



## Welke Grondwet na 2019?

### Syntheseverslag

**Organisatie :** Frédéric Bouhon (ULiège), Mathias El Berhoumi (Université Saint-Louis – Bruxelles), Toon Moonen (UGent), Céline Romainville (UCLouvain) en Dave Sinardet (VUB).

**Met de medewerking van :** Amez Frédéric, Bernard Nicolas, Born Charles-Hubert, Boudet Jean-François, Boullart Sven, Bourgaux Anne-Emmanuelle, Cannoot Pieter, Clarenne Julian, Dehullu Catharina, Delgrange Xavier, Devriendt Sien, Dumont Hugues, Gaudin Thibault, Guénette Dave, Husson Jean-François, Jenart Cedric, Jousten Andy, Kaisergruber Sebastien, Laborderie Vincent, Lambrecht Sarah, Lavrysen Luc, Lefevre Marike, Leloup Mathieu, Lemaire Jan Baptist, Lerouxel Hélène, Lievens Johan, Loobuyck Patrick, Maes Evelyne, Merckx Evelyne, Meulebrouck Michelle, Miny Xavier, Misonne Delphine, Mossoux Youri, Nihoul Marc, Nihoul Pierre, Notermans Pierre, Overbeeke Adiaan, Pesesse Clément, Petel Matthias, Pironnet Quentin, Plets Nicole, Popelier Patricia, Renson Anne-Stéphanie, Reybrouck Karel, Riemslagh Jonas, Rigaux Lucien, Rolland Gautier, Rosoux Géraldine, Sautois Joëlle, Schoukens Hendrik, Slautsky Emmanuel, Sohier Jérôme, Spinoy Marie, Uyttendaele Marc, Van Crombrugge Ronald, Van der Plancke Véronique, Van Drooghenbroeck Sébastien, Van Eeckhoutte Dries, Van Ypersele Patrick, Vandenbosch Sofia, Vandenbossche Emmanuel, Velaers Jan, Vrielink Jogchum, Wattier Stéphanie, Willems Kurt, Xavier François.

Op 15 november 2018 hebben de organisatoren de gemeenschap van juristen en politicologen van de Belgische (Vlaamse en Franstalige) universiteiten uitgenodigd om deel te nemen aan een denkoefening over de lacunes en gebreken van de Grondwet. De bedoeling was om vertegenwoordigers uit de politieke wereld aan te spreken met concrete verbeteringsplannen. Het uitgangspunt was dat de herzieningsverklaringen vaak onzorgvuldig werk zijn en dat het debat over de Grondwet, omwille van communautaire spanningen, beheerst wordt door dossiers die verband houden met de staatshervorming. Die gaan doorgaans over de evolutie van het federale systeem. Zoals vergelijkbare denkoefeningen in het verleden echter hebben aangetoond, lijkt de Grondwet op verschillende vlakken voorbijgestreefd, los van de vragen over de federale architectuur. Het zou goed zijn als de herziening ervan voldoende op voorhand, en met meer ambitie en systematiek, voorbereid kan worden.

Meer dan 60 personen hebben onze oproep beantwoord. Op basis van hun voorstellen, beperkt tot 300 woorden, hebben de organisatoren twee voorbereidende seminars ingericht. Die gingen door op 11 en 25 januari 2019 in het Paleis der Academiën. In deze diverse groep waren de onderzoeksgroepen van ons land die werken rond constitutionele vraagstukken vertegenwoordigd. De deelnemers hebben gedebatteerd over de wijziging, of het behoud, van een aantal grondwetsbepalingen. De organisatoren en deelnemers hadden daarbij niet de bedoeling om de plaats in te nemen van de bevoegde overheden door in hun plaats de inhoud van toekomstige grondwetsbepalingen vast te leggen, maar wel om met hun expertise bij te dragen tot een globale denkoefening over de toekomst van de Grondwet.

Dit verslag bevat een synthese van de geformuleerde voorstellen en van de uitwisseling waartoe ze aanleiding hebben gegeven. De inhoud ervan is de verantwoordelijkheid van de organisatoren. Zij hebben een poging ondernomen om de uitwisseling van argumenten zo getrouw mogelijk weer te geven en om de mate van consensus waarop de verschillende ideeën konden rekenen aan te geven.

Alvorens deze voorstellen aan bod te laten komen, staan we stil bij de uitzonderlijke politieke context bij het einde van deze legislatuur. Het initiatief voor deze oefening was al genomen voordat een politieke crisis uitbarstte en achtereenvolgens leidde tot een minderheidsregering en een regering in lopende zaken, en voordat de confederale aanspraken opnieuw op het voorplan kwamen. Op het ogenblik dat dit verslag werd gemaakt, was het niet zeker dat er een verklaring tot herziening van de Grondwet aangenomen zou worden. Dat zou de eerste keer zijn sinds 1985. Een dergelijke verklaring zet echter niet noodzakelijk de deur open voor een nieuwe staatshervorming. De Grondwet bevat bovendien veel bepalingen die niets te maken hebben met “institutionele” vraagstukken en die de deelnemers aan deze collectieve denkoefening op de tekentafel willen leggen.

Een Grondwet bevat immers niet alleen de regels die de structuur van de Staat vastleggen. Hij organiseert ook het politieke stelsel, bekrachtigt de fundamentele rechten van individuen en groepen, stelt de doelstellingen voor de openbare macht vast en bepaalt de bronnen van de rechtsorde, met inbegrip van de verhouding van de Grondwet met de internationale en Europese rechtsorde. Op verschillende punten van deze dimensies kan de tekst van de Grondwet duidelijk verbeterd worden.

Dit verslag gaat in op de volgende thema's:

I.	De fundamentele rechten .....	4
I.1.	De catalogus van de grondrechten is onvolledig, onnauwkeurig en verouderd .....	4
I.2.	Volstaat het <i>status quo</i> ? .....	5
I.3.	Hoe moet Titel II herwerkt worden? .....	6
II.	Het politieke stelsel .....	7
II.1.	De evolutie van de representatieve democratie .....	7
II.2.	De hervorming van het parlementair systeem .....	8
III.	De aansluiting tussen de interne en de internationale rechtsorde .....	9
III.1.	Een versterkte Europa-clausule? .....	10
III.2.	Versterking van de rol van het Parlement bij het buitenlands optreden? .....	10
IV.	Delegaties aan niet-politiek verantwoordelijke organen .....	11
V.	De rechters .....	12
VI.	Financiën .....	13
VII.	Het Belgisch federalisme herdenken .....	14
VII.1.	Naar een België met vier ? .....	14
VII.2.	De relaties tussen de gemeenten en het gewest .....	15
VII.3.	De principes van de bevoegdheidsverdeling constitutionaliseren en het Overlegcomité .....	15
VII.4.	Voor een nieuwe Senaats hervorming .....	16
VII.5.	Nieuwe mechanismen als reactie op de bipolariteit van het federale niveau .....	16
VIII.	De herzieningsprocedure van de Grondwet .....	17
IX.	De scheiding tussen Kerk en Staat .....	18
X.	De rechten inzake onderwijs .....	19
XI.	De ecologische transitie .....	20
XI.1.	Het klimaat en/of de beperkingen van de planeet opnemen in de Grondwet? .....	21
XI.2.	Een verdieping en verbreding van het substitutiemechanisme? .....	21
XI.3.	Een herdenking van sommige basiskenmerken van onze juridische logica? .....	21



## I. De fundamentele rechten

Tot nu toe heeft de grondwetgever Titel II slechts op beperkte punten gewijzigd. De aanpak wordt vaak omschreven als “pointillistisch”. Dat blijkt uit het feit dat de gespecialiseerde rechtsleer aan beide zijden van de taalgrens al verschillende decennia benadrukt dat de Titel II van de Grondwet niet meer voldoet.

Om Titel II van de Grondwet bij de tijd te brengen werden reeds verscheidene voorstellen uitgewerkt, waaronder in het bijzonder voor transversale bepalingen die “sleutel op de deur” in de Grondwet ingevoegd konden worden. Ondanks de hoge mate van consensus en het positieve onthaal waarop die voorstellen bij de volksvertegenwoordigers konden rekenen, bleven ze op de achtergrond en werd er geen gevolg aan gegeven.

### I.1. De catalogus van de grondrechten is onvolledig, onnauwkeurig en verouderd

Meerdere voorstellen brengen een eenvoudig constitutioneel beginsel in herinnering: de geschreven tekst van de Grondwet moet niet alleen de belangrijkste elementen van de organisatie van de Staat bevatten, maar ook de fundamentele rechten van het individu. De grondwetgever van 1830 had dat goed begrepen door in Titel II een geheel van rechten en vrijheden op te nemen in een catalogus die, voor die tijd, als vernieuwend werd beschouwd.

