

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2023-2024

28 MARS 2024

**Proposition de déclaration de révision de diverses dispositions de la Constitution relatives à la structure de l'État fédéral, à l'état de droit et aux libertés et droits constitutionnels, et au fonctionnement des institutions**

(Déposée par Mme Karin Brouwers et consorts)

## DÉVELOPPEMENTS

Le 20 mai 2021, le gouvernement fédéral a transmis à la Chambre, au Sénat et au Roi une liste provisoire d'articles de la Constitution à réviser dans le cadre d'une grande révision de la Constitution après 2024. Ce texte provisoire englobe les articles 46, 48, 96, 142, alinéa 5, et 195 de la Constitution.

La déclaration de révision des articles 46 et 96 de la Constitution permet d'offrir une solution au problème des formations de gouvernement qui s'éternisent en prévoyant de nouvelles règles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral, par exemple un délai officiel ou un mécanisme de déblocage. La déclaration de révision des articles 48 et 142, alinéa 5, de la Constitution permet de prévoir un moyen de recours dans le cadre des litiges résultant de la vérification des pouvoirs par les différents parlements de notre pays.

L'objectif de la révision de l'article 195 en particulier, qui règle la procédure de révision de la Constitution, est une nouvelle structure de l'État à partir de 2024 avec une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle. Cela devrait conduire à un renforcement des entités fédérées dans leur autonomie et du niveau fédéral dans son pouvoir.

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2023-2024

28 MAART 2024

**Voorstel van verklaring tot herziening van diverse bepalingen van de Grondwet met betrekking tot de federale staatsstructuur, de rechtsstaat en de grondwettelijke rechten en vrijheden, en de werking van de instellingen**

(Ingediend door mevrouw Karin Brouwers c.s.)

## TOELICHTING

Op 20 mei 2021 heeft de federale regering aan Kamer, Senaat en Koning een voorlopige lijst van grondwetsartikelen meegedeeld met het oog op een grote grondwetsherziening na 2024. Deze voorlopige tekst omvat de artikelen 46, 48, 96, 142, vijfde lid, en 195 van de Grondwet.

De verklaring tot herziening van de artikelen 46 en 96 van de Grondwet maakt het mogelijk om een oplossing te geven voor lang aanslepende regeringsvormingen door in spelregels voor de vorming van een nieuwe federale regering te voorzien, bijvoorbeeld een formele deadline of een deblokkeringsmechanisme. De verklaring tot herziening van de artikelen 48 en 142, vijfde lid, van de Grondwet maakt het mogelijk om een rechtsmiddel in te stellen ten aanzien van geschillen die rijzen bij het onderzoek van de geloofsbrieven door de diverse parlementen in ons land.

Het doel van de herziening van artikel 195 in het bijzonder, dat de procedure voor de herziening van de Grondwet regelt, is een nieuwe staatsstructuur vanaf 2024 met een meer homogene en efficiënte bevoegdheidsverdeling met inachtneming van de principes van subsidiariteit en interpersoonlijke solidariteit. Dat zou ertoe moeten leiden dat de deelstaten in hun autonomie en het federale niveau in zijn slagkracht worden versterkt.

Ce faisant, le gouvernement fédéral fait un premier pas dans la direction de la modernisation, de l'amélioration de l'efficacité et de l'approfondissement des principes démocratiques des structures de l'État.

Cependant, l'article 195 de la Constitution attribue aussi un rôle important au Parlement. L'initiative de formuler une déclaration de révision de la Constitution n'est pas seulement réservée au gouvernement, mais aussi à tout membre de la Chambre des représentants et du Sénat.

En effet, dans une démocratie parlementaire, il appartient en particulier aussi aux élus, en tant que branche du préconstituant, de se prononcer sur la future structure de l'État et de déclarer ouvertes à révision les dispositions de la Constitution qui doivent permettre de réaliser cette nouvelle structure de l'État.

La présente proposition vise à établir en toute transparence les contours de la nouvelle Constitution, telle que nous la voyons après 2024.

La proposition de déclaration de révision contient des propositions concernant (1) la structure de l'État fédéral, (2) l'état de droit et les libertés et droits constitutionnels, ainsi que (3) le fonctionnement des institutions.

\*  
\* \*

Daarmee zet de federale regering een eerste stap op het vlak van de modernisering, de verhoging van de efficiëntie en de verdieping van de democratische beginselen van de staatsstructuren.

In artikel 195 van de Grondwet is evenwel ook een belangrijke rol weggelegd voor het parlement. Het initiatief om een verklaring tot herziening van de Grondwet op te maken, komt niet enkel toe aan de regering, maar ook aan elk lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

In een parlementaire democratie is het immers in het bijzonder ook aan de gekozen volksvertegenwoordigers, als tak van de Preconstituante, om zich uit te spreken over de toekomstige staatsstructuur en om die bepalingen van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren die het mogelijk moeten maken om deze nieuwe staatsstructuur te verwezenlijken.

Met dit voorstel willen wij dan ook op transparante wijze de krijtlijnen schetsen van hoe wij de nieuwe Grondwet na 2024 zien.

De voorgestelde herzieningsverklaring bevat voorstellen op het vlak van (1) de Federale Staatsstructuur, (2) de rechtsstaat en de grondwettelijke rechten en vrijheden, evenals (3) de werking van de instellingen.

\*  
\* \*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

## A. Structure de l'État fédéral

Une nouvelle structure de l'État doit permettre à la Belgique de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle ainsi que d'améliorer la prospérité de la population et son bien-être et de garantir une administration efficace.

À cet égard, force est de constater que l'organisation actuelle de notre pays, en particulier la répartition des compétences morcelée et non homogène, entraîne trop souvent une interdépendance de l'autorité fédérale et des entités fédérées, ainsi que des différentes communautés linguistiques de notre pays. Cette interdépendance favorise les blocages et l'immobilisme et entrave la réalisation de réformes. Quand les représentants de différents niveaux de pouvoir ou les représentants de différents groupes linguistiques doivent mener une politique commune, il y a un risque d'escalade des coûts et du temps nécessaire, ce qui constitue une entrave à une gestion efficace (1).

La pandémie de Covid-19 l'a à nouveau démontré: malgré la bonne volonté des niveaux impliqués, cette dépendance mutuelle n'a pas toujours favorisé une réponse rapide et efficace à la crise. Dans d'autres domaines essentiels également, nous constatons que la dépendance mutuelle complique fortement la mise en œuvre des réformes structurelles devant permettre à notre pays de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cela signifie que si nous voulons garantir notre prospérité, le bien-être de la population et une gouvernance efficace au XXI<sup>e</sup> siècle, nous devons d'abord améliorer la structure de notre État. Sa structure doit être simplifiée et elle doit être plus compréhensible pour le citoyen. Les compétences doivent être désenchevêtrées pour former des groupes plus homogènes et permettre aux responsables politiques de mener des politiques efficaces (2).

(1) Ce que l'on appelle dans la littérature internationale consacrée au fédéralisme un «*Politikverflechtungsfalle*» ou «*joint decision trap*». F. Scharpf, «*Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*» dans F. Scharpf, B. Reissert et F. Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg, Scriptor-Verlag, 1976, p. 20 et suiv. et F. Scharpf, «*The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration*», *Public Administration*, n° 1988, 66, p. 236-278.

