud): een pasgeboren kind moest getoond worden aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, terwijl het gewoonterecht een verklaring van de arts met vermelding van het geslacht van het kind en de bevallende vrouw volstond.

– ladderrecht: het recht om een ladder op de grond van de buur te plaatsen om een gevel te herstellen.

vorming van de rechtsnorm en de interpretatie ervan. Ze verwijst naar het element ‘... ordening in rechtvaardigheid ...’, zoals door de klassieke rechtsopvatting wordt omschreven, of ‘... de aanvaardbaarheid ...’ in de functionele rechtsopvatting. In deze zin is billijkheid geen eigen bron van recht, maar speelt ze een grote rol bij de totstandkoming van de rechtsnormen als zodanig en heeft ze een belangrijke invloed op de algemene wijze waarop recht wordt gesproken.

Afdeling 7. Algemene rechtsbeginselen

J. GIJSSELS, “Algemene rechtsbeginselen zijn nog geen recht”, *R.W.* 1988-89, 1105-1116.

M. VAN HOECKE, *Algemene rechtsbeginselen*, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1991, 400 p.

162. **Begrip** — Algemene rechtsbeginselen zijn fundamentele rechtsregels die bepalen hoe het recht wordt toegepast. Ze ontstaan uit de rechtspraak, op basis van het grensoverschrijdend en intern recht, en worden door de doctrine en de rechtspraak geformuleerd.

De werking ervan is fundamenteeler dan deze van bepaalde andere rechtsnormen, omdat de algemene rechtsbeginselen in hoofdzaak bepalen hoe die andere rechtsnormen dienen toegepast te worden.

Gelet op een aloude traditie worden algemene rechtsbeginselen nogal eens in Latijnse rechtsspreuken¹ uitgedrukt.

163. **Belang** — De plaats die de algemene rechtsbeginselen innemen in de hiërarchie van de rechtsnormen is niet meteen duidelijk.

Eenmaal een beginsel erkend is als algemeen rechtsbeginsel heeft het meteen aanvullende werking, d.w.z. dat het moet worden toegepast indien in het desbetreffende domein geen regelgeving voorhanden is. Dit impliceert meteen ook dat de uitvoerende macht gebonden is door een algemeen rechtsbeginsel.

Verder kan men ook met zekerheid stellen dat een algemeen rechtsbeginsel dat gegroeid is uit een internationale rechtsnorm met directe werking gelding heeft boven het intern recht.

164. **Werking** — De functie van algemene rechtsbeginselen kan *i.c.* zeer divers zijn:

a. ze kunnen op de eerste plaats een aanvullende werking hebben. Dit is bijv.

¹ C. DE KONINCK, *Latijnse rechtsspreuken*, Mys & Breesch, 1992, 170 p.

het geval met het algemeen beginsel ‘recht van verdediging’ wanneer er een onvoldoende uitwerking in één of andere regeling heeft plaats gehad;
b. ze kunnen ook een derogerende werking hebben. De toepassing van een algemeen rechtsbeginsel stelt een bepaalde wettelijke bepaling buiten werking. Indien het algemeen rechtsbeginsel van de rechtsverwerking zou erkend zijn, kan dit een aantal bepalingen m.b.t. de verjaring buiten werking stellen;
c. soms heeft het beroep doen op een algemeen rechtsbeginsel slechts een legitimerende werking.

165. Voorbeelden — In vele domeinen van het recht zijn verschillende algemene rechtsbeginselen aan te tonen.

De twee voornaamste rechtsbeginselen in het materieel recht, die men in elk onderdeel van het recht terugvindt, zijn:

- het verbod van misbruik van recht;
- de vertrouwensleer.

In het procesrecht is het ‘recht van verdediging’ één van de voornaamste pijlers.

In het verbintenissenrecht zijn er de regels: ‘bedrog vernietigt alles’¹, ‘een algemeen verspreide dwaling scheidt recht’², ‘niemand krijgt gehoor wanneer hij zich beroept op zijn eigen bedrog’³

In het strafrecht zijn bekend: “geen straf zonder wettelijke basis”⁴, “geen misdrijf zonder wettelijke basis”⁵, “twijfel moet uitgelegd worden in het voordeel van de verdachte”⁶ ...

166. Verbod van rechtsmisbruik — **A. Controle over de bevoegdheid.**

De rechtspraak is gaandeweg een grotere controle gaan uitoefenen op de manier waarop een rechtssubject zijn bevoegdheid gebruikt.

Indien een rechtssubject gebruik maakt van een door de rechtsorde toegekende “*discretionaire*” bevoegdheid, ontsnapt de controle over de uitoefening van deze bevoegdheid volledig aan de rechter. Het is immers een bevoegdheid die de titularis naar eigen inzicht en willekeur mag uitoefenen. In een modern rechtstelsel zijn er niet veel discretionaire bevoegdheden meer over gebleven: het recht om over het niet-voorbehouden gedeelte van zijn nalatenschap te beschikken, het recht van een auteur vrijelijk een door hem geschreven boek al dan niet publiek te maken, ...

¹ *Fraus omnia corrumpit*

² *Error communis facit jus*

³ *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*

⁴ *Nulla poena sine lege*

⁵ *Nullum crimen sine lege*

⁶ *In dubio pro reo*

Gaat het om *een doelgebonden bevoegdheid*, dan is de controle van de rechter zeer eenvoudig. De bevoegdheid wordt immers toegekend met een bepaald doel. De titularis mag deze bevoegdheid alleen gebruiken met het oog op de wettelijke doeleinden. Dit is bijv. het geval bij de bevoegdheden van een voogd over een minderjarig kind. Streeft men een ander doel na dan datgene in de wet voorzien, dan spreekt men van afwending van bevoegdheid.

Het begrip rechtsmisbruik is gegroeid m.b.t. de derde categorie van bevoegdheden, *de zgn. indifferente bevoegdheden*. Het zijn die bevoegdheden waarvan een subject naar eigen keuze gebruik kan maken (sluiten van contracten, ...), maar waarvan er geen gebruik mag worden gemaakt dat als misbruik kan gekwalificeerd worden.

167. **B. Vanuit het eigendomsrecht naar het ganse recht.** Het leerstuk van het rechtsmisbruik vindt zijn wortels in art. 544 B.W.,¹ m.n. bij de uitoefening van het eigendomsrecht, een voorbeeld bij uitstrek van een indifferente bevoegdheid. Het is deze bevoegdheid die de rechter aan een controle onderwerpt.

Vanuit het eigendomsrecht heeft dit beginsel zich in alle rechtsdomeinen ingebed. Dit leerstuk laat aan de rechter toe te controleren of een rechtssubject zijn bevoegdheid gebruikt op een verantwoorde wijze. Het is een beginsel waardoor aan rechtsverfijning - d.i. socialisering - kan worden gedaan.

168. **C. Ontwikkeling.** De ontwikkeling van de leer van het verbod van rechtsmisbruik strekt zich over een grote periode uit, waarin stapsgewijze naar meer verfijning van het recht is gestreefd: van het schoorsteenarrest tot de erkenning van de redelijke verwachting.

169. **I. Schoorsteenarrest.** Een eerste stap is reeds in het midden van de 19de eeuw gezet wanneer de rechter besliste dat de eigenaar die zijn eigendomsrecht gebruikt enkel om een ander te schaden², misbruik maakt van zijn recht. De casus was de volgende: om zijn geboor te pesten, richt een persoon op zijn grond een hoge schoorsteen op, die voor hem geen nut oplevert maar wel het zonlicht voor de geboor wegneemt. Dit is geen gebruik, maar misbruik van eigendom. Een dergelijk handelen is niet geoorloofd. Dit standpunt is nadien unaniem gevolgd door de rechtspraak en rechtsleer.

¹ Art. 544 B.W. «Eigendom is het recht om op de meest volstreckte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen.»

² Het schoorsteenarrest: Cass. (Fr) 2 mei 1855

170. **II. Reclamepaneel.** Een tweede mijlpaal in deze ontwikkeling situeert zich in het begin van de 20ste eeuw, wanneer het Hof van Cassatie¹ besliste dat indien een eigenaar zijn eigendomsrechten op voor hem even interessante manier op twee wijzen kan uitoefenen, hij die wijze moet kiezen die het minst schadelijk is voor derden. In de Nieuwstraat in Brussel wordt een reclamepaneel van een grootwarenhuis verborgen door een reclamepaneel van een in de buurt gelegen concurrerend grootwarenhuis, die een even groot reclamepaneel laat aanbrengen, juist vóór dat van de concurrent.

Dit laatste grootwarenhuis kon het reclamepaneel ook op een andere plaats aanbrengen, waardoor de zichtbaarheid van het reclamepaneel van de concurrent minder werd aangetast.

171. **III. Grensoverschrijdend gebouw.** Een derde belangrijke stap werd enkele decennia later gezet wanneer de rechter² besliste dat er misbruik is van rechtsuitoefening wanneer de uitoefening van een eigendomsrecht aan derden onredelijk nadeel berokkent gelet op het beoogde voordeel (belangenafweging). Een persoon laat een gebouw optrekken op zijn grond. Achteraf wordt vastgesteld dat, door een aantal onvoorzichtigheden, dit gebouw een tiental centimeter over de scheidingslijn is gebouwd. De gebuur op wiens grond deze grensoverschrijding heeft plaats gehad, vraagt de afbraak. De rechter beslist dat een schadevergoeding volstaat.

172. **IV. Redelijke verwachting.** Tenslotte bepalen de rechtspraak en de rechtsleer dat, indien een eigenaar bij de uitoefening van zijn eigendomsrecht redelijke verwachtingen doet ontstaan bij derden, hij die verwachtingen ook moet honoreren. Wanneer een huurder op zijn eigen kosten, met medeweten van de eigenaar, aanzienlijke verbeteringswerken aan het gehuurde gebouw aanbrengt, kan de eigenaar niet onmiddellijk nadien opzegging geven, zelfs indien het huurcontract dit zou toelaten.

173. **Vertrouwensleer** — De vertrouwensleer speelt een belangrijke rol bij het totstandkomen van verbintenissen uit overeenkomst. Het Burgerlijk Wetboek leert immers dat contracten slechts totstandkomen indien de beide partijen een bewuste wil hadden een overeenkomst te sluiten. In het dagelijks leven stelt men vast dat er niet steeds een grens te trekken is tussen “de werkelijke” en de “schijnbare” wil.

Een boekhandel ontvangt bijv. een schriftelijke bestelling van een aantal boeken uitgaande van een universiteitsbibliotheek, waarmee hij regelmati-

¹ Innovation vs. Vaxelaire: Cass. 12 juli 1917, *Pas.*, 1918, I, 65. Opnieuw gepubliceerd in *JLMB* 2000, 18 met noot B. COMPAGNOIN

² Grensoverschrijdend gebouw: Rb. Namen 24 december 1935

ge commerciële betrekkingen heeft. Indien de boekhandelaar alleen de bestelling zou mogen uitvoeren indien hij gecontroleerd heeft dat de bestelling in “werkelijkheid” uitgegaan is van het bevoegde bestellingsorgaan van die universiteitsbibliotheek, zou er vermoedelijk nooit een boek tijdig de bibliotheek bereiken.

Krachtens de vertrouwensleer kan de boekhandelaar ervan uitgaan dat een bestelling op het gebruikelijk briefpapier van die universiteitsbibliotheek in werkelijkheid uitgaat van het bevoegde orgaan. Mocht achteraf blijken dat dit niet met de werkelijkheid overeenstemt, bijv. indien de brief werd geschreven door een student op ontvreemd briefpapier, dan is er in hoofde van de universiteitsbibliotheek wel degelijk een verbintenis ontstaan.

De vertrouwensleer laat aan een partij toe (in het gegeven voorbeeld de boekhandel) voort te gaan op een schijnbaar aanwezige wil (schriftelijke bestelling op briefpapier universiteit), omdat zij in redelijkheid mocht aannemen dat het om de werkelijke wil ging (bestelling uitgaand van bevoegd orgaan, zoals in het verleden). De schijn komt in de plaats van de werkelijkheid.

Afdeling 8. Buitenlands recht

174. **Buitenlands recht is recht** — Buitenlands recht is ook voor de Belgische rechtsorde van belang vnl. via het Belgisch internationaal privaatrecht (IPR). Het IPR heeft in hoofdzaak tot taak verwijzingsregels te formuleren, d.w.z. regels te verschaffen om uit te maken welk rechtstelsel in het conflict moet worden toegepast, in de gevallen waar op het Belgisch grondgebied een uitspraak moet gedaan worden in een geschil waarbij buitenlands recht betrokken is. Zo komt het dat de Belgische rechter geroepen kan worden vreemd recht toe te passen.

175. Sinds het cassatiearrest van 9 oktober 1980¹ staan volgende beginselen centraal wanneer de Belgische rechter vreemd recht toepast:

- buitenlands recht is recht. Deze vaststelling ligt niet voor de hand. Het is denkbaar dat buitenlands recht zou beschouwd worden als een feit, dat door partijen dient bewezen te worden. Omdat vreemd recht recht is, kan de rechter dit volledig autonoom toepassen, zonder afhankelijk te zijn van de houding van de partijen;
- het buitenlands recht moet in België worden toegepast, zoals het in het vreemd land van oorsprong zou toegepast worden.

176. Tenslotte rijst het probleem hoe de rechter het bestaan en de inhoud van

¹ Cass. 9 oktober 1980, *R.W.* 1981-82, 1471

het vreemd recht kan kennen. Naast de informatie die hij kan bekomen van de partijen, zijn er in het bijzonder verdragen gesloten met het oog op informatie over vreemd recht¹.

Afdeling 9. Private regelgeving

177. Private regelgeving, d.w.z. normen tot stand gebracht door private personen, kan in twee gevallen beschouwd worden als schepping van recht: bij het klassieke verbintenissenrecht én in de gevallen waarin bepaalde overeenkomsten algemeen verbindend worden verklaard.

178. **Contracten** — Het basisbeginsel van het contractenrecht bepaalt dat de door partijen aangegane verbintenissen hen strekken tot ‘wet’ (art. 1134 B.W.)². Deze ‘wet’ geldt enkel tussen partijen (*inter partes*) en laat de rechten van derden in de regel onverkort (*res inter alios acta*) (art. 1165 B.W.).

179. **Algemeen verbindend** — Daarnaast zijn er enkele wettelijke stelsels waarin bepaald wordt dat de inhoud van overeenkomsten, gesloten binnen bepaalde groeperingen, bindend kan gemaakt worden voor derden:

- zo kunnen cao's bij K.B. algemeen verbindend verklaard worden (wet 5 december 1968, art. 28);
- de wet op de economische voortbrenging (13 januari 1935) laat ordening toe van bepaalde sectoren (brouwerijcontract, pompstations en dweilen);
- krachtens de Vestigingswet (15 december 1970) kan de toegang tot een beroep geregeld worden op basis van akkoorden. Dit is reeds het geval voor een 40-tal beroepen: verzekeringsmakelaar, kapper, begrafenisondernemer, ...

¹ Eén van deze belangrijke verdragen is het Verdrag van Londen 7 juni 1968, zie ook Johan ERAUW, De bron van het vreemd recht vloeit overvloedig, Gandaius, 1983, 45 p.

² Art. 1134 B.W. «Alle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, strekken degenen die ze hebben aangegaan, tot wet.»

HOOFDSTUK III. Regelarsenaal

Afdeling 1. Basisbegrippen

180. **Begrip** — Het bestaande regelarsenaal of het geheel van positieve rechtsregels wordt ook aangeduid met het begrip “objectief recht”. Dit begrip wordt gebruikt in tegenstelling met het begrip “subjectief recht”. Onder objectief recht wordt verstaan het geheel van rechtsregels die op een gegeven ogenblik in een bepaalde maatschappij aanwezig zijn als historische neerslag van de juridische bedrijvigheid. Dit is het geheel van positieve rechtsregels. Met de term subjectief recht duidt men de analyse van de rechtsstructuur vanuit het rechtssubject.

181. **Publiek - privaatrecht**. Met het oog op een ordening van die onoverzichtelijke massa van normen maakt men meestal een onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke normen.

Onder publiekrecht wordt die tak van het recht verstaan betreffende alle rechtsnormen waarin de overheid als overheid participeert, d.w.z. de rechtsnormen waarbij de overheid wordt op- en ingericht, in haar inkomsten en werkingsmiddelen wordt voorzien en de basisstructuur van de maatschappij worden vastgelegd. In een democratische rechtstaat omvat het ook die regels die de rechten van de burgers tegen de overheid vastlegt.

Eén van de basisenmerken van het publiekrecht is de ondergeschiktheid van de burger aan de overheid. De overheid realiseert principieel haar doel, niet door overleg met haar burgers als gelijken, maar door het uitoefenen van macht (belastingen, onteigening, ...). De regels van deze rechtsorde zijn van openbare orde en territoriaal gebonden.

Het privaatrecht daarentegen bevat de rechtsregels die de verhouding van de burgers onderling vastlegt (huwelijk, eigendom, contracten enz.). Dit rechtstelsel is gekenmerkt door de gelijkheid van de burgers. Dit recht is in principe van aanvullend recht (suppletieve aard), soms van dwingend recht en uitzonderlijk van openbare orde.

182. **Materieel, formeel recht en bewijsrecht** — Een ander belangrijk onderscheid is dat tussen materieel recht, formeel recht en bewijsrecht. Onder materieel recht verstaat men rechtsregels waarin de eigenlijke rechtsorde is opgenomen (welke overheden worden in het leven geroepen? wat is een diefstal? wat is het huwelijk? hoe sluit men een contract? ...). Het formeel recht is conflictenrecht, recht dat oplossingen biedt aan de problemen bij de toepassing van het materieel recht (administratief contentieux, strafrechtspleging, burgerlijk procesrecht, het tuchtprocesrecht, ...).

Bewijsrechtelijke rechtsregels situeren zich tussen het materieel en het conflictenrecht: met het oog op rechtszekerheid, de rationaliteit van het procesrecht en ter vermindering van conflicten, regelt de wet op welke elementen men zich mag beroepen om gelijk te kunnen krijgen voor de rechter.

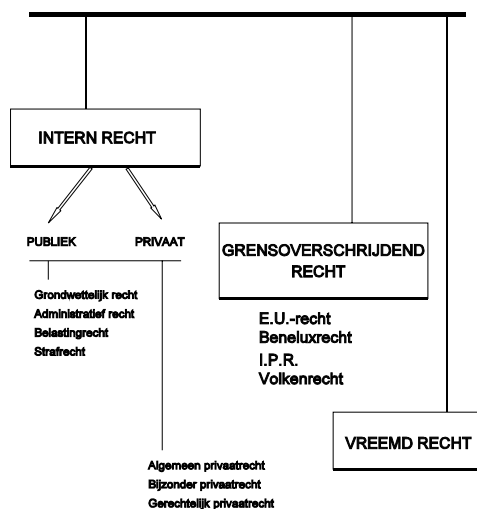
183. **Grond en vorm** — In de rechtsregels kan men ook een onderscheid maken tussen regels die de grond van het recht betreffen en degene die de vorm betreffen. In het Belgisch recht heerst in beginsel een vormvrije rechtsorde d.w.z. dat uitwendige formaliteiten - in de regel - geen belang vertonen voor de rechtsorde, m.a.w. de rechtsregels hebben betrekking op de grond van het recht. In eerder uitzonderlijke gevallen wordt de vorm in het recht wel van belang geacht: men spreekt dan van een vormelijke rechtshandeling.

184. **Intern, vreemd en grensoverschrijdend recht** — Tenslotte kan men nog een onderscheid maken tussen het intern recht, het grensoverschrijdend recht en vreemd recht.

Het intern recht is Belgisch recht met uitsluitend aanknopingspunten in de interne rechtsorde.

Grensoverschrijdend recht is Belgisch recht¹ dat op één of andere wijze een aanknopingspunt heeft met een vreemde rechtsorde. Gelet op de internationalisering van de maatschappij is dit een sterk groeiend rechtsdomein.

Vreemd recht is intern recht van een vreemde staat.



¹ Belgisch betekent niet noodzakelijk in 'oorsprong Belgisch recht'. Het kan ook gaan om rechtsregels die hun oorsprong niet in België gevonden hebben, maar wel in het Belgisch rechtstelsel zijn geïncorporeerd.

Afdeling 2. Grondwettelijk recht

A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, 1995, 900 p.

J. VANDELANOTTE, *Overzicht van het publiekrecht*, Die Keure, 1997, 825 p.

185. Het grondwettelijk recht kan omschreven worden als het basisrecht van de Belgische staat. Het regelt de inrichting van de Belgische staat en de fundamentele vrijheden van de burgers tegen de overheid. Het ligt besloten in de Grondwet, maar ook in het grondwettelijk gewoonterecht¹.

Afdeling 3. Administratief recht

A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDELANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, 1999, 1020 p.

H. MATTHIJS, “De ombudsman”, *T.B.P.* 1994, 236-245

LAMBRECHTS, W., *Geschillen van bestuur*, Kluwer, 1988, 340 p.

186. Het administratief recht² kan omschreven worden als het onderdeel van het publiekrecht dat de werking van de staat regelt onder aftrek van het grondwettelijk recht.

Het **materieel administratief recht** regelt de werking van de uitvoerende macht op federaal, regionaal en lokaal niveau: de openbare dienst en zijn organisatie, de ambtenaren, de overheidsgoederen (soorten, onteigening en opeising), de stedenbouw en ruimtelijke ordening, de overheidsopdrachten. In het materieel administratief recht vindt men tevens de regels i.v.m. de organisatie van het openbaar leven: veiligheid, gezondheid, voeding, dieren, milieu, nutsvoorzieningen, sport, cultuur, ...

Het **formeel administratief recht**³ regelt de beslechting van geschillen die rijzen tussen overheden of tussen overheid en burger m.b.t. de uitoefening van de administratieve functies. Op dit gebied geldt er in België een duaal rechtsbeschermingsstelsel: enerzijds zijn de gewone rechtscolleges⁴ bij uitsluiting bevoegd om de geschillen m.b.t. de burgerlijke rechten te beslechten, anderzijds kan de wetgever voor het beslechten van de politieke

¹ De voornaamste wetten zijn opgenomen in Bijlage I.

² Het administratief recht vindt men terug in een groot aantal afzonderlijke wetten, waarvan het bijna onbegonnen werk is deze op te sommen: zie Bijlage I.

³ Ook administratief contentieux of geschillen van bestuur genoemd.

⁴ De gewone rechtscolleges zijn deze van de rechterlijke orde: het Hof van Cassatie, de hoven van beroep en arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, van koophandel, de arbeidsrechtbanken, vredegerichten en politierechtbanken.

rechten administratieve rechtscolleges¹ in het leven roepen. Deze bevoegdheidsverdeling is vervat in art. 144-145 G.W.

De wetgever heeft frequent gebruik gemaakt van de mogelijkheid om administratieve rechtscolleges op te richten. Hierbij kan verwezen worden naar de Raad van State, het Rekenhof en de talloze andere administratieve rechtscolleges, zoals bijv. de bestendige deputatie voor de geldigheid van de gemeenteraadsverkiezingen.

187. Toenemende conflicten tussen het bestuur en de burgers hebben geleid tot het oprichten van het ambt van *ombudsman*. Deze laatste wordt door het parlement belast met de bescherming van de rechten van de burgers t.o.v. van het ambtelijk apparaat in praktische aangelegenheden. In de meeste gevallen beschikt de ombudsman over geen afdwingbare beslissingsmacht: het jaarverslag² waarin hij wantoestanden openbaar maakt is zijn voornaamste wapen.

Afdeling 4. Milieurecht

INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMS GEWEST, *Voorontwerp decreet Milieubeleid*, Die Keure 1995, 1255 p.

X., *Milieurecht in België, Status Questionis anno 1997*, Die Keure 1997, 960 p.

188. **Ontstaan** — Tot voor 1985 werd de bescherming van de mens tegen de negatieve invloeden van de industrie geregeld door het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB)³, dat evenwel voornamelijk oog had voor de bescherming van de werknemer binnen het bedrijf. Met de groei van de economische activiteiten ontstond de nood aan bescherming van de mens buiten het bedrijf en de bescherming van zijn leefomgeving.