Voor de leden van het panel heeft een grondrechtencatalogus niet alleen een normatieve functie (namelijk de meest fundamentele rechten van de burgers buiten het bereik van wisselende meerderheden plaatsen). Het gaat er daarenboven om een pedagogische rol te vervullen door de burger toe te laten bij het lezen van de Grondwet het geheel van zijn rechten te kennen, en een symbolische, door die rechten en vrijheden aan te duiden die in een bepaalde grondwettelijke orde als essentieel worden beschouwd.

De Belgische Grondwet bevat, voor alle duidelijkheid, al een aantal rechten en vrijheden. De deelnemers aan het panel vonden elkaar niettemin duidelijk in de vaststelling dat de catalogus enerzijds onvolledig is. De Grondwet beschermt het recht op leven niet. Het verbod op foltering en slavernij komt niet aan bod. Zelfs het heel klassieke habeas corpus is er niet in opgenomen. De Grondwet garandeert het recht op een eerlijk proces niet volledig. Hij omvat bijvoorbeeld ook niet het vrij verkeer. Anderzijds is het opschrift van Titel II “De Belgen en hun rechten”, terwijl de daarin gegarandeerde rechten niet alleen de Belgen beschermen.

De verschillende voorstellen waren ook op een andere gezamenlijke vaststelling gesteund: de grondrechtencatalogus is onnauwkeurig over de draagwijdte van de gewaarborgde rechten. De Grondwet legt niet uit of die rechten beperkt kunnen worden en onder welke voorwaarden: de tekst vermeldt niet systematisch het wettigheids- en evenredigheidsbeginsel. De Grondwet definieert ook geen beginselen voor de uitlegging van de grondrechten.

Uit de bespreking bleek bovendien dat de Grondwet voorbijgestreefd is in het licht van de evolutie van het Europees en internationaal mensenrechtenrecht. In de tweede helft van de 20ste eeuw werden talrijke Europese en internationale mensenrechtenverdragen geratificeerd door België, waaronder een aantal die directe werking hebben in de interne rechtsorde. Deze verdragen hebben de inhoud, de draagwijdte en de uitwerking van de fundamentele rechten aanzienlijk verrijkt. De Belgische Grondwet, in zijn oude jas van 1831, is



door die evolutie niet meer bij de tijd. In de Grondwet wordt er niet naar verwezen en ze wordt er niet in geïntegreerd of omkaderd.

## 1.2. Volstaat het *status quo*?

De deelnemers aan het panel hebben benadrukt dat de rechtspraak van de hoven en rechtbanken, van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof gedeeltelijk verhelpt aan de tekortkomingen van Titel II door zich te beroepen op de hulpmiddelen van het internationaal en Europees recht inzake fundamentele rechten. Als die rechten in de praktijk dus beschermd worden met dank aan een gedurfde rechtspraak, waarom dan nog geven om een herbronning van Titel II? De sprekers waren gelijkgestemd over deze vraag.

Om te beginnen bestaan er incoherenties, zelfs discrepanties tussen de tekst van de Grondwet en van de internationale verdragen die niet door de rechtspraak alleen opgelost kunnen worden. Een tussenkomst van de grondwetgever is bijvoorbeeld noodzakelijk om het recht op een eerlijk proces volledig te garanderen, of nog om de incoherenties inzake het recht op gelijkheid en non-discriminatie te bedwingen.

De toepassing van methodes zoals de interpretatie van grondwettelijke en internationale fundamentele rechten als een “onlosmakelijk geheel” leidt soms tot onlogische rechtspraak. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het Grondwettelijk Hof de standaard van de “beoordelingsmarge” toepast, terwijl dat nochtans een interpretatiebeginsel is eigen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat is een internationaal rechtscollege dat een bepaalde bewegingsvrijheid moet ontzien voor de Lidstaten.

De omweg via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet om rechten die niet in Titel II van de Grondwet opgenomen zijn elders te “gaan zoeken” leidt tot gecompliceerde redeneringen die de besprekingen voor het Grondwettelijk Hof en de gedachtegang van de rechters soms obscuur maken.

Wat de rechten betreft die niet in de Belgische Grondwet zijn opgenomen, rijst bovendien de vraag of het Grondwettelijk Hof zou mogen afwijken van de rechtspraak over en de interpretatie van de internationale bepalingen die het combineert met de artikelen 10 en 11. Die vraag rijst in het bijzonder om verder te kunnen gaan in de bescherming van die rechten in vergelijking met het internationale rechtscollege dat belast is met de controle van deze bepalingen.

Er bestaat ten slotte een fundamenteel verschil tussen de Grondwet en de internationale en Europese teksten die in België bindende kracht hebben (en waarop de rechters zich baseren om de rechten van de burgers te beschermen). De Grondwet kan slechts worden gewijzigd onder strikte voorwaarden die worden uiteengezet in artikel 195. Hij wordt zo buiten het bereik van een gewone democratische meerderheid geplaatst. Met toepassing van artikel 167 van de Grondwet beslist de Koning daarentegen over de opzegging van internationale verdragen. In theorie kan de federale regering met andere woorden in haar eentje beslissen om België terug te trekken uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en andere internationale verdragen.

De deelnemers aan het panel concludeerden dat de Grondwet niet al zijn normatieve, symbolische en pedagogische functies inzake fundamentele rechten vervult.

### 1.3. Hoe moet Titel II herwerkt worden?

Er kwam dus een consensus naar boven om over te gaan tot een volledige herwerking van Titel II. Verschillende hoofdlijnen voor een dergelijk grondig heronderzoek van Titel II van de Grondwet werden ontwikkeld.

In verschillende voorstellen werd om te beginnen geopperd om het opschrift van de titel zelf te wijzigen en om de bescherming van de rechten uit te breiden naar iedereen die zich binnen de rechtsmacht van de Belgische Staat bevindt, en niet voor te behouden voor de Belgen. Dat zou logischerwijs een weerslag moeten hebben op de bewoordingen van artikel 191 van de Grondwet, dat de uitbreiding van de bescherming van personen en van goederen naar vreemdelingen omvat. Die bepaling is op zich ook voorbijgestreefd.

Wat de gewaarborgde rechten betreft, zou een volledige herwerking vervolgens een herformulering kunnen betekenen van bepaalde rechten die nu op een ouderwetse manier worden gegarandeerd, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting (artikelen 19 en 25) of het briefgeheim (artikel 29). Het zou ook kunnen gaan om het herformuleren van rechten die gewaarborgd worden in uiteenlopende en soms incoherente bepalingen. Op dat punt hadden twee voorstellen betrekking op het recht op gelijkheid en non-discriminatie, waarvan de inhoud verspreid is over verschillende grondwetsbepalingen (artikelen 10, 11, 11bis, 131, 172, 191) die bovendien niet allemaal dezelfde draagwijdte hebben. Een van de voorstellen was gericht op het herformuleren van de vereiste van gelijkheid en non-discriminatie en op het verzekeren van de coherentie van de grondwettelijke vereisten in dat verband. Het zou vooreerst gaan om het basisbeginsel vast te leggen: de gelijkheid voor de wet. Vervolgens zou het verbod van discriminatie ontwikkeld kunnen worden op basis van een lijst van criteria die de grondwetgever als bijzonder verdacht aanmerkt. De toelaatbaarheid van positieve actie zou uitgebreid kunnen worden tot alle vormen van discriminatie. Een ander voorstel drong aan op de noodzaak om stappen te zetten inzake gendergelijkheid. Met een wijziging van artikel 11bis zou een aanwezigheidsquotum van 1/3 vrouwen kunnen worden ingevoerd voor instellingen zoals de Ministerraad en de Regeringen van de deelgebieden.

Uit het geheel van de voorstellen bleek de noodzaak om de rechten in de Grondwet op te nemen die al erkend worden in de Europese en internationale verdragen die bindende kracht hebben in België, zoals het recht op leven, het verbod van foltering en slavernij, het vrij verkeer, habeas corpus, het recht op een eerlijk proces. Te denken valt ook aan de rechten die bepaalde groepen van personen in het bijzonder beschermen, zoals personen met een beperking of personen die behoren tot minderheden. Inzake kinderrechten zou de Belgische Grondwet het geheel van de rechten van het kind breder kunnen bekrachtigen, in het bijzonder het recht van een kind om zijn mening te geven ongeacht zijn leeftijd.

Sommige deelnemers hebben voorgesteld om bij de definiëring van individuele grondrechten verder te gaan dan de voorbeelden die het Europees en internationaal recht bieden. Zo zou een recht op persoonlijke autonomie inzake de seksuele identiteit opgenomen kunnen worden om de rechten van seksuele minderheden te beschermen, een recht op energie en op water, of het recht op de officiële bekendmaking van de beslissingen van de Belgische rechtscolleges.