(2) La nécessité d'organiser cette «opération de désenchevêtrement» n'est du reste pas unique en son genre. Par exemple, la *Föderalismusreform I* menée en Allemagne en 2006 visait à désenchevêtrer les compétences afin d'éviter les «*Politikverflechtungsfälle*». Les compétences cadres ont été supprimées à cette occasion.

## TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

## A. Federale Staatsstructuur

Een nieuwe staatsstructuur moet België in staat stellen om de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw aan te gaan en de welvaart van de bevolking, haar welzijn en een efficiënt bestuur veilig te stellen en te verbeteren.

Daarbij kan men niet om de vaststelling heen dat de huidige organisatie van ons land, inzonderheid de versnipperde, niet-homogene bevoegdheidsverdeling, al te vaak leidt tot wederzijdse afhankelijkheid van de federale overheid en de deelstaten, alsook van de verschillende taalgemeenschappen in ons land. Het is deze wederzijdse afhankelijkheid die blokkeringen en stilstand in de hand werkt en het doorvoeren van hervormingen bemoeilijkt. Wanneer vertegenwoordigers van verschillende niveaus of vertegenwoordigers van verschillende taalgroepen een gezamenlijk beleid moeten voeren, dreigen de kosten en de tijd die daarmee gepaard gaan te escaleren, zodat een efficiënt beleid belemmerd wordt (1).

De Covid-19-pandemie heeft dit opnieuw duidelijk gemaakt. Ondanks de goede wil van de betrokken niveaus bleek die wederzijdse afhankelijkheid een snelle en doeltreffende aanpak van de crisis niet steeds ten goede te komen. Ook op andere essentiële domeinen zien we dat de wederzijdse afhankelijkheid het uiterst moeilijk maakt om noodzakelijke en structurele hervormingen door te voeren die ons land in staat stellen om de uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw aan te gaan.

Wie onze welvaart, het welzijn van de bevolking en een efficiënt bestuur wil veilig stellen in de 21<sup>e</sup> eeuw, moet daarom eerst onze staatsstructuur verbeteren. De structuur dient vereenvoudigd te worden en makkelijker herkenbaar te worden gemaakt voor de burger. De bevoegdheden dienen ontvlecht te worden in homogener pakketten die beleidsmakers in staat stellen een performant beleid te voeren (2).

(1) Wat in de internationale literatuur over federalisme een «*Politikverflechtungsfalle*» of «*joint decision trap*» genoemd wordt. F. Scharpf, «*Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*» in F. Scharpf, B. Reissert en F. Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg, Scriptor-Verlag, 1976, blz. 20 e.v. en F. Scharpf, «*The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration*», *Public Administration*, 1988, nr. 66, blz. 236-278.

(2) De nood aan een dergelijke «ontvlechtingsoperatie» is overigens geenszins uniek. Zo was de *Föderalismusreform I* van 2006 in Duitsland gericht op het ontvlechten van bevoegdheden om de zogenaamde «*Politikverflechtungsfälle*» te vermijden en werden de raambevoegdheden afgeschaft.

*Articles 1<sup>er</sup> à 3 de la Constitution*

La Belgique fêtera ses deux cents ans d'existence en 2030. Depuis sa création, notre pays a fait l'objet de profondes réformes. L'État unitaire a été transformé en un État fédéral composé de trois Communautés et de trois Régions qui sont des entités politiques matures dotées d'une autonomie importante.

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 confirment ce caractère fédéral des structures de notre État et la coexistence des deux types d'entités fédérées que sont les Communautés et les Régions.

La Cour constitutionnelle considère qu'il ressort des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Constitution que la Belgique est un État fédéral et que chacune des Communautés et Régions puise dans ces dispositions le fondement d'une autonomie qui se traduit par l'attribution de compétences (3).

L'ouverture à révision des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Constitution doit permettre au Constituant de créer une nouvelle structure étatique plus simple qui garantira un avenir durable et stable à la Belgique, et sera plus facile à comprendre pour le citoyen.

Dans le modèle que nous proposons, l'État fédéral sera conçu à partir de la base et composé de villes et de communes fortes et bien gérées et des entités fédérées de la Communauté flamande, de Wallonie, de Bruxelles-Capitale et des cantons de l'Est comme piliers de notre pays, étant entendu que l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale et l'entité fédérée des cantons de l'Est se trouveront dans une situation particulière en raison de leur plus petite taille (en termes de superficie et de population) par rapport aux entités fédérées de Flandre et de Wallonie. De plus, Bruxelles-Capitale est la seule entité fédérée qui ne sera pas située dans une région linguistique unilingue.

Nous proposons que l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, s'énonce comme suit:

«La Belgique est un État fédéral composé des entités fédérées suivantes: Communauté flamande, Wallonie, Bruxelles-Capitale et cantons de l'Est.»

Nous continuons bien entendu à privilégier un lien fort entre la Flandre et Bruxelles dans le cadre de cette conception de la Belgique fédérale. L'entité fédérée

*Artikelen 1 tot 3 van de Grondwet*

In 2030 bestaat België 200 jaar. In die tijd onderging ons land ingrijpende hervormingen en werd de unitaire staat omgevormd tot een Federale Staat samengesteld uit drie Gemeenschappen en drie Gewesten, volwassen politieke deelstaten met een grote autonomie.

De artikelen 1, 2 en 3 bevestigen dit federale karakter van de staatsstructuren en het naast elkaar bestaan van deze twee soorten deelstaten, namelijk de Gemeenschappen en de Gewesten.

Uit de artikelen 1, 2 en 3 van de Grondwet blijkt volgens het Grondwettelijk Hof meer bepaald dat België een Federale Staat is en dat elk van de Gemeenschappen en de Gewesten in die bepalingen de grondslag vindt van een autonomie die tot uiting komt door de bevoegdheidstoewijzing (3).

De herzienbaarverklaring van de artikelen 1, 2 en 3 van de Grondwet moet het de Constituant mogelijk maken om een nieuwe, eenvoudigere staatsstructuur te verwezenlijken die de waarborg in zich draagt op een duurzame en stabiele toekomst voor ons land en die gemakkelijker herkenbaar is voor de burger.

In het model van ons voorstel gebeurt de opbouw van de Federale Staat van onderuit met sterke en bestuurskrachtige steden en gemeenten en de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België als dragende pijlers van ons land, met dien verstande dat de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België zich in een specifieke situatie bevinden wegens de beperktere omvang (oppervlakte en bevolking) in vergelijking met de deelstaat Vlaanderen en de deelstaat Wallonië. Brussel-Hoofdstad is bovendien de enige deelstaat die zich niet in een eentalig taalgebied bevindt.

Artikel 1, § 1, zal in onze opvatting voortaan als volgt luiden:

«België is een Federale Staat samengesteld uit de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België.»

Bij de opbouw van het federale België blijven wij uiteraard kiezen voor een sterke band tussen Vlaanderen en Brussel. De Vlaamse deelstaat oefent zijn bestaande

(3) Cour constitutionnelle, arrêt n° 78/97 du 17 décembre 1997, B.4.

