

Bedenkingen omtrent een nieuwe staatsordening (*)

André Alen
Buitengewoon docent K.U. Leuven

Nu ons Parlement grondwetgevend is, leek het ons interessant eens te peilen naar de visie van een eminent constitutionalist, die nauw betrokken is bij de voorbereiding van de komende grondwetsherziening, prof. ALEN. Prof. ALEN geeft hierbij echter zijn visie in eigen persoonlijke naam en in alle wetenschappelijke vrijheid, niet gebonden door de huidige formatiegesprekken, noch door enige andere functie van politieke aard. Weliswaar horen zijn voorstellen voor grondwetsherziening niet tot het luchtledige. Een constitutionalist moet inderdaad in zekere mate rekening houden met politieke contingenties en werkelijkheden. Aansluitend wordt ALENs toespraak becommentarieerd door een eminent Franstalige grondwetspecialist, prof. dr. DELPEREE.

Maintenant que nos Chambres sont constituantes, il nous a paru intéressant de publier un article d'un éminent constitutionnaliste belge, qui est engagé dans les préparatifs pour la prochaine révision constitutionnelle. Le professeur ALEN nous donne cependant son opinion personnelle, et écrit en toute liberté. Il ne se sent donc pas engagé par les pourparlers en cours. Mais ses propositions tiennent néanmoins compte de la réalité politique, une réalité qu'un constitutionnaliste ne peut en effet nier. L'article du professeur ALEN est commenté par le professeur DELPEREE, éminent constitutionnaliste de notre université soeur.

In view of the future revision of our Constitution, we thought it would be interesting to publish the personal view of somebody who is closely involved in this revision, namely prof. ALEN. Prof ALEN first analyses in wich way Belgium does differ from the classical federal state. Then he investigates some burning issues and gives his solutions to these problems. The vision of prof. ALEN is commented by prof. DELPEREE, eminent constitutionalist of the U.C.L.

INLEIDING

Van verschillende zijden hoort men dat de Staatshervorming van 1980 onvolmaakt en onafgewerkt is. Al zit er in deze bewering een diepe grond van waarheid, zoals verder nog zal blijken, moge men toch niet uit het oog verliezen dat de hervorming der instellingen bij uitstek de materie is, waar

(*) Onderhavige tekst bevat de toespraak gehouden door prof. ALEN te Leuven op 29 februari 1988.

het gemakkelijker is de ziekte van de patiënt vast te stellen, dan het bedenken van remedies om hieraan te verhelpen én waar elke voorgestelde oplossing nieuwe moeilijkheden in zich draagt (1).

Velen pleiten voor een diepgaande hervorming van onze staatsstructuren met het oog op de toekenning van een ruimere autonomie aan gemeenschappen en gewesten. Ook ik ben overtuigd van de noodzaak hiervan, omdat ik anders vrees dat het in 1980 in het leven geroepen stelsel zich niet zal overleven. Tegenover de in rechte toegewezen bevoegdheden en middelen staat immers de feitelijke dynamiek die met de dag steeds groter dreigt te worden. Eén enkele illustratie in dit verband: is het langer houdbaar dat de ontvangsten van de gemeenschappen en gewesten slechts ietwat meer dan het dubbele bedragen van het Gemeente- en Provinciefonds (2) en dat deze globale massa van 155,5 miljard fr. (voor 1987) beheerd wordt door 21 leden van de Executieven van gemeenschappen en gewesten, hetgeen gemiddeld neerkomt op 7,4 miljard fr. per lid, daar waar de twee Ministers van Onderwijs samen 281,3 miljard fr. (voor 1987) aan kredieten beheren?

Al is een spoedige globale hervorming geboden, toch meen ik te moeten waarschuwen voor de sirenenzang van sommige volgens wie deze hervorming niet snel genoeg kan, en zelfs vóór het einde van dit jaar, moet worden verwezenlijkt. Is dit realistisch? Heeft men nog niet voldoende geleerd uit het verleden?

Al ben ikzelf uitermate kritisch geweest voor het "Coudenbergrapport" (3), toch is er een belangrijke gedachte in dit rapport (4), die ik volmondig kan onderschrijven, met name dat een globale en degelijk voorbereide hervorming noodzakelijk is, die leidt tot de wegwerking van de actuele gebreken in de werking der instellingen.

Men kan inderdaad niet voorbijgaan aan de twee volgende vaststellingen. Ondanks de hen toegerekende tekortkomingen, konden de "hervormers"

(1) Voor een goed overzicht van de juridische voorwaarden voor een behoorlijke werking van de instellingen in een eigentijdse, democratische rechtsstaat: zie *Opgaven der verbetering van de werking onzer instellingen in een democratische rechtsstaat*, VLAAMSE JURISTEN-VERENIGING (ed.), Gent, Story-Scientia, 1985.

(2) Gegevens 1987, geput uit het uitstekend gedocumenteerd werk van VERSELE, L. en YSEBAERT, C., *Begrotingsgids 1987*, Antwerpen, Kluwer, 1987: tegenover de 155,5 miljard fr. van de gemeenschappen en gewesten (het Brusselse gewest ten belope van 10,3 miljard fr. buiten beschouwing gelaten) staan de 72,4 miljard fr. van het Gemeente- en Provinciefonds (de specifieke dotatie van de stad Brussel ten belope van 2,6 miljard fr. buiten beschouwing gelaten).

(3) Zie ALEN, A., "Het Coudenberg-rapport", *De Standaard*, 23 december 1987.

(4) *Rapport Coudenberg. Naar een ander België?*, GROEP COUDENBERG (ed.), Tielt, Lannoo, 1987 (verder geciteerd: *Rapport Coudenberg*).

van 1980 terugvallen op de reeds voorheen (5) uitgebrachte en belangrijke adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp van Wet houdende diverse institutionele hervormingen (6) en over de voorontwerpen van gewone (7) en bijzondere (8) gewest- en gemeenschapswet. Bovendien heeft sedert 1980 de klemtoon van het beleid terecht op de sociaal-economische problemen gelegen en is er, behoudens de wetten ter uitvoering (9) of ter aanvulling (10) van de Staatshervorming van 1980 en het studiewerk van het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat (11), dat verdienstelijk werk heeft geleverd (12), maar wellicht onvoldoende kansen heeft gekregen, een te geringe allesomvattende wetenschappelijke reflexie geweest omtrent alternatieve oplossingen voor onze institutionele problemen.

(5) Voor de adviezen van de Raad van State over de voorontwerpen van Wet, die de Wetten van 8 en 9 augustus 1980 zijn geworden: zie *Gedr. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 431/1 (bijlage) en 40, en nr. 435/1 (bijlage) en *Gedr. St.*, Kamer, 1979-80, nr. 627/12 en nr. 619/1.

(6) *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 461/9, 19, 25, 33, 34 en 35.

(7) *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 260/1 (bijlage) en nr. 260/2 (bijlage III).

(8) *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1 (bijlagen I, II en III) en nr. 261/2 (bijlagen I en II).

(9) Zie inzonderheid de Wetten van 28 juni 1983 (B.S., 8 juli 1983, erratum B.S., 28 juni 1983), 2 februari 1984 (B.S., 23 februari 1984) en 10 mei 1985 (B.S., 12 juni 1985) op het Arbitragehof, en de Wet 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (B.S. 22 januari 1985).

(10) Zie inzonderheid artikel 59ter G.W., herzien door de grondwetsbepaling van 1 juni 1983 (B.S., 10 juni 1983, erratum B.S., 30 juni 1983) en de Uitvoeringswet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige gemeenschap (B.S., 18 januari 1984), en de Wet 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de gemeenschappen en de gewesten en de nationale economische sectoren (B.S., 16 maart 1984). Zie eveneens de Wet 9 juli 1982 (B.S., 16 juli 1982) tot herstel van de provinciale fiscaliteit, de Wet 13 april 1987 houdende wijziging van de kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant (B.S., 13 mei 1987) en de Wet 21 augustus 1987 tot wijziging van de Wet houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten en houdende bepalingen betreffende het Brusselse gewest (B.S., 26 september 1987). Zie tenslotte de Koninklijke Besluiten 26 januari 1982 (B.S., 3 februari 1982) en 11 juni 1986 (B.S., 14 juni 1986) tot afbakening van de ministeriële bevoegdheden inzake de gemeenschappelijke gemeenschapsaangelegenheden.

(11) Zie het K.B. 14 maart 1983 (B.S., 15 maart 1983), gewijzigd bij K.B. 6 juni 1983 (B.S., 8 juni 1983), 8 mei 1984 (B.S., 15 mei 1984) en 28 december 1984 (B.S., 11 januari 1985).