189. **Grondslag** — Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu is een van de fundamentele rechten opgenomen in de Grondwet⁴. Het Milieuvergunningendecreet⁵ vormt de wettelijke grondslag van het milieuvergunningenbeleid, dat zijn uitwerking kreeg in de uitvoeringsbesluiten VLAREM

¹ Deze rechtscolleges horen niet tot de rechterlijke macht: de Raad van State, de bestendige deputatie inzake gemeenteraadsverkiezingen, enz.

² X., Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 1999, 200 p.

³ R.B. van 11 februari 1946 en 27 september 1947 houdende goedkeuring van de titels I, II, III, IV en V van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming.

⁴ Art. 23 lid 2, 4° G.W. erkent «het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu»

⁵ Decr. VI. R. van 28 april 1985 betreffende de milieuvergunning

I en II (Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning)¹.

Daarnaast werd ten aanzien van enkele specifieke milieuproblemen reeds een eigen regelgeving ontwikkeld: het Afvalstoffendecreet (met uitvoeringsbesluit VLAREA), het Bodemsaneringsdecreet (met uitvoeringsbesluit VLAREBO) en het Mestdecreet (met uitvoeringsbesluiten MAP I en II).

190. **VLAREM** — VLAREM I² regelt de procedures en verstrekt een indelingslijst van de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in drie klassen (Bijlage 1). Naargelang de klasse waarin een activiteit is ingedeeld is de procedure complexer of eenvoudiger. Zo wordt bij de meest vervuilende activiteiten (klasse 1) in bepaalde gevallen een milieu-effectenrapport (MER) en/of een veiligheidsrapport geëist. Geen enkele ingedeelde inrichting mag uitgebaat worden zonder dat ze gemeld wordt (klasse 3) of zonder dat een vergunning wordt verleend (klasse 2 of 1).

De vergunningen klasse 1 worden in eerste aanleg afgeleverd door de bestendige deputatie van de provincieraad met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Vlaamse minister van leefmilieu.

De vergunningen klasse 2 worden in eerste aanleg afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen met een beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie.

De inrichtingen van klasse 3 dienen gemeld te worden bij het college van burgemeester en schepenen, dat akte neemt van de melding.

VLAREM II³ bepaalt de algemene en sectorale milieuvorwaarden waaraan de ingedeelde inrichtingen dienen te voldoen, of ze nu klasse 1, 2 of 3 zijn. De algemene voorwaarden hebben betrekking op algemene maatregelen ter voorkoming van geluidshinder, luchtverontreiniging, bodem- en grondwaterverontreiniging, ... De sectorale milieuvorwaarden bepalen per sector en soms uiterst gedetailleerd waaraan een uitbater van een ingedeelde inrichting zich dient te houden. Zo gelden er aparte voorwaarden voor bv. textiel, voedingsindustrie, houden van dieren, opslag van gevaarlijke stoffen,

Naast deze in VLAREM II opgenomen voorwaarden staat het de vergunningverlenende overheid vrij bijzondere milieuvorwaarden op te leggen. In de praktijk betreft het hier naast beperkingen van exploitatie-uren, aanleggen van groenschermen en andere praktische maatregelen, meestal het uitvoeren van bepaalde studies (akoestisch onderzoek, geurstudie, emissiemetingen, ...).

¹ De integrale milieuwetgeving van het Vlaams Gewest kan geconsulteerd worden op de Milieunavigatie van het VITO: <http://www2/vito.be/navigator>

² B. Vl. Ex van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de Milieuvergunning

³ B. Vl. Reg. van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiene

191. **Koppeling** — De milieuvergunning wordt pas uitvoerbaar wanneer voor dezelfde activiteiten tevens de nodige bouwvergunning verleend is. Door de koppeling van bouw- en milieuvergunning blijft de milieuvergunning geschorst zolang er geen geldige bouwvergunning verleend is en vervalt deze bij een definitieve weigering van de bouwvergunning.

192. **Handhaving** — De handhaving van enerzijds het voldoen aan de milieuvergunningsplicht en anderzijds het naleven van de in de vergunningen opgelegde milieuvoorwaarden berust zowel bij de burgemeester van de gemeente waarin de inrichting gelegen is als bij de ambtenaren van de Afdeling Milieu-Inspectie van AMINAL¹.

193. **Instellingen** — Ter uitvoering van het milieubeleid en ter advisering van de vergunningverlenende overheid werden een aantal instellingen in het leven geroepen met een specialisatie in een bepaald deelgebied: VMM (bodem- en grondwaterverontreiniging), VLM (milieubeleid inzake landbouw), OVAM (afvalstoffen),...

Afdeling 5. Belastingrecht

Jos COUTURIER en Bart PEETERS, *Belgisch belastingrecht*, negende uitgave, Maklu, Antwerpen, 2001, 999 p.

A. TIBERGHEN, 2000. Handboek voor fiscaal recht, Onder leiding van R. DEBLAUWE, H. DUBOIS, B. PEETERS, L. SPINCEMAILLE, en W. VAN EECKHOUTTE, Larcier, Brussel, 2000, 1088 p.

194. Het belastingrecht omvat het geheel van regels² volgens dewelke de overheid kan zorgen voor haar inkomsten.

De G.W. en diverse wetten hebben een aantal algemene beginselen van het belastingrecht vastgelegd:

- het wettelijkheidsbeginsel (art. 170 G.W.);
- de annaliteit (art. 171 G.W.);
- het gelijkheidsbeginsel (art. 172 G.W.);
- de openbare orde;
- de bewijslast, bijv. de twijfel uitleggen in het nadeel van de fiscus³;
- het recht op de keuze van de minst belaste weg.

¹ Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

² In Bijlage I zijn de voornaamste wetboeken van het belastingrecht opgenomen.

³ *In dubio contra fiscum*

195. Het onderscheid tussen *directe en indirecte belastingen* vertoont een groot belang, niet alleen voor het fiscaal recht zelf, maar ook voor een aantal maatschappelijke consequenties die verband houden met de vestiging en de invordering van de belastingen. Directe belastingen zijn degene die gevestigd worden ten name van een bepaalde persoon. Bij de vestiging van deze belastingen kan rekening worden gehouden met concrete situaties (kinderlast, vermogen, ...). De inkomstenbelasting is een directe belasting. Wat de vestiging en de invordering betreft zijn deze belastingen complexer dan de indirecte.

Indirecte belastingen worden gevestigd op toestanden of gebeurtenissen, relatief los van de persoon. Ze zijn vlot inbaar, maar houden geen rekening met de persoon die de belasting moet betalen. De accijnzen op brandstof en het registratierecht op de overdracht van onroerende goederen zijn indirecte belastingen.

196. Door twee belangrijke wetten, deze van 15 en 23 maart 1999, werd het fiscaal procesrecht grondig hervormd. Vóór de hervorming was de Gewestelijke Directeur, wat de inkomstenbelasting betreft, aangewezen om in eerste aanleg uitspraak te doen. Tegen deze beslissing kon men in hoger beroep gaan bij het hof van beroep. Thans is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd.

Afdeling 6. Strafrecht

197. **Begrip** — Het strafrecht kan omschreven worden als het onderdeel van het publiek recht, waarin nauwkeurig die handelingen en verzuimen worden omschreven die strijdig zijn met de basis van de maatschappij. Het gaat over misdrijven en straffen. Men onderscheidt het materieel en het formeel strafrecht¹.

198. **Materieel strafrecht** — Onder materieel strafrecht verstaat men de rechtsregels waarin:

- de algemene beginselen m.b.t. de leer van de misdrijven vervat zijn: wat zijn misdrijven? welke soorten misdrijven bestaan er? wat is samenloop? herhaling? poging? enz. Deze regels vindt men terug in *Boek I. Algemene beginselen*: art. 1 tot 100ter Sw.;
- de opsomming van de feiten die strafbaar zijn en hun bestraffing. Deze elementen vindt men terug in *Boek II. De misdrijven en hun bestraffing*: art. 101-566 Sw. en in talrijke afzonderlijke wetten.

¹ De voornaamste wetboeken en wetten zijn opgenomen in Bijlage I. In Boek IV *Proces & Bewijs* worden verschillende aspecten van het strafrecht en de strafrechtspleging behandeld.

Het materieel strafrecht ligt vervat in het Strafwetboek (Sw.) en de talrijke bijzondere strafwetten.

199. **Strafrechtspleging** — De strafrechtspleging of het formeel strafrecht omvat de regels die betrekking hebben op het opsporen, het onderzoeken, de vervolging en de berechting van misdrijven.

De strafrechtspleging is geregeld door het Wetboek van Strafvordering (Sv.) van 17 november 1808 en verschillende bijzondere wetten.

Sinds enkele jaren werden belangrijke partiële wijzigingen doorgevoerd op verschillende vlakken:

- de wet Franchimont van 12 maart 1998, die de rechten van een verdachte en die van het slachtoffer in een beter evenwicht poogde te brengen door een betere mogelijkheid van tegenspraak en inzage van het dossier;
- de wet van 22 maart 1999 DNA-analyse in strafzaken;
- de wet van 7 juli 2002 op de bedreigde getuigen en de wet van 8 april 2002 op de anonimiteit van de getuigen;
- de wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken moest meer rechtszekerheid brengen;
- de wet 22 december 1998 en 21 juni 2001 op het federaal parket;
- de wet van 19 december 2002 op de inbeslagname (kaalplukwet);
- de wet van 2 augustus 2002 op het verhoor op afstand.

Tot nog toe slaagde een globale herziening niet. Op 1 oktober 2002 heeft de regering een voorontwerp van Wetboek van Strafprocesrecht bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend¹.

Afdeling 7. Algemeen privaatrecht

200. Het algemeen privaatrecht vormt het ‘moederrecht’ van alle burgers: het is het recht dat van toepassing is voor alle burgers in hun onderlinge betrekkingen. Het is terug te vinden in het B.W. en de latere wetten².

Afdeling 8. Bijzonder privaatrecht

201. Het bijzonder privaatrecht omvat het privaatrecht dat van toepassing is voor bepaalde categorieën van personen of in bepaalde gevallen.

Men onderscheidt meestal drie grote categorieën: het handels-, economisch en financieel recht; de intellectuele eigendomsrechten en het sociaal recht.

¹ *Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, nr. 50-2043/001 - 379 p.

² De voornaamste wetboeken en wetten zijn opgenomen in Bijlage I. In Boek V wordt ervan een synthese aangeboden.

A. Handels-, economisch en financieel recht

Luc BALLON, Koen GEENS en Jules STUYCK, *Handels- en vennootschapsrecht*, Kluwer, 1999, 389 p.

R. BUTZLER, M. DE MEUE, H. GEINGER, N. HEIJERICK en M. FLAMEE, *Inleiding tot het handelsrecht*. Reeks 'Ondernemingsrecht', nr. 1., Die Keure, 1998, 266 p.

Roger VAN DEN BERGH en ERIC DIRIX, *Handels- en economisch recht in hoofdlijnen*, Intersentia, 1997, 370 p.

Walter VAN GERVEN, Marc MARESCEAU en Jules STUYCK, *Handels- en economisch recht*, Beginselen van het Belgisch privaatrecht, 4 delen, E. Story-Scientia, 1989 (440 p.), 1989 (400 p.), 1985 (281 p.), 1985 (520 p).

202. **Begrip** — Het economisch recht *sensu lato* omvat alle regels m.b.t. privaatrecht en het publiekrecht die de ondernemingsactiviteiten betreffen, alsmede het instrumentarium van die ondernemingen. Men onderscheidt meestal: het handelsrecht *sensu stricto*, het economisch recht en het financieel recht.

203. **Handels- of ondernemingsrecht (W. Kh.)** — Het handelsrecht regelt het geheel van de rechten en verplichtingen van de handelaars en het instrumentarium ten behoeve van de handelaar. Het is in hoofdzaak, doch niet uitsluitend geregeld in het Wetboek van Koophandel (W.Kh.).

Het vennootschapsrecht is thans geregeld in het Wetboek van Vennootschappen van 7 mei 1999¹. Naast de studie van de formele vennootschapsstructuren is er de ontwikkeling van wat men noemt de *Corporate Governance*. Dit betreft in hoofdzaak het onderzoek naar de spelregels van het bestuur en het toezicht, waarbij centraal staat de verdeling van de verschillende taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in een onderneming, zoals bijv. de rol en de positie van de aandeelhouders.

204. **Economisch of marktrecht** — Het marktrecht als onderdeel van het economisch recht organiseert de 'markt' en de ondernemingsactiviteit. Eén van de belangrijkste wetten is de Wet Handelspraktijken (WHP).

205. **Financieel recht** — Het financieel recht regelt het krediet, het geld, de effecten en effectenmarkt.

¹ Voor een summier overzicht zie: Hugette GEINGER en Nicole HEYERINCK, *Inleiding tot het vennootschapsrecht*, Die Keure, 2000

B. Intellectuele rechten

206. **Begrip** — Intellectuele rechten bieden bescherming aan de creaties van de menselijke geest (originaliteit, kunstzinnigheid, nieuwheid, ...). De bescherming is meestal in de tijd beperkt. Naargelang de aard van het beschermde recht wordt de bescherming rechtens geboden, ofwel na een verzoek of na een eventueel onderzoek.

207. **Auteursrecht** — Het auteursrecht biedt aan de auteur een tijdelijk en een exclusief verbodsrecht op de schepping van de menselijke geest m.a.w. een verbodsrecht voor derden. Het is geregeld in de wet van 30 juni 1994. Een onderscheid moet gemaakt worden tussen de vermogensrechten (in hoofdzaak het reproductierecht en het recht van mededeling aan het publiek) en de morele auteursrechten (het vaderschapsrecht, het divulgatierecht en het recht op eerbied). Het auteursrecht is beperkt tot 70 jaar na het overlijden van de auteur.

208. **Fabrieksgeheim** — Het fabrieksgeheim biedt bescherming van technische gegevens bij de productie.

209. **Octrooi** — Het octrooirecht is een tijdelijk exclusief recht op de exploitatie van een uitvinding. De toekenning is onderworpen aan een depot en een nieuwheidsonderzoek. De bescherming is beperkt tot 20 jaar voor een groot octrooi, 6 jaar voor een klein octrooi (art. 39).

210. **Merk** — Het merkenrecht is een tijdelijk en exclusief recht op het gebruik van een kenteken van waren of diensten. Het bekomen van een merkenrecht is onderworpen aan een depotverplichting. Het geldt 10 jaar en kan onbeperkt vernieuwd worden. Individuele merken hebben betrekking op waren en diensten van één onderneming, collectieve merken hebben betrekking op waren van verschillende ondernemingen.

211. **Tekening of model** — De bescherming van een tekening of model houdt een tijdelijk en exclusief recht in op het uiterlijk van een gebruiksvoorwerp. Het wordt gedeponeerd. De beschermingsduur bedraagt maximaal 3 maal 5 jaar.

212. **Kwekersrechten** — Het kwekersrecht is een tijdelijk en uitsluitend recht op het voortbrengen voor handelsdoeleinden van teeltmateriaal van een plantenras.

C. Informaticarecht & rechtsinformatica

213. **Begrip** — Onder *informaticarecht* verstaat men de ontwikkeling van de rechtsdomeinen om en rond de informatica en de problematiek eigen aan de informatiemaatschappij. Hierbij horen de studie van het belang van de verschillende aspecten van privacy, het juridisch statuut van data en informatie, auteursrechten op internet, chipwet, enz.

Onder *rechtsinformatica* wordt de studie van die discipline begrepen die de problemen onderzoekt en bestudeert die gepaard gaan met de automatisering van één of andere juridische taak: de invloed van databanken en expertsystemen op het juridische gedrag, de automatisering van het gerecht (*e-justice*), enz.

214. **Chipwet** — Bij wet van 10 januari 1990 wordt de topografie van de halfgeleiders beschermd. Deze wet is het gevolg van een Europese richtlijn (16 december 1986), die op haar beurt uitgelokt werd door de Amerikaanse Semiconductor Chip Protection Act van 8 november 1984.

De maker geniet van een beschermingsperiode van 10 jaar van rechtswege, d.w.z. zonder bekendmaking of depot. *Reverse engineering* is onder bepaalde omstandigheden toegelaten.

215. **Computerprogramma's** — Bij wet van 30 juni 1994 werd de Europese richtlijn van 14 mei 1991 in België omgezet tot bescherming van computerprogramma's.

Oorspronkelijke computerprogramma's (een resultaat van een eigen intellectuele schepping) genieten auteursrechtelijke bescherming.

De gebruiker mag in elk geval een reserve-backup maken en decompileren onder bepaalde voorwaarden.

216. **Databankbescherming** — Bij wet van 31 augustus 1998 werd de Europese richtlijn nr. 1996/6 van 11 maart 1996 in het Belgisch recht omgezet. Wanneer een databank op de markt wordt gebracht kan aanspraak worden gemaakt op een dubbele bescherming. De auteur van een databank kan zich beroepen op een auteursrechtelijke bescherming indien zijn databank een oorspronkelijke schepping is door de keuze van de data of door de rangschikking (art. 20bis Auteurswet). Los en onafhankelijk van de auteursrechtelijke bescherming geniet de producent van een databank van een "*sui generis*" bescherming wanneer voor het verkrijgen, de controle of de presentatie van de inhoud van de databank een substantiële investering is verricht. De producent kan dan gedurende 15 jaar de opvraging en het hergebruik verbieden van de gehele databank of van substantiële delen ervan.

217. **Domeinnaambescherming** — Een domeinnaam is een naam die een uniek internetadres voorstelt. De domeinnamen die eindigen op .be worden toegekend door de vzw DNS-België, volgens het principe: wie eerst een domeinnaam vraagt, verkrijgt hem.

‘Domeinname grapping’ of *Cybersquatting* was legio. De voorhanden zijnde rechtsnormen konden geen adequate rechtsbescherming bieden.

Het wetsontwerp betreffende het wederrechtelijk registreren van domeinnamen¹ zal eerlang goedgekeurd worden. De huidige versie van art. 4.2 luidt als volgt en lijkt een afdoende oplossing te zullen bieden:

Art. 4. [...]

Wordt beschouwd als het wederrechtelijk registreren van een domeinnaam, het feit dat men zonder enig wettig recht of belang jegens die domeinnaam, en met het doel een derde te schaden of er een onwettig voordeel uit te halen, een domeinnaam registreert of laat registreren, die ofwel identiek is aan, onder meer, een merk, een geografische aanduiding of een benaming van oorsprong, een handelsnaam, een origineel werk, een sociale benaming of firmanaam, een geslachtsnaam, een geografische entiteitsnaam, die aan iemand anders toebehoort of die er zodanig op lijkt dat hij verwarring kan scheppen.

D. Sociaal recht

W. VAN EECKHOUTTE, *Arbeidsrecht 1999-2000*, Kluwer, 1999, 490 p.

W. VAN EECKHOUTTE, *Socialezekerheidsrecht 1999-2000*, Kluwer, 1999, 390 p.

218. **Begrip** — Het sociaal recht omvat het geheel van normeringen rond de arbeidsverhouding, de sociale zekerheid en de arbeidsbescherming. Men onderscheidt derhalve meestal het 'arbeidsrecht', het 'socialezekerheidsrecht' en het 'welzijnsrecht'.

219. **Grondrechten** — Met de grondwetsherziening van 1993 werden een aantal grondrechten in de Belgische Grondwet ingevoerd, welke o.m. omvatten: het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid, het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige bijstand (art. 23).

220. **Arbeidsrecht** — Het arbeidsrecht groepeerde alle normen die betrekking hebben op het verrichten van arbeid. De ontwikkeling van het arbeidsrecht vindt haar oorsprong in het Burgerlijk Wetboek, meer bepaald in het

¹ *Parl. St.*, Kamer, 26 januari 2001, nr. 50-1069

hoofdstuk m.b.t. de huur van goederen en diensten (art. 1708). Het B.W. omschrijft 'huur van werk' als een contract waarbij de ene partij zich verbindt om iets voor een ander te verrichten, tegen betaling en tegen een tussen hen bedongen prijs (art. 1710). De bepalingen m.b.t. de arbeidsovereenkomst zelf vinden we terug in de art. 1780 en 1781 (Hoofdstuk III, Titel VIII, Boek II).

221. De classificatie van het B.W. in deze is volkomen voorbijgestreefd. Derhalve treffen we de grondslag van het arbeidsrecht vandaag aan in de Arbeidsovereenkomstenwet die de arbeidsrechtelijke regelen bevat m.b.t. tewerkstelling van werklieden, bedienden, handelsvertegenwoordigers, dienstboden en studenten.

222. Het onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds het individueel arbeidsrecht en het collectief arbeidsrecht. Beide takken hebben tevens een Europese dimensie.

223. **A. *Het individueel arbeidsrecht.*** Het individueel arbeidsrecht beheerst de relatie tussen werkgever en werknemer. De meest essentiële onderdelen in deze relatie worden vervolgens geregeld door middel van specifieke akten. Zo kunnen de beginselen met betrekking tot de bescherming van het loon worden teruggevonden in de Loonbeschermingswet, de arbeidsduur in de Arbeidswet, ...

224. Het zogenaamde Europees individueel arbeidsrecht is op heden nog weinig ontwikkeld. Een belangrijke richtlijn is evenwel deze van 3 juni 1996 met betrekking tot de detachering van werknemers (nr. 1996/71/EEG) en de richtlijn van 14 oktober 1991 met betrekking tot het informeren van de werknemer over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst van toepassing zijn (nr. 1991/533/EEG).

225. **B. *Het collectief arbeidsrecht.*** Het collectief arbeidsrecht beheerst de relatie tussen de werkgever en de werknemers van een bepaalde onderneming, een bepaalde sector of nationaal. Het collectief arbeidsrecht wordt bedreven door de zogenaamde representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties (bijv.: VBO, ACV, ABVV, enz.). Ook hier worden de meest essentiële aspecten geregeld door middel van specifieke akten. Zo is er de Wet op de ondernemingsraden, de Arbeidsreglementenwet, enz.

226. In het collectief arbeidsrecht kent men een specifieke vorm van regelgevende akte, nl. de collectieve arbeidsovereenkomst, die steeds het resultaat is van sociaal overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. CAO's - geregeld door de CAO-wet - kunnen worden gesloten op het vlak van de onderneming, sectoraal, inter-sectoraal of landelijk.

227. Het Europees collectief arbeidsrecht is sterk ontwikkeld. Enkele belangrijke richtlijnen hebben betrekking op de Europese ondernemingsraad van 22 september 1994 (nr. 1994/95/EEG), het collectief ontslag van 17 februari 1975 (nr. 1975/129/EEG) en de overgang van onderneming van 14 februari 1977 (nr. 1977/178/EEG).

228. **Socialezekerheidsrecht** — Het socialezekerheidsrecht omvat een reeks normen m.b.t. het recht op sociale voorzieningen en bestaanszekerheid. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen het sociale-zekerheidsstelsel voor werknemers en zelfstandigen.

Onder de paraplu van de sociale zekerheid vindt men [1] de gezinsbijslagregeling, [2] de ziekteverzekering, [3] de werkloosheidsverzekering, [4] de pensioenregeling en [5] vakantie. De arbeidsongevallenregeling (Arbeidsongevallenwet), de beroepsziektenregeling (Beroepsziektenwet) zijn de zogenaamde aanvullende sociale verzekeringen.

229. Het is belangrijk te vermelden dat het stelsel van de sociale zekerheid wordt gefinancierd door de werkgevers- en werknemersbijdragen op het loon en door de bijdragen betaald door de zelfstandigen.

230. Het Europees socialezekerheidsrecht is een sterk ontwikkelde tak die het noodzakelijk gevolg was van één van de basisprincipes van de Europese unie, nl. het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen. Een belangrijke akte is de EG-verordening nr. 1971/1408.

231. Ook op internationaal vlak werden heel wat socialezekerheidsverdragen, hoofdzakelijk bilateraal, gesloten teneinde de migrerende werknemer niet het slachtoffer te maken van de verschillende en vaak niet vergelijkbare nationale socialezekerheidsstelsels.

232. **Welzijnsrecht** — Het welzijnsrecht is een (recente) tak in het sociaal recht¹ die alle regels omvat m.b.t. arbeidsbescherming, o.m. veiligheid en gezondheid op het werk, ook wel immateriële arbeidsomstandigheden genoemd. Het welzijnsrecht kan aangetroffen worden in verschillende uiteenlopende akten, maar hoofdzakelijk in de zogenaamde Welzijnscode.