Wat de draagwijdte van de gewaarborgde rechten betreft, hadden verscheidene voorstellen in consensus betrekking op de invoeging van transversale clausules betreffende de beperking van

de rechten, de afwijking ervan (schorsing van bepaalde rechten in tijden van noodtoestand) en het beginsel van standstill (verbod om bij de realisatie van positieve verplichtingen afgeleid uit fundamentele rechten de bestaande bescherming af te bouwen, maar waarvan de draagwijdte buiten artikel 23 niet duidelijk is). Een clause over de interpretatie van de rechten zou ook overwogen kunnen worden, in het bijzonder om hun evolutieve uitlegging te bekrachtigen. Het idee om clauses over de interpretatie van de rechten in te voegen werd vrij goed onthaald, maar een ontwerp met een verwijzing naar het algemeen belang om de beperking van grondrechten te rechtvaardigen was controversiëler. Het idee om een clause met een “hakbijleffect” in te voegen met betrekking tot rechtsmisbruik kende weinig steun. Een voorstel om een clause toe te voegen over de “harde kern” van de fundamentele rechten werd bediscussieerd, aangezien dat voordelen biedt voor bepaalde groepen van rechtenhouders (in het bijzonder vreemdelingen of migranten) maar nadelen voor anderen, nu zo’n clause het risico inhoudt van een gereduceerde interpretatie van het geheel van de rechten.

Naar aanleiding van een dergelijke volledige herwerking van Titel II zou eventueel nagedacht kunnen worden over de invoeging van een preambule. De deelnemers aan het panel hebben die vraag met grote terughoudendheid besproken. De vraag werd gesteld of het debat over een preambule niet verouderd of achterhaald was. Er werd gewezen op het feit dat een preambule geen grote meerwaarde biedt. De deelnemers aan het panel waren het erover eens dat een preambule een louter pedagogische rol moet vervullen: ze kan in geen enkel geval in strijd zijn met de bepalingen van de tekst van de Grondwet zelf. Vanuit die optiek zou een preambule denkbaar zijn die de Belgische Grondwet kenmerkt als basis van de fundamentele rechten en van de democratische rechtsstaat.

## II. Het politieke stelsel

In dit panel kwamen twee grote categorieën aan bod: enerzijds stelden sommige deelnemers oplossingen voor om de representatieve democratie in België te doen evolueren, alsook het kiessysteem, anderzijds werd ook voorgesteld bepaalde aspecten van het parlementaire systeem te herzien.

### II.1. De evolutie van de representatieve democratie

Allereerst werden een aantal suggesties gedaan om het kiessysteem te hervormen.

Over één daarvan bestond een uitgesproken unanimititeit: het huidige systeem van onderzoek van de geloofsbrief, waarbij verkozenen de enige rechters zijn wat hun eigen verkiezing betreft, is niet langer aanvaardbaar. Verschillende pistes tot hervorming kwamen aan bod: een meerderheid lijkt ervoor te kiezen het Grondwettelijk Hof hierover te laten gaan (minstens voor een laatste mogelijkheid tot beroep), vooral omdat de politieke, taalkundige en technische evenwichten waarmee het Hof is samengesteld hiervoor de legitimiteit en competentie biedt. Een minderheid stelt echter voor om dit toe te vertrouwen aan de Raad van State (verenigde kamers) om zo voordeel te kunnen halen uit de ervaring van de Raad van State op het vlak van verkiezingsbetwistingen. Een derde voorgestelde piste bestaat erin een commissie in het leven te roepen die als specifieke taak heeft om de verkiezingsbetwistingen te trancheren en die gemengd samengesteld zou zijn uit verkozenen en rechters.



Op electoraal vlak werd onder andere de opkomstplicht besproken. Hoewel het behoud daarvan al langer onderwerp van discussie is, was er bij de deelnemers geen uitgesproken tegenstand (artikel 62, lid 3 van de Grondwet). Eerder werd voorgesteld de effectiviteit van de opkomstplicht te versterken door de strafrechtelijke sancties (die in de praktijk niet meer uitgevoerd worden) te vervangen door administratieve sancties. Bovendien werd voorgesteld om de blanco stemmen te valoriseren door deze om te zetten in zetels voor gelote burgers.

Hoewel de keuze voor lottrekking geen unanimititeit heeft, kunnen we vaststellen dat deze optie, die tien jaar geleden nog excentriek leek, vrij goed ontvangen werd bij deelnemers en publiek. Ze is zelfs minder voorwerp van controverse dan voorstellen die in de richting gaan van directe democratie, zoals referenda (een methode die minder garanties biedt op het vlak van deliberatie).

Zo stelde een deelnemer voor om het beroep op gemengde parlementaire commissies te constitutionaliseren die samengesteld zouden zijn uit verkozen en gelote burgers. Dit zou vorm kunnen krijgen door een aanpassing van artikel 57 van de Grondwet, dat nu een recht op petitie voorziet. Dat recht is weinig effectief, maar zou de basis kunnen worden voor verschillende participatieve mechanismen (burgerpanels, etc.).

Tot slot baseert een ander voorstel zich op een vaststelling die al meer dan 100 jaar wordt gemaakt: politieke partijen spelen een belangrijke rol, maar worden niet erkend door de Grondwet (op een allusie na). Het zou dus zinvol zijn om het statuut van de partijen te erkennen en te definiëren en eventueel ook bepaalde procedurele vereisten toe te voegen (zoals de voorwaarde van een zekere vorm van interne democratie in de besluitvormingsprocedures van partijen, zoals de voorzittersverkiezingen) of fundamentele vereisten (zoals het respect voor de grondrechten). Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de rol van de partijen vandaag gecontesteerd is en dat andere politieke krachten een invloed uitoefenen die zich nog zou kunnen versterken (er moet dus opgepast worden voor een proces van zelflegitimatie van de partijen).

## II.2. De hervorming van het parlementair systeem

Verschiedende voorstellen om het parlementair systeem te hervormen kunnen gelezen worden als reacties op de recente politieke crisissen.

De Franstalige politieke crisis uit de zomer van 2017 roept een breed gedragen voorstel op om de ontbinding van de parlementen van de deelgebieden mogelijk te maken, zodat vervroegde regionale verkiezingen mogelijk worden. De bedoeling is niet om zo'n ontbinding frequent te laten plaatsvinden, wel om efficiënt een weg te vinden uit eventuele regeringscrisissen. Het Belgische federale systeem, met zijn gewesten en gemeenschappen die sterk met elkaar vervlochten zijn, maakt het echter moeilijk om een systeem te ontwikkelen waar op elk niveau vervroegde verkiezingen kunnen worden uitgelokt.

Bovendien roept dit voorstel een controverse op over het behoud van samenvallende regionale en federale (en Europese) verkiezingen. Men zou namelijk kunnen stellen dat het in een federaal systeem logisch is dat federale verkiezingen worden losgekoppeld van regionale verkiezingen zodat er aparte publieke debatten kunnen ontstaan over de verschillende bestuursniveaus om zo ook de helderheid en leesbaarheid van de verschillende verkiezingen te vergroten voor de

kiezers. Tegelijk moet echter vastgesteld worden dat de ervaringen die we in het verleden in België hebben gekend met niet-samenvallende verkiezingen niet hebben geleid tot dit verhoopte resultaat, aangezien dezelfde politici zich telkens kandidaat stelden voor elke verkiezing en dat de debatten ook over het gevoerde beleid op de andere niveaus gingen. Men kan zelfs stellen dat die ervaringen eerder hebben bijgedragen tot het versterken van de politieke instabiliteit aangezien de werking van de regeringen op de niveaus waarvoor geen verkiezingen gepland waren evenzeer verstoord werd.

De federale politieke crisis van december 2018 roept dan weer een reflectie op over de grondwettelijke regels rond het ontslag van de federale regering en het vertrouwen van het parlement in die regering. Een voorstel is om in de grondwet bepaalde grondwettelijke gewoonten te codificeren waarvan het bestaan of minstens de precieze inhoud voorwerp van controverse is. Hier bestaan echter verschillende meningen, met name onder grondwetspecialisten.

De actualiteit van de voorbije jaren inspireert ook tot het hervormen van het systeem van de parlementaire immuniteit bedoeld in artikel 58 van de Grondwet: terwijl in het positieve recht de bescherming zich vooral ent op verklaringen van parlementsleden gedaan in het kader van hun parlementaire activiteit in strikte zin, wordt er voorgesteld – met enige bijval van de panelleden – om dit uit te breiden (eventueel via een aanpassing) door een ruimere definitie te hanteren in de Grondwet van de uitoefening van de parlementaire functies.

Andere voorstellen tot hervorming hebben betrekking op het functioneren van de (federale) regering, met name in haar verhouding tot andere instellingen. Eén daarvan houdt een herziening in van artikel 99 om het principe van collegialiteit in de ministerraad te veralgemenen en een beraadslaging over elke belangrijke politieke beslissing in die ministerraad te vereisen, de koninklijke besluiten inbegrepen. Dit zou niet enkel de reikwijdte van het principe van consensus vergroten, maar ook ten gronde de efficiëntie van de regeringsmaatregelen vergroten, omdat zo een gedwongen coördinatie tussen de ministers en tussen hun kabinetten zou ontstaan. Dit zou de realisatie van bepaalde doelstellingen kunnen stimuleren, zoals degene in artikel 7bis van de Grondwet.