(12) Het Studiecentrum maakte de volgende vier verslagen over aan de regering, die ze heeft meegedeeld aan de commissies voor de hervorming der instellingen van de Wetgevende Kamers: "Voorstellen voor de verdeling van economische bevoegdheden en van de financiële middelen in het kader van een economische en monetaire unie" (onuitg.); "Nota betreffende de parlementaire onschendbaarheid" (onuitg.); "Nota betreffende de hervorming van de Senaat" (gepubliceerd in ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook Belgisch grondwettelijk recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, p. 196-205 (verder geciteerd: *Caseboek*)); "Samenvatting van de werkzaamheden in verband met de procedure tot herziening van de Grondwet" (*ibid.*, p. 695-697).

§ 1. AFWIJKINGEN VAN HET KLASSIEK FEDERALISME

Alhoewel dé federale Staat niet bestaat maar alleen diverse federale Staten waarin de verhouding tussen het centraal gezag en de deelstaten met aanzienlijke varianten is bepaald (13), lijkt het nuttig na te gaan op welke vlakken het Belgische Staatsstelsel afwijkt van hetgeen als de klassieke federale beginselen wordt beschouwd (14). Deze methode kan leerrijk zijn, niet zozeer om, zoals het Rapport Coudenberg, een multipolair of meerpolig federalisme voor te stellen, dan wel omdat een aantal kenmerken in het rechtsvergelijkend federalisme zò fundamenteel zijn dat men zich kan afvragen of hun ontbreken in de huidige Belgische instellingen niet de verklaring voor een belangrijk aantal van onze institutionele problemen vormt. Rechtvergelijking is terzake wel nuttig, doch niet determinerend. De vergelijking tussen klassieke federale Staten en België als een tweeledige centrifugale Staat zal immers altijd mank lopen. Het centrifugerend karakter van de Belgische hervorming, evenals de tweeledigheid of dualiteit die nog wordt versterkt door het ontbreken van nationale politieke partijen, vormen inderdaad een wezenlijke afwijking van het klassiek federalisme dat van verscheidenheid naar eenheid leidt en dat meerdere territoriale eenheden veronderstelt. Zij vormen evenwel een sociologische realiteit waaraan niet te tornen valt en die niet via institutionele hervormingen kan worden omgebogen. Hoe verleidelijk ook, het meerpolig federalisme, zoals voorgesteld door de Groep Coudenberg, vermag deze grondstromen van het "Belgische probleem" niet te wijzigen. Een constitutionalist werkt niet in het luchtledige en derhalve zal hij steeds voor ogen moeten houden dat de Belgische problemen zo specifiek zijn dat zij specifieke oplossingen vergen, ook al beantwoorden deze niet aan het ideaal beeld van de federale Staat. Wel kan hij trachten dat beeld zoveel als mogelijk te benaderen. Om die reden wordt niet meer teruggekomen op de voormelde dubbele grondstroom en wordt alleen nog uitgeweid over de andere afwijkingen van het klassiek federalisme.

Vooreerst is er het feit dat, wegens de specificiteit van zowel Brussel-Hoofdstad als van het Duits taalgebied, gemeenschappen en gewesten in België niet samenvallen. Dit werkt zeer complicerend. Men denke aan de assymetrie van de instellingen langs Nederlandstalige en Franstalige zijde (15), het territoriaal toepassingsgebied van de decreten en besluiten van

(13) MAST, A., "Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale Staat", R. W., 1961-62, 2329.

(14) Cf. *Rapport Coudenberg*, p. 126-136.

(15) Zie art. 1, 19 § 1, 50, 51, 52, 76 en 77 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen (8 augustus 1980), genomen in uitvoering van art. 59bis § 1 al. 2 en 3 G.W.

de gemeenschappen en gewesten (16), evenals de toepassing van de decreten en besluiten van de Vlaamse en Franse gemeenschap in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (17).

In verband met dit laatste dient overigens de volgende frappante vaststelling te worden gemaakt. De persoonsgebonden aangelegenheden werden in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat in een aantal aangelegenheden, "die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" (18), de Vlamingen zich in hun eigen taal tot eigen instellingen in Brussel-Hoofdstad zouden kunnen wenden. Uit bezorgdheid in 1980 om inzake Brussel het status-quo te behouden, werd aan de gemeenschappen evenwel de bevoegdheid ontzegd om in deze aangelegenheden openbare instellingen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op te richten (19) en werd aangenomen dat alleen instellingen, die niet tweetalig moeten zijn krachtens de taalwetgeving in bestuurszaken, er tot de bevoegdheid van de gemeenschappen kunnen behoren (20). Voeg hierbij nog dat de gemeenschappen voor de instellingen, die er wel tot de uitsluitende bevoegdheid van een gemeenschap kunnen behoren, wegens gebrek aan voldoende financiële middelen, nalaten de criteria van hun erkenning te bepalen (21) en dat volgens de Raad van State de gemeenschappen in de persoonsgebonden aangelegenheden geen verplichtingen kunnen opleggen (22), en men begrijpt dan dat de bevoegdheid van de gemeenschappen terzake, inzonderheid in Brussel-Hoofdstad, waarvoor zij nochtans was uitgedacht, weinig inhoudt.

Ten tweede veronderstelt federalisme twee autonome rechtsordeningen, deze van de federatie en de deelstaten, met elk eigen autonome machten. Het is bekend dat de gemeenschappen en gewesten noch over een eigen Grondwet, noch over een eigen rechterlijke macht beschikken. Wanneer men de recente communautaire perikelen in taalaangelegenheden beschouwt, kan de ontstentenis van een eigen rechterlijke macht in de Belgische kontekst moeilijk als een euvel worden aanzien.

(16) Zie art. 59bis § 4 en § 4bis en art. 59ter § 2 en § 3 G.W., art. 2, 7 en 19 § 3 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen, art. 3 Wet van 31 december 1983 (Duitstalige gemeenschap) en art. 1 gecoördineerde Wet 20 juli 1979 (Brusselse gewest).

(17) Zie art. 59bis § 4 en § 4bis G.W.

(18) *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 461/1, p. 28.

(19) Zie bijv. advies R.v.St., afd. wetg., Ver. K., 24 april 1985, *Gedr. St.*, Cons.Comm.Fr., 1981-82, nr. 16/4.

(20) Zie vooral het verslag LINDEMANS en DE STEXHE, *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 100/27, p. 5-11.

(21) Zie nochtans Decr. Fr. Cult. R. 1 juli 1982 (B.S., 27 augustus 1982), slechts gedeeltelijk in werking gesteld door het besluit van de Executieve van 26 augustus 1985 (B.S., 29 november 1985).

(22) Zie inzonderheid advies R.v.St., afd. wetg., Ver. K. 20 juni 1984, *Gedr. St.*, Vl.R., 1985-85, nrs. 302/1 en 309/1, en het verslag van de door de Vlaamse Executieve ingestelde Commissie van advies ter weerlegging van dit standpunt, *ibid.*, nr. 312/1.

Ten derde veronderstelt federalisme de participatie der deelstaten, zowel bij de totstandkoming van de nationale wetgeving als bij de herziening van de federale Grondwet, en dit via een geëigend tweekamerstelsel. Het is al te bekend om er over uit te weiden dat de gemeenschappen en gewesten qualitate qua hierbij niet betrokken zijn en dat de leden van hun organen hierin alleen tussenkomen in hun hoedanigheid van Nationaal Parlements-lid en zo worden geacht de Natie te vertegenwoordigen. Dit is een gevolg van het even bekende en vergruisde “dubbel mandaat” dat andere gekke toestanden meebrengt, zoals de afhankelijkheid van de duur en de stabiliteit van de gemeenschaps- en gewestinstellingen van de bestaansduur van het Nationaal Parlement, evenals de mogelijkheid dat voor de vervolging van een lid van een Executieve voor misdrijven in de uitoefening van zijn functie begaan een verlof nodig is van de Wetgevende Kamer waarvan hij deel uitmaakt (23). Alleen de kleinste gemeenschap, de Duitstalige — oh, paradox der paradoxen! — ontsnapt hieraan omdat haar Raad voor een vaste duur van vier jaar (24) op een vaste datum, onderscheiden van de nationale wetgevende verkiezingen (25), rechtstreeks wordt verkozen (26).

Ten vierde impliceert een federaal systeem normalerwijze een Hooggerichtshof dat onder meer belast is met het toezicht op de naleving door de onderscheiden wetgevers van de grondwettelijke regelen inzake de bevoegdheidsverdeling en de rechten en vrijheden.