233. Indien er sprake is van Europees welzijnsrecht dient verwezen te

¹ De wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers en W. DONCEEL, *Praktijkids bij het welzijnswerk, Wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk B.S. 18 september 1996*

worden naar de kaderrichtlijn van 12 juni 1989 m.b.t. veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk (nr. 89/391/EEG).

Afdeling 9. Gerechtelijk privaatrecht

234. Het procesrecht is het conflictenrecht m.b.t. het privaatrecht. Het regelt de gerechtelijke organisatie, de bevoegdheid, de rechtspleging en de tenuitvoerlegging van vonnissen en arresten.

Afdeling 10. Grensoverschrijdend recht

A. Volkenrecht

M. COGEN, *Handboek Internationaal Recht*, Mys & Breesch, Gent, 1998, 464 p.

235. Het volkenrecht wordt gebruikelijk omschreven als het geheel van rechtsnormen die de betrekkingen regelen tussen soevereine staten, m.a.w. het is tussenstaats recht.

236. Volgende materies worden in het volkenrecht behandeld:

- de subjecten: de staat (ontstaan, verdwijning, erkenning, ...), de internationale organisaties (UNO, NATO, ...) en het individu in het volkenrecht (vluchteling, ...);
- de ambtenaren (staatshoofden, diplomatieke en consulaire ambtenaren, ...);
- de rechtsgebieden: grondgebied, luchtruim, watergebied, volle zee;
- het verdragsrecht;
- geschillen en dwangmiddelen.

B. Communautair recht

237. De doelstellingen van de Europese Unie zijn verwoord in art. 2 VEU:

- een evenwichtige en duurzame economische en sociale vooruitgang bevorderen;
- de Unie een internationale entiteit bezorgen;
- de bescherming van de rechten en belangen van de onderdanen van de lidstaten;
- samenwerking op gebied van justitie en binnenlandse zaken;
- handhaven van het “acquis communautaire”.

238. Ook de middelen voor deze doelstellingen worden daar omschreven:

- door de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen;
- door het versterken van de economische en sociale samenhang;

- door het oprichten van een EMU, die moet evolueren tot een eenheidsmunt.

239. De EU heeft tot opdracht het instellen van een gemeenschappelijke markt en een monetaire unie (EMU); een harmonieuze en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap alsmede een duurzame niet-inflatoire groei, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, de gelijkheid man-vrouw ... (rekening houdend met de andere maatschappelijke aspecten zoals milieu, werkgelegenheid, kwaliteit van het bestaan, solidariteit ...). De middelen om dit te verwezenlijken zijn doorheen de jaren aanzienlijk verruimd. Dit betekent dat de bevoegdheid van de EU uitgebreid werd op een aantal gebieden: onderwijs, volksgezondheid, consument. Ze is van een economische gemeenschap geëvolueerd naar een Europese gemeenschap.

C. Internationaal privaatrecht (IPR)

I. D'HAEYER, *Overzicht van het internationaal privaatrecht*, Mys & Breesch, 1992, 118 p.

Johan ERAUW, *Beginselen van internationaal privaatrecht*, Story-Scientia, 1985, 356 p.

Alfons HEYVAERT, *Belgisch internationaal privaatrecht: een inleiding*, Mys & Breesch, 1999, 270 p.

Georges VAN HECKE en Koen LENAERTS, *Internationaal Privaatrecht*, A.P.R., Story-Scientia, 1989, 450 p.

240. **Situering en omschrijving** — Het IPR regelt de conflicten van privaatrecht waarin een element van extraneïteit aanwezig is, m.a.w. de conflicten met een aanknopingspunt in een andere rechtsorde dan de Belgische.

Het IPR geeft een antwoord op de vraag hoe een rechtsorde 'reageert' op private situaties waarin een 'vreemd' element opduikt.

De samenleving wordt gekenmerkt door een toename van grensoverschrijdend verkeer van personen, goederen en diensten. Bijgevolg krijgen juridische relaties steeds vaker een internationale dimensie: buitenlandse dienstverleners worden actief op de Belgische markt en omgekeerd; de nationaliteit van één van de echtgenoten geeft menig huwelijk een internationaal karakter; partijen uit verschillende staten vinden elkaar in internationale koopovereenkomsten.

Staatsgrenzen vervagen en de menselijke bedrijvigheid 'internationaliseert'. Het juridisch kader ervan blijft evenwel in beginsel nationaal begrensd. De coëxistentie van diverse staten brengt de noodzakelijke begrenzing teweeg

van het territorium waarbinnen zij hun rechtsorde kunnen opleggen en afdwingen.

De bestaansreden van het internationaal privaatrecht spruit voort uit deze vaststelling: de begrenzing van het territorium waarbinnen een staat zijn eigen soevereiniteitsrechten uitoefent enerzijds en anderzijds de toename van menselijke bedrijvigheid met internationale raakpunten. Het werkteerrein van de beoefenaar van het IPR is de confrontatie van de begrensde soevereiniteitsuitoefening met de diverse vreemde elementen in de dagelijkse werkelijkheid.

241. Gelet op de internationalisering van de private rechtsbetrekkingen is ook het belang van het IPR in elke staat op exponentiële wijze toegenomen. Een kernkenmerk van elk nationaal IPR is de afwezigheid van een uitgewerkt wettelijk kader. Het IPR valt in sterke mate terug op:

- het verdragsrecht, dat zou kunnen aangeduid worden als de natuurlijke bron van elk IPR;
- de nationale rechtspraak van elk land, waarbij elk land zijn eigen basisbeginselen vertaalt.

Een zeer belangrijke ontwikkeling in deze aangelegenheid is het regeringsinitiatief van 1 juli 2002 waarbij in de Senaat een wetsvoorstel werd ingediend houdende invoering van het Wetboek van internationaal privaatrecht¹.

242. **Aanknopingsfactoren** — In het internationaal privaatrecht bepaalt een staat de gevallen waarin een ‘gemengde’ situatie binnen zijn soevereiniteitsuitoefening valt. Hierbij maakt hij gebruik van het concept ‘aanknopingsfactoren’. De aanknopingsfactor is het raakpunt waar een rechtsorde haar toepassing verbindt. Een staat bepaalt welke elementen een geschil met zijn territorium verbindt. Een voorbeeld kan dit toelichten.

Een 15-jarige heeft de Belgische nationaliteit. Zijn moeder, bij wie hij in Frankrijk verblijft, is Spaanse. Hij heeft een Japanse vader. Om na te gaan of deze jongen meerderjarig is, zal een Belgische ambtenaar het Belgisch recht toepassen. Immers volgens het Belgisch internationaal privaatrecht valt deze vraag binnen de Belgische rechtsorde indien de betrokkene de Belgische nationaliteit bezit. Ten aanzien van de vraag naar de meerderjarigheid wijst het Belgisch internationaal privaatrecht de nationaliteit van de betrokkene als aanknopingsfactor aan.

Elke rechtsorde moet erover waken niet te snel zijn eigen rechtsbevoegdheid te erkennen. Wanneer een staat zijn eigen bevoegdheid naar voren schuift, zullen de andere staten een dergelijke bevoegdheid niet erkennen.

¹ *Parl. St.*, Senaat, 1 juli 2002, nr. 2-1225

243. De bovenstaande definiëring van het internationaal privaatrecht maakt duidelijk dat deze rechtstak meestal geen rechtstreekse, materieelrechtelijke, oplossing kan aanreiken voor privaatrechtelijke conflicten met een aanknopingspunt in een vreemde rechtsorde. Het internationaal privaatrecht *verwijst* de rechtzoekende naar de toepasselijke rechtsorde: de eigenlijke oplossing wordt aangebracht door het recht waarnaar wordt verwezen.

Twee Belgen rijden elkaar met hun voertuig aan in Amsterdam. Het IPR duidt aan welk rechtsstelsel moet worden toegepast om het probleem op te lossen. Voor het uitmaken van de schuldvraag (wie is in fout) dient het Nederlands recht te worden gebruikt, om de omvang van de schade te bepalen het Belgisch recht¹.

244. **Voorwerp** — De problematiek, welke het voorwerp van het internationaal privaatrecht uitmaakt, situeert zich op drie terreinen: [1] de afbakening van de internationale rechtsmacht, [2] het conflictenrecht en [3] de erkenning van vreemde rechterlijke beslissingen.

245. **A. Internationale rechtsmachtafbakening.** Internationale rechtsmachtafbakening betreft de vraag of een vordering met ‘vreemde’ aanknopingspunten voor een Belgische rechter kan worden ingeleid.

Een in België wonende Nederlander weigert een deel van de huursom voor een vakantiewoning in Spanje te betalen aan de Nederlandse verhuurder. De vraag of de Belgische rechter bevoegd is, beantwoordt het internationaal privaatrecht door het aanduiden van het raakpunt met België dat het ‘gemengde’ geschil onder de Belgische soevereiniteit brengt, waardoor de Belgische gerechten erover kunnen oordelen.

246. **B. Conflictenrecht.** Het conflictenrecht bepaalt de band welke een geschil met een staat moet vertonen opdat het recht van deze staat erop toegepast zou kunnen worden. Het Belgisch conflictenrecht betreft de vraag of een situatie met ‘vreemde’ aanknopingspunten door het Belgische recht wordt beheerst.

Een Belg verwondt een Nederlander bij een ongeval op een Italiaanse skipiste. Zal de aansprakelijkheid van de Belg worden beoordeeld aan de hand van Belgisch, Nederlands of Italiaans aansprakelijkheidsrecht? De situatie vertoont immers raakpunten met de drie genoemde staten. Het conflictenrecht beantwoordt de vraag naar het toepasselijke recht door vast te leggen welk ‘contact’ de casus met de Belgische rechtsorde moet vertonen opdat hij aan de hand van Belgisch materieel recht beoordeeld

¹ Art. 3 en art. 4, b Verdrag ‘s Gravenhage 4 mei 1971 inzake de wet van toepassing op verkeersongevallen op de weg.

zou kunnen worden.

247. *C. Erkenning en tenuitvoerlegging van vreemde akten en gerechtelijke beslissingen.* Het internationaal privaatrecht bepaalt de houding van een rechtsorde tegenover in het buitenland tot stand gekomen rechtstoestanden en rechtsverhoudingen. Het stelt de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan opdat zij erkend zouden kunnen worden. Erkenning van een vreemde akte of gerechtelijke beslissing impliceert dat zij als het ware in de eigen rechtsorde wordt opgenomen, hetgeen haar dezelfde bindende kracht verleent als die welke ze heeft in het land van herkomst.

Een Belgische vrouw huwde een Marokkaanse man. Op grond van het huwelijk vordert zij een onderhoudsuitkering ten laste van haar echtgenoot, die haar verlaten heeft. Hierop voert deze de ontbinding van het huwelijk aan. Hij baseert zich hiertoe op een in Marokko geacteerd verstoting. De problematiek van erkenning en tenuitvoerlegging heeft te maken met de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden, de bindende kracht van de vreemde verstotingsakte door de Belgische rechtsorde aanvaard wordt of korter, wat haar betekenis is.

Afdeling 11. Rechtsdocumentatie

Bart DE SCHUTTER, *Rechtsmethodologie. Stafkaart van het in België geldend recht*, 1998, 350 p.

Lena VAN SLYCKEN, *De formele bronnen van het recht: wetgeving*, Acco, 1987, 350 p.

T. YANN, *La recherche documentaire en droit*, Presses universitaires de France, 1991, 290 p.

248. **Omvang** — Het probleem van rechtsdocumentatie rijst wanneer in een bepaalde maatschappij de toevloed van normen zo groot wordt dat de kennisname ervan problematisch wordt. Het Belgisch Staatsblad bevat jaarlijks meer dan 25.000 pagina's, het Publicatieblad EU eveneens; in België werden er in 1995 iets meer dan 800.000 rechterlijke beslissingen uitgesproken, er zijn meer dan 200 voor juristen interessante periodieken, enz..

249. **Primaire rechtsbronnen** — De kennisname van primaire rechtsbronnen betekent dat de rechtsconsument poogt de bron rechtstreeks te verwerken. Het betreft dan kennisname van de wetgeving en haar totstandkoming, de rechtspraak en de doctrine.

Er zijn problemen van toegankelijkheid, zowel op het normatief als op het

feitelijk vlak¹.

250. **Secundaire rechtsbronnen** — Naarmate het aantal en ook het volume van de primaire bronnen stijgt, wordt het onmogelijk de nodige informatie rechtstreeks te putten uit deze bronnen. Er moet gezocht worden naar nieuwe ontsluitingstechnieken, zijnde secundaire rechtsbronnen. Secundaire rechtsbronnen geven in hoofdzaak informatie over het bestaan en de vindplaats van de primaire bronnen, eventueel met een korte duiding. Essentieel wordt de vraag: bestaan er normen in een bepaald domein? zo ja, waar kunnen ze gevonden worden? wat is de betekenis, de waarde en het belang van elk van die bronnen? De Nederlandstalige juridische markt in België is op dit vlak niet misdeeld door het TIJDSCHRIFT RECHTSDOCUMENTATIE (TRD l), het JAARBOEK en JUDIT op CD-ROM.

251. **Tertiaire rechtsbronnen** — Vanaf een gegeven ogenblik kan het aanbod van secundaire rechtsbronnen zo omvangrijk zijn dat tertiaire rechtsbronnen noodzakelijk worden. Zo is een databank over databanken een tertiaire bron.

252. **Internet** — Tenslotte vormt sinds enkele jaren ook het internet voor de Belgische jurist een belangrijke bron van informatie: [1] alle internationale instanties hebben een website op het internet met een schat aan informatie; [2] de Belgische overheid publiceert hierop belangrijk materiaal, dit is de zogenaamde elektronische ontsluiting zowel van primaire als van secundaire bronnen (Belgisch Staatsblad, de parlementaire stukken van Kamer en Senaat, de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State, ...); [3] ook uitgeverijen hebben reeds een belangrijke inspanning geleverd: Jur@ van Kluwer (zowel wetgeving, als rechtspraak en rechtsleer voor het volledige rechtsdomein), Juridisk (SD voor de sociale sector) zijn hier voorbeelden van; [4] ten slotte zijn er zeer vele waardevolle privé-publicaties.

¹ Sinds begin 1999 neemt “De Juristenkrant” een belangrijke plaats in op de juridische informatiemarkt.

BOEK II.
ORGANIEKE ONDERSTEUNING
VAN HET RECHT

HOOFDSTUK I.

Belgische federale instellingen

André ALEN, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgische publiekrecht*, Kluwer, Boek I. Instellingen.

H. VAN IMPE, *Grondwettelijk recht, wat is dat eigenlijk?* Kluwer, 1990, 154 p.

Johan VANDELANOTTE, *Inleiding tot het publiekrecht*, De Keure, 1997, 820 p.

Afdeling 1. Kenmerken van de Belgische staat

253. De Belgische staat is een soevereine, federale, democratische rechtstaat, gekenmerkt door een parlementair regime waarvan de instellingen representatief zijn. Het hoofd van de uitvoerende macht berust bij een erfelijke monarch.

254. **Staat** — Onder het begrip *staat* verstaat men een organisatorische entiteit van mensen op een bepaald territorium, waaraan gezag is toegekend. Het begrip “staat” omvat drie elementen: bevolking, grondgebied en gezag. In de uitdrukking “soevereine staat” duidt de kwalificatie “soverein” op een hoedanigheid van dat gezag in die staat, m.n. dat het gezag origineel is (niet verkregen) en geen verantwoording verschuldigd is behalve aan zichzelf. Art. 33 G.W. bepaalt «Alle machten gaan uit van de Natie», d.w.z. dat de legitimatie van het gezag uitsluitend bij de Belgische natie berust.

255. **Democratie** — Een democratische staatsvorm betekent dat de machtsstructuur zó ontworpen is dat de grootst mogelijke politieke vrijheid aan de burgers wordt verstrekt. Dit gebeurt door op geregelde tijdstippen vrije en algemene verkiezingen te organiseren. Op basis van de uitslag van de verkiezing wordt het parlement samengesteld en formeert de verkozen meerderheid de gezagsorganen¹ waarvan de besluiten door de minderheid moeten aanvaard worden. Daarentegen moet de meerderheid de politieke rechten van de minderheid (oppositie) erkennen en eerbiedigen.

256. **Federale staat** — België is een federale staat of bondsstaat² (*un état fédéral* - art. 1 G.W.) d.w.z. dat het soevereine beslissingsrecht verdeeld is over 2 niveaus: het federale en het deelstatelijke, dit in tegenstelling met een

¹ Dit kan aangeduid worden als indirecte democratie.

² Een statenbond of confederale staat daarentegen is een verzameling van onafhankelijke staten die een deel van hun belangen aan een gemeenschappelijk orgaan overdragen.

eenheidsstaat. In een eenheidsstaat worden de gehele wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht in hun volledigheid door de centrale overheid uitgeoefend over het volledige grondgebied van de staat en over alle burgers. Wanneer in een land slechts één volk aanwezig is, kan een eenheidsstaat een adequate bestuursvorm zijn. Zijn er binnen één land meerdere volkeren, dan kan een eenheidsstaat tot sterke spanningen tussen die bevolkingsgroepen leiden zodat de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht beter gesplitst worden over twee niveaus: een federaal niveau, dit is het niveau dat de totaliteit van het grondgebied en de bevolking omvat, en een niveau van de deelstaten, het gebied waarin één bevolkingsgroep aanwezig is. In deze landenstructuur is er dan meestal een constitutioneel hof om de conflicten op te lossen die rijzen tussen de federale macht en de macht van de deelstaten.

Sinds 1980 is in België de wetgevende en de uitvoerende macht gesplitst¹: een deel voor het federaal niveau en een deel voor het deelstaatniveau.

Een federale staat is gekenmerkt door een relatieve autonomie van de deelstaten, de participatie en de coöperatie tussen federale overheid en deelstaten.

Eén van de voornaamste uitgangspunten is de federale loyauteit (art. 143 G.W.).

257. Rechtsstaat — Dat België een rechtsstaat is, betekent dat de openbare macht op haar beurt onderworpen is aan de rechtsnormen van de staat, wat niet het geval is in een politiestaat. Dit aspect wordt geconcretiseerd in de leer van de fundamentele rechten en vrijheden (art. 8-32 G.W.).

258. Representatieve instellingen — De Belgische politieke instellingen zijn representatief, d.w.z. dat de verkozen leden van Kamer, Senaat en de deelparlementen niet de personen of groepen die hen verkozen hebben vertegenwoordigen, maar de natie of de deelstaat in haar geheel (art. 42 G.W.). Dit heeft o.m. tot gevolg dat de verkozenen van hun kiezers geen bindende instructies kunnen ontvangen. Representatieve instellingen vertegenwoordigen de natie en vereenzelvigen er zich mee. Dit concept sluit structurele *feed back* uit, terwijl precies *feed back* op dit ogenblik als een kenmerk van democratie wordt aangevoeld.

259. Parlementair regime — Een parlementair regime houdt in dat het gewicht van de regeringsvorming en -instandhouding bij het parlement ligt en niet bij het staatshoofd (zoals in een presidentieel regime). Het parlement

¹ In het huidige Belgisch constitutioneel bestel is de rechterlijke macht nog niet gedefederaliseerd.

geeft de investituur aan de regering en kan het gegeven vertrouwen intrekken.

Afdeling 2. Staatshervorming

260. **Grondwet is basisakte** — Daar de Grondwet de basisakte is van de Belgische Staat vereist een wijziging aan deze basisakte een bijzondere voorzorg. Deze bijzondere bescherming is opgenomen in de art. 195 en 196 G.W. onder Titel VIII. Herziening van de Grondwet.

261. **Grondwetsherziening** — Vooraf is een verklaring nodig door de drie takken van de federale wetgevende macht om de in het bijzonder aangeduide artikelen van de G.W. vatbaar voor herziening te verklaren. Deze verklaring houdt van rechtswege ontbinding in van beide kamers. Dit impliceert dat er vóór elke grondwetswijziging verkiezingen moeten georganiseerd worden. Het parlement dat samengesteld is op grond van deze verkiezing noemt men een constituant, ze heeft de bevoegdheid om de grondwet te wijzigen, althans die artikelen die vooraf vatbaar voor herziening werden verklaard. De wijziging van de grondwet zelf vereist de samenwerking van de drie takken van de wetgevende macht en daarenboven een dubbele twee derde meerderheid in elk van de kamers: ten minste twee derden van de leden moeten aanwezig zijn én een wijziging is slechts aanvaard indien het voorstel tenminste twee derden¹ van de stemmen bekwam.

262. **Verleden** — In de loop van de geschiedenis werd de Belgische Grondwet in een 8-tal grote golven gewijzigd:
nr. 1 in 1893: de invoering van het meervoudig algemeen stemrecht;
nr. 2 in 1921: de invoering van het algemeen stemrecht (en de mogelijkheid om het stemrecht voor vrouwen bij wet in te voeren, wat gebeurde in 1948);
nr. 3 in 1970: oprichting van de Cultuurraden
nr. 4 in 1980: de defederalisering van België;
nr. 5 in 1988: de verdere uitbouw van de federale staat met o.m. toekenning van de financiële middelen. Deze herziening was gepland in drie fasen. De derde fase (buitenland, restbevoegdheden, ...) werd niet afgewerkt door de val van de regering;
nr. 6 in 1993: de herziening van 1988 kreeg haar beslag in 1993 ingevolge het Sint-Michielsakkoord: rechtstreekse verkiezing van de deelparlementen met de afschaffing van het dubbel mandaat, bevoegdheid tot het sluiten van verdragen en een regeling i.v.m. de residuaire bevoegdheden;
nr. 7 van 1995-2000 werden een aantal wijzigingen doorgevoerd van totaal

¹ Onthoudingen worden niet meegeteld.

verschillende aard: kiesrecht voor vreemdelingen, Hoge Raad voor de Justitie, strafrechtelijke aansprakelijkheid ministers, onschendbaarheid parlementsleden en de toevoeging van enkele grondrechten; nr. 8 in 2001, genoemd het Lambermontakkoord. Deze laatste hervorming¹ heeft niet alleen de Gemeentewet en de Provinciewet gedefederaliseerd, ze kent een grotere fiscale verantwoordelijkheid toe aan de gewesten, ze heeft de federale bevoegdheid van landbouw en buitenlandse handel gedefederaliseerd en tenslotte in het Brussels hoofdstedelijk gewest een aantal waarborgen voor de Vlamingen ingebouwd.

Het Lambermontakkoord werd omgezet in de Bijz. W. 13 juli 2001:

- organieke wetgeving provincie en gemeente naar de gewesten
- aanstelling van burgemeesters en gouverneurs door de gewesten
- herfinanciering van de gemeenschappen
- tenslotte wordt de bevoegdheid over de kerkfabrieken en de begraafplaatsen overgedragen aan de gewesten

Afdeling 3. Indeling van het grondgebied

263. **Complexiteit** — De indeling van het grondgebied² is vanaf de zeventiger jaren, het begin van de defederalisering, belangrijk én ingewikkeld geworden. De klassieke indeling van provincies en gemeenten wordt doorkruist door de taalgebieden, de gemeenschappen en de gewesten.

264. **Provincie en gemeente** — Er zijn in België 10 provincies en 589 gemeenten. De grenzen ervan worden bij wet bepaald.

De hoofdplaats van de provincie Vlaams Brabant is Leuven, deze van Waals-Brabant is Wavre. Brussel-Hoofdstad valt onder geen enkele provincie. Wel is er een arrondissement Brussel-Hoofdstad gecreëerd, met een gouverneur en een vice-gouverneur.

265. **Taalgebieden** — Volgens art. 4 van de G.W. zijn er in België 4 taalgebieden en hoort elke gemeente van het rijk tot één van deze taalgebieden:

Nederlands taalgebied	provincies Antwerpen, Limburg, Oost- en West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant
Frans taalgebied	provincies Henegouwen, Luxemburg, Namen, Luik en Waals-Brabant

¹ Dit akkoord werd uitgewerkt in 2 bijzondere wetten van 13 juli 2001 (B.S. 3 augustus 2001)

² Sven VRIELINCK, *De territoriale indeling van België 1795-1963*, omvat 3 boekdelen - 2.100

Duits taalgebied	een aantal gemeenten uit de provincie Luik
tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad	19 gemeenten: Anderlecht, Brussel, Elsene, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, St.-Agatha-Berchem, St.-Gillis, St.-Jans-Molebeke, St.-Joost-ten-Node, St.-Lambrechts-Woluwe, St.-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst en Watermaal-Bosvoorde.