Tot slot werd ook een hervorming van de rol van het staatshoofd besproken en meer bepaald het afschaffen of beperken van het monarchistische karakter van de Staat. Het meest radicale voorstel wil aan de eerste minister de functie van staatshoofd toewijzen, waarbij deze zoals in Zwitserland (jaarlijks) zou alterneren tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Het proces van regeringsvormen zou dan hetzelfde worden als voor de deelregeringen. Een ander voorstel is om de monarchie te moderniseren en de ministerraad te belasten met het nemen van de besluiten, het afkondigen van wetten, terwijl de Koning zijn symbolische functie als staatshoofd zou behouden, evenals zijn rol bij het benoemen van de ministers. Het aantreden van de regering zou echter ondergeschikt worden aan een stemming in de Kamer met een minimale steun in beide taalgroepen. Hoewel verschillende deelnemers erkennen dat de rol van de monarchie in de feiten evolueert, bestaat er geen consensus om deze ook constitutioneel te herzien.

### III. De aansluiting tussen de interne en de internationale rechtsorde

De aansluiting tussen de interne en de internationale rechtsorde maakt het voorwerp uit van twee grondwetsbepalingen: artikel 34 (dat bepaalt dat “de uitoefening van bepaalde machten

door een verdrag of door een wet opgedragen kan worden aan volkenrechtelijke instellingen”) en artikel 167 (dat een wetgevende instemming vereist opdat internationale verdragen, die door de uitvoerende machten onderhandeld en geratificeerd kunnen worden, gevolgen kunnen hebben in de interne rechtsorde). De formulering van deze bepalingen wordt door talrijke auteurs als te kernachtig beschouwd. Als achtergrond bij dit panel hebben de deelnemers gewezen op de rol van de Grondwet met betrekking tot de hiërarchie van de normen, en in het bijzonder de functies die grondwetten moeten opnemen om de nationale en Europese rechtsorde op elkaar te laten aansluiten.

### III.1. Een versterkte Europa-clausule?

Verscheidene deelnemers aan het panel hebben voorgesteld om artikel 34 van de Grondwet, de “Europa-clausule”, te verdiepen. Deze bepaling is nu bijzonder raadselachtig.

Voor de panelleden komt het aan de grondwetgever toe om de elementen van de grondwettelijke identiteit af te bakenen die kunnen verantwoorden dat, in uitzonderlijke omstandigheden, de aanspraak op de voorrang van het recht van de Europese Unie wordt verworpen. De vraag wie mag bepalen welke deze essentiële elementen van de grondwettelijk identiteit zijn, is controversieel. Voor sommige deelnemers is dat de grondwettelijke rechter. Het idee dat deze taak toekomt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, op basis van artikel 4.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het licht van een efficiëntiestrategie, werd geopperd maar grotendeels verworpen.

Voor de panelleden die voorstander waren van een verdieping van de “Europa-clausule” komt het aan de grondwetgever toe om te beraadslagen over de inhoud van de grondwettelijk identiteit, over eventuele grondwettelijke reserves in dat verband (legitimiteits- en pedagogische strategie) en ten slotte over de hiërarchie van de normen die van toepassing is in de Belgische rechtsorde. Volgens deze deelnemers is het de functie van de Grondwet om de toepasselijke rechtsbronnen te bepalen en positie in te nemen tegenover de Europese en internationale rechtsorde. Op die manier zouden in de Grondwet fundamentele regels geïdentificeerd kunnen worden die de aanspraak op de voorrang van het recht van de Unie in uitzonderlijke omstandigheden kunnen uitschakelen (het zouden dezelfde regels kunnen zijn die aan een niet-vereenvoudigde procedure tot herziening van de Grondwet onderworpen zouden worden).

Uit de discussie over dat voorstel bleek dat anderen van oordeel zijn dat een dergelijke verduidelijking het bijna onvermijdelijke risico in zich draagt van conflicten tussen de nationale en de internationale rechtsorde en dat de grondwettelijke rechter de taak om het verband tussen de interne en de Europese rechtsorde te bepalen alleen kan opnemen, zonder tussenkomst van de grondwetgever.

### III.2. Versterking van de rol van het Parlement bij het buitenlands optreden?

Er werden verschillende voorstellen gedaan om de rol van het Parlement bij het buitenlands optreden te versterken. Artikel 167 beperkt het immers tot een kleine rol, namelijk de instemming met verdragen. Deze voorstellen werden zeer goed onthaald.

Het eerste voorstel gaat om een bekrachtiging van het principe dat de instemming met een verdrag voorafgaat aan de ratificatie ervan, of om de vereiste dat de ratificatie wordt uitgesteld



tot het verstrijken van de termijn om een vernietigingsberoep in te stellen bij het Grondwettelijk Hof tegen de instemmingswet (of tot de uitspraak van het arrest van het Grondwettelijk Hof, ingeval een vernietigingsberoep werd ingesteld). De bedoeling is de pijnlijke situatie te vermijden die zou volgen wanneer België een internationaalrechtelijke verbintenis aangaat die op nationaal vlak ongrondwettig bevonden zou worden.

Het tweede voorstel is de parlementaire controle op de verdragen te vergroten. Het zou erom gaan om de informatieplicht van de regering aan het Parlement uit te breiden zodat het vroeg genoeg betrokken wordt bij de procedure voor de sluiting van alle verdragen. Op die manier kan het zijn instemming met volledige kennis van zaken geven. Het voorstel wordt ook gedaan om de informatieplicht aan het Parlement uit te breiden tot naderhand, met een voortdurende informatieverstrekking in de fase van de uitvoering. Vanuit dezelfde optiek zou een voortdurende informatieverstrekking over de afgeleide handelingen, voorgenomen door internationale organisaties, ingesteld moeten worden.

Een derde voorstel heeft betrekking op de militaire operaties. Het doel is een wettigheidsbeginsel in te voeren voor alles wat de militaire aangelegenheden betreft, in het bijzonder om de inzet van het leger op straat op het nationale grondgebied te kaderen. Meer in het algemeen wordt voorgesteld om de parlementaire controle op het leger, en in het bijzonder de informatieverstrekking, te versterken.

#### IV. Delegaties aan niet-politiek verantwoordelijke organen

De deelnemers aan dit panel vertrekken van een vaststelling die ze bij consensus maken en die steunt op een rijke juridische literatuur : sinds de Tweede Wereldoorlog zijn we getuige van een toenemende externalisatie van verordenende bevoegdheid naar autoriteiten buiten de uitvoerende macht, of het nu publieke of private instellingen zijn. We denken in het bijzonder aan onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten die gekenmerkt worden door een eigen rechtspersoonlijkheid, een uitgesproken autonomie tegenover de openbare macht (afwezigheid van hiërarchische controle en bestuurlijk toezicht), een controle- of toezichtsfunctie over een activiteitensector en door prerogatieven van advies, raadgeving, individuele en zelfs verordenende beslissingsbevoegdheid. Ondanks hun belangrijke prerogatieven, zijn die autoriteiten niet (rechtstreeks of onrechtstreeks) politiek verantwoordelijk en ontsnappen de normen die ze opstellen mogelijk aan het gemeen recht. De tendens om dergelijke autoriteiten te ontwikkelen wordt niet als zodanig betwist: er is een zekere consensus met betrekking tot hun praktische nut en we stellen vast dat het Europees Unierecht hun bestaan toelaat en soms zelfs oplegt. Dit fenomeen doet niettemin vragen rijzen aangezien het niet in overeenstemming valt te brengen met de Belgische Grondwet, die het principe van de eenheid van de verordenende macht in hoofde van de respectieve uitvoerende machten van de federale overheid en van de deelgebieden bevat. Terwijl de territoriale decentralisatie erkend en georganiseerd wordt in de Grondwet, blijft de functionele decentralisatie, waarbinnen deze tendens moet worden gesitueerd, trouwens afwezig uit de tekst.

Het Grondwettelijk Hof en de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben weliswaar een gedeelte van de lacune gevuld door geldigheidsvoorwaarden te formuleren voor deze delegaties en op die manier de ontwikkeling van de onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten te kaderen. Het opnemen in de Grondwet van deze delegaties zou een noodzakelijke verduidelijking toelaten met betrekking tot de uitoefening van een van de drie grote staatsmachten, de legitimiteit van de

onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten - waarvan het nut erkend wordt - bevorderen en de werking van de rechtsstaat beter waarborgen.