(3) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 78/97 van 17 december 1997, B.4.

flamande exercera les compétences dont elle dispose déjà dans la région de langue néerlandaise et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les développera encore davantage. Par ailleurs, les matières dites biculturelles et biéducatives qui sont jusqu'à présent restées en grande partie du ressort de l'autorité fédérale relèveront de la compétence de l'entité fédérée de la Communauté flamande dans le cadre d'un processus décisionnel conjoint avec l'entité fédérée wallonne ou l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale selon le choix clair qui sera opéré en la matière par le Constituant ou par le législateur spécial. Les instruments de la politique flamande menée à Bruxelles seront renforcés. Le test Bruxelles et la norme Bruxelles resteront pleinement en vigueur (minimum 5 % des budgets et 30 % de la population bruxelloise).

L'entité fédérée bilingue de Bruxelles-Capitale exercera quant à elle les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, ainsi que les compétences qui sont encore exercées aujourd'hui dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale par la Communauté française et par la Commission communautaire française (COCOF) en qualité d'autorités dotées de pouvoirs législatifs propres, compétences qui lui seront attribuées, le cas échéant, par la Constitution ou par une loi spéciale, à la demande de la Communauté française et avec l'accord des Flamands. Toutes les compétences communautaires de l'entité fédérée de Bruxelles ont, par définition, un caractère bicommunautaire. Les autorités dotées de pouvoirs législatifs propres que sont la Commission communautaire commune (COCOM) et la COCOF seront supprimées et n'exerceront plus aucune compétence dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (voir ci-dessous). Dans l'optique d'une politique régionale (urbaine) cohérente, nous simplifions les structures de l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale en déplaçant le centre de gravité politique des communes vers l'entité fédérée bruxelloise. Cette dernière accomplira ses missions dans le respect de son rôle de capitale de la Flandre, de la Belgique et de l'Europe et en appliquant un bilinguisme réel. L'autorité fédérale jouera un rôle actif dans l'application des lois linguistiques. Les mécanismes de protection dont bénéficient actuellement les Bruxellois néerlandophones, y compris les garanties applicables aux matières relevant aujourd'hui de la compétence de la COCOM, resteront donc pleinement applicables dans le cadre de la représentation et du processus décisionnel au sein de l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale.

Dans cette nouvelle Belgique, il conviendra également de donner une plus grande autonomie fiscale aux entités fédérées en matière d'impôt des personnes physiques.

bevoegdheden uit in het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en versterkt deze verder. Ook de zogenaamde biculturele en bi-educatieve aangelegenheden, die tot dusver grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, vallen onder de bevoegdheid van de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap in gezamenlijke besluitvorming met, al naargelang de duidelijke keuze die de grondwetgever of de bijzondere wetgever ter zake maakt, de Waalse deelstaat of de deelstaat Brussel-Hoofdstad. De instrumenten voor het Vlaams Brusselbeleid worden verder versterkt. De Brusseltoets en de Brusselnorm blijven onverkort gelden (minimum 5 % van de budgetten en een bereik van 30 % van de Brusselse bevolking).

De tweetalige deelstaat Brussel-Hoofdstad op zijn beurt oefent de bevoegdheden uit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, evenals de bevoegdheden die vandaag in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad nog worden uitgeoefend door de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) als overheden met eigen wetgevende bevoegdheid en die desgevallend op vraag van de Franse Gemeenschap en met het akkoord van de Vlamingen door de Grondwet of de bijzondere wet zullen worden toegekend. Alle gemeenschapsbevoegdheden van de Brusselse deelstaat hebben per definitie een bicommunautair karakter. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en de COCOF als overheden met eigen wetgevende bevoegdheid worden afgeschaft en oefenen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geen bevoegdheden meer uit (zie *infra*). Met het oog op een coherent (stads)gewestelijk beleid vereenvoudigen we binnen de deelstaat Brussel-Hoofdstad de structuren door het politieke zwaartepunt te verschuiven van de gemeenten naar de Brusselse deelstaat. De Brusselse deelstaat vervult zijn taken met respect voor zijn rol als hoofdstad van Vlaanderen, België en Europa en in een sfeer van doorleefde tweetaligheid. De federale overheid speelt een actieve rol in de handhaving van de taalwetten. De bestaande beschermingsmechanismen van de Nederlandstalige Brusselaars blijven dus ook onverkort van toepassing op de vertegenwoordiging en de besluitvorming in de deelstaat Brussel-Hoofdstad, inclusief de garanties die gelden voor aangelegenheden die vandaag tot de bevoegdheid van de GGC behoren.

In dit nieuwe België is ook een grotere fiscale autonomie van de deelstaten noodzakelijk op het vlak van de personenbelasting, die hen aanmoedigt om een efficiënt

Fondée sur le lieu de résidence du contribuable, cette autonomie les incitera à mener une politique efficace. Nous estimons que les entités fédérées doivent pouvoir choisir elles-mêmes les recettes avec lesquelles elles financent leurs dépenses. Leur responsabilité à l'égard des politiques menées sera dès lors également financière.

Il va de soi qu'une plus grande autonomie fiscale ira également de pair avec une responsabilisation en matière d'endettement n'impliquant pas la scission formelle de la dette. La dette de l'État fédéral appartient en effet à l'ensemble des habitants, si bien que chaque habitant a intérêt à ce qu'elle n'augmente plus. Il importe également de responsabiliser tous les niveaux de pouvoir en matière de politique budgétaire. Tous les niveaux de pouvoir doivent disposer des moyens budgétaires nécessaires pour pouvoir exercer leurs compétences, sans pour autant perdre de vue l'objectif de finances publiques saines.

Nous visons un renforcement supplémentaire de la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir et un nouvel équilibre entre la solidarité et la responsabilité. Des mécanismes de solidarité existent dans tous les pays fédéraux. Nous souhaitons continuer à les préserver, mais ces mécanismes doivent être conformes aux principes suivants: transparence, objectivité, équité, réversibilité et caractère raisonnable. La solidarité est cependant indissociable de la responsabilité. Toutes les autorités publiques concernées doivent être directement responsabilisées, par exemple à l'égard des politiques menées en matière d'emploi.

#### *Article 5 de la Constitution*

L'article 5 de la Constitution réglant la délimitation territoriale des Régions devra être modifié pour mettre en place le modèle décrit ci-dessus composé des entités fédérées suivantes: Communauté flamande, Wallonie, Bruxelles-Capitale et cantons de l'Est.

L'entité fédérée de la Communauté flamande se composera des provinces d'Anvers, du Limbourg, de Flandre orientale, du Brabant flamand et de Flandre occidentale. Elle exercera certaines compétences à Bruxelles.

L'entité fédérée de Wallonie se composera des provinces de Hainaut, de Luxembourg, de Namur, du Brabant wallon et des communes de la province de Liège qui n'appartiennent pas à l'entité fédérée des cantons de l'Est. Elle exercera, dans la région bilingue

beleid te voeren en die is gebaseerd op de woonplaats van de belastingplichtige. Voor ons moeten de deelstaten zelf kunnen bepalen met welke inkomsten zij hun eigen uitgaven financieren. Dat zorgt ervoor dat de deelstaten ook financieel verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid.

Het spreekt voor zich dat een grotere fiscale autonomie ook gepaard gaat met een schuldresponsabilisering zonder een formele schuldsplitsing. De Federale Staatsschuld is immers een schuld van alle inwoners, waardoor elke inwoner er belang bij heeft dat de Federale Staatsschuld niet verder oploopt. Tegelijk is het van belang dat alle overheden voor hun budgettair beleid geresponsabiliseerd worden. Alle overheden moeten over de budgettaire middelen beschikken om hun bevoegdheden te kunnen uitoefenen, maar hierbij mogen zij de doelstelling van gezonde openbare financiën niet uit het oog verliezen.