Aan deze indeling in taalgebieden zijn geen politieke structuren gehecht; de indeling heeft hoofdzakelijk belang voor de toepassing van de taalwetgeving. Nochtans kan men stellen dat sinds de opname in de G.W. van art. 4 het territorialiteitsbeginsel in België erkend is: de overheid mag enkel de taal van de streek gebruiken¹.

266. Gemeenschappen — Volgens art. 2 G.W. zijn er drie gemeenschappen (*Communautés*). De belangen die onder de noemer “Gemeenschap” vallen, zijn zeer in het algemeen aan te duiden als alles wat cultuur, taal, onderwijs en de persoonsgebonden materies betreft. Gemeenschap wijst dus op de bevolking.

Elk van de gemeenschappen heeft zijn wetgevende macht en zijn regering.

¹ Uitzonderingen op dit territorialiteitsbeginsel vormen de gemeenten met faciliteiten. Faciliteiten wil zeggen dat in een bepaald taalgebied gunstmaatregelen worden verleend aan andersstaligen:

- in de Vlaamse randgemeenten rond Brussel ten behoeve van de Franssprekenden: Drogenbos, Linkebeek, Kraainem, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem;
- in de Vlaamse taalgrensgemeenten: Voeren, Herstappe, Bever, Spiere-Helkijn, Mesen en Ronse, ten behoeve van de Frans sprekende minderheid;
- in de Franse taalgrensgemeenten: Komen, Moeskroen, Edingen en Vloesberg, ten behoeve van de Nederlandstaligen.

Gemeenschap	wetgever	regering	bevolking
Vlaamse gemeenschap (<i>Communauté flamande</i>)	Vlaams parlement (<i>le Parlement flamand</i>)	Vlaamse regering	- de bevolking van het Vlaamse taalgebied - de diensten Brussels gewest die uitsluitend ten behoeve van de Nederlandstaligen ten dienste staan.
Franse gemeenschap (<i>Communauté française</i>)	Franse gemeenschapsraad (<i>le conseil de la Communauté française</i>)	Franse gemeenschapsregering (<i>le gouvernement de la Communauté française</i>)	- de bevolking van het Franse taalgebied, met uitsluiting van de inwoners van het Duitstalig gebied - de diensten Brussels gewest die uitsluitend ten behoeve van de Franstaligen staan.
Duitstalige gemeenschap	Raad van de Duitstalige gemeenschap	Regering van de Duitstalige gemeenschap	de bevolking uit het Duitstalig gebied.

267. **Gewesten** — Volgens art. 3 G.W. zijn er drie gewesten (*régions*): het Vlaamse gewest (*la Région flamande*), het Waals gewest (*la Région wallonne*) en het Brusselse hoofdstedelijk gewest (*la Région de Bruxelles-Capitale*). De omschrijving van de gewesten komt overeen met deze van de taalgebieden, met dien verstande dat het Duitstalig gebied tot het Waalse gewest behoort.

De belangen die onder de noemer “gewest” vallen zijn zeer in het algemeen aan te duiden als alles met betrekking tot territoriaal gebonden materies (ruimtelijke ordening, leefmilieu, huisvesting, openbare werken, energie, economie, vervoer, tewerkstelling ...). Gewest verwijst derhalve naar een territorium.

Aan deze structuur beantwoorden politieke instellingen: de gewestelijke instellingen, m.n. het Vlaams Parlement en regering; de Waalse Gewestraad en regering en de Brusselse hoofdstedelijke Raad en regering.

Afdeling 4. Rechten en vrijheden

268. **Begrip** — Essentieel voor een democratische rechtstaat zijn de in de grondwet ingebouwde garanties voor de burger tegen de overheid. Waar een grondwet de staatsmachten inricht met hun respectieve bevoegdheden, dient de grens van die macht ten aanzien van de ingezeten burgers eveneens in de grondwet vastgelegd te worden. Gezien vanuit het standpunt van de burger gaat het om “de grondwettelijke rechten en vrijheden”.

Doorheen de jaren is men gekomen tot het onderscheid tussen de klassieke grondrechten en de sociaal-economische grondrechten.

269. **Grondrechten** — Grondrechten verwijzen naar de basisrechten van elke burger in de maatschappij ten aanzien van zijn overheid. De Grondwet garandeert ze.

In zoverre die grondrechten enkel een *onthouden* van die overheid veronderstelt, spreekt men van grondrechten van de eerste generatie of klassieke rechten en vrijheden. Dit is bijv. het geval met de vrijheid van persoon, verbod van perscensuur, ... Andere grondrechten vereisen een *positief optreden* van de overheid (beleidsplicht). Dit noemt men de grondrechten van de tweede generatie, het zijn o.m. de economische en sociale grondrechten. Tussen beide in bevinden zich de grondrechten die aan de overheid een beschermingsplicht opleggen, zoals bijv. het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de eerbiediging van de rechten van het kind.

270. **Klassieke grondrechten** — De klassieke rechten en vrijheden waarborgen de vrijheid van het individu ten aanzien van de overheid. De overheid is onderworpen aan deze normen, die de burger rechtstreeks kan afdwingen. Deze rechten zijn in de eerste plaats gericht op een “onthouden” van de overheid: de overheid mag geen handelingen verrichten die de vrijheid van een persoon aantasten, die de vrijheid van meningsuiting ontnemen, ... Deze rechten kunnen worden afgedwongen.

De klassieke rechten zijn:

gelijkheid en non-discriminatie ¹	art. 10-11 G.W.
de vrijheid van de persoon	art. 12 ev. G.W.
de vrijheid van meningsuiting, m.i.v. drukpersvrijheid	art. 19-21 G.W. ²

¹ Concreet werden de regels van verbod van discriminatie opgenomen in de zeer omstreden anti-discriminatiewet van 25 februari 2003 (J. VRIELINK, S. SOTTIAUX en D. DE PRINS, De ant-discriminatiewet, *NjW*, 2003, 258-275, 294-306).

De gelijkheid man/vrouw werd op 21 februari 2002 in G.W. ingevoerd door art. 11bis,1. De bestrijding van discriminatie werd door de wetgever grondig aangepakt in de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van de discriminatie. De wet somt de discriminatiegronden op (geslacht, ras, huidskleur, afkomst, afstamming, seksuele geaardheid, staat fortuin, leeftijd, geloof, gezondheidstoestand of fysieke eigenschappen). Directe en indirecte discriminatie zijn verboden. Alle bedingen, die een discriminatie inhouden zijn nietig. Daarenboven is de overtreding van de wet strafbaar.

² De grondslag van de vrijheid van meningsuiting is de vrije informatiestroom. Hieraan zitten drie aspecten vast:

- de ontvangstvrijheid van data
- de garingsvrijheid

- de gebruiksvrijheid: het recht om een mening te vormen, te hebben en te uiten.

Jan VELAERS, *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, 1991, Maklu, 907 p. en J.M. DE MEIJ, A.W. HINS, A.J. NIEUWENHUIS en G.A.I. SCHUIJT, “Uitingsvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief”, Otto Cramwinkel, Amsterdam, 2000

de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	art. 22 G.W.
de kinderrechten	art. 22bis
de vrijheid van vergadering en vereniging	art. 26-27
de vrijheid van het briefgeheim	art. 29 G.W.
de vrijheid van onderwijs	art. 24 G.W.
de vrijheid van het taalgebruik	art. 30 G.W.
de openbaarheid van bestuur	art. 32 G.W.

271. **Sociaal-economische grondrechten** — **A. Begrip.** Deze grondrechten¹ verwijzen naar basisrechten van elke burger in een bepaalde maatschappij, waarbij de overheid de nodige politieke maatregelen moet nemen om de maatschappij zó op te bouwen dat de burger in werkelijkheid van deze rechten kan genieten. Deze grondrechten houden een beleidsplicht in. Het zijn niet zozeer afdwingbare bepalingen ten voordele van de burger, dan wel verplichtingen in hoofde van de overheid.

B. Art. 23 G.W. Bij de grondwetswijziging van 1994 werd een art. 23 ingevoerd waarin de grondrechten *nominatim* zijn vermeld. Het gaat om volgende rechten:

- het recht op arbeid
- het recht op sociale zekerheid
- het recht op bescherming van de gezondheid
- het recht op juridische bijstand
- het recht op behoorlijke huisvesting
- het recht op een gezond leefmilieu
- het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

C. Standstill-effect. Soms werden er vragen gesteld naar het concrete nut van de toekenning van sociaal-economische grondrechten. Afgezien van de incentive, die van een dergelijke bepaling uitgaat voor de wetgever, kan een standstill-effect² aan een dergelijke bepaling worden toegekend. Dit betekent dat de wetgever geen maatregelen mag nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen met de bestaande bescherming. Indien dit beginsel van het Arbitragehof kan worden afgedwongen krijgt de inschrijving van die rechten in de Grondwet wel degelijk een concrete invulling.

272. **Internationale rechtsbronnen** — De Grondwet is thans niet meer de

¹ H. BERGHS, “Grondrechten en grondwoorden. Een bijdrage tot de kritiek van de mensenrechten”, in X., *Publiekrecht ruim bekeken*, 75-89; J. GIJSSELS, *Ruim recht bekeken*, 155 en volg.

² Arbitragehof nr. 2002/169 van 27 november 2002

enige bron voor de fundamentele rechten van de mens. Andere belangrijke bronnen zijn:

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te New York op 10 december 1948	gepubliceerd in het <i>B.S.</i> van 31 maart 1949
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), Rome 4 november 1950	goedgekeurd bij wet 13 mei 1955
Internationaal Verdrag inzake Uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, New York 7 maart 1966	<i>B.S.</i> 11 december 1975
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO), New York 19 december 1966	goedgekeurd bij wet 15 mei 1981
Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, New York 19 december 1966	goedgekeurd bij wet 15 mei 1976
Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York 18 december 1979	<i>B.S.</i> 5 en 27 november 1985
Het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te New York op 20 november 1989	goedgekeurd bij wet 25 november 1991

Afdeling 5. Scheiding van de machten

André ALEN, "Scheiding of samenwerking der machten?" *Academiae Analecta*, 1990, afl. 1, 73 p.

Jan GIJSSELS, "De Scheiding der machten", *T.B.P.*, 1989, 567.

273. Bij de uitbouw van een democratisch staatsbestel vindt men meestal het beginsel van de scheiding van de machten terug. Dit betekent dat de uitoefening van de soevereine macht die aan de natie toekomt niet toevertrouwd mag worden aan één orgaan of persoon, maar dat de uitoefening van de macht verdeeld moet worden over verschillende organen, zodat ze elkaars machtsuitoefening kunnen controleren. De bedoeling is de machtsuitoefening

onder controle te krijgen. Deze leer wordt toegeschreven aan Montesquieu¹. Zo worden in de soevereine macht drie functies onderscheiden: [1] de wetgevende functie die belast wordt met het formuleren van de algemene normen en met de controle op de uitvoerende macht; [2] de uitvoerende functie die instaat voor het dagelijks bestuur van het land en de uitvoering van de wetten en [3] de rechterlijke functie die belast is met het opleggen van straffen en het beslechten van geschillen. Dit is de zgn. *trias politica*.

274. In de Belgische Grondwet komt het begrip “scheiding van de machten” niet expliciet voor. De drie staatsmachten werden wel op een onderscheiden wijze ingericht, zonder dat het om een eigenlijke scheiding gaat: de wetgevende macht op federaal niveau is toegekend aan de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, op deelstaatniveau aan de deelregeringen en deelparlementen, de uitvoerende macht respectievelijk aan de Koning met zijn ministers op federaal niveau en aan de deelregeringen op deelstaatniveau. De rechterlijke macht komt toe aan de hoven en rechtbanken. Er is gekozen voor een vorm van samenwerking van de verschillende machten (zo is het hoofd van de uitvoerende macht ook lid van de wetgevende macht, zo benoemt de uitvoerende macht de leden van de rechterlijke macht op voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie).

Het uiteindelijke doel van de scheiding van de machten is het garanderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zowel ten aanzien van de uitvoerende als ten aanzien van de wetgevende macht.

Afdeling 6. Federale machten

A. Federale wetgevende macht

275. **Bicamerisme** — Krachtens art. 36 G.W. bestaat de federale wetgevende macht uit drie takken: de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning.

In een gebruikelijk federaal staatsbestel zijn er twee kamers, waarvan één kamer is samengesteld volgens het bevolkingscijfer (federale vertegenwoordiging) en één kamer die namens de deelstaten participeert aan de federale macht. België is een andere richting uitgegaan.

Het beginsel van bicamerisme wordt in art. 74 en volg. G.W. beperkt, zodat Kamer én Senaat niet steeds nodig is voor het totstandbrengen van wetten².

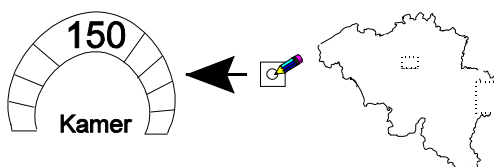
¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748. Collection des classiques, Garnier, Paris, twee delen.

² Er zijn een viertal situaties te onderscheiden:

a. alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers is bevoegd (art. 74 G.W.): de investituur van de regering, de naturalisaties, de aansprakelijkheid ministers, de begroting en de vaststel-

276. **Kamer van volksvertegenwoordigers** — De Kamer is samengesteld uit 150 rechtstreeks verkozen leden voor een periode van 4 jaar. De verkiezing geschiedt op basis van een evenredigheidsstelsel, waaraan alle meerderjarige Belgen moeten deelnemen (stemplicht). Kandidaten moeten Belg zijn en minstens 21 jaar oud om verkozen te kunnen worden.

de Kamer van Volksvertegenwoordigers bestaat uit 150 rechtstreeks gekozen leden



277. **Senaat** — De Senaat bestaat uit 71 leden, waarbij er 3 categorieën van leden te onderscheiden zijn:

– 40 rechtstreeks verkozen senatoren, waarvan 25 door een Nederlandstalig en 15 door een Franstalig kiescollege;

– 21 leden die de deelstaten vertegenwoordigen: 10 leden uit het Vlaams Parlement, 10 leden uit de Franse Gemeenschapsraad en 1 lid uit de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Deze leden oefenen een dubbel mandaat uit.

– 10 gecoöpteerde senatoren (waarvan 6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen), aangewezen door de 61 andere senatoren.

Een aantal senatoren moet in Brussel wonen.

Art. 72 G.W. bepaalt verder dat de kinderen van de Koning of de nakomelingen van de tot regering gerechtigde tak van rechtswege deel uitmaken van de Senaat.

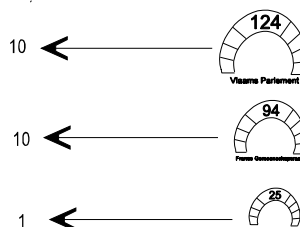
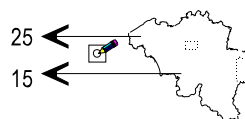
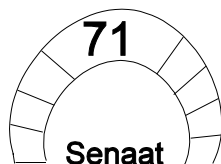
ling van het legercontingent;

b. Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat zijn gelijk bevoegd (art. 77 G.W.) voor de grondwetswijziging, de instemming met verdragen, de wetten met bijzondere meerderheid, ... In deze materies geldt het bicameralisme onverkort.

c. de Senaat heeft slechts een evocatierecht (art. 78 G.W.); dit geldt in de regel voor alle overige materies. Een door de Kamer aangenomen ontwerp wordt aan de Senaat overgezonden. De Senaat gaat slechts tot behandeling over indien 15 leden erom verzoeken.

d. aan de Senaat is een eigen bevoegdheid toegekend: het oplossen van belangenconflicten (art. 143 G.W.)

de senaat is samen-
gesteld uit:
- 40 rechtstreeks
verkozen
- 21 gemeenschaps-
senatoren
- 10 gecoöpteerde
- van rechtswege



40 + 21 coöpteren 10



278. **Gemeenschappelijke bepalingen** — Hoewel Kamer en Senaat in samenstelling en functie van elkaar verschillen, zijn er een aantal gemeenschappelijke punten, zowel wat hun leden betreft, als hun werking: de leden genieten een dubbele bescherming: de parlementaire onverantwoordelijkheid en de parlementaire onschendbaarheid. Het zijn beiden quasi-legislatuur parlementen geworden. De commissiewerkzaamheden vormen de spil van de parlementaire activiteiten en ze kunnen beide onderzoekscommissies instellen.

279. **A. De parlementaire onverantwoordelijkheid.** Deze is geregeld in art. 58 G.W. en houdt in dat een parlamentslid nooit mag vervolgd worden voor een mening of een stem uitgebracht in de uitoefening van zijn functie. Voor zover de mening of de stem is uitgebracht binnen de uitoefening van het parlementair mandaat geniet het parlamentslid een volstrekte immuniteit.

280. **B. De parlementaire onschendbaarheid.** Deze is geregeld in art. 59 G.W. en werd grondig gewijzigd n.a.v. een aantal politieke schandalen (Uniop-zaak en Augusta-zaak). Een parlamentslid mag in de regel niet door het gerecht lastig gevallen worden in strafzaken. De mogelijkheid van politieke motieven bij een strafrechtelijke vervolging zijn nooit uit te sluiten.

De bescherming van de parlamentsleden geldt enkel tijdens de zitting en voor zover er geen betrapting is op heterdaad. Vervolgingen kunnen alleen gestart worden door de leden van het O.M. en dit zonder enige voorafgaande toestemming. Indien tijdens het onderzoek dwangmaatregelen (bijv.

huiszoeking, voorlopige aanhouding, ...) vereist zijn, kunnen deze bevolen worden op voorwaarde dat de maatregelen uitgaan van de eerste voorzitter van het hof van beroep en mits kennisgeving aan de voorzitter van de kamer. De voorzitter van de kamer is trouwens aanwezig bij huiszoeking en het eventueel beslag.

Verwijzing naar of dagvaarding voor de strafrechter kan enkel met toestemming van de kamer.

De kamer kan steeds de schorsing van de vervolging of van de hechtenis van een lid vorderen.

281. **C. Quasi-legislatuurparlement.** Kamer en Senaat worden gekozen voor een legislatuur, d.w.z. voor een periode van 4 jaar. De zitting van elk van de kamers begint van rechtswege de tweede dinsdag van oktober. Sinds enige tijd blijft de zitting open tot vóór de volgende jaarlijkse opening. Elke legislatuur kent in beginsel 4 zittingen.

De federale kamer is slechts een quasi-legislatuur parlement. Immers een vroegtijdige ontbinding is in bepaalde gevallen mogelijk door een beslissing van de uitvoerende macht. In dat geval moeten er binnen de 40 dagen verkiezingen plaatsgrijpen. Art 46 G.W. beperkt in sterke mate de bevoegdheid van de uitvoerende macht om het parlement te ontbinden tot slechts twee gevallen:

- a. wanneer de regering het vertrouwen van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet meer geniet en er geen wisselmeerderheid voorhanden is;
- b. indien de regering ontslag neemt en de Kamer van volksvertegenwoordigers akkoord gaat met haar ontbinding.

Een ontbinding van de Kamer heeft een ontbinding van de Senaat tot gevolg.

282. **D. Commissies.** De werking van het parlement wordt in grote mate bepaald door de interactie van de plenaire vergadering enerzijds en de werkzaamheden van de *parlementaire commissies* anderzijds.

In elke kamer zijn er een aantal commissies (vaste commissies en bijzondere commissies) die op basis van de evenredigheidsregel zijn samengesteld. De commissies worden bemand met de leden met een uitgebreide expertise in het domein waar de commissie werkzaam is. Alle parlementair werk wordt eerst in de desbetreffende commissie behandeld. In de commissie is de minister of zijn vertegenwoordiger aanwezig. Van de commissiewerkzaamheden wordt met betrekking tot elk ontwerp of voorstel een verslag gemaakt. De door de commissie vastgelegde tekst en het verslag worden vervolgens aan de plenaire vergadering overgemaakt.

283. **E. Onderzoeksrecht.** Elke wetgevende kamer heeft het recht parlementaire onderzoekscommissies op te richten. Een dergelijke commissie heeft dezelfde onderzoeksbevoegdheden als een onderzoeksrechter. Via dergelijke

commissies kunnen parlementairen rechtstreeks informatie betrekken om hun wetgevend werk behoorlijk uit te voeren (art. 56 G.W.).

284. **F. Ministers hebben geen zitting.** Art. 50 G.W. bepaalt dat een lid van Kamer of Senaat, dat het ambt van minister aanvaardt, ophoudt zitting te hebben als lid van de Kamer of de Senaat: hij wordt vervangen door de eerste in aanmerking komende opvolger (art. 1bis Wet 6 augustus 1931 op de onverenigbaarheden).

285. **G. Taalgroepen.** Krachtens art. 43 G.W. worden de leden van Kamer en Senaat in een Nederlandstalige en een Franstalige groep ingedeeld. De voornaamste reden hiervan is te zoeken in het feit dat de Grondwet in een aantal gevallen vereist dat wetten met een versterkte meerderheid worden goedgekeurd: bijv. een meerderheid in elke taalgroep.

286. **Bevoegdheden** — De taakomschrijving van de wetgevende macht is niet zo eenvoudig.

A. Volheid van bevoegdheid. Binnen de inrichting van de trias politica kan men stellen dat de wetgevende macht volheid van bevoegdheid heeft: de wetgevende macht is m.a.w. steeds bevoegd wanneer de bevoegdheid in een bepaalde materie niet uitdrukkelijk door de Grondwet aan de uitvoerende of aan de rechterlijke macht wordt toegewezen. Krachtens deze volheid van bevoegdheid kan de wetgever bepaalde bevoegdheden aan de uitvoerende macht toekennen (opdrachtwetten); in de loop van de politieke geschiedenis heeft de wetgever zelfs zijn bevoegdheid gedeeltelijk en tijdelijk gedelegeerd aan de uitvoerende macht (bijzondere machtenwet).

B. Wetten maken. Door het maken van wetten legt de wetgever de algemene normen vast die het maatschappelijk leven moeten ordenen.

C. Controle op regering. De Kamer oefent volledige controle uit op de regering: ze verleent de investituur en ze kan door een motie van wantrouwen de regering tot ontslag dwingen indien er een wisselmeerderheid voorhanden is. De geregelde controle wordt uitgeoefend door de jaarlijkse stemming van de begroting. Het interpellatierecht van zijn kant laat toe in te gaan op de dagelijkse actualiteit.

B. Federale uitvoerende macht

287. De federale uitvoerende macht berust bij de Koning en de federale ministers. De Koning is het hoofd van de federale uitvoerende macht en daarenboven een tak van de federale wetgevende macht.

288. **Koning** — Het statuut van de Koning is beschreven in de art. 85 en volg. G.W. De voornaamste kenmerken van de constitutionele functie en het

statuut van de Koning kunnen als volgt samengevat worden:

- het hoofd van de federale uitvoerende macht is een *erfelijke monarch*;
- de Koning is *politiek onbekwaam* om alleen te handelen. De politieke onbekwaamheid betekent dat de Koning voor alle akten met politieke inslag moet gedekt worden door een federaal minister (art. 106 G.W.). Deze bepaling wordt in feite zeer breed geïnterpreteerd: de onbekwaamheid geldt voor *elke* daad met politieke weerslag¹, Dit beginsel geldt derhalve niet voor de daden die de Koning als privé-persoon stelt. Het corollarium van deze onbekwaamheid is de politieke onverantwoordelijkheid van de Koning: eenmaal een handeling gedekt door een federaal minister, is de betrokken minister, en hij alleen, hiervoor politiek verantwoordelijk;
- de persoon van de Koning is *onschendbaar*. Art. 88 G.W. regelt de volstreekte onschendbaarheid van de persoon van de Koning. Dit geldt zowel op strafrechtelijk als op civielrechtelijk vlak. Wel wordt aanvaard dat voor de persoonlijke burgerlijke verbintenissen van de Koning, de intendant van de civiele lijst kan worden gedagvaard;
- de *civiele lijst*: deze omvat het geheel van financiële middelen die ter beschikking van de Koning worden gesteld om zijn functie te kunnen uitoefenen. Deze wordt voor de duur van een regering van de Koning vastgesteld (art. 77);
- tenslotte beschikt de Koning over een eigen *kabinet* om zijn taak te kunnen vervullen.