Deze hervorming zou in het bijzonder betrekking kunnen hebben op de artikelen 33, 37, 41, 105 of 108 van de Grondwet. Het zou enerzijds gaan om de beperking van de mogelijkheid voor de wetgevende en uitvoerende machten om de verordenende macht uit te besteden, en anderzijds om de uitoefening van de gedelegeerde macht te kaderen aan de hand van bepaalde principes (zoals transparantie, de hiërarchie van de normen, de parlementaire en rechterlijke controle, het representatief karakter van de personen op wie de normen betrekking hebben en de efficiëntie). Buitenlandse voorbeelden zouden tot voorbeeld kunnen strekken. Het opnemen van deze principes in de Grondwet zou niettemin niet zonder risico zijn: er zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de noodwendigheden van het Europees recht om normconflicten zoveel mogelijk te vermijden.

## V. De rechters

In dit panel werden voorstellen besproken om een aantal artikelen met betrekking tot de bevoegdheden van de hoogste rechtscolleges voor herziening vatbaar te verklaren. Het gaat in het bijzonder om de artikelen 142, 158 en 159 van de Grondwet.

Een van de voorstellen strekt ertoe artikel 158 van de Grondwet op te heffen. Daarin wordt bepaald dat het Hof van Cassatie uitspraak doet, op de wijze bij de wet geregeld, over conflicten van attributie. Die bepaling was er aanvankelijk op gericht te voorkomen dat besturen en rechtscolleges in geval van attributieconflicten eigenmachtig uitspraak zouden doen. Die functie zou sinds de oprichting van de Raad van State en de toepassing van artikel 159 van de Grondwet echter achterhaald zijn. Bovendien zijn de opvattingen over rechtsbescherming tegen de overheid geëvolueerd. Conflicten van attributie raken zowel de rechtsmacht van de Raad van State als die van de rechterlijke macht. Het zou dan ook de voorkeur verdienen om bij een nieuw artikel 160bis van de Grondwet een specifiek attributiecollege op te richten waarin de korpsoversten van het Hof van Cassatie en de Raad van State (en desgevallend het Grondwettelijk Hof) zetelen.

Een ander voorstel is erop gericht om de tekst van artikel 159 van de Grondwet (minstens) in overeenstemming te brengen met de ruime ontwikkelingen in de rechtspraak die deze bepaling heeft gekend. Formeel gesproken bevat deze bepaling slechts het principe dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. In werkelijkheid kan de praktische draagwijdte van de bepaling niet begrepen worden zonder er de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges bij te betrekken. De tekst van de bepaling zou dat moeten weerspiegelen. De bespreking van het voorstel brengt bovendien een aantal bijkomende keuzes voor de grondwetgever op de voorgrond. Het gaat dan, onder meer, om het vertrouwen dat gesteld kan worden in het oordeelsvermogen van bestuursorganen om zelf (manifest) onwettige rechtshandelingen buiten toepassing te laten, en om de afweging van het gewicht dat bij de toepassing van artikel 159 van de Grondwet moet gegeven worden aan de rechtsstatelijke waarden van rechtszekerheid, enerzijds, en wettigheid, anderzijds.

Een aantal panelleden stellen ten slotte ook voor om de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof te herijken in functie van de evoluties in de rechtspraak en de rechtsstaat. Het zou in dat

verband opportuun zijn om het Grondwettelijk Hof bevoegd te maken voor de toetsing van wetgevende akten aan de volledige Grondwet. Die toetsing is vandaag nog beperkt tot een aantal limitatief in artikel 142 van de Grondwet en in de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof opgesomde bepalingen. Het Grondwettelijk Hof heeft, sinds zijn oprichting als Arbitragehof meer dan dertig jaar geleden, zijn plaats als volwaardig rechtscollege in de rechtsstaat verworven. Bovendien heeft het Hof die bepalingen in zijn rechtspraak de facto reeds uitgebreid, zij het niet systematisch, door middel van een gecombineerde toetsing aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Het getuigt ook van een weinig coherente visie op rechtsbescherming tegen het overheidsoptreden dat een dergelijke beperking van de grondwettigheidscontrole niet bestaat voor de toetsing van niet-wetgevende akten door de hoven en rechtbanken of de Raad van State.

Een ander voorstel tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof is erop gericht om de toetsing van een wetgevende akte aan het internationaal recht met rechtstreekse werking mogelijk te maken. Op dit ogenblik bestaat die mogelijkheid voor het Hof formeel nog niet, maar is dat verbod eveneens *de facto* door de rechtspraak achterhaald. Uit de bespreking van dit laatste voorstel blijkt dat het niettemin moeilijk zou zijn om het Hof deze bevoegdheid te geven ten koste van de reeds bestaande bevoegdheid op dat punt van de hoven en rechtbanken en de Raad van State.

## VI. Financiën

In een aantal bijdragen werd voorgesteld om hervormingen door te voeren op het vlak van financiën. De voorgestelde wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op Titel V van de Grondwet, waar de artikelen 170 en volgende deel van uitmaken.

De panelleden delen een gezamenlijke ambitie om de betrokken grondwettelijke bepalingen te moderniseren door beter rekening te houden met de context, de verplichtingen (daarin begrepen Europese) en de doelstellingen in het kader waarvan de publieke financiën worden georganiseerd in de 21ste eeuw. Het zou er in het bijzonder om gaan de problematiek van de financiering van de sociale zekerheid of de openbare schuld te integreren in de Grondwet.

Ook de discrepantie tussen de bepalingen van Titel V van de Grondwet, zoals ze werden gewijzigd om rekening te houden met de installatie van nieuwe niveaus die een belastingbevoegdheid hebben, en de huidige conceptualisering van de fiscaliteit wordt onder de aandacht gebracht. Langs de ene kant zouden de van kracht zijnde bepalingen niet meer overeenkomen met de sociale en juridische realiteit, waarin de fiscaliteit meer dan ooit beschouwd wordt als een instrument van beleid en van herverdeling van middelen. Langs de andere kant zouden de grondwettelijke teksten onvoldoende duidelijk zijn en zouden ze aan de rechterlijke macht op fundamentele punten een te belangrijke interpretatiemarge laten.

Het zou dus nuttig kunnen zijn om de artikelen 170, 172 en 173 voor herziening vatbaar te verklaren zodat nagedacht kan worden over de bevoegdheid van de federale overheid om de fiscale autonomie van de deelgebieden te beperken, om een fiscale bevoegdheid toe te wijzen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, om de vraag naar de eigen fiscale bevoegdheden van de Vlaamse en Franse Gemeenschap uit te klaren (die bevestigd wordt door de Grondwet, maar niet toepasbaar of alleszins niet toegepast blijkt in de praktijk) of nog om er nieuwe algemene principes in te schrijven, zoals het bijdragebeginsel, het beginsel non bis in



idem, het beginsel van de economische en monetaire unie of het evenredigheidsbeginsel. De meerderheid van deze vaststellingen, zeker wat betreft het gebrek aan duidelijkheid van de betrokken bepalingen, wordt gedeeld door de deelnemers, maar over de inhoud van de door te voeren wijzigingen bestaat meer controverse.

## VII. Het Belgisch federalisme herdenken

De complexiteit van de Belgische federale architectuur moet niet meer aangetoond worden. Ze roept problemen op van democratische transparantie en efficiëntie van het beleid, temeer daar die complexiteit niet gecompenseerd wordt door bevredigende samenwerkingsmechanismen. Verschillende pistes werden besproken om de werking van het Belgisch federalisme te verbeteren.

### VII.1. Naar een België met vier ?

Verschillende tussenkomsten hadden betrekking op de combinatie van gemeenschappen en gewesten. Die heeft een verschillende concrete impact afhankelijk van het taalgebied. De artikelen 137 en 138 van de Grondwet staan toe om de effecten hiervan te verminderen voor het Nederlandse en Franse taalgebied, maar de combinatie van beide types deelgebieden is problematischer in het Duitse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Binnen de Duitstalige gemeenschap stelt artikel 139 een symbolisch probleem, omdat zij telkens elke overdracht van bevoegdheden moet onderhandelen met de Waalse overheid. Daarom werd voorgesteld om vooral de artikelen 3 en 137 van de Grondwet te wijzigen met de bedoeling een Duitstalig gewest te creëren en aan de instellingen van de Duitstalige gemeenschap toe te laten alle regionale bevoegdheden uit te oefenen. In deze optiek zou artikel 139 kunnen worden opgeheven. Het Duitstalige parlement en de Duitstalige regering zouden autonoom blijven om samen te werken met het Waals Gewest als het erop aankomt bepaalde materies die een grotere schaal vereisen samen te beheren.