Al werd met het Arbitragehof — dat sedert zijn installatie op 1 oktober 1984 reeds een belangrijk aantal principiële uitspraken heeft gedaan — door de Grondwetgever en de wetgever, in vergelijking met de vroegere toestand, een belangrijke stap voorwaarts gezet in de regeling der bevoegdheidsconflicten, toch werd de sedert 1831 in hoofde van de parlementsleden ingewoekerde vrees om de toetsing van wetgevende normen aan de rechter of een rechtscollege toe te vertrouwen niet totaal overwonnen. Dit blijkt uit zijn specifieke samenstelling, die omwille van het formele vereiste dat de helft van de twaalf leden uit gewezen parlementsleden zonder nadere juridische kwalificatievereisten moet bestaan (27), wat typisch Belgisch lijkt te zijn (28). Dit blijkt nog meer uit de bewuste wil van de Grondwetgever om van het Arbitragehof geen volwaardig “Grondwet-

(23) Art. 45 G.W.

(24) Art. 8 § 2 Wet 31 december 1983.

(25) Art. 15 § 1 van dezelfde wet: op de vierde zondag van oktober (voor het eerst in 1986).

(26) Zie ook art. 59ter § 1 G.W. dat art. 45 G.W. van overeenkomstige toepassing verklaart op de leden van de Raad.

(27) Art. 22 § 1, 2° en § 2 Wet 28 juni 1983.

(28) VANWELKENHUYZEN A., “Arbitrage des conflits entre régions ou entre une région et le pouvoir fédéral ou national”, in *Colloquium over het regionaal feit in Europa: zijn impact op de politieke instellingen*, Brugge, Europacollege, 1984, p. 11; VELU, J. en VANWELKENHUYZEN, A., “Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif”, A.P.T., 1980, p. 131.

telijk Hof" te maken door haar toetsingsrecht te beperken tot de bevoegdheidsverdelende normen en zo onder meer de controle op de naleving van de grondwettelijke regelen inzake de rechten en vrijheden uit te sluiten in zoverre zij geen bevoegdheden voorbehouden aan de wet of geen bevoegdheden toekennen aan het decreet (29). Men kan zich de vraag stellen in welke mate deze opvatting niet anachronistisch was en is, als men bedenke dat sedert het "smeerkaasarrest" (30) de toetsing van wetgevende normen aan het internationaal verdragsrecht, inzonderheid m.b.t. de rechten en vrijheden, tot de dagelijkse activiteit van elke rechter is gaan behoren.

Ten vijfde impliceert federalisme een bevoegdheidsverdeling tussen het geheel en de delen, die naargelang van de aangewende techniek, over een ruimere of minder ruime bevoegdheid beschikken (31). Alhoewel voorheen de techniek van opsomming van de exclusieve bevoegdheden van de nationale macht werd overwogen (32) en in 1980 de mogelijkheid, zoals overigens ook in de jongste Grondwetsherzieningsverklaring van 8 november 1987 (33), was voorzien om een desbetreffend artikel in de Grondwet op te nemen, werd hiervan geen gebruik gemaakt. De bijzondere wetgever van 1980 is de andere richting uitgegaan door de bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten op limitatieve wijze toe te wijzen en het residu aan de nationale overheid te laten. In se is de vraag bij wie het residu van bevoegdheid zich bevindt, irrelevant voor de autonomie van de deelgebieden, daar terzake alles afhankelijk is van de vraag naar de hoegroetheid van het residu. Bezwarender voor hun autonomie is dat de bevoegdheidstoe wijzingen aan de gemeenschappen en gewesten enerzijds al te gedetailleerd zijn en hierdoor anderzijds doorweven zijn met vele aan de nationale overheid voorbehouden uitzonderingen. Men vergelijk bijvoorbeeld de tien in blok opgesomde gewestelijke aangelegenheden in de gecoördineerde Wet van 20 juli 1979 tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, die nog geen halve bladzijde beslaat, met de evenveel gewestelijke bevoegdheden in artikel 6 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die vijf bladzijden beslaan! Vaak wordt inbreuk gemaakt op het vertikaliteitsbeginsel

(29) Zie VELAERS, J., *Het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1985, p. 67-73.

(30) Cass., 27 mei 1971 (N.V. Fromagerie Franco-Suisse Le Ski), *J.T.*, 1971, p. 460-474, concl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J.

(31) Over deze technieken: zie o.m. ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en de deelstaten in de federale grondwetten*, in *Cepess-bladen*, CEPES (ed.), Brussel, 1978, nr. 2, p. 48-51.

(32) Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1977-78, nr. 461/20, en het desbetreffend advies van de Raad van State, *ibid.*, nr. 461/33.

(33) *B.S.*, 9 november 1987.

doordat de gemeenschappen (34) en gewesten (35) slechts bevoegd zijn om nationale normen uit te voeren of toe te passen.

Het spreekt vanzelf dat in dergelijke technieken en methodes de potentialiteit van conflicten zit ingebouwd.

De ter voorkoming van bevoegdheidsconflicten nagestreefde exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling, voor zover deze überhaupt volledig mogelijk is, wordt eveneens niet volledig bereikt, hetzij doordat soms de techniek van de door de gemeenschappen en gewesten te eerbiedigen nationale basisregelen wordt aangewend (36), hetzij doordat op bepaalde domeinen de bevoegdheden samenlopend kunnen zijn (37).

Ten zesde veronderstelt federalisme een loyale samenwerking tussen de onderscheiden Staatsordeningen. In de Wetten van 8 en 9 augustus 1980 valt hieromtrent een dubbele eigenaardigheid op. Enerzijds dient men vast te stellen dat, daar waar op het beraadslagend vlak, wegens het reeds besproken "dubbel mandaat" er een symbiose is in hoofde van de leden van de Raden die tegelijkertijd ook parlamentslid zijn, op het uitvoerend vlak de betrokkenheid van het Staatshoofd bij de Executieven van gemeenschappen en gewesten beperkt is tot de loutere formaliteit die de bekrachtiging van de aanwijzing van hun voorzitters is (38). Anderzijds heeft men, in plaats van zoals in federale Staten het overleg eerder op informele wijze te laten plaatsvinden, de overlegprocedures al te zeer geïnstitutionaliseerd, hetgeen op het grote wederzijdse wantrouwen wijst (39).

Het "Overlegcomité" is op de eerste plaats een geschillen- in plaats van een overlegorgaan. De desbetreffende wetsbepalingen (40), die voorzien in de opschorting van de normen waartegen de schending van een belang is ingeroepen en in het consensusvereiste, werken dit in de hand. Het is zeker niet opportuun de melk bij de hongerige poezen te zetten en te voorzien in juridische mogelijkheden om elkaars beslissingen te laten opschorten, wanneer daarenboven de beslissingen van het desbetreffende orgaan alleen een politieke waarde hebben en elke juridische afdwingbaarheid missen. Ook de tussenkost van dit politieke orgaan in de juridische materie van

(34) Zie bijv. het maatschappelijk welzijn (art. 5 § 1, II, 2°, a).

(35) Zie bijv. inzake het tewerkstellingsbeleid (art. 6 § 1, IX, 2° en 3°).

(36) Zie, benevens de voormelde voorbeelden, ook bijv. het leefmilieu (art. 6 § 1, II, 1°).

(37) Zie bijv. het openbaar industrieel initiatief (art. 6 § 1, VI, 2°) en hierover Arbitragehof, nr. 12, 25 februari 1986 (B.S. 19 maart 1986), met noten DEHOUSSE, F., *J.T.*, 1986, p. 611-616, en VANDERVEEREN, C., *R.W.*, 1985-86, 2510-2515.

(38) Art. 60 § 4 al. 3 en art. 65 al. 3 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen. Zie hierover R.v.St., Ylief en cs., nr. 27.619, 4 maart 1987.

(39) Zie bijv. art. 6 § 2 tot § 7 van dezelfde wet.

(40) Zie art. 31-33 Gewone Wet Hervorming Instellingen (9 augustus 1980).

de voorkoming van de bevoegdheidsconflicten moet worden uitgebannen (41).