289. ‘De macht van de Koning’ betekent derhalve in het Belgisch grondwettelijk recht de aan de Koning, die samen handelt met de betrokken federale minister, toegekende bevoegdheid. De inhoud van de contacten tussen de Koning en zijn ministers mogen niet publiek gemaakt worden (dit geldt zowel voor de inhoud van de gesprekken, de wederzijdse standpunten als de vraag wie het initiatief voor een ontmoeting heeft genomen).

290. **Federale regering** — A. *Samenstelling*. De federale regering bestaat uit ten hoogste 15 ministers (art. 99 G.W.). Het aantal staatssecretarissen is niet bepaald. De eerste minister eventueel uitgezonderd, is de regering samengesteld uit een zelfde aantal Nederlandstalige en Franstalige ministers (paritaire samenstelling).

De *eerste minister* of premier is in feite het politiek staatshoofd, hij leidt de regering en zit de ministerraad voor. In zijn taak wordt hij bijgestaan door één of meerdere vice-premiers.

Een *minister* is in de regel belast met de leiding van één of meer departe-

¹ Deze regel geldt zowel voor het bekrachtigen van een door de Kamer aangenomen wet, het ondertekenen van een K.B., de beslissing of iemand in audiëntie ontvangen wordt, de tekst van officiële toespraken ...

menten. Hij is een volwaardig lid van de regering en dus lid van de ministerraad. In beginsel treedt een minister individueel op. Hiervan wordt afgeweken indien in de wet “een in ministerraad overlegd besluit” wordt vereist of indien het gaat over beslissingen die op het politiek leven een rechtstreekse weerslag hebben.

Een *staatssecretaris* is een onderminister, die wordt toegevoegd aan een minister en staat die onder diens gezag. Hij maakt geen deel uit van de ministerraad. Zijn handtekening heeft nochtans de draagkracht van een ministeriële handtekening.

In het Belgisch politiek bedrijf horen uitgebreide *ministeriële kabinetten*¹ tot een vast gebruik, een gebruik dat terecht door velen zwaar wordt bekritiseerd. Een ministerieel kabinet wil zeggen dat elke individuele minister het recht heeft zich te omringen met een staf van eigen medewerkers², die hij naar eigen inzicht benoemt en ontslaat.

De *ministerraad* is de vergadering van de eerste minister en zijn ministers. De *regeringsraad* is uitgebreider dan de ministerraad: ook de staatssecretarissen maken er deel van uit. Daarnaast zijn er ook ministeriële comités.

De *kroonraad*, die zeer uitzonderlijk samenkomt, is de vergadering van de voltallige regering onder het voorzitterschap van de Koning, aangevuld met de ministers van staat³.

291. **B. Vorming van de regering na verkiezingen.** Na elke verkiezing duidt de Koning, met het oog op de regeringsvorming, een *informatateur* aan in wiens opdracht hij verkennende gesprekken voert met het oog op de vorming van een regeringscoalitie. Eenmaal de Koning een betere kijk heeft verkregen op de politieke toestand door de inspanningen van zijn informatateur en de kans bestaat om een regering te vormen, die over een meerderheid beschikt, kan de Koning een *formateur* benoemen met opdracht daadwerkelijk een regering en een regeringsprogramma samen te stellen. Slaagt de formateur daarin, dan wordt hij in de regel door de Koning tot premier van die regering benoemd. De leden van de regering leggen de grondwettelijke eed af in handen van de Koning en moeten vervolgens de investituur van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vragen.

292. **C. Vorming van de regering na een motie van wantrouwen.** In geval van

¹ Onder een ministerieel kabinet kan verstaan worden het geheel van de persoonlijke medewerkers van een minister. Het kabinet omvat de kabinetschef, de kabinetssecretaris, de adviseurs, chauffeur, keukenpersoneel, Ze pakken allen uit en in met het komen en gaan van hun minister.

² Er zijn kabinetten waar 100 persoonlijke medewerkers van de minister zijn te werk gesteld.

³ De titel ‘minister van staat’ is een eretitel, toegekend bij K.B., aan verdienstelijke personen, vnl. ex-ministers.

een constructieve motie van wantrouwen is de Koning verplicht de voorgedragen kandidaat als eerste minister te aanvaarden. Deze, in 1993 ingevoerde bepaling, kreeg nog geen enkele toepassing.

293. **D. Politieke verantwoordelijkheid.** De regering is politiek verantwoordelijk tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers (art. 151 G.W.), d.w.z. dat een regering om aan de macht te kunnen blijven over een meerderheid in de Kamer moet beschikken, zo niet dient zij ontslag te nemen.

De regering kan door de Kamer slechts ten val worden gebracht:

ofwel door een constructieve motie van wantrouwen, d.w.z. dat bij de motie van wantrouwen de naam van de nieuwe eerste minister wordt opgegeven. Door de aanvaarding van de motie van wantrouwen, dient de gewezen eerste minister de nieuwe aan de Koning voor te dragen (art. 99 G.W.);

ofwel na de verwerping van een motie van vertrouwen en de aanduiding van een opvolger eerste minister binnen de drie dagen.

294. **E. Ministeriële strafrechtelijke aansprakelijkheid.** Art. 103 G.W. regelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers en is verder uitgewerkt in de wet van 25 juni 1998.

De bijzondere strafrechtelijke regeling voor de ministers is enkel van toepassing voor misdrijven die de ministers hebben begaan tijdens de uitoefening van hun ambt of voor misdrijven die ze hebben gepleegd buiten de uitoefening van hun ambt, indien ze berecht worden tijdens hun ambtstermijn. Het onderzoek geschiedt op het niveau van het hof van beroep, dat ook instaat voor de berechting. Het onderzoek kan door het O.M. volledig onafhankelijk worden gevoerd. Enkel wanneer het O.M. beslist om te vervolgen is de toestemming van de Kamer vereist.

295. **Federale administratie** — In de regel leidt elke minister een departement, vroeger ministerie genoemd, de eerste minister uitgezonderd. Het is dit ministerie dat instaat voor een bepaalde taak. Het bestaat uit de ambtenaren en wordt geleid door een secretaris-generaal. Deze ambtenaren ressorteren onder het specifiek ambtelijk statuut wat aanwerving, loon, tuchtregeling en uitdiensttreding betreft.

Het kabinet van de minister daarentegen is personeel dat door de minister zelf wordt aangeworven en dat samen met hem verdwijnt. Deze medewerkers vallen onder de algemene arbeidswetgeving voor tijdelijke, contractuele medewerkers.

Het Copernicusplan had tot doel deze volledige administratie om te bouwen en te moderniseren:

- a. door het afschaffen van de ministeriële kabinetten;
- b. een nieuwe naamgeving m.n. Federale Overheidsdienst (FOD); deze wordt prestatiegericht omgebouwd en zal geleid worden door tijdelijk aangestelden

(mandaatsysteem).

296. **Bevoegdheden uitvoerende macht** — In tegenstelling met de federale wetgevende macht is de bevoegdheid van de federale uitvoerende macht een *toegewezen* bevoegdheid, ofwel rechtstreeks door de Grondwet (art. 108 G.W. en volg.), ofwel door de wet (art. 105 G.W.).

Aangezien de Koning niet alleen het hoofd van de federale uitvoerende macht is maar ook een tak van de federale wetgevende macht vormt, heeft hij bevoegdheden die met beide functies verband houden.

297. Tot de bevoegdheid van de Koning als tak van de uitvoerende macht behoren: de afkondiging van de wetten; de uitvoering van de wetten bij K.B.; het verlenen van genade; de buitenlandse betrekkingen, w.o. het sluiten van verdragen voor de materies die tot de federale bevoegdheden behoren. De Koning beschikt daarenboven over een zelfstandig verordenende bevoegdheid op het vlak van de interne inrichting van het rijksbestuur en de inwendige handhaving van orde en veiligheid.

298. Tot de bevoegdheid van de Koning als tak van de wetgevende macht behoren: het wetgevend initiatief; het parlement bijeenroepen en in sommige gevallen ontbinden en de wet bekrachtigen.

Afdeling 7. Arbitragehof

X., De invloed van de arresten van het Arbitragehof op het parlementair werk, Uitgave van de juridische dienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2001, 60 p.

299. **Functie** — Met de defederalisering van België ontstond er behoefte aan een constitutioneel hof, d.w.z. een hoog rechtscollege dat toezicht moet houden op de bevoegdheidsuitoefening van de federale staat en de deelstaten. Sinds de bevoegdheidsuitbreiding van het Hof door de Bijz. W. 9 maart 2003 is het Arbitragehof een volwaardig Constitutioneel Hof geworden en zou het wenselijk zijn om zijn naam aan te passen.

Oorspronkelijk was deze bevoegdheid aan de Raad van State toegekend¹. Thans is dit de taak van het Arbitragehof (art. 142 G.W.). Het Arbitragehof is als het ware de waakhond van de wetgevende machten.

300. **Taak** — Het Arbitragehof heeft een dubbele taak: het oplossen van bevoegdheidsconflicten en de toetsing van de wetten aan bepaalde artikelen

¹ De Afdeling Bevoegdheidsconflicten van de Raad van State heeft nooit gefunctioneerd.

van de Grondwet.

301. **A. Bevoegdheidsconflicten.** De eerste taak van het Arbitragehof is het oplossen van bevoegdheidsconflicten tussen wetten, decreten en ordonnanties. Het Hof kan een bevoegdheidsoverschrijding vaststellen en de desbetreffende akte of onderdeel ervan nietig verklaren. Een dergelijk arrest wordt in het *B.S.* gepubliceerd en heeft werking tegenover iedereen en niet enkel tegenover de procespartijen (*erga omnes*).

302. **B. Toetsing.** Een tweede taak van het Hof is de toetsing van de wetten, decreten en ordonnanties aan alle bepalingen van Titel II van de Grondwet, zijnde de grondrechten en vrijheden. Ook hier kan het Hof de strijdige wet, decreet of ordonnantie vernietigen. Ook deze vernietiging wordt in het *B.S.* bekendgemaakt en heeft werking *erga omnes*.

303. **Hoofdeis - prejudicieel geschil** — Het Arbitragehof kan zijn taak op twee wijzen uitoefenen: de zaak kan zijn ingeleid als hoofdeis of ingeleid zijn als een prejudicieel geschil.

Als *hoofdeis* wordt een zaak rechtstreeks aangebracht met de vraag tot vernietiging van een bepaalde wetskrachtige bepaling. In de regel moet dit verzoek worden ingeleid binnen de 6 maanden na de publicatie van de betwiste wetskrachtige bepaling.

Bij wijze van *prejudiciële geschil* is de situatie de volgende. Tijdens een conflict voor de gewone rechter werpt één van de partijen hetzij een onbevoegdheid, hetzij een toetsing op. De rechter stelt dan een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof over dat onderdeel. Het Arbitragehof deelt zijn uitspraak mee aan de rechter die de vraag stelde. Deze rechter is door deze uitspraak gebonden.

304. **Samenstelling** — Het Arbitragehof is samengesteld uit 12 rechters op basis van een dubbele pariteit: 6 Nederlandstalige en 6 Franstalige, en per taalgroep evenveel van juridische als van politieke signatuur.

Ze worden voor het leven benoemd door de Koning op beurtelings voordracht van de Senaat en de Kamer.

Elke taalgroep kiest zijn voorzitter.

Het Hof wordt beurtelings voor een termijn van één jaar voorgezeten door de Nederlandstalige en de Franstalige voorzitter.

Het Hof houdt zitting met 7 rechters: drie Nederlandstalige, drie Franstalige en de voorzitter.

Afdeling 8. Raad van State

X., Vijftig jaar Raad van State, Liber memorialis, Mys & Breesch

1999, 460 p.

305. **Instelling** — De Raad van State¹ werd op 23 december 1946 bij wet opgericht als hoogste administratief rechtscollege. De Raad is in een relatief korte periode erin geslaagd een sterke rechtsbescherming van de burger in werkelijkheid om te zetten. De Raad van State is als het ware de waakhond van de uitvoerende macht (art. 160 G.W.)

306. **Bevoegdheid** — De Raad heeft een dubbele bevoegdheid, die door afzonderlijke afdelingen worden waargenomen: de Afdeling Wetgeving en de Afdeling Administratie. De Afdeling Wetgeving verleent adviezen, die niet bindend zijn. De Afdeling Administratie verleent arresten, dit zijn rechterlijke uitspraken, die uitvoerbaar zijn zoals alle andere rechterlijke uitspraken.

307. **A. Afdeling Wetgeving.** De Afdeling Wetgeving verstrekt adviezen over de wetsontwerpen, over de ontwerpen van decreten en ordonnanties en over de ontwerpen van reglementaire besluiten van de federale en de deelstatelijke uitvoerende macht. De Raad moet soms ook adviezen verstrekken over voorstellen van wet, decreet of ordonnantie.

[1] De federale ministers en de ministers van de deelregeringen zijn verplicht advies te vragen over elk voorontwerp van wet of decreet, behalve voor de begrotingswetten.

[2] De federale ministers en de ministers van de deelregering zijn verplicht het advies van de Raad van State te vragen m.b.t. tot alle ontwerpen van reglementaire beschikkingen, behalve ingeval van dringende noodzakelijkheid.

Het niet vragen van deze adviezen is een verzuim van een substantiële vormvereiste. De niet-naleving van deze vormvereiste kan tot nietigverklaring leiden wegens vormverzuim.

[3] De voorzitters van de wetgevende lichamen zijn in bepaalde gevallen verplicht het advies te vragen m.b.t. voorstellen.

308. **B. Afdeling Administratie.** De Afdeling Administratie is het hoogste administratief rechtscollege in België. Dit college heeft een viervoudige bevoegdheid:

– vernietiging van administratieve rechtshandelingen, zoals een K.B., op grond van onbevoegdheid, vormverzuim, machtsoverschrijding of machtsafwendings. De nietigverklaring moet gevraagd worden binnen de 60 dagen na publicatie of kennisgeving (art. 14 § 1 R.v.St.);

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/>

- cassatierechter: dan treedt de Raad op zoals het Hof van Cassatie: hij treedt niet in de beoordeling van de feiten, maar gaat na of de wet correct werd toegepast en de vormvoorschriften werden nageleefd door de lagere administratieve rechter. In dit geval is het rechtscollege waarnaar de Raad de zaak verwijst gebonden door de beslissing van de Raad (art. 14 § 2 R.v.St.);
- hoogste feitelijke rechter: dan treedt de Raad op als rechter ten gronde bijv. in geval van hoger beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie inzake gemeenteraadsverkiezing;
- voor de toekenning van vergoeding wegens buitengewone schade (art. 11 R.v.St.).

309. De impact van de arresten van de Raad werd aanzienlijk verhoogd doordat aan de Raad een aantal bijkomende proceduremiddelen ter beschikking werden gesteld:

- de schorsingsbevoegdheid van de Raad: in afwachting van zijn uitspraak over een nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling, kan de Raad de werking van die administratieve rechtshandeling schorsen (art. 17). In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kan de schorsing bij voorraad worden bevolen;
- de dwangsom (art. 36).

310. **Samenstelling** — De samenstelling van de Raad ziet er als volgt uit: staatsraden, een auditoraat, een coördinatiebureau en een griffie.

De Raad telt 44 leden: één eerste voorzitter, één voorzitter, 12 kamervoorzitters en 30 staatsraden. Ze worden voor het leven door de Koning benoemd.

Het auditoraat bestaat uit 60 leden: een auditeur-generaal, een adjunct-auditeur-generaal, 12 eerste auditeurs-afdelingshoofden en 46 eerste-auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs.

Aan de Raad is een beheerder verbonden.

Afdeling 9. Rekenhof

311. Het Rekenhof, opgericht door art. 180 G.W. en uitgewerkt in de wet van 21 oktober 1846, sluit rechtstreeks aan bij de wetgevende macht. De leden¹ worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor een hernieuwbare termijn van 6 jaar.

Dit hoge college heeft tot taak de controle op de openbare financiën vorm te geven met het oog op de voorlichting en de informatie van het parlement. Hiertoe beschikt het Hof over een administratieve bevoegdheid (verlenen van visum, het jaarlijks publiceren van zijn opmerkingen, het zgn. blunderboek...)

¹ In het jaar 2001 werkten 650 personen in deze instelling.

en een jurisdictionele bevoegdheid (bijv. door in eindarresten de rekeningen van de rekenplichtigen vast stellen, ...).

Het Rekenhof heeft een vijftal opdrachten: [1] het oefent de financiële controle uit over de federale en de deelstatelijke rekeningen. Het onderzoekt de juistheid en de betrouwbaarheid; [2] het controleert de wettelijkheid van inkomsten en uitgaven. Stemmen inkomsten en uitgaven overeen met de begrotingswetten? [3] het onderzoekt de doelmatigheid van de aanwending van de overheidsmiddelen. Werden de middelen goed, efficiënt en zuinig aangewend? [4] het informeert de verschillende parlementen en [5] stelt in arresten de rekeningen van de rekenplichtigen vast.

HOOFDSTUK II. De deelstaten

Afdeling 1. Gemeenschappen & Gewesten

312. **Gemeenschap - Gewest** — *A. Ontstaan.* Sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw hebben de spanningen tussen het Nederlandssprekend en het Franssprekend gedeelte van België tot zeer acute politieke problemen geleid. België was immers een eenheidsstaat met drie bevolkingsgroepen: Vlamingen, Walen en Duitssprekenden. Hoewel de vraag naar meer autonomie op een gegeven ogenblik zowel aan Waalse als aan Vlaamse zijde aanwezig was, was het vinden van een evenwichtige oplossing niet eenvoudig. Vlaanderen staat voor ongeveer 60% van de bevolking tegen 40% Walen.

Een eerste stap werd gezet in de jaren 1970 met de toekenning van de culturele autonomie. In de jaren '80 wordt België reëel een federale staat: de wetgevende en de uitvoerende macht worden verdeeld tussen de federale overheid en de deelgebieden. In 1990 wordt aan de deelgebieden een aanzienlijke bevoegdheidsuitbreiding toegekend met de daarbij horende geldmiddelen. Bij de grondwetswijziging van 1993 werd deze hervorming als het ware voltooid.

Thans zijn zowel de wetgevende als de uitvoerende macht gedefederaliseerd, d.w.z. dat er twee wetgevende en twee uitvoerende machten zijn: één op federaal niveau en één op niveau van de deelgebieden. De wetten en decreten, ongeacht op welk niveau ze tot stand komen, hebben gelijke rechtskracht.

313. **B. Gemeenschap en Gewest.** Op deelstaatniveau zijn er twee entiteiten: de Gemeenschap en het Gewest; de ene heeft betrekking op personen, de andere op grondgebied.

De aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest verbonden instellingen zijn gefuseerd, d.w.z. dat de respectieve bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten door dezelfde organen worden uitgeoefend; een dergelijke fusie vond niet plaats langs Franstalige kant.

In art. 138 G.W. wordt voorzien in de mogelijkheid dat het Waalse Gewest bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Deze overdracht werd geregeld bij de decreten van 5 juli 1993.

De deelstatelijke parlementen worden verkozen voor een periode van 5 jaar. De verkiezingen vallen in beginsel samen met deze voor het Europees Parlement.

Sinds de grondwetsherziening van 1993 kan men stellen dat de deelgebieden over constitutioneel autonome organen beschikken: ze richten zelf hun werking, verkiezing, enz. in.

314. **C. Ingewikkeld.** Het leidt geen twijfel dat een federale staatsstructuur van nature ingewikkelder is dan een unitaire staatsstructuur.

Er zijn verschillende redenen aan te duiden waarom deze materie zo ingewikkeld is geworden:

[1] wetgevingstechnisch. De staats hervorming werd tot stand gebracht enerzijds door herhaalde in de tijd gespreide grondwetswijzigingen¹ en anderzijds door verschillende wetten, los van de Grondwet:

Bijzondere wet tot hervorming der instellingen	8 augustus 1980
Gewone wet tot hervorming der instellingen	9 augustus 1980
Wet tot hervorming der instellingen van de Duitstalige gemeenschap	31 december 1983
Bijzondere wet der Brusselse instellingen	12 januari 1989
Bijzondere wet op de financiering van de gemeenschappen en gewesten	16 januari 1989
Bijzondere wet tot vervolmaking van de federale staatsstructuur	16 juli 1993
Gewone wet tot vervolmaking van de federale staatsstructuur	16 juli 1993
Bijzondere wet tot vervolmaking van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving m.b.t. de gemeenschappen en gewesten	16 juli 1993

[2] de starheid van de procedure tot wijziging van de Grondwet heeft soms aanleiding gegeven tot het uitwerken van wetgevingshoogstandjes;

[3] inhoudelijk heeft men tenslotte vaak bijna onverzoenlijke standpunten moeten verzoenen, hetgeen onvermijdelijk vage compromissen voortbracht².

315. **D. Geen uniforme deelstaten.** Eén van de kenmerken van het Belgisch federalisme is dat de deelstaten niet uniform zijn. Een gebruikelijke federale structuur bestaat uit:

- één federaal gezag

- meerdere deelstaten, die allen uniform zijn. Zo hebben de staten Ohio en New Mexico in de USA dezelfde juridische grondslag en dezelfde bevoegd-

¹ Alleen reeds de grondwetswijziging van mei 1993 bevatte 40 wijzigingen.

² Het verzet van de Vlamingen tegen een federalisme met drie evenwaardige partijen, de eis van solidariteit van Wallonië, de eis van taal-territorialiteit van de Vlamingen, ...

heden.

In België liggen de kaarten anders: er zijn twee deelstatelijke entiteiten voor Vlaanderen en Wallonië, m.n. één voor de gemeenschap en één voor het gewest. Ze hebben elk hun eigen organen, bevoegdheden en machtsteritorium. Voor Vlaanderen zijn deze verschillende organen gefuseerd. Langs de zijde van Wallonië is dit niet het geval: de Franse gemeenschap en het Waalse gewest hebben van elkaar onderscheiden organen en bevoegdheden.

Op wetgevend gebied kunnen deze verschillende deelstaten allen decreten maken. Elk decreet moet nochtans vermelden over welke bevoegdheid het gaat; dit gebeurt gebruikelijk in het artikel 1 (art. 38 en 127 BWHI regelt de gemeenschapsbevoegdheden en de art. 39 en 134 BWHI de gewestbevoegdheden).

316. Vlaamse gemeenschap en Vlaams gewest — Het Vlaams parlement¹ en de Vlaamse regering oefenen de bevoegdheden uit van het Vlaams gewest én de Vlaamse gemeenschap. Ze oefenen m.a.w. twee bevoegdheden uit: de gemeenschapsbevoegdheden (ook Vlaamse instellingen in Brussel) en de gewestbevoegdheden, zonder dat men kan stellen dat gemeenschap en gewest zouden versmolten zijn.

317. A. Vlaams parlement. Het Vlaams parlement bestaat uit 124 leden, waarvan 118 rechtstreeks verkozen en, voor de gemeenschapsaangelegenheden, aangevuld met 6 Nederlandstalige leden uit de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Het Parlement oefent zijn bevoegdheden uit bij middel van decreet. Een decreet is op deelstatelijk niveau te vergelijken met een wet op federaal niveau. Een ontwerp of voorstel van decreet moet in het Parlement met volstrekte meerderheid worden goedgekeurd en door de Vlaamse regering worden bekrachtigd, afgekondigd en in het *B.S.* bekendgemaakt.

De werking van het Vlaams parlement is in grote mate te vergelijken met de werking van de Kamer of de Senaat.

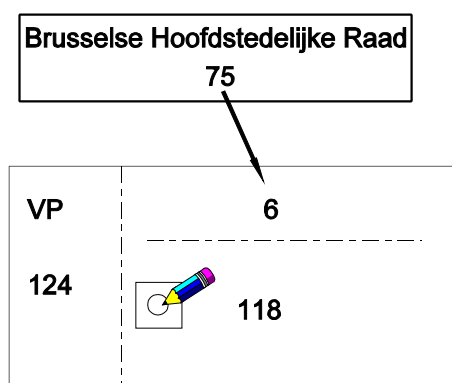
De leden van het Parlement kunnen deze functie niet combineren met de hoedanigheid van lid van de federale Kamer of (rechtstreeks verkozen) senator.

De leden van het Vlaams parlement genieten dezelfde onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid als de leden van het federaal parlement.