Wij vertrekken vanuit een verdere versterking van de responsabilisering van alle overheden en van een nieuw evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. Solidariteitsmechanismen bestaan in alle federale landen. Wij willen deze blijvend waarborgen, maar ze moeten aan de volgende principes beantwoorden: doorzichtigheid, objectiviteit, gerechtvaardigdheid, omkeerbaarheid en redelijkheid. Solidariteit kan evenwel niet zonder verantwoordelijkheid. Alle betrokken overheden moeten rechtstreeks worden geresponsabiliseerd in functie van bijvoorbeeld het gevoerde werkgelegenheidsbeleid.

#### *Artikel 5 van de Grondwet*

Artikel 5 van de Grondwet regelt de territoriale afbakening van de Gewesten en moet worden aangepast om het hierboven beschreven model met de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België in te voeren.

De deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap omvat de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen en oefent bevoegdheden uit in Brussel.

De deelstaat Wallonië omvat de provincies Henegouwen, Luxemburg, Namen, Waals-Brabant en de gemeenten van de provincie Luik die niet tot de deelstaat Oost-België behoren en oefent de bevoegdheden uit in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het Duitse

de Bruxelles-Capitale et dans la région de langue allemande, les compétences qui lui seront attribuées par la Constitution ou par la loi spéciale.

L'entité fédérée de Bruxelles-Capitale sera la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

L'entité fédérée des cantons de l'Est se composera des communes d'Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren et Saint-Vith.

*Articles 135, 135bis et 138 de la Constitution*

L'article 135 de la Constitution confère son fondement légal à l'existence de la Commission communautaire commune. L'article 138 de la Constitution permet de déléguer l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. La Communauté flamande ne dispose pas de la même possibilité. Enfin, l'article 135bis de la Constitution permet au législateur spécial d'attribuer des compétences biculturelles exclusivement à la Région de Bruxelles-Capitale.

L'ouverture à révision de ces dispositions permettra de simplifier les structures au sein de l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale.

Outre les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, l'entité fédérée bilingue de Bruxelles-Capitale exercera en effet les compétences de la Commission communautaire commune, ainsi que celles qui sont aujourd'hui encore exercées, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, par la Communauté française et par la COCOF en qualité d'autorités dotées de pouvoirs législatifs propres, compétences qui lui seront attribuées par la Constitution ou par la loi spéciale. Les autorités dotées de pouvoirs législatifs propres que sont la COCOM et la COCOF seront supprimées et n'exerceront plus aucune compétence dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Notre proposition prévoit que les matières dites biculturelles et biéducatives qui sont jusqu'à présent restées en grande partie du ressort de l'autorité fédérale, ne relèveront pas de la compétence exclusive de l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale, mais bien de la compétence de l'entité fédérée de la Communauté flamande, en coopération avec l'entité fédérée wallonne ou l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale selon le choix clair qui sera opéré en la matière par le Constituant ou par le législateur spécial.

taalgebied die hem desgevallend door de Grondwet of de bijzondere wet zullen worden toegekend.

De deelstaat Brussel-Hoofdstad omvat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

De deelstaat Oost-België omvat de gemeenten Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren en Sankt-Vith.

*Artikelen 135, 135bis en 138 van de Grondwet*

Artikel 135 van de Grondwet vormt de rechtsbasis voor het bestaan van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Artikel 138 van de Grondwet maakt het mogelijk om de uitoefening van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie op te dragen. De Vlaamse Gemeenschap heeft niet diezelfde mogelijkheid. Artikel 135bis van de Grondwet tot slot maakt het voor de bijzondere wetgever mogelijk om biculturele bevoegdheden exclusief toe te wijzen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De herzienbaarverklaring van deze bepalingen maakt het mogelijk om de structuren binnen de deelstaat Brussel-Hoofdstad te vereenvoudigen.

Naast de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal de tweetalige deelstaat Brussel-Hoofdstad immers de bevoegdheden uitoefenen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, evenals de bevoegdheden in Brussel die vandaag in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad nog worden uitgeoefend door de Franse Gemeenschap en de COCOF als overheden met eigen wetgevende bevoegdheden en die hem desgevallend door de Grondwet of de bijzondere wet zullen worden toegekend. De GGC en de COCOF als overheden met eigen wetgevende bevoegdheden worden afgeschafte en oefenen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geen bevoegdheden meer uit.

De zogenaamde biculturele en bi-educatieve aangelegenheden, die tot dusver grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren, vallen in ons voorstel niet onder de uitsluitende bevoegdheid van de deelstaat Brussel-Hoofdstad, maar onder de bevoegdheid van de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap in samenwerking met, al naargelang de duidelijke keuze die de grondwetgever of de bijzondere wetgever ter zake maakt, de Waalse deelstaat of de deelstaat Brussel-Hoofdstad.

*Article 139 de la Constitution*

Cette disposition permettra aux parlements de la Communauté germanophone et de la Région wallonne de décider d'un commun accord que certaines compétences de la Région wallonne seront exercées par le Parlement et le gouvernement de la Communauté germanophone dans la région de langue allemande.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra de faire des cantons de l'Est une entité fédérée à part entière au sein de la nouvelle Belgique fédérale, aux côtés de la Communauté flamande, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale.

En effet, dans le modèle que nous proposons, l'entité fédérée des cantons de l'Est jouira en principe de compétences identiques aux compétences attribuées aux autres entités fédérées par la Constitution ou la loi spéciale.

L'ouverture à révision de cet article permettra toutefois de modifier cette disposition afin que les entités fédérées des cantons de l'Est et de Wallonie puissent décider d'un commun accord que la Région wallonne exercera, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, certaines compétences de l'entité fédérée des cantons de l'Est.

*Titre III de la constitution,  
en vue d'insérer un nouvel article disposant  
que la répartition des compétences est régie  
par le principe de subsidiarité*

L'ouverture à révision du titre III permettra d'inscrire le principe de subsidiarité dans la Constitution belge par analogie avec l'article 5a de la Constitution suisse et l'article 5, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne.

En effet, nous estimons que le principe de subsidiarité est essentiel à l'égard de la détermination des compétences que nous continuerons à exercer ensemble au niveau fédéral et des compétences que nous exercerons au niveau des autorités locales et des entités fédérées. Il est souhaitable d'exercer au niveau fédéral les compétences devant être exercées conjointement par souci d'efficacité et d'efficience. Les autres compétences seront exercées au niveau des entités fédérées ou des communes. Cela permettra de rapprocher au mieux la politique des citoyens.

Notre volonté est d'organiser ainsi, au niveau communautaire, des pouvoirs publics efficaces dotés d'ensembles de compétences homogènes. Lorsque, pour

*Artikel 139 van de Grondwet*

Deze bepaling maakt het mogelijk voor de parlementen van het Waalse Gewest en van de Duitstalige Gemeenschap om in onderlinge overeenstemming te beslissen dat bevoegdheden van het Waalse Gewest in het Duitse taalgebied door het Parlement en de regering van de Duitstalige Gemeenschap worden uitgeoefend.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om van Oost-België een volwaardige deelstaat te maken binnen het nieuwe federale België, naast de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië en de deelstaat Brussel-Hoofdstad.