Wat Brussel betreft werd er voorgesteld om de evoluties van de zesde staats hervorming door te trekken door meer gemeenschapsbevoegdheden te beheren op het niveau van het Brussels gewest of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Zo zou het Brussels gewest het totaal van de bevoegdheden van de GGC overnemen, die dan zou verdwijnen (wat een herziening impliceert van artikels 135, 136, lid 2, 163, lid 1, en 166, § 3, 3°), en ook de bicommunautaire materies inzake onderwijs verkrijgen (herziening artikel 135bis). Op die manier kan het initiatieven nemen zoals het organiseren van tweetalige scholen en wordt het de overheid die verantwoordelijk is voor een voldoende onderwijsaanbod. De andere piste is om deze bicommunautaire materies inzake onderwijs aan de GGC toe te vertrouwen. Voor de unicommunautaire materies zou er een onderscheid kunnen blijven bestaan tussen aan de ene kant de bevoegdheden rond onderwijs en cultuur, waar de gemeenschappen hun bevoegdheden zouden behouden, met een bijkomende rol voor het Gewest of de GGC (financieringsmogelijkheid) en aan de andere kant de persoonsgebonden bevoegdheden waarvoor het Gewest of de GGC in principe de bevoegdheid zou ontvangen, met een bijkomende rol voor de gemeenschappen via de gemeenschapscommissies (herziening artikelen 127 en 128). De optie om de bevoegdheden aan het Gewest toe te vertrouwen en niet aan de GGC zou het voordeel hebben dat er meer duidelijkheid en centralisering komt in de verdeling van bevoegdheden.

Hoewel ze belangrijke wijzigingen voorstaan, steunen de deelnemers aan het panel (minstens op korte termijn) niet de invoering van een federaal systeem waarin het onderscheid tussen gewesten en gemeenschappen meteen en radicaal afgeschaft zou worden.

## VII.2. De relaties tussen de gemeenten en het gewest

Zowel in de voorstellen als de debatten werd de samenhang onderlijnd van de Brusselse problematiek rond de relaties gewest/gemeenschappen met die van de relaties gewest/gemeenten. Dit verband is in de eerste plaats politiek, omdat actoren die een vereenvoudiging voorstaan op het eerste punt, dat niet doen op het tweede punt en vice versa. Maar er is ook een juridisch verband, want zolang de dichotomie blijft bestaan tussen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, hebben de gemeenten een sleutelrol te spelen, aangezien de lokale autonomie hen toestaat om zich elke materie aantrekken, zonder door deze dichotomie beperkt te zijn.

In deze optiek werd voorgesteld de Brusselse gemeenten af te schaffen, net zoals de agglomeratie wiens behoud het institutionele landschap compliceert, en al hun bevoegdheden toe te vertrouwen aan het Brussels Gewest. Dat zou beschikken over de autonomie om te beslissen over het aantal, de grenzen, de benaming en de bevoegdheden van de gedecentraliseerde entiteiten die ze zou creëren (herziening artikelen 41, 162, 164, 165 en 166).

## VII.3. De principes van de bevoegdheidsverdeling constitutionaliseren en het Overlegcomité

Hoewel de Grondwet de bevoegdheden verdeelt (of opdraagt aan bijzondere wetten om deze te verdelen) tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, spreekt hij zich zo goed als niet uit over de principes die deze bevoegdheidsverdeling bepalen. Die principes vindt men vooral terug in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof of in adviezen van de Raad van State. Dit is problematisch omdat de legitimiteit van deze principes en hun precieze reikwijdte nooit voorwerp zijn geweest van debat in de parlementen, de toepassing van deze principes kan variëren geval per geval, en de samenhang van deze principes met andere juridische regels en principes niet doordacht lijkt.

Daarom werd gesuggereerd om de leidende principes van de bevoegdheidsverdeling in te schrijven in de Grondwet. Er werd daarbij vooral gedacht aan een constitutionalisering van het principe van de exclusiviteit van de bevoegdheden, wat een uiteenlopende toepassing ervan zou kunnen vermijden, alsook van de economische en monetaire unie. Dat zou toestaan om dat beginsel te verrijken, bijvoorbeeld door er een sociale dimensie aan toe te voegen, zijn verhouding met het Europese recht te verduidelijken en de spanningen op te lossen met andere grondwetsbepalingen zoals de doelstelling van duurzame ontwikkeling uit artikel 7bis. Het principe van exclusiviteit in de Grondwet inschrijven botst echter wel op een belangrijk obstakel, namelijk dat dit principe steeds vaker betwist wordt omdat het door de talrijke bevoegdheden die met elkaar overlappen in de praktijk steeds minder toepasbaar wordt.

Het federalisme impliceert eveneens regels over de relaties tussen de samenstellende delen van de federatie. Met uitzondering van artikel 43 maakt de Grondwet geen gewag van het coöperatief federalisme, dat nochtans een steeds belangrijkere rol speelt als gevolg van de fragmentatie van het beleid. In het verlengde van oproepen om de samenwerkingsakkoorden in

de Grondwet in te schrijven, werd dan ook gesuggereerd om dit te doen met het Overlegcomité dat de rol van motor zou moeten spelen van dit coöperatief federalisme.

#### VII.4. Voor een nieuwe Senaatshervorming

Er bestaat een consensus dat de Senaat zoals die heeft vorm gekregen tijdens de zesde staatshervorming niet bevredigend is. Gezien zijn beperkte bevoegdheden heeft de Senaat maar weinig nut en kan hij niet de functie van ontmoetingsplaats vervullen tussen de deelgebieden, inclusief om belangenconflicten te regelen. Ook weerspiegelt zijn samenstelling eerder de bipolaire dynamiek van het federale niveau dan die van de verschillende gewesten en gemeenschappen, laat staan van een 'België met 4'-constellatie. Deze bipolaire dynamiek komt bovendien reeds tot uiting in de Kamer door de verdeling in taalgroepen. Komt daarbij dat de centrale rol van de politieke partijen maakt dat de senatoren ook en vooral hun partijen vertegenwoordigen eerder dan een specifiek standpunt van het deelgebied waar ze zetelen.

Drie scenario's werden besproken (herziening artikelen 36, 43, 56, 67 tot 78, 143 en 167).

1. De dimensie van de Senaat als federale Kamer versterken, door dichter te komen bij een gelijke vertegenwoordiging van de deelgebieden (of minstens een oververtegenwoordiging van de kleinere entiteiten), door politieke stromingen die enkel actief zijn in een bepaalde deelgebied toegang te geven tot de Senaat, door de bevoegdheid te verlenen om gemengde verdragen en samenwerkingsakkoorden goed te keuren, door materies toe te voegen waarvoor een bicamerale procedure nodig is en door de termijnen voor de optionele bicamerale procedure te verlengen.
2. De Senaat omvormen tot een assemblee van gelote burgers. Dit zou een antwoord kunnen bieden op het probleem van de 'democratische vermoeidheid' via de voordelen van de deliberatieve democratie (rotatie van de verantwoordelijkheden, gelijke kans om geselecteerd te worden, debatten die losser staan van partijlogica's,...). De Senaat zou dan de rol van een reflectiekamer hebben die de Kamer ertoe kan brengen over een specifieke kwestie te beraadslagen of die een goedgekeurd voorstel uit de Kamer zou kunnen evoceren, weliswaar in de wetenschap dat het laatste woord bij de volksvertegenwoordigers blijft liggen.
3. De Senaat afschaffen als de realisatie van de twee eerste scenario's onmogelijk zou blijken.

#### VII.5. Nieuwe mechanismen als reactie op de bipolariteit van het federale niveau

Twee mechanismen die meer specifiek betrekking hebben op de federale instellingen werden besproken.

Het eerste bestaat erin een deel of alle leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers te laten verkiezen via een federale kieskring (herziening artikel 63). Doordat verkozenen verantwoording zouden moeten afleggen aan de burgers aan beide kanten van de taalgrens, is het de bedoeling dat ze ook de belangen van elke gemeenschap in rekening zouden nemen. Het voorstel wil ook een antwoord bieden op een democratisch deficit, aangezien de splitsing van de politieke partijen op taalbasis maakt dat kiezers zich bij federale verkiezingen enkel kunnen uitspreken over een deel van de partijen die hen besturen. Het voorstel zou bovendien ook bijdragen aan



het tot stand komen van een federale publieke ruimte. De vraag rijst echter of men in zo'n federale kieskring taalquota zou moeten voorzien, aangezien één van de taalgroepen oververtegenwoordigd zou kunnen zijn bij de verkozenen in deze kieskring, wat door sommigen als problematisch wordt beschouwd. Bovendien zou zo'n federale kieskring, afhankelijk van hoe hij precies wordt ingevoerd, kunnen leiden tot een lagere vertegenwoordiging van de minder bevolkte provincies. Enkelen hebben ook de vrees uitgesproken dat dit voorstel uiteindelijk artificieel zou kunnen blijken, omdat het niet zou kunnen ingaan tegen de dualiteit van de politieke en mediatieke logica in België.