Ten zevende veronderstelt federalisme een voldoende financiële verantwoordelijkheid van de deelgebieden én een onderlinge solidariteit. Ten overvloede is reeds aangetoond dat de gemeenschappen en gewesten een onvoldoende financiële zelfstandigheid hebben en dat de verdeling van de dotaties gebeurt volgens verdeelsleutels (42) die in andere federale Staten totaal ongebruikelijk zijn. Slechts twee gegevens ter illustratie: daar waar dit percentage in andere federale Staten schommelt van 35% tot 53%, bedragen de financiële middelen van de gemeenschappen en gewesten slechts 10% van de Staatsontvangsten, en de geristorneerde belastingen en heffingen bedragen slechts \pm 14% in het geheel van hun middelen en dan is zulks nog niet het gevolg van de dynamiek van het door de wet ingestelde mechanisme (43) maar wel van een geheel van niet door de wet opgelegde politieke beslissingen om bepaalde operaties, zoals de overdracht van personeel en van instellingen van openbaar nut aan gemeenschappen en gewesten, met *ristorno's* te financieren. Dit laatste was daarenboven slechts mogelijk omdat men vertrok van de minimale te dekken behoeften langs Franstalige zijde en men aldus, ten laste van de nationale schatkist, proportioneel meer dan de werkelijke behoeften langs Vlaamse zijde toekende. De enorme moeilijkheden, die gepaard zijn gegaan met het vaststellen van de verhouding volgens dewelke de *ristorno's* op het kijk- en luistergeld gelocaliseerd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, tussen de Vlaamse en Franse gemeenschap moeten worden verdeeld (44), geven een voorsmaakje van de intense spanningen die te verwachten zijn wanneer, bijvoorbeeld ingevolge de communautarisering van het onderwijs, belangrijke pakketten van financiële middelen moeten worden overgeheveld.

§ 2. PROEVE VAN OPLOSSINGEN

Zo talrijk als de commentaren zijn die over punctuele punten van onze instellingen zijn uitgebracht, zo schaars zijn enerzijds de concreet voorgestelde oplossingen en anderzijds een globale reflexie over de werking der instellingen. Tussen deze laatste bestaat trouwens een causaal verband,

(41) Art. 3 § 3 en § 4 W. R.v.St., zoals gewijzigd bij art. 18 Gewone Wet Hervorming Instellingen.

(42) Voor de gewesten: zie art. 5 Gewone Wet Hervorming Instellingen (voor 1987: 52,94% voor het Vlaamse gewest; 39,49% voor het Waalse gewest; 7,57% voor het Brussels gewest); voor de gemeenschappen: zie art. 6 van dezelfde wet (55% voor de Vlaamse gemeenschap en 45% voor de Franse gemeenschap).

(43) Zie art. 9 § 1 Gewone Wet Hervorming Instellingen.

(44) Zie K.B. 19 februari 1987 (B.S., 31 maart 1987), genomen in uitvoering van art. 11 § 3 Gewone Wet Hervorming Instellingen (78% voor de Franse gemeenschap; 20% voor de Vlaamse gemeenschap; 2% gereserveerd).

omdat het institutionele raderwerk een complex geheel is waarin het ene element onmiddellijk een weerslag heeft op andere elementen: "tout est dans tout". Dit verklaart de door de politici bij onderhandelingen aangenomen houding, hoe verfoeilijk dan ook, volgens dewelke er geen akkoord is zolang er geen akkoord is over het geheel.

Om dezelfde reden is het natuurlijk, binnen het bestek van deze uiteenzetting, onmogelijk — en zou het zelfs van enige verwaandheid getuigen — om pasklare oplossingen voor te stellen. Wel is het mogelijk omtrent de belangrijkste aangeraakte punten denkpijlers te bewandelen die dan verder kunnen worden geëxploreerd. In dat verband kan de inbreng van de universiteiten, met inbegrip van de studenten, van Noord en Zuid, van wezenlijk belang zijn. Reeds al te lang worden door de politieke wereld bij de institutionele opbouw onzer instellingen methodologische fouten begaan, die achteraf zuur opbreken: de uitwerking van een hervorming naar aanleiding van een kabinetsformatie, hetgeen tot gevolg heeft dat alles te overhaastig en te weinig doordacht moet gebeuren; de zo goed als onbestaande wisselwerking tussen en overleg met de universitaire wereld en andere sociale geledingen; de afwezigheid van een traditie, zoals deze in Nederland bestaat, waar een grondwetsherziening op wetenschappelijk verantwoorde wijze in elkaar opvolgende fasen tot stand komt. Alle politieke partijen hebben terzake boter op hun hoofd, zowel de drie traditionele politieke families die betrokken waren bij de Staatshervorming van 1980, als de regionale politieke partijen die hun medewerking hebben verleend aan de Egmont- en Stuyvenbergakkoorden, waarvan de principes, hoe men het draaie of kere, een decisieve invloed hebben gehad op de inhoud van de Wetten tot hervorming der instellingen van 8 en 9 augustus 1980.

Vooraleer enkele specifieke thema's te bespreken, moeten een aantal uitgangspunten in het licht worden gesteld die wel niet nieuw (45) maar toch van wezenlijk belang zijn bij de verdere uitbouw van onze Staatsinstellingen.

1. De aanvaarding van een Belgische Staat, een "natie", zowel door de politieke klasse als door de bevolking, is een *conditio sine qua non*. Het Staatsrecht is immers niet bij machte hiervoor Ersatz-oplossingen te creëren. Wel kan het Staatsrecht bij middel van geëigende technieken, zoals de wijziging van de kieswetgeving ter aanmoediging van nationale politieke partijen of de splitsing van het "dubbel mandaat" derwijze dat de Wetgevende Kamers opnieuw ten volle de Natie kunnen vertegenwoordigen, het samenhorigheidsgevoel ondersteunen.

(45) ALEN, A., "De tien geboden van de Staatshervorming", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, ALEN, A. en SUTENS, L.P. (ed.), Brussel, Story-Scientia, 1988; RIMANQUE, K., "De nieuwe kleren van de keizer. Over schijn en werkelijkheid in Staatshervorming", *R. W.*, 1984-85, 641-658.

2. De aanvaarding van de monarchie is, als noodzakelijk bindingselement in de Staat, boven de politieke partijen en de taalgemeenschappen heen, boven elke redelijke twijfel verheven (46).

3. Opdat het nationaal gezag zijn taak naar behoren zou kunnen vervullen, is het nodig dat de conflictuele elementen die zijn normale uitoefening verhinderen of vaak zelfs onmogelijk maken, zo veel als mogelijk worden verminderd of zelfs uitgebannen. Dit kan door duidelijke grenzen en de financiële middelen. Voor wat de bevoegdheden betreft, moeten alleen deze nationaal blijven die wezenlijk zijn voor het bestaan van de Staat, inzonderheid een economische en monetaire unie, en moet als beginsel worden aangenomen dat de gemeenschappen en gewesten hun bevoegdheden integraal en zonder wederzijdse inmenging uitoefenen. Voor wat de territoriale grenzen betreft, is het nuttig tot het besef te komen dat de huidige grenzen van de taalgebieden en de gewesten onaantastbaar zijn geworden. Voor wat de financiële middelen betreft, is het nodig tot een doorzichtig solidariteitsmechanisme te komen.

4. Voor wat de bescherming der minderheden betreft, de Franstalige op het nationale vlak en de Nederlandstalige op het vlak van het hoofdstedelijk gebied, moeten gelijkaardige waarborgen worden ingebouwd. Dit ligt niet alleen in de lijn van de rede maar sluit tevens aan bij het terzake in 1970 overeengekomen historische compromis.

Zoals ik reeds zei, kan men als constitutionalist niet in het luchtledige werken. Daarom zal, bij de te bespreken thema's, noodzakelijk in zekere mate rekening worden gehouden met de politieke contingenties en werkelijkheden.

Voormelde politieke realiteit laat zich reeds onmiddellijk voelen bij het eerste thema, het "dubbel mandaat". Een Grondwetsherziening die én het aantal nationale parlementsleden terugschroeft wegens de noodzaak om het huidige aantal, in geval van rechtstreekse verkiezingen van de Raden van gemeenschappen en gewesten, constant te houden, én het tweekamersstelsel hervormt in de zin van een belangrijke ontleding van de bevoegdheden van de Senaat, zal op belangrijke politieke weerstand stuiten. De ervaring van 1980 heeft dit aangetoond: de oorspronkelijke gedachte om de Raden rechtstreeks te laten verkiezen en de Senaat hiervan een afgeleide te maken, stootte op dergelijke weerstand, onder meer omdat men zo de getrapte verkozen senatoren zag verdwijnen, dat het systeem werd omgekeerd: zonder te prejureren omtrent de provinciale en de gecoopteerde senatoren, werden in de "definitieve" fase — na de herziening van de

(46) Zie SENELLE, R., "Rol en betekenis van de monarchie in een federaal België", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staats Hervorming, o.c.*

artikelen 53 en 54 van de Grondwet — de Raden een afgeleide gemaakt van de rechtstreeks verkozen senatoren (47).