Het Vlaams parlement is evenwel een legislatuurparlement, d.w.z. dat de leden verkozen worden voor een periode van 5 jaar en dat het Vlaams parlement tijdens deze periode van 5 jaar niet kan ontbonden worden (deze

¹ Bij bijzonder decreet Vlaams parlement van 2 april 1996 wordt de benaming Vlaamse raad vervangen door Vlaams parlement.

situatie is te vergelijken met een gemeenteraad die voor een periode van 6 jaar is verkozen en evenmin kan worden ontbonden).



318. **B. Vlaamse regering.** De Vlaamse regering heeft op het niveau van de deelstaat een vergelijkbare bevoegdheid als de federale regering op federaal niveau.

De Vlaamse regering wordt gevormd binnen de meerderheid van het Vlaams parlement en legt de eed af in handen van de voorzitter van het Vlaams parlement. De Vlaamse regering wordt geleid door een minister-president, die de eed aflegt in handen van de Koning. Thans bestaat de regering uit maximum 11 leden. De Vlaamse gemeenschap heeft de bevoegdheid dit maximum aantal regeringsleden te wijzigen.

In tegenstelling met de federale regering is een deelregering een collegiaal orgaan: de beslissingen komen via het beginsel van de consensus tot stand.

Naast de eigenlijke Vlaamse ministers kunnen er ook gewestelijke staatssecretarissen benoemd worden.

De Vlaamse regering kan door het Vlaams parlement slechts door een constructieve motie van wantrouwen ten val worden gebracht. Dit betekent dat een motie van wantrouwen pas kan aanvaard worden door meteen een nieuwe samenstelling van de regering goed te keuren. Dit noemt men het beginsel van de wisselmeerderheid.

319. **C. Vlaamse administratie.** Bij de start van de Vlaamse administratie werd ten einde de communicatie binnen de administratie te optimaliseren gekozen voor de formule van één ministerie, het “Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap”, met 6 departementen: 4 verticale en 2 horizontale.

De 4 verticale departementen waren [1] het departement onderwijs, [2] het departement welzijn, volksgezondheid & cultuur, [3] het departement economie, werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden en [4] het departement leefmilieu en infrastructuur.

De twee horizontale departementen zijn [1] het departement coördinatie & algemene zaken en [2] het departement financiën. Daarenboven zijn er verschillende Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen (VOI).

320. Bij Decr. VI. Parl. van [11 juli 2003] werden de grondslagen uitgezet van een nieuw bestuurlijk beleid.

Volgende algemene beginselen liggen aan de grondslag van dit toch wel revolutionair decreet:

1. primordialiteit van de politiek, wat de politieke verantwoordelijkheid impliceert voor de beleidsbepaling, en
2. het deugdelijk bestuur.

De omzetting van deze beginselen in een werkzaam model leidt tot een nieuw organisatiemodel van de administratie.

Het toekomstige organisatiemodel zal er wezenlijk anders uitzien.

A. Het basisconcept van het organisatiemodel gaat uit van samenstellen van homogene beleidsdomeinen. De regering denkt op dit ogenblik denkt aan 13 homogene beleidsdomeinen (bijv. diensten van de minister-president; financiën en begroting; onderwijs en vorming, ...). Aan deze autonome beleidsdomeinen wordt een één- op-één-relatie gekoppeld: ministerieel niveau/administratieve organisatie. Voor elk homogeen beleidsdomein wordt er derhalve één minister bevoegd en alle administratieve entiteiten die deel uitmaken van dit beleidsdomein horen onder die minister thuis. Eén homogeen beleidsdomein, één Vlaams ministerie.

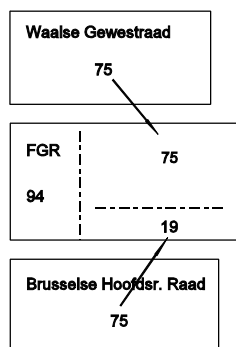
B. Elk Vlaams ministerie bestaat uit het departement en uit één of meerdere 'intern verzelfstandigde agentschappen' (IVA) en één of meerdere 'extern verzelfstandigde agentschappen' (EVA). Het departement en, in de regel, de IVA's hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid. EVA's hebben dit in de regel wel.

C. De bevoegdheidsverdeling tussen het departement langs de ene kant en de IVA's en EVA's langs de andere kant bestaat erin dat het departement instaat voor de beleidsontwikkeling en de IVA's en EVA's voor de beleidsuitvoering. De eersten doen het onder de rechtstreekse bevoegdheid van de minister, de andere op een meer zelfstandige wijze, via de vastlegging van de basistaken in beheersovereenkomsten. Dit alles is een vorm van 'verzelfstandiging', categorisering genoemd.

321. **Waals gewest** — De Waalse gewestraad en de Waalse gewestregering oefenen de bevoegdheden uit van het Waals gewest.

De Waalse gewestraad bestaat uit 75 rechtstreeks verkozen leden.

De Waalse gewestregering bestaat thans uit maximum 7 leden. Dit maximum kan bij decreet gewijzigd worden.



322. **Franse gemeenschap** — De Franse gemeenschapsraad en de Franse gemeenschapsregering oefenen de bevoegdheden uit m.b.t. gemeenschapsaangelegenheden.

De Franse gemeenschapsraad bestaat uit 94 leden, waarvan de 75 rechtstreeks verkozen leden van de Waalse gewestraad, aangevuld met 19 Frans-talige leden van de Brusselse hoofdstedelijk raad.

De Franse gemeenschapsregering bestaat uit maximum 4 leden. Ook hier kan het maximum bij decreet gewijzigd worden.

323. **Duitstalige gemeenschap** — De Raad van de Duitstalige gemeenschap en de Duitse gemeenschapsregering nemen de belangen van de Duitstalige gemeenschap waar. De Raad van de Duitstalige gemeenschap bestaat uit 25 rechtstreeks verkozen leden en de Duitstalige gemeenschapsregering bestaat uit 3 leden.

324. **Brussels hoofdstedelijk gewest**¹ — *A. Algemene situatie.* De werking van de Brusselse instellingen is veel complexer dan deze van de andere deelstaten. Omdat men het aantal politieke mandaten niet wilde opvoeren, zijn het steeds dezelfde verkozenen die in verschillende hoedanigheden het hoofdstedelijk gebied rond Brussel besturen (zelfde personen, ander petje).

De verschillende terreinen waarop de Brusselse politieke mandatarissen actief zijn, betreffen: de gewestelijke bevoegdheden; gemeenschapsbevoegdheden; agglomeratiebevoegdheden en de provinciale bevoegdheden.

325. **B. De gewestorganen.** Het Brussels hoofdstedelijk gewest is een

¹ André ALEN, "Het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en zijn instellingen", *T.B.P.* 1989, 491-494 en Paul VAN ORSHOVEN, "Brussel anno 1989 [...]", *R.W.* 1989-90, 449-466.

autonome deelstaat zoals het Vlaams en het Waals gewest, met dezelfde bevoegdheden, waarvan het territorium definitief beperkt is tot Brussel-19¹.

Brussel beschikt hiervoor over een Raad en een regering.

De Brusselse hoofdstedelijke raad bestaat uit 75 rechtstreeks verkozen leden op taal-gesplitste lijsten².

In tegenstelling met het Vlaams parlement en de Waalse gewestraad kan de Brusselse hoofdstedelijke raad geen decreten uitvaardigen, maar wel ordonnanties. Deze ordonnanties hebben dezelfde kracht van wet als de decreten. Het belangrijkste verschil houdt verband met de toetsing door de gewone rechter³.

De Brusselse regering bestaat uit ten hoogste 5 leden: 1 voorzitter, 2 Nederlandstaligen en 2 Franstaligen. Op voorstel van de regering kan de Raad drie gewestelijke staatssecretarissen aanduiden: minstens één moet uit de minst talrijke taalgroep komen. Ten aanzien van de Brusselse regering geldt ook het systeem van de constructieve motie van wantrouwen (art. 63 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen).

De gemeenschapsorganen. Dezelfde organen, anders samengesteld, zijn eveneens belast met de gemeenschapsaangelegenheden. Ze krijgen dan een andere naam:

a. voor de gemeenschapsaangelegenheden van de Vlaamse gemeenschap:

- de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC): dit college bestaat uit de Nederlandse taalgroep van de Raad

- het College: de Nederlandstaligen van de regering en de gewestelijke staatssecretarissen van dezelfde taalgroep.

b. voor de gemeenschapsaangelegenheden van de Franse gemeenschap, zijn dezelfde organen opgericht: de Franse Gemeenschapscommissie (FGC) en het College.

c. voor de gemeenschapsaangelegenheden die gemeen zijn aan beide gemeenschappen (de gemaande bicommunautaire materies), zijn volgende organen opgericht:

- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) bestaande uit de

¹ Brussel-19 is ca 162 km² groot en telt 960.000 inwoners. Het omvat volgende gemeenten: Anderlecht, Brussel, Elsene, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, St.-Agatha-Berchem, St.-Gillis, St.-Jans-Molebeke, St.-Joost-ten-Node, St.-Lambrechts-Woluwe, St.-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst en Watermaal-Bosvoorde.

² De verhouding Franstaligen-Nederlandstaligen evolueert als volgt

de verkiezingen van 1989: 64 Fr / 11 Ned.

de verkiezingen van 1995: 65 Fr / 10 Ned

de verkiezingen van 1999: 64 Fr / 11 Ned

³ De juridische grond voor de verruimde toetsingsmogelijkheden is te vinden in art. 9 Brusselwet, dat zegt dat de rechters enkel de overeenstemming mogen nagaan van een ordonnantie met de grondwet en met de Brusselwet, voor zover het Arbitragehof niet bevoegd is, en dat de sanctie de niet-toepassing door de rechter is.

VGC en de FGC

- het Verenigd College, bestaande uit de beide colleges.

326. **C. Gewestelijke bevoegdheden.** Voor het Brussels gewest gelden in de regel dezelfde bevoegdheden dan voor de andere gewesten (art. 38 BWBI). De hierboven beschreven organen m.n. de Brusselse hoofdstedelijke raad en de Brusselse regering zijn volwaardige deelstatelijke overheden, doch ze zijn enkel belast (bevoegd) voor de gewestelijke aangelegenheden.

327. **D. Gemeenschapsbevoegdheden — I. Cultuur en Onderwijs.** De gemeenschapscommissies oefenen op het grondgebied van Brussel-hoofdstad als het ware de culturele en onderwijsbevoegdheden uit van de Vlaamse en de Franse gemeenschap.

Zaken van gemeenschappelijk belang vallen binnen de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Vlaamse, Franse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie oefenen hun bevoegdheid uit door middel van besluiten en verordeningen die geen wetskrachtige waarde hebben¹.

328. **II. Bi-persoonsgebonden bevoegdheden.** Tenslotte werden de bi-persoonsgebonden bevoegdheden krachtens art. 135 G.W. aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) toevertrouwd. De bi-persoonsgebonden bevoegdheden omvatten de instellingen die op het vlak van de persoonsgebonden materies niet uitsluitend tot de bevoegdheid van de Vlaamse of van de Franse gemeenschap behoren.

In deze bevoegdheidsuitoefening kan men spreken van een reële vierde Gemeenschap. Op dit gebied kan de GGC wetskrachtige bepalingen m.n. ordonnanties uitvaardigen. Deze hebben dezelfde rechtskracht als de ordonnanties van het Brussels hoofdstedelijk gewest.

329. **E. Agglomeratiebevoegdheden.** De agglomeratiebevoegdheden² werden toevertrouwd aan dezelfde organen (art. 48 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen) die de gewestbevoegdheden uitoefenen. Indien de Raad en de Regering beslissingen nemen i.v.m. de agglomeratie zijn dit gewone verordeningen die geen kracht van wet hebben.

330. **F. Provinciale bevoegdheden.** Door de splitsing van de provincie Brabant in Vlaams-Brabant en Waals-Brabant, dreigde het gebied Brus-

¹ De Franse Gemeenschapscommissie vaardigt decreten uit in de gevallen waarin de Franse Gemeenschap bevoegdheden heeft overgeheveld naar enerzijds het Waalse Gewest en anderzijds de Franse Gemeenschapscommissie.

² Het betreft hoofdzakelijk huisvuilophaling en openbaar vervoer.

sel-hoofdstad in een provinciaal vacuüm te vervallen. Art. 163 G.W. heeft de bestuursstructuur niet nutteloos willen verzwaren door hiervoor een aparte provincie op te richten.

De provinciale bevoegdheden worden uitgeoefend door de Brusselse instellingen. Gaat het om culturele, onderwijs- of persoonsgebonden aangelegenheden, dan worden deze bevoegdheden uitgeoefend door de Vlaamse, de Franse of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Alle andere provinciale bevoegdheden worden uitgeoefend door de organen van het Brussels hoofdstedelijk gewest.

De besluiten van deze organen zijn verordeningen en geen wetskrachtige bepalingen.

Het administratief arrondissement Brussel heeft wel een gouverneur en een vice-gouverneur (art. 5 Prov. W.)

331. Asymmetrie — Onder het begrip asymmetrie bij de federalisering in België wordt verstaan dat de ontwikkeling van de instellingen en hun bevoegdheden langs Vlaamse en Waalse kant niet parallel zijn:

a. wat de organen betreft worden voor Vlaanderen de bevoegdheden van de gemeenschap en van het gewest door dezelfde organen waargenomen. Het Vlaams parlement is nochtans verschillend samengesteld naar gelang het gaat om gemeenschaps- of over gewestmateries;

b. ingevolge de G.W.-herziening van 1993 kan de Franse gemeenschap een deel van haar bevoegdheid overdragen aan de Waalse gewestelijke instellingen. Deze overdracht werd geregeld bij de decreten van 5 juli 1993.

Afdeling 2. Bevoegdheid federatie-deelstaten

332. Bevoegdheidsverdeling — Aan de *gemeenschappen* zijn volgende bevoegdheden toegewezen: de cultuur in de brede betekenis van het woord: musea, theater, sport, ...; de persoonsgebonden aangelegenheden: bijv. bijstand aan ouderen; onderwijs; het taalgebruik¹ en de samenwerking tussen de gemeenschappen.

Sinds de grondwetswijziging van 1993 zijn hierbij gekomen: het wetenschappelijk onderzoek en het maatschappelijk welzijn².

333. Aan de *gewesten* zijn volgende bevoegdheden toegekend: de ruimtelijke ordening; het milieu; de energie; de ondergeschikte besturen; de economie en de openbare werken.

¹ Behalve in gerechtszaken.

² Behalve: het leefloon, het federaal minimum, de terugbetaling door particulieren van goten steun, ...

Sinds de G.W.-wijziging van 1993 zijn hierbij gekomen: de intergemeentelijke samenwerking en interprovinciales, leefmilieu en waterbeleid¹, landbouw, uitvoer, toerisme, ...

Sinds de Lambermontakkoorden zijn ook het provincierecht, het gemeenterecht, het toezicht op de kerkfabrieken en de begraafplaatsen overgedragen aan de gewesten.

334. Buitenlands beleid — Eén van de meest opvallende en ook meest betwiste wijzigingen betreft de participatie van de deelstaten aan het volkenrecht. Zo is het in het volkenrecht gebruikelijk dat alleen de federatie volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft². Thans hebben de drie grote deelstaten ook een beperkte volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid.

a. De federale regering blijft belast met de leiding van de buitenlandse betrekkingen. Dit is het geval voor de erkenning van staten, de diplomatieke aangelegenheden enz. De federale regering staat in voor de coherentie van het buitenlands beleid.

b. De federale regering staat in voor de buitenlandse veiligheid.

c. De bevoegdheid voor het sluiten van verdragen is als volgt geregeld: de federale overheid sluit de verdragen die betrekking hebben op haar bevoegdheidsdomein en de deelstaten sluiten de verdragen m.b.t. de materies die tot hun bevoegdheid behoren.

Gelet op de coördinerende taak van de federale regering zijn volgende regels ingevoerd³:

– de deelstaten informeren de federale regering voorafgaand;

– de federale regering heeft schorsingsbevoegdheid;

– art. 169 G.W. voorziet in een substitutierecht van de federale overheid in de bevoegdheid van de deelgebieden, indien deze in gebreke blijven hun verplichtingen na te komen;

– problemen kunnen voorgelegd worden aan de Conferentie voor Buitenlandse Betrekkingen.

d. Wat de deelstatelijke bevoegdheden betreft moet de federale overheid in beginsel voor internationale rechtscolleges optreden op verzoek van de deelstaat (art. 81 § 3, 3 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen).

335. Fiscale bevoegdheid — M.b.t. de fiscale bevoegdheid van de gewesten zijn er geen specifieke problemen: een duidelijke territorium-afbakening

¹ Bijv. de sectorale normen.

² De deelstaten hebben volkenrechtelijk slechts een onvolledige rechtspersoonlijkheid: zij kunnen bijv. niet optreden voor internationale rechtscolleges, kunnen niet aansprakelijk gesteld worden, ...

³ Twee wetten van 5 mei 1993, een bijzondere en een gewone, betreffende de internationale betrekkingen van de gemeenschappen en gewesten regelen deze materie verder.

bestaat. Ook de Gemeenschappen hebben een fiscale bevoegdheid, alleen is deze niet operationeel, daar bijv. de toepassing ervan in Brussel een keuze van elke Brusselaar tot één van de twee gemeenschappen zou veronderstellen.

336. Impliciete bevoegdheden — Met impliciete bevoegdheid wordt bedoeld: de bevoegdheid die de Gemeenschappen en Gewesten hebben om een aangelegenheid waarin ze normaal niet bevoegd zijn toch te regelen. De deelstaten kunnen enkel van deze bevoegdheid gebruik maken voor zover de aangelegenheid zeer sterk verbonden is met een aangelegenheid waarvoor ze wel bevoegd zijn. De bevoegdheidsoverschrijding dient m.a.w. noodzakelijk te zijn, wil de deelstaat zijn eigen bevoegdheden op een zinvolle manier invullen.

337. Vóór de wijzigingen ingevolge de Sint-Michielsakkoorden was de rechtspraak van het Arbitragehof zo gevestigd dat op basis van art. 19 B.W.H.I. aan de gemeenschappen en gewesten elke normering verboden werd op het domein dat exclusief aan de federale wetgever was voorbehouden.

Ter verruiming van deze mogelijkheid werden art. 10 en 19 B.W.H.I. gewijzigd: de impliciete bevoegdheden kunnen voortaan ook uitgeoefend worden op grondwettelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden. De gevolgen hiervan zullen pas kunnen beoordeeld worden zodra het Arbitragehof hieromtrent een duidelijke interpretatie geeft.

338. Residuaire bevoegdheden — Residuaire bevoegdheid of restbevoegdheid betekent die bevoegdheid waarvoor niet in een expliciete regeling voorzien is.

Deze bevoegdheid komt toe aan de deelstaten (art. 35 G.W.).

Deze bepaling zal slechts in werking treden nadat een grondwettelijke bepaling m.b.t. de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid is ingevoerd. Op dit ogenblik is het nog steeds de federale overheid die de residuaire bevoegdheid heeft.

Afdeling 3. Financiering

339. De financiering van de gewesten kan na de laatste verruiming ingevolge de Lambermontakkoorden als volgt samengevat worden:

- a. eigen niet-fiscale middelen: middelen die bekomen worden door eigen activiteiten;
- b. eigen fiscale ontvangsten: de gewestelijke belastingen: successierechten en registratierechten; openingstaksen; belasting op automatische ontspanningstoestellen; onroerende voorheffing, die sinds 1999 rechtstreeks wordt

geïnd;

c. samengevoegde belastingen: opcentiemen op de federale personenbelasting;

d. leningen;

e. onvoorwaardelijke dotaties: nationale solidariteitstegemoetkoming;

f. trekkingsrechten krachtens de jaarlijkse federale begrotingswetten.

340. De financiering van de gemeenschappen geschiedt als volgt:

a. eigen niet-fiscale middelen: middelen die bekomen worden door eigen activiteiten;

b. gedeelde belastingen: de belastingen worden bepaald en geïnd door de federale overheid en gelijk verdeeld over het grondgebied. Deze verdeling gebeurt deels verticaal (% van de totale opbrengsten) en deels horizontaal (in functie van de lokalisatie). Dit is het geval voor het kijk- en luistergeld, de personenbelastingen, de B.T.W.;

c. leningen;

d. voorwaardelijke dotatie bijv. voor buitenlandse studenten.

341. De financiering van de deelstaten kan als volgt gekenmerkt worden:

a. ze hebben een eigen volwaardig begrotingsrecht;

b. ze zijn financieel autonoom en beschikken over een eigen thesaurie;

c. ze volgen de federale overheid op, in die materies waarvoor ze bevoegdheid hebben, in activa en passiva¹.

Afdeling 4. Institutionele autonomie

342. Onder institutionele autonomie verstaat men dat de deelstaten zelf, zonder de federale overheid, hun eigen inrichting, organen, bevoegdheden, enz. kunnen regelen.

In beginsel worden deze aangelegenheden geregeld door een bijzondere wet en niet door de deelstaten zelf. Op deze regel zijn enkele uitzonderingen enkel voor de drie grote parlementen (dus niet voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, noch voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad).

¹ Behoudens de gestelde uitzonderingen: leningen, contracten met betrekking tot investeringen, enz.

HOOFDSTUK III.

Lokale instellingen

343. Het statuut van provincie en gemeente beantwoordt aan een bestuursniveau dat aangeduid wordt met de term *territoriale decentralisatie*, d.w.z. dat er een toegewezen bevoegdheid toekomt aan lokale gemeenschappen, die daardoor beschikken over hun eigen politieke organen. Deze politieke organen krijgen een eigen macht los van de centrale macht, een eigen vermogen en financiën en bezitten ook rechtspersoonlijkheid. Nochtans bepaalt de centrale overheid de bevoegdheid van de lokale overheden (in de Provinciewet en in de Nieuwe Gemeentewet), en wordt er een administratief toezicht uitgeoefend op de werking van de lokale overheden (voorafgaand advies, machtiging, goedkeuring, schorsing, vernietigen, dwangvoogdij).

344. Lokale instellingen in die zin zijn de provincies en de gemeenten. Arrondissementen beschikken niet over een autonome bevoegdheid. Ze zijn te beschouwen als administratieve doorgeefluiken tussen provincie en gemeente.

345. Sinds enkele jaren wordt sterk gesleuteld aan de structuur van de lokale instellingen. Er werden een aantal belangrijke inspanningen geleverd enerzijds om de professionalisering van het personeel in de hand te werken (herwaardering van de wedde van burgemeester en schepenen), anderzijds door het creëren van instrumenten die het beleid kunnen beïnvloeden: de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen zijn door de Grondwet mogelijk gemaakt (art. 41 lid 5 G.W.) en de districtsraden voor grote gemeenten.

Afdeling 1. Provincie

346. **Provinciale belangen** — Krachtens de G.W. moeten de uitsluitend provinciale belangen behartigd worden door de provinciale overheden. Het is nochtans de wetgever die een belang als “provinciaal” kwalificeert. De provincieorganen zijn de provincieraad, de bestendige deputatie, de gouverneur en de provinciegriffier.

347. **Provincies** — Er zijn 10 provincies: Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams-Brabant, Waals-Brabant, Limburg, Henegouwen, Namen, Luxemburg en Luik. Het hoofdstedelijk gebied Brussel hoort tot geen enkele provincie, maar werd omgebouwd tot het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. De provinciale bevoegdheden worden uitgeoefend door de organen van het

Brussels Hoofdstedelijk Gewest, behoudens de bevoegdheden die aan de gouverneur zijn opgedragen (art. 5 Prov. W.).

348. **Provincieraad** — De provincieraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden voor een periode van zes jaar. Men moet 18 jaar oud zijn om stemgerechtigd of om verkiesbaar te zijn. Het aantal leden hangt af van de bevolkingsomvang van de provincie. Naar analogie met het parlement beschikt de raad over de volheid van bevoegdheid. Voor de uitoefening van zijn bevoegdheden neemt hij provincieraadsbesluiten.

349. **Bestendige deputatie** — De bestendige deputatie is belast met het dagelijks bestuur van de provincie. Ze bestaat uit zes bestendig-afgevaardigden, d.w.z. uit de raad gekozen leden. Bij de samenstelling van de deputatie moet ervoor gezorgd worden dat elk arrondissement vertegenwoordigd is. Ze wordt voorgezeten door de gouverneur en treedt als college op.