In het model van ons voorstel heeft de deelstaat Oost-België immers in principe dezelfde bevoegdheden die de Grondwet of de bijzondere wet hem toekennen als de andere deelstaten.

De herzienbaarverklaring van dit artikel houdt wel de mogelijkheid in om de bepaling zo te wijzigen dat aan de deelstaat Oost-België en de deelstaat Wallonië de mogelijkheid geboden wordt om in onderlinge overeenstemming te beslissen dat de deelstaat Wallonië geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van de deelstaat Oost-België zou uitoefenen in het Duitse taalgebied.

*Titel III van de Grondwet,  
teneinde een nieuw artikel in te voegen  
dat bepaalt dat de verdeling van de bevoegdheden  
wordt beheerst door het beginsel van subsidiariteit*

De herzienbaarverklaring van titel III maakt het mogelijk om, naar analogie met artikel 5a van de Zwitserse Grondwet en artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het subsidiariteitsbeginsel te verankeren in de Belgische Grondwet.

Bij het bepalen van de bevoegdheden die we nog samen uitoefenen op het federale niveau en die we uitoefenen op het niveau van de lokale besturen en de deelstaten, is voor ons immers dit subsidiariteitsbeginsel doorslaggevend. Bevoegdheden die om redenen van efficiëntie en effectiviteit gezamenlijk moeten worden uitgeoefend, worden het best op het federale niveau uitgeoefend. In het andere geval worden de bevoegdheden uitgeoefend op het niveau van de deelstaten of van de gemeenten. Op die manier situeert het beleid zich zo dicht mogelijk bij de mensen.

Op die manier streven wij op communautair vlak naar een efficiënte overheid met homogene bevoegdheidspakketten. Wanneer de socio-economische en socio-culturele



une compétence donnée, les accents des politiques socio-économiques et socioculturelles des entités fédérées divergent fortement, cela se traduit trop souvent par un blocage au niveau fédéral. L'argent et le temps perdus pour procéder à des réformes indispensables empêchent de mener une politique efficace. Le morcellement des compétences – parfois partagées, pour une même compétence, entre plusieurs niveaux de pouvoir – doit être évité autant que possible en regroupant les compétences au sein de paquets homogènes. Le morcellement des compétences que nous connaissons à l'heure actuelle alimente en effet une dépendance mutuelle entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Comme dans le domaine de l'enseignement, l'autorité compétente doit pouvoir résoudre tout problème politique, dans quelque matière que ce soit, en toute autonomie et sans dépendre d'autres autorités publiques. C'est la meilleure façon de garantir une prise de décision efficace.

Partant de ce principe, l'État fédéral, par exemple, demeurera également à l'avenir, dans le cadre que nous proposons, le garant d'une sécurité sociale forte, et il assumera pleinement ses responsabilités en matière de pensions, d'invalidité et de chômage, ainsi qu'à l'égard du maintien de la solidarité entre les habitants des entités fédérées. Les compétences relatives aux politiques de santé et de bien-être seront attribuées aux Communautés pour leur permettre de mener une politique axée sur le patient et ses besoins de soins. Nous permettons en outre d'homogénéiser l'exercice de la compétence relative à la politique du marché du travail afin qu'elle puisse s'aligner pleinement sur les difficultés et sur les préférences politiques de chaque entité fédérée.

*Titre III de la Constitution,  
en vue d'insérer un article nouveau disposant  
que les compétences réservées au législateur ou  
au Roi par la Constitution n'ont aucun effet  
à l'égard de la répartition des compétences*

Plusieurs dispositions de la Constitution prévoient que certaines matières sont réglées «par» une loi, «en vertu» d'une loi ou par le Roi. Ces compétences réservées à la loi ou au Roi règlent principalement les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (4). Ces dispositions indiquent dans quelle mesure le pouvoir législatif doit exercer une compétence ou peut la déléguer au pouvoir exécutif. Par ailleurs, ces réserves de compétences peuvent également se répercuter sur la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et

(4) W. Pas et B. Steen, «Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever – deel 1», *Tijdschrift voor wetgeving*, 2004, n° 10, p. 362-384.

beleidspreferenties van de verschillende deelstaten bij een bepaalde bevoegdheid sterk uiteenlopen, leidt dat al te vaak tot een federale blokkering. De kosten en tijd die we verliezen om broodnodige hervormingen door te voeren, maken een efficiënt beleid onmogelijk. Versnippering – waarbij een deel van een bevoegdheid wordt toegekend aan de ene overheid, terwijl een andere deel of aspect wordt toevertrouwd aan een andere overheid – moet zoveel mogelijk worden vermeden door bevoegdheden te ontvlechten in homogene pakketten. De huidige versnippering van bevoegdheden leidt immers tot wederzijdse afhankelijkheid van de federale overheid en de deelstaten. Naar het voorbeeld van de bevoegdheid over het onderwijs dient de bevoegde overheid ook in alle andere aangelegenheden in staat gesteld te worden om volledig autonoom een oplossing te geven voor een beleidsprobleem zonder daarbij afhankelijk te zijn van andere overheden. Dat is de beste waarborg voor een efficiënte besluitvorming.

Op basis van dit principe blijft bijvoorbeeld de federale overheid in onze visie ook in de toekomst de waarborg voor een sterke sociale zekerheid en neemt zij ten volle haar verantwoordelijkheid op voor de pensioenen, invaliditeit en werkloosheid, en voor het vrijwaren van de solidariteit tussen de inwoners van de verschillende deelstaten. De Gemeenschappen worden verder bevoegd voor het gezondheids- en welzijnsbeleid zodat zij een beleid kunnen voeren dat de patiënt en zijn zorgnoden centraal stelt. We zorgen ook voor de homogenisering van de bevoegdheid arbeidsmarktbeleid zodat dit beleid volledig kan afgestemd worden op de problemen en de beleidsvoorkeuren van elke deelstaat.

*Titel III van de Grondwet,  
teneinde een nieuw artikel in te voegen dat bepaalt  
dat de door de Grondwet aan de wetgever of  
de Koning voorbehouden bevoegdheden  
geen bevoegdheidsverdelend effect hebben*

De Grondwet bepaalt op diverse plaatsen dat zaken «door», «bij» of «krachtens» een wet of door de Koning moeten worden geregeld. Deze aan de wet of de Koning voorbehouden bevoegdheden regelen in de eerste plaats de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht (4). Zij geven aan in welke mate de wetgevende macht zelf een bevoegdheid moet uitoefenen, dan wel deze kan delegeren aan de uitvoerende macht. Daarnaast kunnen deze bevoegdheidsvoorbehouden ook een weerslag hebben op de bevoegdheidsverdeling

(4) W. Pas en B. Steen, «Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever – deel 1», *Tijdschrift voor wetgeving*, 2004, nr. 10, blz. 362-384.

les Régions. Lorsqu'une compétence est réservée au «législateur» ou au «Roi», cette situation peut avoir pour conséquence que l'État fédéral est compétent à l'égard de cette compétence, à l'exclusion des Communautés et des Régions (5).