Het tweede mechanisme betreft de taalpariteit van de Ministerraad en het debat over de vereiste dat een federale regering moet steunen op een minimum aandeel van de verkozenen in beide taalgroepen. Het gaat hier niet om de vereiste van een absolute meerderheid, wat de vorming van federale coalities verder zou bemoeilijken, maar om die van een bepaald percentage in elke taalgroep. Concreet werden percentages genoemd gaande van 25 tot 40%, wetende dat 25% onrechtstreeks al een vereiste is als gevolg van de alarmbelprocedure. De bedoeling is hier om de Franstalige minderheid beter te beschermen, maar ook om meer algemeen een te sterke minorisering tegen te gaan, die beide taalgroepen zou kunnen overkomen. In het kader van dit debat, werd de noodzaak van taalpariteit in de Ministerraad in vraag gesteld. Die heeft immers geen reële effecten op de federale politieke besluitvorming aangezien beslissingen in de Ministerraad in consensus worden genomen. In de discussies werd een parallel gemaakt tussen de mechanismen op het niveau van het Brussels gewest en het federale niveau. De vrees om de vorming van een regeringsmeerderheid onmogelijk te maken werd geuit.

## VIII. De herzieningsprocedure van de Grondwet

In een eerste panel werden voorstellen besproken om artikel 195 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren. Artikel 195 bepaalt de procedure volgens dewelke de Grondwet kan worden gewijzigd.

In het panel wordt benadrukt dat de wijze waarop de Grondwet gewijzigd kan worden, samenhangt met de functies die hij moet vervullen. Luidens een aantal voorstellen is de huidige procedure, die ongewijzigd is gebleven sinds de aanneming van de Grondwet, te rigide en niet langer aangepast aan de moderne politieke besluitvorming. De kritiek is drievoudig. De procedure vereist ten eerste het akkoord van twee opeenvolgende, anders samengestelde parlementaire meerderheden. Door te weigeren sommige bepalingen voor herziening vatbaar te verklaren, maakt een preconstituante de wijziging daarvan onmogelijk, ook al beschikt de constituant over de vereiste tweederdemeerderheid. De huidige procedure tot wijziging van de Grondwet zou bovendien niet langer aangepast zijn aan de meerlagige rechtsorde, in het bijzonder aan de federale bevoegdheidsverdeling en aan de doorwerking van het Europees Unierecht. Ze bemoeilijkt daardoor een vlotte aanpassing van de staatsstructuur. Andere voorstellen benadrukken dat de huidige procedure ten slotte geen ruimte laat voor betrokkenheid van de burger, terwijl de wijziging van de Grondwet bij uitstek het voorwerp zou moeten uitmaken van een deliberatief proces. De gemaakte keuzes moeten zo breed mogelijk gedragen worden in de samenleving. De inspraak die de burger nu heeft, door deelname aan de verkiezingen op basis waarvan de constituant wordt samengesteld, is louter theoretisch.

Wat de betrokkenheid van de deelgebieden betreft, zou aan deze bezwaren tegemoet gekomen kunnen worden door de herziening in twee fases niet te behouden, maar wel ruimte te maken

voor formele betrokkenheid van de deelgebieden. De mogelijkheid wordt ook gesuggereerd om, indien nodig, bepaalde categorieën grondwetsbepalingen aan een afwijkende wijzigingsprocedure te onderwerpen. Voor anderen is het opgeven van de wijziging in twee fases niet essentieel, maar kunnen beperkte aanpassingen de betrokkenheid van de deelgebieden alleszins verhogen. Zo kan hen een initiatiefrecht toegewezen worden of kan de Grondwet bepalen dat ze verplicht geraadpleegd worden tijdens de herzieningsprocedure. Anderen voegen daar weliswaar aan toe dat het toekennen van een effectieve beslissingsbevoegdheid aan de deelgebieden kan leiden tot onevenwichtige situaties en blokkeringen.

Wat de betrokkenheid van de burger betreft, brengen deelnemers aan de bespreking naar voor dat de huidige wijzigingsprocedure conceptueel goed is, maar bij de opeenvolgende staatsvormingen in werkelijkheid niet correct is toegepast. Ook vanuit dit perspectief rijst de vraag of het noodzakelijk is om alle grondwetsbepalingen aan dezelfde wijzigingsprocedure te onderwerpen. Voor de meest fundamentele beginselen, zoals de grondrechten of de essentiële kenmerken van het politieke stelsel, zou de huidige rigide procedure een meerwaarde kunnen blijven hebben, maar niet noodzakelijk voor andere. De afbakening van deze beginselen zou overeen kunnen komen met de identificatie van de elementen die, in de verhouding met het supranationale niveau, de grondwettelijke identiteit van België bepalen. In elk geval wordt de mogelijkheid onder de aandacht gebracht om burgers rechtstreeks te betrekken bij het proces. Het is zelfs mogelijk om burgerparticipatie mogelijk te maken zonder artikel 195 van de Grondwet te wijzigen. Wordt deze bepaling toch herzien, dan zou overwogen kunnen worden om de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers na de aanneming van een herzieningsverklaring te vervangen door een reflectieperiode, tijdens dewelke burgers geraadpleegd worden. De rigiditeit van de wijzigingsprocedure wordt zo enigszins behouden, maar aangevuld met moderne, deliberatieve mechanismen. De grondwetgever zou in elk geval ook kunnen oordelen om de wijze waarop de participatie van de burger georganiseerd wordt, toe te vertrouwen aan de bijzondere wetgever.

Er bestaat in het panel terughoudendheid over de vraag of de participatie door de burger de vorm kan krijgen van een ratificerend referendum. Deze vorm van besluitvorming leidt mogelijk tot een escalatie van de tegenstellingen in de samenleving. Binnen het federale België zou de vormgeving van de vereiste meerderheden ook aanleiding geven tot grote complexiteit.

## IX. De scheiding tussen Kerk en Staat

Er werd voorgesteld om lid 2 van artikel 21 van de Grondwet, dat de verplichting oplegt om het burgerlijk huwelijk te sluiten voorafgaand aan het kerkelijke, af te schaffen om volgende motieven : de evolutie van het gemiddelde opleidingsniveau maakt deze verplichting zinloos aangezien ze moest beschermen tegen de onwetendheid over het gebrek aan burgerlijke effecten van het kerkelijke huwelijk; de evolutie van het Belgisch recht (invoering van wettelijke samenwoning, uitbreiding van het huwelijk naar personen van hetzelfde geslacht, vereenvoudiging van de echtscheidingsprocedure) maakt dat het concept van het huwelijk gewijzigd is in vergelijking met 1831. Niet iedereen is het echter eens met deze argumenten. Bovendien wordt benadrukt dat deze regel ook verbonden is met de voorrang van de Staat op het religieuze in de organisatie van de samenleving.

Er was ook discussie over de initiatieven om het principe van laïciteit in de Grondwet in te schrijven. De vier fundamentele elementen van dit principe werden in herinnering gebracht: de

scheiding tussen Kerk en Staat; de voorrang van de burgerlijke op de religieuze wet; de neutraliteit van de Staat en de vrijheid van religie. Er wordt voorgesteld het laïciteitsprincipe niet in de Grondwet in te schrijven. Ten eerste omdat het concept niet helder is (gaat het om laïciteit in politieke of filosofische zin?; gaat het om inclusieve of exclusieve laïciteit?; welk onderscheid bestaat er tussen de concepten laïciteit, neutraliteit en pluralisme?), terwijl het verankeren van de laïciteit net altijd wordt beargumenteerd vanwege de duidelijkheid die het zou scheppen. Ten tweede omdat het opnemen ervan in de Grondwet niet noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken die hiermee beoogd worden (met name om de uitdrukking van het geloof te beperken in de publieke ruimte of om het primaat van de burgerlijke wet op de religieuze te wetten te garanderen). Ten derde, wanneer men laïciteit in zijn meest strikte en exclusieve zin begrijpt, zou de constitutionalisering ervan ertoe kunnen leiden dat België genoodzaakt wordt om het EVRM, dat de religieuze vrijheid garandeert, in vraag te stellen. Ten vierde staat het inschrijven van de laïciteit niet toe om de doelstellingen te bereiken die er soms aan worden toegeschreven en dan vooral om een einde te maken aan de publieke financiering van de erediensten. Als men kijkt naar de laïciteit 'à la française', kan men dit in de praktijk vaststellen.

Wat dit laatste betreft, voorziet de Grondwet in artikel 181, § 1 dat de wedden en de pensioenen van de bedienaars van de erediensten ten laste vallen van de Staat, maar hij verduidelijkt niet dat dit enkel betrekking heeft op de erediensten die erkend zijn door de federale wetgever. Dit stelt drie problemen: de afwezigheid van duidelijke erkenningscriteria; de afwezigheid van een regel die de financiering verdeelt; de afwezigheid van een regel die bepaalt dat de financiering kan wegvallen in geval van een schending van de grondrechten. Er wordt dan voorgesteld om deze bepaling, die onveranderd is gebleven sinds 1831, te moderniseren zodat het financieringssysteem duidelijker en transparanter wordt, rekening houdend met hedendaagse evoluties van de erediensten. Ook verschillende alternatieven voor de financiering werden besproken, zoals de verschillende formules van toegewezen belasting.