Doorgaans worden in de problematiek van het “dubbel mandaat” vier onderscheiden doeleinden betrokken: de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Raden, opdat deze terecht een eigen, van de nationale volksvertegenwoordiging onderscheiden, legitimiteit zouden hebben; de afschaffing van de uitoefening van meerdere functies op onderscheiden gezagsniveaus door dezelfde mandatarissen, hetgeen tot vervelende toestanden, zowel in hoofde van die mandatarissen als op het juridische en institutionele vlak, aanleiding geeft; de hervorming van het huidige tweekamerstelsel, waarin de twee Wetgevende Kamers, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, eenzelfde samenstelling en bevoegdheid hebben, dat als dusdanig is voorbijgestreefd en vaak als oorzaak van het trage wetgevende werk wordt beschouwd; de vermindering, zo niet tenminste het behoud, van het aantal politieke mandatarissen dat in rechtsvergelijkend opzicht reeds als overdreven kan worden aangezien (48).

Het zal evenwel een huzarenstuk zijn een stelsel te vinden, dat al deze doeleinden tegelijkertijd kan verwezenlijken, zoals moge blijken uit de twee tot nu toe op dit vlak gedane concrete voorstellen.

Wanneer men ervan uitgaat dat het behoud van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, rechtstreeks verkozen in verhouding tot de bevolking van de kiesomschrijvingen en vertegenwoordiging van de ganse Natie, een verworvenheid is, zoals ook de rechtstreekse verkiezing van de Raden, onderscheiden van de op nationaal vlak gehouden verkiezingen (49), blijft het probleem van de Senaat.

In een *eerste opvatting* moet de Senaat het bindteken zijn tussen de nationale Kamer en de Raden. Dit zou tot uiting komen zowel in een zeer beperkte samenstelling, hetgeen in het verlengde ligt van de “Statenkamers” in federale Staten, als in een beperkte bevoegdheid, hetgeen dan weer hiervan een afwijking is.

(47) Art. 24, 25 en 29 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

(48) Zie HERMAN, V. en MENDEL, F., *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, Parijs, P.U.F., 1977, p. 20-29. Ter vergelijking met de 396 parlementsleden in België wezen de aantallen vermeld in Staten met een federale of regionale structuur (na het globale cijfer volgen de aantallen van de Nationale Kamer en de Statenkamer): Canada: 366 (264 + 102); V.S.: 535 (435 + 100); Italië: 953 (630 + 323); Oostenrijk: 241 (183 + 58); West-Duitsland: 563 (518 + 45); Zwitserland: 244 (200 + 44). Vgl. ook Nederland: 225 (150 + 75).

(49) Wellicht best tegelijk met de verkiezingen voor het Europees Parlement om de 5 jaar (om een inflatie van verkiezingen te vermijden) en voor een vaste duur (gepaard gaande met de “constructieve motie van wantrouwen” teneinde het evenwicht tussen Raad en Executieve te bewaren, naar analogie met hetgeen thans reeds geldt voor de instellingen van de Duitstalige gemeenschap). Blijven vanzelfsprekend nog als probleem op te lossen: het aantal Raadsleden, evenals de vraag of de verkiezingen plaats hebben voor de Gemeenschapsraden dan wel voor de Gewestraden, hetgeen nauw samenhangt met het probleem van het Brusselse gewest, alsook de vraag m.b.t. de kiesomschrijvingen.

Voor wat de samenstelling betreft, is eraan gedacht de Senaat samen te stellen hetzij uit uitsluitend getrap verkozenen, hetzij deels uit rechtstreeks, deels uit getrap verkozenen. In een eerste hypothese, voorgesteld door ex-Senaatsvoorzitter LEEMANS (50) en overgenomen door de informateur worden bijvoorbeeld 60 leden verkozen door en uit de Raden, die dan ophouden hiervan deel uit te maken, en coöpteren deze aldus gekozen leden, bijvoorbeeld een dertigtal leden. In een tweede hypothese, voorgesteld door het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat (51), wordt de ene helft van de senatoren rechtstreeks verkozen en wordt de andere helft verkozen door de Raden op de wijze zoals hiervoor beschreven, in het totaal een honderdtal. De bevoegdheid van de hervormde Senaat zou in beide hypothesen ongeveer dezelfde zijn: afgezien van het behoud van een aantal bevoegdheden, inzonderheid m.b.t. de herziening van de Grondwet en de Wetten tot hervorming der instellingen, die op gelijke voet met de Kamer worden uitgeoefend, zou de Senaat enerzijds zijn politiek controlerecht (begrotingen en interpellatierecht) en anderzijds zijn wetgevende bevoegdheid verliezen.

M.b.t. deze laatste bevoegdheid zou de Senaat, de voormelde uitzonderingen buiten beschouwing gelaten, een opschortend evocatie- en amenderingsrecht uitoefenen, waarna de Kamer, eventueel na een overleg in een commissie samengesteld uit vertegenwoordigers van de beide Kamers, definitief zou beslissen. Om de nadelen van het éenkamerstelsel van de Raden op te vangen, zouden de taalgroepen van de Senaat eenzelfde evocatie- en amenderingsrecht ten overstaan van de decreten uitoefenen. In dezelfde rol van verbindingsorgaan tussen de Kamer en de Raden zou de Senaat, in een bijzondere commissie, nog kunnen worden belast met de regeling van de belangenconflicten.

Het is duidelijk dat in deze eerste opvatting, benevens de rechtstreekse verkiezing van de Raden, twee andere doelstellingen worden bereikt: de afschaffing van het "dubbel mandaat" en een herziening van het tweekamerstelsel. Het laatste objectief, het behoud van het aantal mandatarissen, kan evenwel onmogelijk worden bereikt: met het behoud van het aantal volksvertegenwoordigers op 212 en de vaststelling van het aantal senatoren op 90, blijven er slechts 94 mandaten over om de Raden samen te stellen, hetgeen onmogelijk is, want dit zou neerkomen op ongeveer 55 leden voor de Vlaamse Raad, 39 leden voor de Franse Gemeenschap en 31 leden voor de Waalse Gewestraad! Zelfs als men de Kamer zou afslanken tot 150 leden, waardoor er 156 mandaten voor de Raden beschikbaar zouden zijn, komt men tot ordegroottes die wellicht als onvoldoende representatief voor de ganse gemeenschap of het ganse gewest worden geacht: 91 leden voor de Vlaamse Raad, 65 leden voor de Franse Gemeen-

(50) LEEMANS E., "Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, o.c.

(51) ALEN, A., en DUJARDIN, J., *Casebook*, p. 196-205.

schapraad en 51 leden voor de Waalse Gewestraad. Wanneer de Waalse Gewestraad 70 leden zou tellen, hetgeen door ingewijden als een voldoende minimumaantal wordt ervaren, zou de Vlaamse Raad er ongeveer 124 en de Franse Gemeenschap er ongeveer 88 moeten tellen, hetgeen neerkomt op 212 Raadsleden, evenveel als de Kamer. Ten aanzien van het vooropgestelde objectief, het behoud van het aantal mandatarissen, houdt dit een overschrijding in van 118 eenheden — en zelfs nog van 56 eenheden wanneer men de Kamer tot 150 zou herleiden —, en dan is er nog geen sprake noch van de al dan niet voldoende representatief geachte 90 senatoren, noch van de Brusselse Gewestraad.

In een *tweede opvatting* vertrekt men van de Raden, aan wie een belangrijk aantal bevoegdheden worden overgedragen, om de Senaat samen te stellen. In deze opvatting dient de bevoegdheid van de Senaat beperkt te zijn tot de herziening van de Grondwet en de institutionele wetten, en eventueel de goedkeuring van de wetten in “concurrerende aangelegenheden”. Deze laatste notie, met de noodzakelijk eraan verbonden primauteit van de wet op het decreet, is slechts aanvaardbaar, aldus redeneert men, wanneer de mandatarissen van de Raden — via de Senaat — enige inspraak hebben bij de totstandkoming van de wet. In deze hypothese is de invoering van een beschermingsmaatregel, die in de federale “Statenkammers” normalerwijze, doch niet altijd (zie bijv. in West-Duitsland, Oostenrijk en Canada) tot uiting komt in de gelijke vertegenwoordiging van de deelgebieden, maar in België ook in het vereiste van een meerderheid per taalgroep kan bestaan, gemakkelijker aanvaardbaar; voor de herziening van de Grondwet en de meeste institutionele wetten zijn immers nu reeds bijzondere meerderheden voorgeschreven.