350. **Gouverneur** — De gouverneur is de commissaris van de Koning in de provincie, hij wordt door de gewestregering benoemd. De gouverneur heeft een drievoudige functie:

- hij vertegenwoordigt het federaal gezag in de provincie (bijv. wat de veiligheid betreft), en moet derhalve over het vertrouwen van de federale regering beschikken;
- hij vertegenwoordigt de deelregering;
- hij vertegenwoordigt de provincie (bijv. bij de uitvoering van de besluiten van de provincieraad).

351. **Provinciegriffier** — De provinciegriffier wordt door de raad verkozen; hij kan beschouwd worden als de secretaris-generaal van de provincie en is hoofd van het provinciepersoneel.

352. **Volksraadpleging** — Art. 41 G.W. laat het inrichten toe van provinciale volksraadplegingen over provinciale belangen: art. 140-1 tot 140-6 Prov. W.

Afdeling 2. Gemeente

353. **Gemeentelijke belangen** — Krachtens de G.W. moeten de uitsluitend gemeentelijke belangen behartigd worden door de gemeentelijke overheden. Het is nochtans de wetgever die een belang als “gemeentelijk” kwalificeert.

354. **Gemeenten** — De 589 gemeenten zijn territoriaal gedecentraliseerde

overheden met rechtspersoonlijkheid. De gemeenteorganen zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, de gemeentesecretaris, de gemeenteontvanger en de politiecommissaris.

355. Gemeenteraad — De gemeenteraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden, voor een vaste periode van 6 jaar die begint op 1 januari volgend op de verkiezing. Alle personen vanaf 18 jaar moeten deelnemen aan de verkiezing, men moet 18 jaar oud zijn om verkozen te kunnen worden. Het aantal gemeenteraadsleden is afhankelijk van het aantal inwoners. Ingevolge de wet van 27 januari 1999, die tot stand is gekomen na wijziging van art. 8 G.W., kunnen ook de onderdanen van de lidstaten van de EU aan de gemeenteraadsverkiezing deelnemen.

De raad beschikt over de volheid van bevoegdheid in aangelegenheden van gemeentelijk belang.

356. Districtsraad — Art. 41 G.W. laat het oprichten toe van binnengemeentelijke beleidsorganen voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De leden van deze districtsraad worden rechtstreeks verkozen.

Er is een raad, een bureau en een voorzitter. De gemeenteraad kan gemeentelijke bevoegdheden overdragen aan de districtsraad.

357. College van burgemeester en schepenen — Het college van burgemeester en schepenen bestaat uit de burgemeester en schepenen, waarvan het aantal afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente. De schepenen worden gekozen uit de leden van de gemeenteraad¹. Vanaf het jaar 2006 zullen niet-Belgen ook schepen kunnen zijn.

Het college handelt collegiaal en is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente.

Bij wet van 13 juni 2001 werd voor de Brusselse gemeenten een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Vlamingen ingericht, zodat in het schepencollege minstens één Nederlandstalige schepen zou aanwezig zijn.

358. Burgemeester — De burgemeester wordt door de gewestregering, in principe uit de leden van de gemeenteraad en op hun voordracht, benoemd voor 6 jaar. Hij zit de gemeenteraad en het college voor. In gevallen van dringende noodzakelijkheid heeft hij een belangrijke eigen politiebevoegdheid.

De burgemeester heeft een drievoudige functie:

- hij vertegenwoordigt het federale gezag in de gemeente;
- hij vertegenwoordigt de deelstaat in de gemeente;

¹ Voor bepaalde gemeenten werd een bijzondere regeling ingevoerd, bijv. voor Voeren.

– hij is de eerste gemeenteambtenaar.

359. **Andere ambtenaren** — Verder zijn er nog belangrijke andere gemeentelijke functionarissen.

De gemeentesecretaris is een gemeenteambtenaar, voor het leven benoemd door de gemeenteraad. Hij is hoofd van het personeel en leidt de secretarie.

De gemeenteontvanger is de gemeentelijke boekhouder. Kleine gemeenten beschikken niet over een eigen gemeenteontvanger, maar delen met andere kleine gemeenten een ontvanger, hij wordt gewestontvanger genoemd.

De politiecommissaris staat, onder het toezicht van de burgemeester, in voor de leiding van de lokale politie.

360. **Volksraadpleging** — Art. 41 G.W. laat het inrichten toe van gemeentelijke volksraadplegingen over gemeentebelangen. In de art. 318-329 Gem. W. is uitvoering gegeven aan deze grondwettelijke bepaling. Een volksraadpleging kan georganiseerd worden hetzij op initiatief van de gemeente zelf, hetzij op vraag van de inwoners.

De volksraadpleging kan alleen gehouden worden over aangelegenheden opgesomd in de gemeentewet en in geen geval over persoonlijke aangelegenheden, financiën en de toegang tot het grondgebied voor vreemdelingen.

De uitslag van de volksraadpleging is niet bindend voor de gemeentelijke beleidsorganen.

361. **Intergemeentelijke samenwerking** — De gemeenten hebben het recht zich te verenigen met het oog op het beter uitoefenen van hun functies. Vroeger noemde men dit samenwerkingsverband ‘intercommunale’. Sinds het Decr. VI. Parl. 6 juli 2001, noemt het ‘intergemeentelijke samenwerking’. Dergelijke intergemeentelijke samenwerking kan enkel tussen gemeenten met uitsluiting van private personen. Het decreet richt twee vormen op:

- de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid;
- drie samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid: [1] de projectvereniging, zonder beheersovereenkomst met als doel het realiseren van een precies omschreven project; [2] de dienstverlenende vereniging, die als doel heeft een welomschreven dienstverlenende bevoegdheid te verlenen en [3] de opdrachthoudende vereniging met beheersoverdracht.

HOOFDSTUK IV.

Politie

362. **Algemeen** — In een democratische staat dient het politieambt vanuit een dubbele invalshoek te worden bekeken. Vooreerst dient functioneel haar taak in de maatschappij te worden omschreven: in een democratie is het immers belangrijk de taak en de opdracht van de politie in de samenleving nauwkeurig uit te werken. Op de tweede plaats dient de structuur en de organisatie van het politiewezen zodanig te worden uitgewerkt dat het zijn taak optimaal kan vervullen.

363. **Functionele opdracht** — A. *Openbaar gezag*. Alle politiediensten maken deel uit van de openbare macht en hierbij gelden drie fundamentele regels:

- a. de politiediensten zijn altijd uitvoeringsorganen die handelen onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden aangeduid door of krachtens de wet. Dit beginsel geldt zelfs indien de wet rechtstreeks een opdracht toebedeelt aan een politiedienst;
- b. het gebruik van dwang, alhoewel dit een van de essentiële kenmerken is van politiediensten, is slechts toegelaten in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien door of krachtens de wet;
- c. het naleven en het beschermen van de individuele rechten en vrijheden alsook de democratische ontwikkeling van de maatschappij dienen steeds de leidraad te zijn van de actie van de politiediensten, zelfs wanneer deze het gebruik van dwang inhoudt.

364. **B. Opdrachten van bestuurlijke en van gerechtelijke politie**. In de wet op het Politieambt¹ worden de taken van de politiezorg omschreven in art. 14-25. Het voornaamste onderscheid zijn de opdrachten in bestuurlijke politie en de opdrachten van gerechtelijke politie.

Taken van gerechtelijke politie zijn, naast deze die uitgevoerd worden in opdracht van de gerechtelijke overheden: het opsporen van misdrijven, de vrijheidsberoving van personen wanneer de wet die voorziet, het opsporen van goederen waarvan de inbeslagname is voorgeschreven.

Taken van administratieve of bestuurlijke politie zijn hoofdzakelijk preventief van aard: het instaan voor ordehandhaving en veiligheid en het verlenen van bijstand aan personen in gevaar. Belangrijke deeltaken vormen: het wegverkeer, zeevaartpolitie, luchtpolitie en spoorwegpolitie.

¹ Wet 5 augustus 1992 op het Politieambt

365. **Organisatie politiewezen** — A. *Situatie vóór 1998*. Vóór de hervorming van het politiewezen in 1998 waren er meer dan zes autonome politiediensten: [1] de landelijk georganiseerde rijkswacht, met een militair verleden¹, [2] de gemeentelijk georganiseerde gemeentepolitie², [3] de arrondissementeel georganiseerde gerechtelijke politie ten dienste van de gerechtelijke overheden, [4] de zeevaartpolitie, [5] de spoorwegpolitie en [6] de luchtvaartpolitie. Voordien was het HCT (Hoog Comité van Toezicht)³, afhankelijk van de diensten van de eerste minister, reeds ondergebracht bij de gerechtelijke politie. De samenwerking tussen deze verschillende politiediensten was in de meeste gevallen afwezig, in bepaalde gevallen sprak men zelfs van een politieoorlog.

Bij K.B. van 11 juli 1994 werd de Algemene Politiesteundienst (APS) opgericht voor een betere coördinatie en algemeen beleid van de politiediensten.

De parlementaire onderzoekscommissie 'Dutroux-Nihoul en C^o'⁴ heeft een aantal aanbevelingen gedaan m.b.t. de politiestructuur. Deze aanbevelingen werden omgezet in maatregelen die een onderdeel van het Octopusakkoord vormden.

366. **B. Integratie van de politiediensten**. Een eerste stap werd gezet bij de wet van 17 november 1998 waarbij een aantal tot dan autonome politiediensten m.n. de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie werden ingelijfd bij de rijkswacht.

367. **C. Geïntegreerde politiezorg op twee niveaus**. Later werd bij wet van 7 december 1998 het volledig politielandschap hertekend. De politie wordt georganiseerd op twee niveaus: op federaal en op lokaal niveau. Gezamenlijk verzorgen zij een geïntegreerde politiezorg, beide niveaus zijn autonoom en hangen van een andere overheid af.

368. **I. Lokale politie**. In elke politiezone is er één politiedienst die de volledige basis politiezorg verzekert. Dit impliceert dat de gemeentelijke politiekorpsen vervangen worden door een politiekorps voor elke politiezone⁵. Een politiezone bestaat uit één of meerdere gemeenten. De bevoegde overheid voor organisatie en beheer is hetzij de gemeenteraad voor een ééngemeentezone en hetzij de politieraad en het politiecollege voor de meerderegemeentezone.

¹ Op 1 januari 1994 waren er 16.963 leden.

² Op 1 januari 1994 waren er 16.658 leden.

³ Op 1 januari 1994 waren er 1.253 leden.

⁴ *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 713/6, 164-171

⁵ Er zijn ruim 200 politiezones.

Voor de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke politie staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester, voor de uitvoering van taken van gerechtelijke politie, onder de gerechtelijke autoriteiten.

369. **II. Federale politie.** Voor gans België is er verder één federale politie¹ die onder de leiding staat van een commissaris-generaal. Ze staat o.m. in voor de uitvoering van het nationaal veiligheidsplan².

Voor de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke politie staat de federale politie onder het gezag van de minister van binnenlandse zaken, voor de uitvoering van gerechtelijke opdrachten staat ze onder het gezag van de minister van justitie.

370. **III. Interpol.** Interpol is geen afzonderlijke internationaal of supranationaal georganiseerde politiedienst, maar enkel een overkoepelend orgaan van de nationale politiediensten van de aangesloten landen.

371. **D. Controle politiediensten.** Bij wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten werd de controle over de politie toevertrouwd aan een onafhankelijke instelling (het Comité P) dat verslag uitbrengt aan het parlement.

¹ De rijkswacht, als korps, verdwijnt dus.

² De federale politiestructuur treedt in werking op 1 januari 2001.

HOOFDSTUK V.

Europese Unie

K. COPPENHOLLE, W. DEVROE en J. WOUTERS, "Het Europees gemeenschapsrecht na het Verdrag van Maastricht", *R.W.* 1993-94, deel 1, 793-819; deel 2, 833-876.

J. FITZMAURICE, *Politics of the European Union*, Universit  Libre de Bruxelles, 1997-1998.

Marc MARESCAU, *Inleiding tot het Europees Gemeenschapsrecht*, Universiteit Gent, 1998-1999, 97 p.

C. SUNT "De invoering van de EURO", *R.W.* 1996-1997, 1177-1188.
<http://europa.eu.int/eur-lex/nl>

X, "Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen"
<http://www.curia.eu.int/nl/pres/proc.htm>

Afdeling 1. Evolutie van het gemeenschapsrecht

372. Het huidig gemeenschapsrecht heeft sinds zijn ontstaan een belangrijke metamorfose ondergaan. Het Hof van Justitie heeft hierin een niet onbelangrijke rol gespeeld.

Hierna volgen de voornaamste verdragsrechtelijke ingrepen.

373. **Initiële verdragen** — De oorsprong van de Europese Unie ligt in de drie initiële verdragen waarbij drie gemeenschappen werden opgericht en waaraan later het Verdrag van de Europese Unie is toegevoegd:

Verdrag houdende de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)	18 maart 1951	
Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG)	25 maart 1957	EG-Verdrag
Verdrag houdende de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM).	25 maart 1957	
Verdrag over de Europese Unie (EU)	7 maart 1992	VEU

Ondertussen heeft het EGKS-verdrag na 50 jaren opgehouden te bestaan. Sinds het Verdrag van Amsterdam werd een nieuwe geconsolideerde versie van het EG-verdrag goedgekeurd.

374. **Fusieverdrag** — Een tweede stap werd gezet door het fusieverdrag van Brussel van 8 april 1965, waarbij de drie gemeenschappen EGKS, EEG en EURATOM dezelfde organen kregen, m.n. de Raad, de Commissie, het Parlement en het Hof van Justitie. Het betrof een fusie van de organen, niet van de gemeenschappen.

375. **Akte van Brussel** — Een volgende belangrijke etappe was de verhoging van het democratisch gehalte van de instellingen door de Akte van Brussel van 20 september 1976, waarbij de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement werd ingevoerd¹. Het sindsdien democratisch verkozen parlement beschikte in eerste instantie over een beperkte bevoegdheid die echter gestaag, met elke verdragswijziging, werd uitgebreid.

376. **Europese Akte** — Een volgende stap werd gezet door de Europese Akte en de logische uitloper ervan, het Verdrag van Maastricht.

De Europese Akte van Luxemburg van 7 augustus 1986 heeft een aanzienlijke bevoegdheidsuitbreiding van het communautaire veld tot gevolg gehad, met het doel tegen 31 december 1992 een grote interne markt zonder binnengrenzen te creëren (Europa 92).

Het beginsel van de meerderheidsstemming werd in de Raad ingevoerd, behoudens in uitzonderlijk gevoelige materies (fiscaliteit, vrij verkeer werknemers), m.a.w. de eerste stap naar de federale besluitvorming werd gezet.

377. **Verdrag van Maastricht** — Het Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie (VEU) van 7 februari 1992 is in werking getreden op 1 november 1993. Dit verdrag vertegenwoordigde zonder twijfel niet alleen de meest ingrijpende wijziging van het EG-verdrag zelf, maar betekende tevens een nieuwe stap in de Europese federale constructie.

378. **Verdrag van Amsterdam** — A. *Het verdrag*. Het Verdrag van Maastricht was echter niet het eindpunt van de Europese evolutie: voor de toekomst stelden er zich nog een aantal uitdagingen:

- verdere uitbouw van het Europees Parlement. Dit moest instaan voor meer democratische legitimatie van de Unie;
- de uitbouw van de Europese Commissie als een Europese regering: hoe sterker de bevoegdheid van de Commissie, hoe meer de weg van het federaal Europa kan worden bewandeld
- de toekomstige uitbreiding van de Unie.

Met het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 is gedeeltelijk aan

¹ In 1979 hadden de eerste rechtstreekse verkiezingen plaats.

voormelde uitdagingen tegemoet gekomen. Het Verdrag van Amsterdam is op 1 mei 1999 officieel in werking getreden, na ratificatie door alle leden van de EU.

Met het Verdrag van Amsterdam werd een voorlopig laatste wijziging aan de Europese constructie doorgevoerd¹. De drie pijlers van het Europese bestel (EG, gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid, samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) ondergaan als gevolg van het Verdrag van Amsterdam wijzigingen.

379. **B. Doelstellingen.** Concreet streeft voormeld verdrag volgende doelstellingen na: werkgelegenheid, de rechten van de burgers, vrij verkeer, aanwezigheid op het wereldtoneel, toekomstige uitbreiding van de unie.

380. **C. Twee snelheden.** Tevens belangrijk is de formele invoering van de mogelijkheid om met twee snelheden te werken: het Verdrag van Amsterdam voorziet in 'versterkte samenwerkingsvormen' of 'flexibiliteitsclausules' die bepaalde landen (kopgroep) moeten toestaan om verder aan de Europese integratie te werken, zonder daarin tegengewerkt te worden door de onwillige leden (achterblijvers). De flexibiliteitsprocedure kan niet gebruikt worden in de tweede pijler. Voor de achterblijvers is in een inhaalbaarheid voorzien.

381. **Verdrag van Nice en de uitbreiding van de gemeenschap** — Op een aantal punten heeft het Verdrag van Amsterdam de verwachtingen niet ingelost: zo bleef een grondige modernisering/hervorming van de instellingen en het besluitvormingsproces, met het oog op de toekomstige uitbreiding van de EU, achterwege. Hoewel niet juridisch vertolkt in de verdragstekst, werd wel een politiek compromis over deze punten bereikt in het Zevende Protocol bij het Verdrag van Amsterdam betreffende de Instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie.

Het Verdrag van Nice van 26 februari 2001 is er gedeeltelijk in geslaagd aan de tekortkomingen van het Verdrag van Amsterdam te verhelpen met het oog op de uitbreiding van de gemeenschap. Belangrijk is de verdere uitbreiding van de bevoegdheid van het Gerecht van Eerste Aanleg. Het Verdrag van Nice is inwerkinggetreden op 1 februari 2003.

382. Ondertussen werd beslist met ingang van 1 mei 2004 de gemeenschap uit te breiden met 10 landen en werd nadien nog de opname van Bulgarije en Roemenië en later Turkije in het vooruitzicht gesteld.

¹ Naast inhoudelijke wijzigingen behelst het Verdrag van Amsterdam een aantal esthetische ingrepen: een nieuwe nummering wordt ingevoerd, tevens worden een aantal artikelen vereenvoudigd en verduidelijkt.

383. **De Europese Conventie** — Op de top van Laken op 14 en 15 december 2001 werd beslist een Europese Conventie op te richten onder het voorzitterschap van Valéry GISCARD D'ESTAING met het doel, gelet op de uitbreiding, een ontwerp van Europese Grondwet voor te bereiden. Het ontwerp werd op 18 juli 2003 voorgelegd aan de voorzitter van de Europese Raad.

Afdeling 2. De Europese Unie

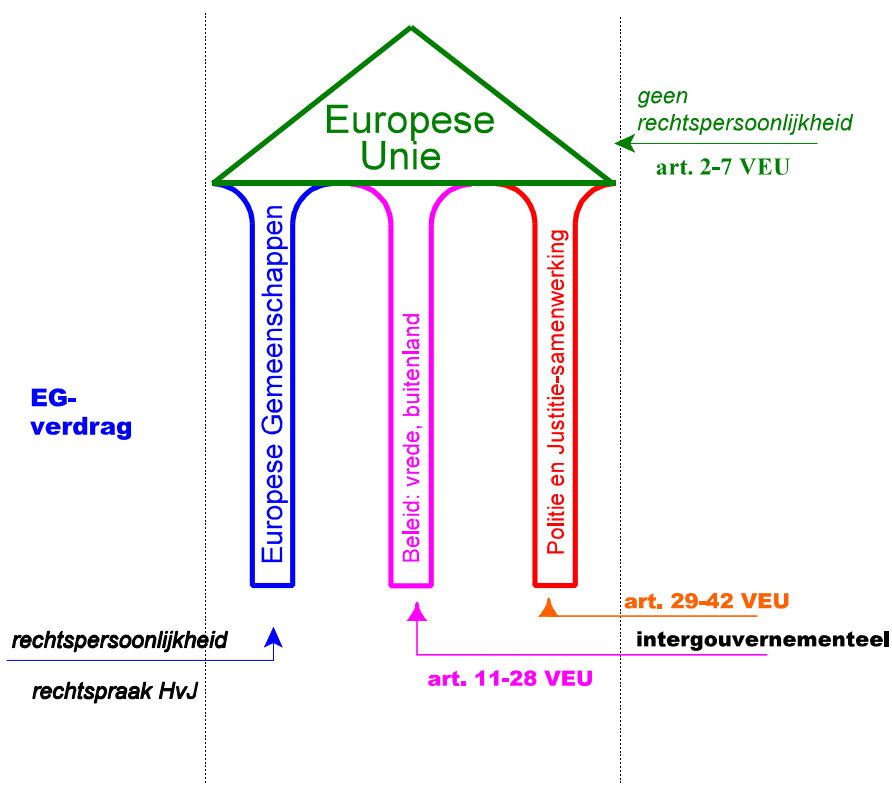
384. **Fronton** — Een schets bieden van het Europa zoals het eruit ziet na het Verdrag van Maastricht, na de aanpassingen ingevolge het verdrag van Amsterdam, is in menig opzicht geen eenvoudige zaak.

In de literatuur wordt de Europese constructie dikwijls vergeleken met een tempel: een fronton op drie pijlers.

Het fronton zelf vormt de Europese Unie. Ze heeft tot taak de betrekkingen tussen de lidstaten en tussen hun volkeren samenhangend en solidair te organiseren en te streven naar:

- economische en sociale vooruitgang d.m.v. een ruimte zonder binnengrenzen, de versterking van de economische en sociale samenhang in de gemeenschap, en de oprichting van een economische en monetaire Unie (EMU) met een gemeenschappelijke munt (EURO);
- een Europese identiteit op internationaal vlak door de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid (tweede pijler);
- een versterkte bescherming van de rechten van de onderdanen van de Unie door de invoering van een Europees burgerschap;
- een nauwe samenwerking tussen de diverse lidstaten op het vlak van politiek en justitie (derde pijler).
- handhaving en verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire*¹.

¹ Hetgeen reeds verworven werd op het vlak van rechtsbescherming, zowel in verdragen en afgeleid gemeenschapsrecht als in de rechtspraak van het Hof van Justitie.



385. **Pijlers** — De Unie is gegrondvest op drie zuilen of pijlers: de EG (zuil één), waarvan de EMU de spil is; het gemeenschappelijk beleid inzake defensie en buitenland (zuil twee) en de politieke en de justitiële samenwerking in strafzaken (zuil drie).

386. **A. Supranationale pijler.** De eerste pijler wordt gevormd door de Europese Gemeenschappen (EG): dit is de supranationale pijler, ook de communautaire pijler genoemd. De voornaamste pijler van de Europese Unie is inderdaad het vroegere communautaire recht.

Dit communautair recht is wezenlijk verschillend van het klassiek verdragsrecht omdat de verschillende lidstaten een deel van hun soevereiniteit hebben overgedragen aan de unieorganen, die bepalingen kunnen uitvaardigen die rechtstreeks bindend zijn in de 25 lidstaten zonder dat de nationale overheid nog dient tussen te komen (de zgn. verordeningen).

387. **B. Gemeenschappelijk beleid.** De tweede pijler bevat het gemeenschappelijk beleid inzake buitenland en defensie. Deze pijler is duidelijk nog een intergouvernementele aangelegenheid. Voor de Europese defensie is er een

verwijzing naar de WEU (West-Europese Unie) (art. 14 VEU).

388. *C. Samenwerking.* De derde pijler behelst sinds Amsterdam enkel nog de politie en justitie samenwerking in strafzaken (misdaadbestrijding na het wegvallen van de binnengrenzen¹).

Het op 14 juli 1985 door de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk ondertekend Schengen-akkoord (plus de in 1990 ondertekende uitvoeringsconventie) over de geleidelijke afschaffing van de controles aan hun gemeenschappelijke grenzen moet in deze context gezien worden, evenals de organisatie van Europol. Op dit ogenblik hebben 13 van de 25 lidstaten Schengen ondertekend. Het Verdrag van Amsterdam voorziet in een opname van het Schengen-acquis in het communautair kader en tevens in een versterking van de bevoegdheden van Europol.

Deze derde pijler is een intergouvernementele aangelegenheid.