Pour déterminer si une compétence réservée à la loi par la Constitution peut avoir un effet direct à l'égard de la répartition des compétences, il convient de déterminer si, en utilisant le mot «loi», le Constituant a effectivement visé le législateur fédéral ou s'il a simplement voulu indiquer que le pouvoir législatif était compétent à cet égard. Pour les dispositions antérieures à la première réforme de l'État (du 24 décembre 1970), peu de problèmes se posent à cet égard. Dans ce cas, on ne peut en effet pas déduire de l'utilisation du mot «loi» le moindre effet à l'égard de la répartition des compétences, puisqu'il est impossible que le législateur ait voulu réserver la compétence concernée au seul législateur fédéral (à l'exclusion des Communautés et des Régions, créées ultérieurement). Pour les dispositions postérieures au 24 décembre 1970, il convient en revanche de déterminer, au cas par cas, si le législateur a souhaité réserver la matière examinée au législateur fédéral. Cette analyse est souvent discutable. Il est en effet rare que le législateur ait indiqué sans ambiguïté qu'en utilisant le mot «loi», il visait effectivement le législateur fédéral (6).

D'une manière générale, force est de constater que pour les dispositions postérieures au 24 décembre 1970, la section de législation du Conseil d'État semble partir de la présomption que le Constituant a effectivement visé le législateur fédéral en utilisant le mot «loi». En instaurant une présomption, le Conseil tente d'apporter une certaine forme de sécurité juridique dans la problématique des compétences réservées à la loi par la Constitution. La présomption appliquée par le Conseil d'État ne reflète toutefois pas nécessairement de manière fidèle la volonté du Constituant. Très souvent, la réalité est que le Constituant, lorsqu'il rédige des articles de la Constitution – y compris pour les articles de la Constitution postérieurs à la première réforme de l'État – n'accorde pas ou guère d'attention à la problématique des compétences réservées par la Constitution. En rédigeant la disposition constitutionnelle, il utilise généralement le mot «loi» parce que la matière réglée par cette disposition constitutionnelle est à ce moment-là une matière fédérale. L'utilisation du mot «loi» constitue dès lors,

tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten. Een voorbehoud aan de «wetgever» of de «Koning» kan tot gevolg hebben dat de federale overheid bevoegd is, met uitsluiting van de Gemeenschappen en Gewesten (5).

Om te beoordelen of uit een grondwettelijk voorbehoud aan de wet een rechtstreeks bevoegdheidsverdelend effect afgeleid kan worden, moet worden onderzocht of de grondwetgever met het gebruik van het woord «wet» effectief de federale wetgever heeft bedoeld, dan wel of hij louter heeft willen aangeven dat de wetgevende macht bevoegd is. Voor bepalingen die dateren van vóór de eerste staats hervorming van 24 december 1970 rijzen op dat punt weinig problemen. Uit het gebruik van het woord «wet» kan geen enkel bevoegdheidsverdelend effect afgeleid worden, aangezien de grondwetgever onmogelijk tot doel kan hebben gehad enkel de federale wetgever – en dus niet de later opgerichte Gemeenschappen en Gewesten – bevoegd te willen maken. Voor bepalingen van ná 24 december 1970 moet evenwel geval per geval onderzocht worden of de grondwetgever de materie heeft willen voorbehouden aan de federale wetgever. Een dergelijke analyse laat vaak ruimte voor discussie. Zelden heeft de grondwetgever op ondubbelzinnige aangegeven of hij met het gebruik van het woord «wet» effectief de federale wetgever heeft bedoeld (6).

In het algemeen moet worden vastgesteld dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij bepalingen die dateren van na 24 december 1970 lijkt uit te gaan van een vermoeden dat de grondwetgever met het gebruik van het woord «wet» effectief de federale wetgever heeft bedoeld. Door middel van het invoeren van een vermoeden poogt de Raad enige vorm van rechtszekerheid te brengen in de problematiek van de door Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden. Het door de Raad van State gehanteerde vermoeden geeft evenwel niet noodzakelijk waarheidsgetrouw de wil van de grondwetgever weer. Heel vaak is de realiteit dat de grondwetgever bij de redactie van grondwetsartikelen – ook voor grondwetsartikelen van na de eerste staats hervorming – geen of nauwelijks aandacht heeft voor de problematiek van de grondwettelijk voorbehouden bevoegdheden. Veelal wordt bij de redactie van de grondwetsbepaling gebruikgemaakt van het woord «wet» omdat de materie die geregeld wordt in de grondwetsbepaling op dat ogenblik nu eenmaal een federale materie is. Het gebruik van het

(5) J. Vanpraet, «De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling» in B. Seutin et G. Van Haegendoren (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Bruges, die Keure, p. 25-28.

(6) W. Pas et B. Steen, «Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever – deel 2», *Tijdschrift voor wetgeving*, 2005, n° 3, p. 40-43.

(5) J. Vanpraet, «De algemene beginselen van de bevoegdheidsverdeling» in B. Seutin et G. Van Haegendoren (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge die Keure, blz. 25-28.

(6) W. Pas en B. Steen, «Met het nodige voorbehoud. Het grondwettelijk voorbehoud aan de formele en aan de federale wetgever – deel 2», *Tijdschrift voor wetgeving*, 2005, nr. 3, blz. 40-43.

dans la majorité des cas, une confirmation purement déclarative de la répartition des compétences applicable à ce moment-là.

Le caractère répartiteur ou non de compétences d'une disposition constitutionnelle n'est pourtant pas sans importance dans le cadre du transfert de compétences de l'autorité fédérale aux Communautés et aux Régions. Le législateur spécial ne peut pas transférer une matière réservée au législateur fédéral par la Constitution elle-même sans procéder à une modification de la Constitution. Il en va autrement pour les matières qui ne sont réservées au législateur fédéral qu'en application de l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) (7).

Par la déclaration de révision, nous entendons permettre au Constituant d'apporter la sécurité juridique nécessaire dans la problématique des compétences réservées à la loi par la Constitution, en insérant dans le titre III un article nouveau disposant que les compétences réservées au législateur ou au Roi par la Constitution n'ont aucun effet de répartition des compétences (voir par exemple les articles 22, alinéa 1<sup>er</sup>, 145, 146, 151, §§ 4, 5 et 6, 152, alinéa 1<sup>er</sup>, 157, 160, 161, 170, § 3, alinéas 2 et 3, et § 4, alinéa 2, 180 et 184 de la Constitution).

Dans les cas où le Constituant estime qu'une compétence doit être directement réservée à l'autorité fédérale par la Constitution, il se recommande de le mentionner explicitement dans celle-ci.

Une fois que le nouvel article transversal aura été inséré, les Chambres constituantes pourront, sur la base de l'article 198 de la Constitution, modifier la terminologie des compétences réservées au législateur ou au Roi par la Constitution dans d'autres dispositions constitutionnelles afin d'aligner cette terminologie sur celle de la nouvelle disposition.