Wanneer deze oplossing wordt getoetst aan de vooropgestelde objectieven, kan men weliswaar stellen dat het aantal politieke mandatarissen gemakkelijker kan blijven behouden (52) en dat het tweekamerstelsel fundamenteel wordt herzien in de zin van een bijna volledige ontleding van de bevoegdheid van de Senaat, maar dat het “dubbel mandaat”, hoe beperkt dan ook wegens deze ontleding, behouden blijft. Door dit behoud blijven nationale, gemeenschaps- en gewestbelangen met elkaar vermengd, en gaat dit in tegen het democratisch vereiste “dat de burger de gelegenheid krijgt verschillende politieke voorkeuren te laten blijken t.a.v. zeer uiteenlopende bevoegdheidspakketten en bevoegdheidsniveaus” (53).

In beide voormelde opvattingen moeten ook nog de bevoegdheden van de Senaat inzake het koningschap (54) en de voordrachten voor bepaalde

(52) Zonder verlaging van het aantal Kamerleden, komt het contingent van 184 senatoren vrij om de Raden samen te stellen, hetgeen ongeveer neerkomt op 108 voor de Vlaamse Raad, 76 voor de Franse Gemeenschapsraad en 60 voor de Waalse Gewestraad.

(53) RIMANQUE, K., *o.c.*, 657.

(54) Art. 60, 61, 62, 80, 81, 82 en 85 G.W.

rechterlijke bedieningen (55) blijven behouden, moeten de "senatoren van rechtswege" bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden gevoegd (56), moet het leeftijdsvereiste van 40 jaar als verkiesbaarheidsvoorwaarde worden afgeschaft (57), en moet de duur van de Senaat gekoppeld worden aan deze van de Raden (58).

Welke van beide opvattingen de voorkeur geniet, hangt af van de te leggen prioriteiten. Het eerste voorstel heeft zeker als voordeel dat tegelijk verholpen wordt aan de aan het nationaal tweekamerstelsel toegeschreven nadelen, zonder het zoals in het tweede voorstel te ontledigen, en aan het éenkamerstelsel op het vlak van de Raden, en dat de Senaat, wegens zijn samenstelling, zowel een nationale als een gemeenschaps- en gewestlegitimiteit vertoont en also een hecht bindteken tussen de Kamer en de Raden kan zijn. Om dit nog meer tot uitdrukking te brengen en tevens om het probleem van het aantal te verzachten, zou het voorstel derwijze kunnen worden geamendeerd dat de ene helft niet rechtstreeks wordt verkozen, maar zoals de andere helft (door de Raden), getraptd door de Kamer, die de vermindering van haar aantal in zulk geval gemakkelijker zal aanvaarden.

Omtrent het tweede thema, de **bevoegdheidsverdeling**, is het een gemeenplaats te stellen dat, welke ook de aangewende techniek is, geen enkel systeem bij machte is om conflicten totaal te vermijden. De federale praxis bewijst dit. Nochtans moet het mogelijk zijn om, zij het met de nodige reserves en voorzichtigheid, enkele bakens uit te zetten voor een nieuwe bevoegdheidsverdeling, omdat deze van 1980 al te talrijke gebreken vertoont.

1. Vooreerst lijkt het aangewezen niet alleen de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten, maar ook deze van de *nationale overheid* te expliciteren. Hierdoor worden de bevoegdheden beschermd, die nodig zijn voor de werking van de Staat, zal minder dan in 1980 moeten worden gegrepen naar wettelijke uitzonderingen op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, en kan het residu van bevoegdheid beperkt worden gehouden (59). Tot deze nationale bevoegdheden moeten alvast behoren: buitenlands beleid, defensie, justitie, sociale zekerheid, en alle bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van een economische en monetaire unie. Deze laatste notie mag dan op het eerste gezicht abstract

(55) Art. 99 al. 3 G.W. (Hof van Cassatie), art. 21 § 2 Wet 28 juni 1983 (Arbitragehof) en art. 70 § 1 W. R.v.St. (Raad van State).

(56) Art. 58 G.W.

(57) Art. 56, 4° G.W.

(58) Art. 55, 59 en 71 G.W.

(59) In dezelfde zin: RIMANQUE, K., o.c., 656.

lijken, doch na het terzake reeds verrichte studiewerk (60), moet het mogelijk zijn de bedoelde bevoegdheden nader te omschrijven. Als voornaamste grond voor de vernietiging van bepalingen van het Decreet van het Waalse gewest 7 oktober 1985, dat een belasting op het overbrengen van water naar een ander gewest instelde, voert het Arbitragehof overigens de schending aan van de economische en monetaire unie. Deze wordt door het Hof omschreven als "het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat wordt gekenmerkt door een geïntegreerde markt (de zgn. economische unie) en door de eenheid van de munt (de zgn. monetaire unie)" en waartoe in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat moet worden gerekend (61).

Inzake het buitenlands beleid moet het mogelijk zijn om, rekening houdend met de praktijk in andere federale Staten, tot een oplossing te komen waarbij zowel dit traditionele prerogatief van de centrale overheid wordt gevrijwaard als aan de legitieme verzuchtingen van de gemeenschappen en gewesten zo veel als mogelijk wordt tegemoet gekomen. De gebreken van de huidige verdragsrechtelijke regeling in gemeenschaps- (62) en gewest-aangelegenheden (63) zijn al te zeer bekend om er lang bij te blijven stil staan: de Koning sluit en ratificeert verdragen in materies, waarvan de nadere uitvoering in het interne recht tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten behoort en zonder dat de nationale overheid terzake politieke verantwoordelijkheid tegenover de Raden draagt, terwijl voor de niet-uitvoering van internationaalrechtelijke normen, inzonderheid deze van het Europees gemeenschapsrecht, in elk geval de Belgische staat internationaal verantwoordelijk is zonder dat hij over enig verhaal beschikt tegenover de nalatige of onwillige gemeenschappen of gewesten. In geval van behoud van dergelijke regeling, lijkt inzake dit laatste punt een aanvullende wettelijke regeling gewenst.

2. Met betrekking tot de aan de gemeenschappen en gewesten *toegewezen bevoegdheden*, moeten de bevoegdheidspakketten in de artikelen 4 tot 7 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 enerzijds worden herschreven en anderzijds worden uitgebreid.

(60) Zie het desbetreffende verslag van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, evenals VANDERVEEREN, C., VAN ROMPUY, P., HEREMANS, D. en HEYLEN, E., *De Economische en Monetaire Unie in de Belgische Staatsvorming. Juridische en economische aspecten*, Antwerpen, Maklu, 1987.

(61) Arbitragehof, nr. 45, 25 februari 1988, onuitg. Zie eveneens VANDERVEEREN, C. en VAN ROMPUY, P., "De Waalse waterbelasting: een bedreiging voor de economische en monetaire unie?", *T.B.P.*, 1987, p. 467-482.

(62) Zie, benevens art. 68 G.W., art. 59bis § 2, 3° en § 2bis G.W. en art. 16 en 81 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen (Vlaamse en Franse gemeenschap) en art. 59ter § 2, 4° G.W. en art. 5 en 51 Wet 31 december 1983 (Duitstalige gemeenschap).

(63) Zie benevens art. 68 G.W., art. 81 Bijzondere Wet Hervorming Instelling (Vlaamse en Waalse gewest) en art. 3 al. 2 K.B., 24 december 1981 (Brusselse gewest).

De herschrijving moet leiden tot zo veel als mogelijk homogene bevoegdheidsblokken, waaruit de uitzonderingen maximaal worden geweerd: waarom moeten de handelspubliciteit (64) en de dijken (65) nog worden uitgezonderd van de bevoegdheden van de gemeenschappen, resp. de gewesten? Dat dergelijke herschrijving soms ook tot een bevoegdheidsvermindering kan leiden, bijvoorbeeld in het gezondheids- of het economisch beleid, is een logisch uitvloeisel van het vooropgezette beginsel.

Voor wat de uitbreiding van bevoegdheden betreft, wordt op de eerste plaats gedacht aan het onderwijs en de ondergeschikte besturen, twee gevoelsgeladen problemen in het verzuilde en communautaire België. Inzake het onderwijs kan men de gerechtvaardigde wens van de minderheden in de beide landsgedeelten begrijpen om eerst de waarborgen van het schoolpact in artikel 17 van de Grondwet en de beschermingsregeling via het Arbitragehof in artikel 107ter van de Grondwet in te schrijven, vooraleer over te gaan tot de effectieve herziening van artikel 59bis § 2, 2° van de Grondwet (66). Wellicht is het mogelijk hierover een politiek akkoord te bereiken, al hoede men zich voor een "overconstitutionalisering". Niet zozeer de vraag welke onderwijsaangelegenheden nog nationaal dienen te blijven (67), dan wel de wijze van financiering van de overdracht van de onderwijsbevoegdheid zal het grote knelpunt vormen.