Afdeling 3. De lidstaten

389. De evolutie van de van de gemeenschap is in de onderstaande tabel weergegeven.

Land		Raad	EP	inw	m ²	instellingen		
1	57	België €	5	12	24	10.2	31	Commissie
2	73	Denemarken DK	3	7	14	5.3	43	
3	57	Duitsland €	10	29	99	82.0	357	ECB
4	95	Finland €	3	7	14	5.2	337	
5	57	Frankrijk €	10	29	78	58.8	544	Parlement
6	81	Griekenland €	5	12	24	10.5	132	
7	73	Ierland €	3	7	13	3.7	70	
8	57	Italië €	10	29	78	57.6	301	
9	57	Luxemburg €	2	4	6	0.4	3	HvJ
10	57	Nederland €	5	13	27	15.7	41	
11	95	Oostenrijk €	4	10	18	8.0	84	
12	86	Portugal €	5	12	24	9.9	92	
13	86	Spanje €	8	27	54	39.4	505	

¹ Visumbeleid en immigratie is ingevoegd in het EG-verdrag.

14	73	Verenigd Koninkrijk	£	10	29	78	59.0	244	
15	95	Zweden	ZK	4	10	19	8.8	411	
							3745	3195	

16	04	Cyprus		4	6	0.7	9		
17	04	Estland		4	6	1.5	45		
18	04	Hongarije		12	24	10.2	93		
19	04	Letland- Lettonië		4	9	2.5	65		
20	04	Lithouwen		7	13	3.7	65		
21	04	Malta		3	5	0.4	3		
22	04	Polen		27	54	38.5	313		
23	04	Slovakije		7	14	5.4	49		
24	04	Slovenië		4	7	2	20		
25	04	Tsjechië		12	24	10.3	79		
							734	741	

26	07	Bulgarije		10		8.3	111		
27	07	Roemenië		14		22.3	238		
28	?	Turkije				63	780		

Afdeling 4. De instellingen

390. De voornaamste organen zijn: [1] het Europees parlement, [2] de Europese Commissie, [3] de Raad van de Europese Unie, [4] de Europese Raad, [5] het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg, [6] de Europese Rekenkamer en [7] ECOSOC.

391. **Europees parlement** — In de art. 189-201 van het EG-verdrag zijn de voornaamste bepalingen met betrekking tot het Europees Parlement vervat.

Ondanks het feit dat de democratische legitimering van het Europees parlement sinds de rechtstreekse verkiezing ervan aan geloofwaardigheid heeft gewonnen, is dit parlement niet wat elk parlement in een democratie moet zijn, m.n. het wetgevend orgaan bij uitstek en het controle-orgaan op de uitvoerende macht.

392. **A. Samenstelling.** Sinds 1979 worden de leden van het parlement rechtstreeks verkozen voor een periode van 5 jaar. Het parlement bestaat momenteel uit 626 afgevaardigden. Met het oog op eventuele uitbreidingen van de EU heeft het Verdrag van Amsterdam het maximale aantal leden vastgesteld op 732¹. Ze zetelen volgens Europese politieke partijen.

393. **B. Bevoegdheden.** De bevoegdheden van het Europees parlement zijn op belangrijke wijze uitgebreid sinds het Verdrag van Maastricht, zowel op wetgevend gebied als op controlerend gebied.

394. **I. Wetgeving.** Op het gebied van de totstandkoming van de wetgeving heeft het Verdrag van Maastricht in bepaalde gevallen [1] een medebeslissingsprocedure ingesteld (art. 251)², [2] de samenwerkingsprocedure verruimd (art. 252)³, [3] alsmede een raadplegingsprocedure, [4] ten slotte heeft het parlement een beperkt initiatiefrecht: het kan de Commissie verzoeken om een initiatief te nemen.

395. **II. Controle.** Op het gebied van de controle heeft het Europees Parlement heel wat bevoegdheden, waaraan de verdragen van Maastricht en Amsterdam er een aantal toevoegden. Tot deze bevoegdheden behoren o.a.:

- het goedkeuren van de begroting;
- de goedkeuring van de door de regeringen van de lidstaten in onderlinge overeenstemming voorgestelde voorzitter van de Commissie en de overige Commissieleden. De goedkeuring gebeurt voor de Commissie als college;
- een motie van wantrouwen t.a.v. de Commissie. In het geval van aanvaarding van een motie van afkeuring tegen de Commissie (art. 201) dient de Commissie als college af te treden;
- enquêterecht: het Parlement kan tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies in het leven roepen;
- de benoeming van een ombudsman;
- het petitierecht;
- het interpellatierecht.

¹ België: 25; Denemarken 16; Duitsland: 99; Griekenland: 25; Spanje: 64; Frankrijk: 87; Ierland: 15; Italië: 87; Luxemburg: 6; Nederland: 31; Portugal 25; Groot-Brittannië: 87, Finland: 16, Zweden: 22 en Oostenrijk: 21.

² In deze gevallen komen de wetgevende akten slechts tot stand door samenwerking van de Raad en het Parlement. In deze gevallen moet de Commissie de voorstellen indienen zowel bij de Raad als bij het Parlement. Het Parlement beschikt in wezen over een reëel veto-recht. Het Verdrag van Amsterdam heeft het aantal domeinen waarin de medebeslissingsprocedure moet gevolgd worden gevoelig uitgebreid.

³ Het gaat in hoofdzaak om een aantal aangelegenheden waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt beslist in de Raad.

396. **Europese Commissie** — De Commissie kan beschouwd worden als de spil van de Europese Gemeenschap. Zij is een permanent orgaan, te vergelijken met een regering op nationaal vlak.

Eén van de opties voor de verdere evolutie is het laten uitgroeien van de Commissie tot een ware Europese regering, met een Europese president (eventueel een Europese eerste minister).

De Commissie is het federaal orgaan bij uitstek.

397. **A. Samenstelling.** Ze bestaat uit 20 commissarissen, die als een college optreden. Er is één commissaris per land¹, behalve voor Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, die twee commissarissen mogen aanduiden. De huidige voorzitter is Romani Prodi. De regeringen van de lidstaten dragen de voorzitter van de Commissie voor. De overige leden worden voorgedragen door hun regering, in samenspraak met de eerder voorgedragen voorzitter. De voorgedragen commissieleden en voorzitter dienen de goedkeuring van het Europees Parlement te verkrijgen. Eenmaal aangesteld zijn ze onafhankelijk van hun aansteller.

De hervorming van de Commissie zal in twee fasen gebeuren:

- a. vanaf 1 januari 2005 zal elke lidstaat één commissielid hebben
- b. zodra de gemeenschap 27 lidstaten telt, zal een rotatiesysteem ingevoerd worden.

398. **B. Bevoegdheden.** De Commissie heeft belangrijke bevoegdheden waarbij de beslissingen bij volstrekte meerderheid worden genomen (art. 211):

- sinds de Europese Akte, de exclusieve bevoegdheid om wetgevende voorstellen te doen, vanwaar het etiket "initiator" of "motor" van de communautaire besluitvorming;
- de uitvoering van de beslissingen van de Raad;
- de leiding en het bestuur van de Unie;
- de controlerende bevoegdheid (waken over de naleving van het verdragsrecht, zowel door de lidstaten, als in het kader van het concurrentierecht, door de ondernemingen);
- de bevoegdheid om te onderhandelen met derde staten;
- een zeer beperkte wetgevende bevoegdheid (bijv. art. 86);
- het uitbrengen van adviezen of aanbevelingen.

399. **Raad Europese Unie - Raad van Ministers** — **A. Het orgaan.** De Raad van de Europese Unie is de belangrijkste instelling in het communautair besluitvormingsproces en bestaat uit de ministers van de verschillende

¹ Voor België is dit momenteel Philippe Busquin, voor het domein "Onderzoek".

lidstaten. Hij vormt de spreekbuis van de verschillende lidstaten.

Hoewel de Raad van de Europese Unie het eigenlijke wetgevende orgaan is, heeft hij nochtans geen permanente samenstelling: in de praktijk bestaan er verschillende Raden, gaande van "raad van de landbouwministers" tot "raad van de ministers van economische en financiële zaken (ECOFIN)", en de ministers komen en gaan naargelang de samenstelling van de nationale regeringen.

Het voorzitterschap wordt gedurende 6 maand, volgens een alfabetische beurtrol, waargenomen door één van de lidstaten.

400. **B. Taak.** De Raad kan verordeningen, richtlijnen en besluiten uitvaardigen. Deze begrippen worden omschreven in art. 249 EG-verdrag¹.

401. De wetgevingsvoorstellen moeten steeds van de Commissie uitgaan. Zonder een commissievoorstel kan geen wetgeving tot stand komen ("*The Commission proposes, the Council disposes*"). Voor sommige wetgevende akten is voorts medewerking van het Europees Parlement nodig; men spreekt dan bijvoorbeeld van een richtlijn van de Raad én het Europees Parlement.

402. **C. Meerderheid.** De stemming binnen de Raad van Ministers is als volgt geregeld:

a. Art. 205 EG-verdrag bepaalt dat de Raad zijn besluiten neemt met een volstreekte meerderheid van stemmen, tenzij het Verdrag anders voorziet. In vele gevallen is echter een zwaardere meerderheid voorzien, ofwel een gekwalificeerde meerderheid, ofwel eenparigheid.

b. Sinds de Europese Akte is een gekwalificeerde meerderheid de regel, niet de unanimitéit. De stemmenverdeling is de volgende:

10 stemmen	Duitsland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk
8 stemmen	Spanje
5 stemmen	België, Griekenland, Nederland, Portugal

¹ Verordeningen (art. 249, 2 EG-verdrag): zij hebben een algemene strekking, zijn verbindend in elk onderdeel en zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat;

Richtlijnen (art. 249, 3): zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd zijn, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen;

Beschikkingen (art. 249,4): zijn individueel gericht en binden de natuurlijke of rechtspersoon aan wie zij gericht zijn.

Daarnaast kunnen ook aanbevelingen en adviezen uitgevaardigd worden, deze zijn echter niet bindend.

4 stemmen	Zweden, Oostenrijk
3 stemmen	Denemarken, Ierland, Finland
2 stemmen	Luxemburg

Op de 87 stemmen wordt een voorstel van de Commissie aangenomen bij 62 stemmen, d.w.z. dat 26 stemmen een blokkeringsminderheid¹ vormen;
c. Eenparigheid is uitzonderlijk geworden voor het institutionele kader.
De weging van de stemmen bij de stemming met een gekwalificeerde meerderheid wordt vanaf 1 januari 2005 gewijzigd. Een gekwalificeerde meerderheid is dan 169 stemmen op 237 of 71,31 %.

403. Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) is belast met de voorbereidende werkzaamheden van de Raad van Ministers.

404. Naast wetgevende bevoegdheden heeft de Raad van Ministers ook de bevoegdheid om akkoorden te sluiten met derde staten (de Raad kan hiervoor ook de Commissie machtiging verlenen). Het behoort tevens tot de taak van de Raad om het algemeen economisch beleid van de lidstaten te coördineren (art. 202 EG-verdrag).

405. **Europese Raad** — Sinds enige jaren is het gebruikelijk om de zes maand een vergadering van de staatshoofden en de regeringsleiders te beleggen om de grote politieke krachtlijnen vast te leggen. Dit gebruik kreeg een verdragsrechtelijke grondslag in het Verdrag van Maastricht, onder de naam 'Europese Raad'. De voorzitter van de Commissie maakt hiervan deel uit.
De Europese Raad wordt beschouwd als het belangrijkste politiek orgaan van de EU: hij bepaalt de richting van het Europees beleid, stelt de politieke agenda vast en lost moeilijke kwesties op waar dit, op een lager niveau onmogelijk bleek.
De Europese Raad zorgt voor coördinatie, consistentie en coherentie binnen de EU en haar instellingen.

406. **Rechtscolleges** — A. *Het Hof van Justitie*. Het Hof van Justitie (art.

¹ Hoewel het Compromis van Ioannina hier roet in het eten kan komen gooien: dit Compromis (Besluit van de Raad van 29 maart 1994, gewijzigd door het Besluit van de Raad van 1 januari 1995) bepaalt dat wanneer er 23 tot 25 stemmen *tegen* een bepaald voorstel zijn (geen blokkeringsminderheid, het voorstel kan rechtsgeldig worden aangenomen), de Raad alles in het werk zal stellen om een "bevredigende oplossing" te vinden die met ten minste 65 stemmen kan worden aangenomen. De juridische draagwijdte van voormeld Compromis is omstreden: de meeste auteurs menen dat het slechts een "gentlemen's agreement" betreft, en dat het Verdrag dient te primeren.

220 en volg. EG-verdrag) is samengesteld uit 15 rechters, 8 advocaten-generaal (9 voor de periode 1/1/1995-6/10/2000) en 1 griffier, voor een hernieuwbare periode van 6 jaar door de regeringen van de lidstaten aangeduid¹. Het Hof houdt zitting in Luxemburg, hetzij in haar voltalligheid, hetzij in kamers van 3, 5 of 7 rechters.

407. Het Hof van Justitie is de hoogste rechterlijke instantie van de EU. Het heeft volgende bevoegdheden:

- het beroep door de Commissie of een lidstaat wegens niet-nakoming tegen een lidstaat van een verdragsverplichting (art. 226-227 EG-verdrag);
- het beroep wegens het nalaten van het uitvoeren van de arresten van het Hof van Justitie (art. 228);
- de wettigheidscontrole op de handelingen van de organen van de gemeenschap (art. 230);
- het beroep wegens het nalaten (art. 232)². Rechtsbescherming wegens het niet stellen van handelingen die moeten gesteld worden;
- het beroep tot nietigverklaring van de communautaire besluiten: dit is een wettigheidstoetsing van de handelingen van de Gemeenschap (art. 230);
- het beroep wegens aansprakelijkheid (art. 235): tegen instellingen van de EG of haar personeel;
- hogere voorziening tegen arresten van het Gerecht van eerste aanleg;
- verzoeken om prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van het EG-recht, op verwijzing van de nationale rechter (art. 234).

408. **B. Gerecht van eerste aanleg.** Op 24 oktober 1988 werd er een Gerecht van eerste aanleg ingericht om het Hof van Justitie te ontlasten. Het Gerecht telt 15 rechters, net zoals het Hof, maar er zijn geen vaste advocaten-generaal. In bepaalde complexe zaken zal één van de leden van het Gerecht als tijdelijk advocaat-generaal worden aangewezen. Het Gerecht is bevoegd om kennis te nemen van alle beroepen die door particulieren worden ingesteld, tegen de Gemeenschap (beroepen tot nietigverklaring, tot schadevergoeding en wegens nalaten). Eveneens belangrijk is het ambtenarencontentieux: het Gerecht neemt kennis van de geschillen tussen de Gemeenschap en haar ambtenaren en andere personeelsleden.

Het Gerecht van eerste aanleg is verder ook bevoegd voor mededingingszaken (concurrentierecht) en zaken i.v.m. de EGKS.

Tegen beslissingen van het Gerecht van eerste aanleg is een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening mogelijk bij het Hof van Justitie.

¹ Voor België zetelt momenteel Melchior Wathelet in het Hof van Justitie.

² S.P. CRAS, "Terug van weggeweest: het beroep wegens nalaten", *SEW* 2000, 95

409. **Rekenkamer** — Volgens artikel 246 EG-verdrag verricht de Rekenkamer de controle van de rekeningen. Alle uitgaven en ontvangsten worden door deze instelling gecontroleerd. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een verslag op van haar werkzaamheden. Dit verslag wordt publiek gemaakt via het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

410. **Economisch en Sociaal Comité** — De art. 257-262 EG-verdrag richten het Economisch en Sociaal Comité in (ECOSOC) . Er zijn 222 leden, door de Raad van Ministers op voordracht van de lidstaten voor vier jaar benoemd. Het is een adviesorgaan bij uitstek.

411. **OLAF** — Na het collectief ontslag van de Commissie Santer wegens onfrisse praktijken o.m. door één van de Franse commissarissen werd bij besluit van de Commissie van 28 april 1999 OLAF opgericht, het Europees bureau voor fraudebestrijding. Het is een onafhankelijke dienst met onderzoeken binnen de Europese Unie: met de gelden van de gemeenschap. In deze context wordt gewerkt aan een Europees openbaar ministerie.

HOOFDSTUK VI. Benelux-Gerechtshof

412. **BLEU** — In 1958 werd de Benelux-Economische Unie opgericht tussen België, Nederland en Luxemburg.

Ingevolge de steeds verdergaande integratie binnen de EG is het belang van de BENELUX sterk verminderd.

Voor het algemeen privaatrecht is vnl. de ontwikkeling van de eenvormige Beneluxwetten van belang. Op dit ogenblik zijn er vijf van dergelijke eenvormige wetten: de wet verplichte aansprakelijkheidsverzekering autovoertuigen; het merkenrecht; de tekeningen en modellen; de commoriëntes en de dwangsom.

413. **Beneluxgerechtshof** — Om tot een eenvormige interpretatie van de Benelux-eenvormige wetten te komen werd te Brussel in 1974 een Benelux-Gerechtshof opgericht, dat na een prejudiciële vraag een bindende interpretatie geeft van de eenvormige wetten.

Het Benelux-Gerechtshof wordt bemand door de leden van de hoogste rechtscolleges van de drie staten: leden van de Hoge Raad van Nederland, het Hof van Cassatie van België en van de Cour de Cassation van Luxemburg.

HOOFDSTUK VII.

UNO

414. **Handvest** — Het handvest van de Verenigde Naties¹ (UNO of VN) werd op 26 juni 1945 te San Francisco ondertekend.

Het doel van deze wereldorganisatie is:

- het behoud van de vrede en de veiligheid;
- het realiseren van de zelfbeschikking van de volkeren (dekolonisatie);
- het op vreedzame en rechtvaardige wijze oplossen van de internationale geschillen;
- het bevorderen van de internationale betrekkingen;
- het stimuleren van de internationale samenwerking.

415. **Grondslagen** — Door lid te worden van de UNO dragen de staten² geen soevereiniteit over aan de organen van de UNO. De grondslagen waarop dit verdrag gebaseerd is, zijn:

- de gelijkheid van alle leden;
- de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden d.w.z. in zaken die tot de soevereiniteit van de staat behoren. Dit is een belangrijk beginsel om de werking van de UNO te begrijpen (art. 2 § 7 Handvest).

Het is een typisch interstatelijke rechtsorde.

416. **Organen** — De hoofdorganen van de UNO zijn de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad, het Secretariaat, het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. Naast deze organen zijn er ook verschillende gespecialiseerde instellingen.

417. **A. Algemene Vergadering.** De Algemene Vergadering is het centraal orgaan van de UNO. Zij is het belangrijkste politiek overlegorgaan. Elke lidstaat beschikt er over één stem. De Algemene Vergadering bespreekt alle aangelegenheden met betrekking tot de veiligheid en de internationale samenwerking. Deze beslissingen kunnen niet van sancties vergezeld gaan.

Binnen de Algemene Vergadering werden belangrijke verdragen tot stand gebracht: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO) en het Verdrag van de Rechten van het Kind, zijn enkele voorbeelden.

418. **B. Veiligheidsraad.** De Veiligheidsraad heeft hoofdzakelijk tot taak de

¹ <http://www.un.org/>

² Op 1 juli 2003 waren er 185 staten lid van de UNO. Thans zijn alle landen lid, behoudens Vaticaanstad.

collectieve veiligheid te waarborgen. Hij is een permanent orgaan. In de Veiligheidsraad zijn er drie soorten leden:

- 5 vaste of permanente leden: China, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Rusland en de Verenigde Staten van Amerika. Behalve in de gevallen die op de procedure betrekking hebben, beschikken de permanente leden over een vetorecht;
- 10 niet-permanente leden die door de Algemene Vergadering voor een periode van 2 jaar worden aangewezen;
- landen, tijdelijk en zonder stemrecht uitgenodigd, over wier problemen het handelt.

Om zijn doelstellingen te bereiken kan de Veiligheidsraad resoluties stemmen en deze van sancties voorzien.

Sinds het einde van de koude oorlog is er een duidelijke verschuiving merkbaar in het gezag van de resoluties van de Veiligheidsraad. Dit kwam de eerste maal tot uiting in de Golfoorlog. Thans groeit bij sommigen de vrees dat de Veiligheidsraad zich als een internationale 'gendarme' gaat gedragen bij internationale conflicten.

419. **C. Secretaris-Generaal.** Het Secretariaat-Generaal, met aan het hoofd de Secretaris-Generaal, de hoogste ambtenaar, is het administratief orgaan van de VN. In vele gevallen is het secretariaat de drijvende kracht.

420. **D. Internationaal Hof van Justitie.** Het Internationaal Hof van Justitie, dat zitting houdt in Den Haag, bestaat uit 15 rechters aangeduid voor 9 jaar. Alleen staten die lid zijn van de UNO kunnen procespartij zijn voor het Hof. Het Internationaal Gerechtshof kan maar uitspraken doen over geschillen waarover de betrokken staten vooraf akkoord gaan om ze aan het Hof voor te leggen.

421. **E. Internationaal Strafhof.** N.a.v. de oprichting door de Veiligheidsraad van 2 ad hoc Tribunalen (voor ex-Joegoslavië in 1993 en Ruanda in 1994 en onmiddellijk na wereldoorlog II het Nürnbergtribunaal) liet de noodzaak zich voelen om een permanent rechtcollege op te richten ter beoordeling van de meest ernstige misdaden tegen het internationaal recht. Onder impuls van de Algemene Vergadering van de VN werd daartoe een Comité opgericht dat op haar algemene vergadering te Rome op 17 april 1998 het statuut uitwerkte van het Internationaal Strafhof. Het Hof zal ten aanzien van de nationale rechter een subsidiaire bevoegdheid hebben in het berechten van de misdaden tegen de mensheid, genocide en ernstige oorlogsmisdaden. Er is een kamer van eerste aanleg en van hoger beroep¹.

¹ België keurde het statuut van het Internationaal Strafgerechtshof goed bij wet van 25 mei 2000.

Het Internationaal Strafhof is effectief gestart op 1 juli 2002.

Een zaak kan op drie wijzen voor het Hof worden gebracht: door een staat, die lid is, door de veiligheidsraad en door de openbare aanklager.

422. **F. Gespecialiseerde organisaties.** Naast de hoofdorganen zijn er verschillende gespecialiseerde organisaties, waarvan er verschillende zijn die op hun domein een grote uitstraling kennen:

- Internationale Arbeidsorganisatie (ILO);
- UNESCO;
- Internationaal Monetair Fonds (IMF);
- Voedsel- en landbouworganisatie (FAO);
- Internationaal Agentschap voor Atoomenergie,

HOOFDSTUK VIII.

Raad van Europa

423. **Raad van Europa** — De Raad van Europa¹² is een vrij losse structuur van samenwerking tussen de Europese landen die de bedoeling heeft de grondslagen eigen aan de westerse cultuur veilig te stellen. Deze intergouvernementele organisatie werd opgericht te Londen op 5 mei 1945.

De eigenlijke werkzaamheden worden verricht door het Comité van Ministers, waarvan de leden gelet op de drukke agenda thans vaste vertegenwoordigers zijn met het statuut van ambassadeur.

Er is ook een parlementaire vertegenwoordiging, die drie maal per jaar samenkomt en die bestaat uit afgevaardigden van de nationale parlementen. Voor België zijn dit 3 senatoren en 4 kamerleden.

424. **EVRM** — Binnen de Raad van Europa kwamen belangrijke Europese verdragen tot stand. Eén van de voornaamste is hét *Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden* (EVRM).

425. **EHRM** — Binnen de Raad van Europa werd het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opgericht. Het houdt zitting in Straatsburg.

Begin 1994 werd een hervorming doorgevoerd zowel van de bevoegdheid van het Hof en de Commissie als van de procedure. Het Hof kreeg de volledige bevoegdheid met inbegrip van de ontvankelijkheid van de klacht. De Commissie krijgt thans een controlefunctie op de uitvoering van de arresten.

Bij wet van 11 mei 1995 (goedkeuring van het protocol nr. 7) werd de rechtstreekse toegang tot het Hof uitgebreid tot individuen, de niet-gouvernementele organisaties of een groep particulieren.

Indien een staat de rechtsmacht van het Hof heeft aanvaard, kan een privé-persoon procespartij worden voor dit Hof, waar het een lidstaat kan dagvaarden.

¹ Op 1 juli 1999 bestaat de Raad van Europa uit 41 landen.

² Algemene informatie kan op volgende URL's worden bekomen:

- algemeen <http://www.coe.fr/>
- EHRM <http://www.dhcour.coe.fr/>
- Commissie <http://www.dhdirhr.coe.fr/>