(7) Selon l'article 19 de la LSRI, «sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution a réservées à la loi après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles». Il ne découle toutefois de l'article 19 de la LSRI qu'une réserve de compétence indirecte au profit de l'État fédéral pour les dispositions constitutionnelles postérieures au 1<sup>er</sup> octobre 1980, qui ne se déduit pas de la Constitution elle-même. Il n'est toutefois pas exclu que la Constitution elle-même ait également voulu réserver ces matières à l'autorité fédérale. Dans ce cas, il est question d'une réserve de compétence directe supplémentaire au profit de l'autorité fédérale, qui s'ajoute à la réserve de compétence indirecte découlant de l'article 19 de la LSRI. Les dispositions constitutionnelles qui ont été insérées entre la première réforme de l'État du 24 décembre 1970 et le 1<sup>er</sup> octobre 1980 et qui n'ont pas d'effet de répartition des compétences en vertu de l'article 19 de la LSRI peuvent, le cas échéant, encore emprunter leur caractère répartiteur de compétences à la Constitution elle-même.

woord «wet» vormt dan ook in de meerderheid van de gevallen een louter declaratieve bevestiging van de op dat ogenblik toepasselijke bevoegdheidsverdeling.

Het al dan niet bevoegdheidsverdelende karakter van een grondwetsbepaling is nochtans niet zonder belang bij het overdragen van bevoegdheden van de federale overheid aan de Gemeenschappen en de Gewesten. De bijzondere wetgever kan een aangelegenheid die door de Grondwet zelf aan de federale wetgever wordt voorbehouden, niet overdragen zonder wijziging van de Grondwet. Dat is anders voor aangelegenheden die enkel door toepassing van artikel 19 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) aan de federale wetgever worden voorbehouden (7).

Door de herzieningsverklaring willen wij het voor de Constituante mogelijk maken om de noodzakelijke rechtszekerheid te brengen in de problematiek van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, door in titel III een nieuw artikel in te voegen dat bepaalt dat de door de Grondwet aan de wetgever of de Koning voorbehouden bevoegdheden geen bevoegdheidsverdelend effect hebben (zie bijvoorbeeld artikelen 22, eerste lid, 145, 146, 151, §§ 4, 5 en 6, 152, eerste lid, 157, 160, 161, 170, § 3, tweede en derde lid, en § 4, tweede lid, 180 en 184 van de Grondwet).

In die gevallen waar de Constituante van oordeel is dat een bevoegdheid rechtstreeks door de Grondwet aan de federale overheid moet worden voorbehouden, verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk tot uiting wordt gebracht in de Grondwet.

Nadat het nieuwe, transversale artikel ingevoegd is, kunnen de grondwetgevende Kamers op basis van artikel 198 van de Grondwet de terminologie van de door de Grondwet aan de wetgever of de Koning voorbehouden bevoegdheden in andere grondwetsbepalingen wijzigen om de terminologie in overeenstemming te brengen met de terminologie van de nieuwe bepaling.

(7) Volgens artikel 19 BWHI «regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, behoudens toepassing van artikel 10, onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden». Uit artikel 19 BWHI volgt evenwel enkel een onrechtstreeks bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de Federale Staat voor grondwetsbepalingen die dateren van na 1 oktober 1980, dat niet wordt afgeleid uit de Grondwet zelf. Het is echter niet uitgesloten dat ook de Grondwet zelf deze aangelegenheden aan de federale overheid heeft willen voorbehouden. In dat geval is er sprake van een bijkomend rechtstreeks bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid, bovenop het onrechtstreekse bevoegdheidsvoorbehoud dat uit artikel 19 BWHI volgt. Ook grondwetsbepalingen die zijn ingevoegd tussen de eerste staatsvorming van 24 december 1970 en 1 oktober 1980 en die volgens artikel 19 BWHI geen bevoegdheidsverdelend effect hebben, kunnen in voorkomend geval alsnog hun bevoegdheidsverdelend karakter ontleen aan de Grondwet zelf.

*Articles 4, dernier alinéa, 36, 43, 44 et 56 de la Constitution, ainsi que la section II du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III de la Constitution, et les articles 74, 75, 77, 78, 82, 83, 100, 119, 130, 143, § 2, 151, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, 174, 180, 195 et 198 de la Constitution*

L'ouverture à révision de ces dispositions permettra la suppression du Sénat et la création de l'Assemblée constitutionnelle réunie, afin que les entités fédérées puissent également participer directement aux réformes institutionnelles à l'avenir (pour de plus amples informations au sujet de cette proposition, consulter: doc. Chambre, n° 55 3597/001, ainsi que doc. Sénat, n° 7-487/1).

*Titre III, en vue d'insérer un article établissant le cadre constitutionnel du fédéralisme de coopération et instituant une obligation d'information réciproque dans le chef de l'autorité fédérale et des entités fédérées*

Un État fédéral durable et stable n'est pas possible sans coopération. Une large autonomie des entités fédérées doit aller de pair avec une coopération étroite entre les différents niveaux de pouvoir. C'est pourquoi nous accordons une grande importance à une coopération constructive et plus souple entre les niveaux de pouvoir, dans un esprit de loyauté fédérale. Cela nécessite en premier lieu une plus grande volonté politique de coopérer.

En outre, notre structure institutionnelle peut également être améliorée sur ce point. Il existe actuellement une multitude de formes de coopération dont les procédures sont beaucoup trop vagues. Ce manque de clarté dissuade et entrave la coopération. Il convient de créer un cadre constitutionnel plus clair facilitant et assouplissant la coopération. Nous préconisons également l'instauration d'une obligation d'information réciproque, en vertu de laquelle l'autorité fédérale et les entités fédérées s'informent mutuellement à propos des initiatives réglementaires qu'elles entendent prendre. Afin de rendre notre fédéralisme plus souple, nous entendons enfin permettre à l'État fédéral et aux entités fédérées de transférer des compétences au moyen d'un accord de coopération (voir *infra*).

*Articles 38, 39, 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup>, 130, § 1<sup>er</sup>, 134, 175, 176 et 177 de la Constitution*

L'autonomie de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions est ancrée dans la Constitution et dans les lois spéciales adoptées en vertu des articles 38, 39, 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 128, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 130, § 1<sup>er</sup>, 134, 175, 176 et 177 de la Constitution. Les règles de répartition

*Artikelen 4, laatste lid, 36, 43, 44 en 56 van de Grondwet, evenals afdeling II van hoofdstuk I van titel III van de Grondwet, alsook de artikelen 74, 75, 77, 78, 82, 83, 100, 119, 130, 143, § 2, 151, § 2, tweede lid, tweede zin, 174, 180, 195 en 198 van de Grondwet*

De herzienbaarverklaring van deze bepalingen maakt het mogelijk om de Senaat af te schaffen en de Verenigde Grondwettelijke Vergadering op te richten, zodat de deelstaten ook in de toekomst kunnen blijven participeren aan institutionele hervormingen (zie voor meer toelichting bij dit voorstel: doc. Kamer, nr. 55 3597/001, alsook doc. Senaat, nr. 7-487/1).

*Titel III, teneinde een artikel in te voegen dat het grondwettelijke kader van het samenwerkingsfederalisme vaststelt en een wederzijdse informatieverplichting instelt in hoofde van de federale overheid en de deelstaten*

Een duurzame en stabiele Federale Staat kan niet zonder samenwerking. Een verregaande autonomie van de deelstaten gaat hand in hand met een sterke samenwerking tussen de verschillende niveaus. Wij hechten daarom groot belang aan een constructieve en meer soepele samenwerking tussen beleidsniveaus in een geest van federale loyautéit. Dat vergt in de eerste plaats meer politieke wil om samen te werken.