De organisatie der ondergeschikte besturen behoort, onverminderd de mogelijke nationale basisregeling, in bijna alle federale landen tot de bevoegdheid der deelstaten (68). Is het dan nog redelijk het Gemeente- en het Provinciefonds verder op de nationale begroting te houden (69), evenals het administratief toezicht (70) niet integraal aan de gewesten toe te wijzen, hetgeen artikel 108 van de Grondwet thans reeds toelaat? Aldus zou men menigvuldige potentiële conflicten aan de nationale overheid onttrekken. Er zijn natuurlijk de faciliteiten in de rand- en taalgrensgemeenten, evenals de taalproblematiek van de overheidsmandatarissen in deze gemeenten. Zoals de faciliteiten, moet deze laatste wettelijk worden geregeld, en moeten de mogelijke geschillen omtrent de toepassing van de desbetreffende wetgeving, zoals alle rechtsgeschillen, ter beoordeling van de rechterlijke macht staan. Men vergeet ook niet dat het Europees Hof

(64) Art. 4, 6° Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

(65) Art. 6 § 1, III, 10° Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

(66) In die zin het politiek akkoord van 21 oktober 1987 tussen de meerderheidspartijen, dat aan de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 is voorafgegaan.

(67) Wellicht het einde van de leerplicht, het afleveren van diploma's, en de wedden: zie MONARD, G., "De overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staats Hervorming*, o.c.

(68) Zie het schematisch overzicht in ALEN, A., *De bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en de deelstaten in de federale grondwetten*, o.c., p. 46-47.

(69) Art. 6 § 1, VIII, 2° Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

(70) Art. 7 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

voor de Rechten van de Mens reeds tweemaal de bezwaren tegen het territorialiteitsbeginsel heeft afgewezen (71).

3. Al moeten de "grijze zones" van bevoegdheden zo beperkt mogelijk worden gehouden, is het illusoir te menen deze geheel te kunnen vermijden, inzonderheid op het economische vlak. Het zou van weinig realiteitszin getuigen deze werkelijkheid te negeren.

Even irrealistisch zou het zijn, in het perspectief van de Europese eenheidsmarkt van 1992, aan de nationale overheid de noodzakelijke hefbomen van een sociaal, economisch en wetenschapsbeleid te ontnemen. Om die reden en omdat alle bevoegdheidsproblemen met twee exclusieve bevoegdheidslijsten niet kunnen worden opgelost, zal het noodzakelijk zijn, hetzij voor een derde lijst, hetzij voor het residu, "*concurrerende bevoegdheden*" te aanvaarden. Concurrerende bevoegdheid kan erin bestaan dat de nationale overheid bevoegd is voor de vaststelling van de basisnormering, die door de deelgebieden verder kan worden aangevuld, of dat de deelgebieden, na een normering door de nationale overheid, hetzij niet meer (72), hetzij alleen ter aanvulling en mits eerbiediging van de nationale normering kunnen optreden, en dat, in het geval dat zij eerst zijn opgetreden en de nationale overheid achteraf in dezelfde aangelegenheid normeert, hun normen hetzij automatisch ophouden te bestaan (73), hetzij verder blijven bestaan in de mate dat zij niet strijden met de nationale normering. Het is vanzelfsprekend dat, wegens de onvermijdelijke voorrang van de wet op het decreet in geval van concurrerende bevoegdheden (74), deze zo beperkt mogelijk moeten worden gehouden, en dat van voormelde technieken deze wordt gekozen, met name de complementaire of de aanvullende bevoegdheid, die aan de deelgebieden de mogelijkheid verschaft de nationale normen naar gelang van de specifieke noden en omstandigheden te moduleren.

Aansluitend bij de bevoegdheidsverdeling kom ik bij het derde thema, de transformatie van het Arbitragehof in een **Grondwettelijk Hof**.

Velen zijn inderdaad voorstander om het Arbitragehof bevoegd te maken voor de schending door de wet of het decreet van *elke* Grondwetsbepaling, het zeke dat deze bevoegdheidsverdelend is of niet. Hiervoor zijn plausible *argumenten* voorhanden. Gaat het niet tegen elke gezonde logica in vast te stellen dat elke rechter thans reeds bevoegd, ja zelfs verplicht, is wetten of decreten, strijdig met internationale verdragsbepalingen inzake de rechten en de vrijheden, buiten toepassing te laten, daar waar hij, zoals

(71) E.H.R.M., inzake sommige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs, nr. 6, 23 juli 1968, en inzake Mathieu-Mohin en Clerfayt, nr. 113, 2 maart 1987.

(72) Cf. art. 85 Provinciewet.

(73) Cf. art. 85 Provinciewet.

(74) Zie o.m. PERIN, F. en PLUYMEN, A., "Primauté du droit fédéral: 'Bundesrecht bricht Landesrecht'. Une controverse en droit belge?", *J.T.*, 1983, 17-21.

trouwens ook het Arbitragehof voor zover het tenminste niet om bevoegdheidsverdelende regels gaat, wetten en decreten niet kan toetsen aan de grondwettelijke rechten en vrijheden? Wordt in de gevallen, waarin de Grondwet in een ruimere bescherming dan bijvoorbeeld het E.V.R.M. voorziet — en zulke gevallen zijn er (75) — hierdoor geen afbreuk gedaan aan het beginsel van de ruimste bescherming (76)? Heeft de rechtspraak van het Arbitragehof ook al niet reeds uitgewezen hoe moeilijk het is bevoegdheidsverdelende en andere Grondwetsbepalingen van elkaar te onderscheiden (77)?

Anderzijds zijn de terzake vooropgestelde *contra-argumenten* ernstig en zelfs fundamenteel. K. RIMANQUE heeft er terecht op gewezen dat de huidige grondrechten in de Belgische Grondwet zo geredigeerd zijn — hetgeen te verklaren is vanuit het in de leden van het Nationaal Congres ingewortelde wantrouwen tegenover de uitvoerende macht — dat de invoering van beperkingen en uitzonderingen en het bepalen van de modaliteiten ervan in ruime mate aan het oordeel van de wetgever werden toevertrouwd (78). Een toetsing aan zulke geredigeerde grondrechten zal dan ook bijzonder geringe resultaten opleveren, tenzij zij worden aangevuld, zodat aan de bevoegdheid van de wetgevers om ze te beperken duidelijke inhoudelijke gegevens worden gesteld. De Grondwetsherzieningsverklaring van 8 november 1987 voorziet overigens in de invoeging in titel II van de Grondwet van nieuwe bepalingen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het E.V.R.M. Afgezien nog van de mogelijke eigenaardigheid dat de rechter de toepassing van wetten en decreten, strijdig met door internationale verdragen gewaarborgde grondrechten, zelf zal moeten weigeren daar waar hij, in geval van strijdigheid met de grondwettelijke grondrechten een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof zou moeten stellen, zou er zich nog een andere eigenaardigheid voordoen wanneer men het Arbitragehof tot een Grondwettelijk Hof zou omvormen zonder tegelijk titel II van de Grondwet te herzien: het toetsingsrecht van het Arbitragehof aan de Grondwet zou beperkter kunnen zijn dan het toetsingsrecht van elke rechter aan internationale verdragen.

(75) Daar waar het E.V.R.M. geen principieel verbod tot preventieve maatregelen bevat en de schorsing, weliswaar in welomschreven en restrictieve voorwaarden (art. 15) toelaat, is de Belgische Grondwet op dit gebied strenger (zie de artikelen 17 al. 1, 18 al. 1, 19 al. 1, 20 en 130). Vgl. ook de bescherming van het eigendomsrecht (art. 11 G.W. en art. 1, Eerste Protocol E.V.R.M.) en de vrijheid van taalgebruik (art. 23 G.W.; niet als dusdanig gewaarborgd in het E.V.R.M.).

(76) Art. 60 E.V.R.M. en art. 5 § 2 B.U.P.O.

(77) Zie bijv. DEHOUSSE, F., noot onder Arbitragehof, nr. 9, 22 januari 1986, *J.T.*, 1986, 498-499 en RIMANQUE, K., "Een jaar rechtspraak van het Arbitragehof (april 1985 - maart 1986)", *R.W.*, 1985-86, 2878-2882.

(78) RIMANQUE, K., "Het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van wetten en decreten aan de grondwet: kritische bedenkingen bij een heilsverwachting", in *Enkele aspecten van de Trias Politica in perspectief, Jura Falc.*, 1986-1987, (558), 563.