## X. De rechten inzake onderwijs

Een voorstel tot actualisering van de betekenis van het concept van neutraliteit van het onderwijs (artikel 24, § 1, lid 3) werd besproken. Nu voorziet de grondwettelijke bepaling een minimale definitie van het neutraliteitsconcept, door op niet exhaustieve wijze te voorzien dat neutraliteit inzake onderwijs met name het respect impliceert voor de filosofische, ideologische of religieuze opvattingen van de ouders en de leerlingen. Het is aan elke gemeenschap om deze betekenis verder te preciseren met respect voor deze minimuminhoud van de verplichting tot neutraliteit. Hoewel deze inhoud ietwat verduidelijkt wordt door de constitutionele rechtspraak en in de parlementaire stukken ter voorbereiding van de herziening van 1988, wordt die niet expliciet in de Grondwet verankerd. Er wordt voorgesteld deze bepaling te herzien om de essentiële elementen te preciseren die de richting bepalen waarin de gemeenschappen het principe van neutraliteit kunnen doen evolueren. Met dit doel pleiten sommigen ervoor om in artikel 24 uitdrukkelijk een positieve minimale inhoud te identificeren van wat er met de verplichting tot neutraliteit bedoeld wordt. Hiervan een dynamisch eerder dan een statisch concept maken, en de objectieven en waarden aanduiden van de neutraliteit eerder dan enkel de verboden en onthoudingen die ze impliceert, zou de Grondwet meer in lijn brengen met de realiteit.

Eveneens werd de herziening van artikel 24, § 1, lid 4 van de Grondwet besproken, dat de plaats van de lessen godsdienst en zedenleer behandelt in het officieel onderwijs.

Sommigen vinden het noodzakelijk artikel 24 af te schaffen of te herzien, omdat de verankering van de lessen godsdienst en zedenleer – de enige vakken die in de Grondwet zijn opgenomen – de gemeenschappen verhindert om hun onderwijsbevoegdheid autonoom uit te voeren, met name wat betreft het vervangen van de godsdienstvakken door een meer algemeen vak dat de leerlingen meer algemeen zou kunnen laten kennismaken met filosofie, de verschillende religies, de grondrechten, de essentiële waarden van de Belgische Staat en het samenleven in diversiteit. Dit artikel zou niet thuishoren in de Grondwet omdat het heel specifiek is en vooral een compromis moet betonen, eerder dan de publieke gedachtewisseling te stimuleren.

Anderen pleiten voor het behoud van dit artikel, omdat het zou bijdragen tot het waarborgen van de religieuze diversiteit op school en het begrip voor religie zou versterken, wat wederzijds onbegrip en radicalisering zou kunnen tegengaan. Het afschaffen van deze bepaling zou volgens hen het delicate evenwicht dat artikel 24 bevat kunnen aantasten, met name het pluralisme, zowel tussen de scholen vanwege het naast elkaar bestaan van geëngageerde en neutrale scholen als tussen de scholen van het officiële net. In verband hiermee vreesden sommige deelnemers dat een exclusieve definitie van neutraliteit en een absolute terugdringing van het religieuze in de private sfeer tot gevolg kan hebben dat bepaalde leerlingen in confessionele vrije scholen of thuis onderwezen zullen worden.

De modaliteiten van de keuze van de levensbeschouwelijke vakken werden ook besproken. Enerzijds was er kritiek op de bepaling, in de zin dat ze geen rekening houdt met het feit dat er in de praktijk niet één niet-confessionele zedenleer bestaat, maar verschillende niet-confessionele stromingen (zoals bijvoorbeeld het boeddhisme), en dat de erkende godsdiensten ook verschillende stromingen kennen (met name in de protestantse, orthodoxe of islamitische erediensten). Anderzijds, het van hun federale erkenning laten afhangen welke godsdiensten moeten worden aangeboden kan ook als bediscussieerbaar worden gezien, vermits die federale beslissing financiële verplichtingen impliceert voor de gemeenschappen.

Daarom werd voorgesteld om te proberen de erkenning van de erediensten op federaal vlak los te koppelen van het scala aan godsdiensten dat in het officiële onderwijs moet worden aangeboden, of om de huidige regel te vervangen door een ruimere verplichting om confessioneel onderwijs aan te bieden.

De deelnemers stellen tenslotte vast dat de bepaling “tot het einde van de leerplicht” een obstakel kan vormen voor het verlagen van de schoolplichtige leeftijd, als het gevolg daarvan is dat men levensbeschouwelijke vakken moet aanbieden in de kleuterschool. Er wordt daarom voorgesteld om te preciseren dat dit enkel geldt vanaf het eerste leerjaar in de basisschool.

## XI. De ecologische transitie

Op de achtergrond van de debatten die in dit panel werden gehouden, speelde zich in alle discussies en tussenkomsten een denkoefening af over de rol van een grondwet. Het dringende en noodzakelijke optreden van de openbare macht om de rechten van de toekomstige generaties te bewaren werd ook in herinnering gebracht.



## XI.1. Het klimaat en/of de beperkingen van de planeet opnemen in de Grondwet?

Onder de panelleden bestaat een duidelijke overeenstemming over de noodzaak om het beginsel van een effectief klimaatbeleid steviger in de Grondwet te verankeren. Artikel 7bis van de Grondwet bepaalt dat duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, een doelstelling is die wordt nagestreefd door de verschillende entiteiten binnen de federale Staat. Deze bepaling, die al voor herziening vatbaar is, zou aangevuld kunnen worden door een verwijzing naar de noodzaak van een efficiënt en gecoördineerd klimaatbeleid, geleid door de federale overheid en het geheel van deelgebieden, binnen een kader van efficiënte samenwerking.

Andere deelnemers stellen voor om verder te gaan, bijvoorbeeld door becijferde doelstellingen inzake de vermindering van gasuitstoot op te nemen. Deze voorstellen kennen minder succes, waarbij sommigen van oordeel zijn dat het niet de functie van de Grondwet is om becijferde doelstellingen vast te leggen die verplicht moeten worden gehaald.

Andere voorstellen betreffen de verdieping van artikel 7bis door niet alleen het klimaatvraagstuk te bekijken, maar breder de beperkingen van de planeet. Het idee zou zijn om de principes van de ecologie in de Grondwet te vertalen door een breder, systematisch, transversaal perspectief te hanteren. Vanuit hetzelfde transversale standpunt suggereerden verschillende voorstellen om een mainstreaming van het klimaat of van duurzame ontwikkeling aan te brengen, met andere woorden impactstudies en wetgevende evaluaties van alle maatregelen die worden aangenomen in het licht van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling of de limieten van de planeet.

Nog steeds vanuit het transversale perspectief hebben sommige deelnemers voorgesteld om een systeem van aansprakelijkheid van de openbare machten eigen aan het klimaatvraagstuk in te voeren, dat niet de voorwaarden vooropgesteld in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek zou volgen (in het bijzonder voor wat betreft het oorzakelijk verband in een context van versplinterde klimaatbevoegdheden).

## XI.2. Een verdieping en verbreding van het substitutiemechanisme?

Een andere voorgestelde piste is de verbreding van de draagwijdte van artikel 169 van de Grondwet door, uitsluitend voor wat betreft de strijd tegen de opwarming van het klimaat, de verwijzing naar de naleving van internationale of supranationale verplichtingen op te heffen als voorwaarde voor de federale overheid om zich in de plaats te stellen van de deelstaten.

Dat voorstel werd goed onthaald, hoewel een deelnemer twijfels uitte over de mogelijkheid om een dergelijk substitutiemechanisme in werking te stellen (in het bijzonder op het vlak van bevoegdheden en de greep op het beleid op gewestelijk, gemeenschaps- of lokaal niveau).

## XI.3. Een herdenking van sommige basiskenmerken van onze juridische logica?

In nog andere voorstellen werd ten slotte gesuggereerd om misschien vernieuwender, zelfs iconoclastische ideeën in te voegen. Het eerste betreft de herziening van het eigendomsrecht (artikel 16) om er het concept van de “gemene goederen” in te voegen, en om de modaliteiten voor en de deelname van de gemeenschappen aan het beheer van die goederen te bepalen. Een

ander voorstel betrof de erkenning van de rechten van de natuur. Een deelnemer was niettemin van oordeel dat het gevaarlijk is om het idee van dierenrechten of een bepaling over dierenwelzijn in te voegen. Dat gevaar werd onderkend door talrijke deelnemers. Een verwijzing naar dierenwelzijn met een onnauwkeurige en onzekere draagwijdte (zou die een veroordeling van de jacht of van niet-vegetarische voedingsgewoonten betekenen?) zou snel geïnstrumentaliseerd kunnen worden om beperkingen aan te brengen op bepaalde rechten en vrijheden, in het bijzonder de vrijheid van geloofsovertuiging.