J. VELAERS stelt dan ook, wellicht niet helemaal ten onrechte voor, eerder de huidige bevoegdheden van het Arbitragehof te verruimen dan het nieuwe bevoegdheden toe te kennen. In dit verband denkt hij eerder aan een herziening van artikel 107 dan van artikel 107ter van de Grondwet opdat rechtscolleges ook prejudiciële vragen over administratieve besluiten en verordeningen aan het Arbitragehof zouden kunnen stellen, teneinde de eenheid in de interpretatie van de bevoegdheidsregels te waarborgen (79). Het lijkt thans aangewezen de verruiming van de bevoegdheid van het Arbitragehof te beperken tot de nieuwe constitutionele bepalingen inzake de onderwijsvrijheid, die, zoals reeds vermeld, vooraf noodzakelijk zijn om tot de communautarisering van het onderwijs te kunnen overgaan. In functie van de terzake opgedane ervaring, mede omtrent mogelijke individuele beroepen tot vernietiging tegen een wet of een decreet, kan dan in een latere fase, na de aanpassing van titel II van de Grondwet en rijp beraad omtrent de verhouding tussen de rechtspraak van de diverse rechtscolleges inzake rechten en vrijheden, de volledige grondwettigheidstoetsing aan het Arbitragehof worden toevertrouwd. Terzelfdertijd kan worden gedacht aan andere aanpassingen, zoals de uitbreiding van de mogelijkheid om manifest ongrondwettige wetten of decreten te schorsen, de invoering van de techniek van "dissenting opinions", de aanpassing van de inrichting om het aantal zaken te kunnen opvangen, zeker wanneer het individueel beroep wordt ingevoerd, ...

Omtrent het vierde thema, de wijze van financiering van de gemeenschappen en gewesten, zal ik bondig zijn, al zal dit het moeilijkste probleem vormen. De principes terzake zijn eenvoudig: eigen financiële verantwoordelijkheid, hetgeen mogelijk is door van de *ristorno's* het hoofdelement in de financiering te maken, en een duidelijk omschreven en omkeerbare vorm van solidariteit; die benevens in de sociale zekerheid nog tot uiting kan komen in dotaties (80). De overdracht van de onderwijsbevoegdheid aan de gemeenschappen maakt het mogelijk ongeveer de helft van de personenbelasting te *ristorneren*. Nu dat voor alle sectoren binnen het schoolpact de verdeling van de kredieten langs Nederlands- en Franstalige zijde bijna gelijk is aan deze van het aantal leerlingen, zodat het verschil in kostprijs per leerling zelfs per student beperkt is geworden, zal een *ristornering* ingrijpende financiële gevolgen hebben omdat hierdoor de Franse gemeenschap een verlies van ongeveer 8 miljard zal lijden (81). Men zou

(79) VELAERS, J., "Het Arbitragehof: 'Een grondwettelijk hof met een beperkte bevoegdheid'. Een overzicht van dertig maanden werking", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, o.c.

(80) Zie VAN ROMPUY, P., "De financiële autonomie van gemeenschappen en gewesten", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, o.c.

(81) MONARD, G., "De overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen", o.c.

natuurlijk de reeds beproefde methode van financiering kunnen gebruiken, die de Franse gemeenschap de dekking van haar behoeften met *ristorno's* waarborgt, met het gevolg dat, ingevolge de *ristorno-verdeelsleutel*, de Vlaamse gemeenschap meer — in casu meer dan 20 miljard fr. — krijgt dan zij nodig heeft voor de dekking van haar behoeften. Zulke operatie zou wellicht politiek aanvaardbaar kunnen zijn, ware het niet dat de zware meerkost ten laste van de reeds zo bezwaarde nationale schatkist komt te liggen. Een kwestie die wellicht nog veel stof zal doen opwaaien en alleen in het ruimer kader van de staatsfinanciën kan worden opgelost.

Een vijfde en laatste thema is de **vereenvoudiging der instellingen**. Deze kan inderdaad op meerdere vlakken worden doorgevoerd. Voor sommige zijn de wettelijke instrumenten voorhanden: de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad kunnen in onderlinge overeenstemming, bij decreten aangenomen met de meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen in ieder van die Raden, beslissen dat de organen van de Franse gemeenschap ook de bevoegdheden van het Waalse gewest uitoefenen (82), en ook de Raad van de Duitstalige gemeenschap en de Waalse Gewestraad kunnen in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet beslissen dat de organen van de Duistalige gemeenschap in het Duits taalgebied de bevoegdheden van het Waalse gewest uitoefenen (83). Anderzijds is het vanzelfsprekend dat met de uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet, voor wat het Brusselse gewest betreft, eveneens een zekere sanering moet gepaard gaan. Terzake is het aanbevelenswaardig en volledig in overeenstemming met de reeds vermelde uitgangspunten, dat de moeizaam bereikte evenwichten in de Wet van 21 augustus 1987 m.b.t. de instellingen van de Brusselse agglomeratie worden overgenomen door deze als instellingen van het Brusselse gewest te laten fungeren. Hiermee vermijdt men tegelijkertijd nieuwe ellenlange onderhandelingen over communautaire evenwichten, die in het hoofdstedelijk gebied toch noodzakelijk zijn, al is het maar omdat dezelfde evenwichten ook op nationaal vlak bestaan, en bekomt men een belangrijke vereenvoudiging der instellingen. Doordat de desbetreffende verkiezingen om de 5 jaar, op dezelfde datum als die voor de verkiezing van het Europees Parlement, zijn voorzien (84), is het parallellisme met de op datzelfde ogenblik voorgestelde verkiezingen van de andere Raden mogelijk. Dit parallellisme zou zelfs volledig kunnen worden gemaakt wanneer de Wet van 31 december 1983 inzake de Duitstalige gemeenschap in dezelfde zin wordt gewijzigd.

(82) Art. 1 § 4 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

(83) Art. 59ter § 3 G.W.

(84) Art. 7 en 11 al. 1 W. 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, zoals gewijzigd bij de Wet van 21 augustus 1987 (B.S., 26 september 1987).

In een later stadium, na een belangrijke bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen en gewesten, zal het ook noodzakelijk zijn zich te bezinnen omtrent de mogelijke rol en toekomst van de provincies. Het "provinciaal belang", dat thans reeds uiterst beperkt is geworden, zal dan zo minniem zijn dat het een overbodige luxe zal zijn 716 provincieraadsleden in stand te houden, te meer omdat in de nieuwe geconcipeerde Senaat de provinciale senatoren zullen verdwijnen. Om de met het Egmontpact opgedane ervaringen te vermijden, moet dergelijke operatie, die het op te lossen probleem van het aantal politieke mandatarissen na rechtstreekse verkiezingen van de Raden sterk relativeert, grondig worden voorbereid. Tenslotte moeten de formele overlegprocedures zo beperkt mogelijk worden gehouden. Daar waar hun formalisering toch noodzakelijk wordt geacht, moet de niet-naleving ervan, anders dan nu, steeds kunnen worden gesanctioneerd door het Arbitragehof. Het Arbitragehof, dat, zoals de Raad van State, voor de bevoegdheidsrechtelijke toetsing van de weerslag van het beleid van een overheid, die binnen de grenzen van haar bevoegdheid heeft gehandeld, op het beleid van een andere overheid, reeds heeft toepassing gemaakt van het evenredigheidsbeginsel(85), kan, zoals het Bundesverfassungsgericht(86), overigens het beginsel van de "Bundestreue" in zijn controle opnemen en aldus de loyale misbruiken van bevoegdheid sanctioneren.

BESLUIT

Al blijven er nog vele dingen te zeggen, o.a. omtrent de verbetering van de parlementaire controle en van de democratie in het algemeen, wens ik me te beperken tot het voorgaand overzicht. Al is het summier en bevat het slechts enkele krachtlijnen omtrent de voornaamste op te lossen problemen, houdt het m.i. een bevestiging in van de vooropgestelde uitgangspunten. De derde Staatshervorming is complex en vormt, zoals ik vroeger reeds heb gesteld, niet alleen een politieke maar bovenal een intellectuele uitdaging(87). Daarom moet zij globaal én degelijk voorbereid zijn. Zo niet zal de Grondwetsherziening 1988 "een derde maat voor niets" zijn(88).

(85) Arbitragehof, nr. 22, 22 oktober 1986, *B.S.*, 13 november 1986, *T.B.P.*, 1987, 324-328, noot VELAERS, J. Zie hierover PEETERS, P., "Enkele algemene problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische staatshervorming", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, o.c.

(86) Zie SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, H.A., "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la "Bundestreue" (fidélité fédérale)", *R.D.P.*, 1979, 769-792.

(87) ALEN, A., "De tien geboden van de Staatshervorming", in *Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming*, o.c.

(88) Zie SUTENS, L.P., "De grondwetsherziening 1988: een derde maat voor niets?", *ibid.*