Daarnaast is ook onze institutionele structuur op dat vlak voor verbetering vatbaar. Op dit moment bestaat er een veelvoud aan samenwerkingsvormen waarvan de procedures veel te onduidelijk zijn. Die onduidelijkheid schrikt af en bemoeilijkt samenwerking. Er is nood aan een duidelijker grondwettelijk kader dat samenwerking faciliteert en versoepelt. Wij pleiten ook voor een wederzijdse informatieverplichting, waarbij zowel de federale overheid als de deelstaten elkaar onderling informeren over de regelgevende initiatieven die zij willen nemen. Om ons federalisme meer flexibel te maken, willen wij het ten slotte ook mogelijk maken voor de Federale Staat en de deelstaten om bevoegdheden over te dragen door middel van een samenwerkingsakkoord (zie *infra*).

*Artikelen 38, 39, 127, § 1, 128, § 1, 130, § 1, 134, 175, 176 en 177 van de Grondwet*

De autonomie van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten is verankerd in de Grondwet en de bijzondere wetten, uitgevaardigd krachtens de artikelen 38, 39, 127, § 1, tweede lid, 128, § 1, tweede lid, 130, § 1, 134, 175 en 177 van de Grondwet.

des compétences peuvent uniquement être modifiées par la Constitution ou, en vertu de la Constitution, par des lois à majorité spéciale. Seule l'autonomie de la Communauté germanophone est, en vertu des articles 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 176 de la Constitution, réglée par une loi ordinaire.

Ces dispositions empêchent donc l'État fédéral et les entités fédérées de disposer eux-mêmes – ou de se desaisir – de compétences qui leur ont été attribuées par la Constitution ou, en vertu de la Constitution, par une loi spéciale, pas non plus sur une base conventionnelle. L'approbation par les assemblées législatives compétentes n'efface pas cet obstacle constitutionnel. L'État fédéral et les entités fédérées ne peuvent dès lors pas transférer ou échanger leurs compétences, ou encore y renoncer, au travers d'un accord de coopération. Ils ne peuvent pas non plus, de commun accord, exercer ou financer les compétences d'une autre autorité (8).

C'est pour cette raison par exemple que l'article 92*bis*, § 4*nonies*, de la LSRI a d'abord dû être modifié avant que l'autorité fédérale puisse conclure un accord de coopération avec une ou plusieurs Régions concernant des investissements régionaux complémentaires dans l'aménagement, l'adaptation ou la modernisation des voies ferroviaires de la SNCB, en plus des investissements réalisés en exécution du plan pluriannuel d'investissement fédéral. La modification de la loi spéciale proprement dite était d'ailleurs également critiquable car il est en principe contraire à la Constitution que les Régions empruntent leur compétence concernant les investissements complémentaires et le montant de ceux-ci à un accord de coopération, et non directement à la loi spéciale elle-même (9).

Dans les cas où le droit européen ou le droit international prévoit qu'un organe ou un point de contact unique doit être institué par État membre, l'interdiction d'abandonner et de transférer des compétences a en outre pour effet que les autorités compétentes sont obligées de créer une entité faïtière interfédérale et s'oppose à ce que les autorités compétentes désignent une autre autorité ou instance qui en dépend comme organe ou point de

De bevoegdheidsverdelende regels kunnen enkel worden gewijzigd door de Grondwet of, krachtens de Grondwet, door bijzondere meerderheidswetten. Enkel de autonomie van de Duitstalige Gemeenschap wordt ingevolge de artikelen 130, § 1, tweede lid, en 176 van de Grondwet door een gewone wet geregeld.

Door toedoen van deze bepalingen kunnen de Federale Staat en de deelstaten dus niet zelf beschikken over bevoegdheden – of zich ervan ontdoen – die hen door de Grondwet of krachtens de Grondwet door een bijzondere wet worden toegewezen, ook niet op conventionele basis. De goedkeuring door de bevoegde wetgevende vergaderingen kan dat grondwettelijke bezwaar niet verhelpen. De Federale Staat en de deelstaten kunnen hun bevoegdheden dus niet via een samenwerkingsakkoord overdragen, uitwisselen of er afstand van doen. Zij kunnen evenmin in onderling akkoord de bevoegdheden van andere overheden uitvoeren of financieren (8).

Om die reden moest bijvoorbeeld eerst artikel 92*bis*, § 4*nonies*, van de BWHI worden gewijzigd alvorens de federale overheid met één of meerdere Gewesten een samenwerkingsakkoord vermocht te sluiten over aanvullende gewestelijke investeringen in de aanleg, de aanpassing of de modernisering van de NMBS-spoorlijnen, bovenop de investeringen die worden gerealiseerd ter uitvoering van het federaal meerjareninvesteringsplan. Overigens was ook de wijziging van de bijzondere wet zelf voor kritiek vatbaar omdat de Grondwet er zich in principe tegen verzet dat de Gewesten hun bevoegdheid voor de aanvullende investeringen en de hoegrootheid van die investeringen zouden ontlennen aan een samenwerkingsakkoord, en niet rechtstreeks aan de bijzondere wet zelf (9).

In gevallen waarin het Europees of internationaal recht er in voorziet dat er per lidstaat een uniek orgaan of aanspreekpunt ingesteld moet worden, heeft het verbod van afstand en overdracht van bevoegdheden bovendien tot gevolg dat de bevoegde overheden verplicht zijn om een overkoepelende interfederale entiteit op te richten en verzet het er zich tegen dat de bevoegde overheden een andere overheid of instantie die ervan afhangt,

(8) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2015, p. 115 et suiv., avec renvoi notamment à l'avis du Conseil d'État (section Législation) n° 18.638/VR du 13 juillet 1988 à propos d'un projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doc. Chambre, SE 1988, n° 516/1, p. 52; voir aussi par exemple Cour constitutionnelle, arrêts n°s 17/94 du 3 mars 1994, B.5.3; 101/2001 du 13 juillet 2001, B.3.4-B.3.5; 112/2011 du 23 juin 2011, B.6.2; 73/2014 du 8 mai 2014, B.15.2 et 171/2015 du 3 décembre 2015, B.12, note Y. Peeters, «Een proeve van pacificatie of aanzet tot confederalisme?», *Rechtskundig Weekblad*, 2016-2017, p. 780 et suiv.

(9) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, La Chartre, 2015, p. 129.

(8) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2015, blz. 115 e.v., met verwijzing naar onder meer het advies van de Raad van State (afdeling Wetgeving) nr. 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp van wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doc. Kamer, BZ 1988, nr. 516/1, blz. 52; zie ook bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, arresten nrs. 17/94 van 3 maart 1994, B.5.3; 101/2001 van 13 juli 2001, B.3.4-B.3.5; 112/2011 van 23 juni 2011, B.6.2; 73/2014 van 8 mei 2014, B.15.2 en 171/2015 van 3 december 2015, B.12, noot Y. Peeters, «Een proeve van pacificatie of aanzet tot confederalisme?», *Rechtskundig Weekblad*, 2016-2017, blz. 780 e.v.

(9) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2015, blz. 129.

contact européen unique si elles le souhaitent. Il est en effet interdit de faire exercer sa compétence, même partiellement, par une autre autorité. L'interdiction d'abandonner et de transférer la compétence complique ainsi la coopération dans les cas où il existe un consensus entre les autorités compétentes pour coopérer.

La complexité de notre répartition des compétences fait pourtant que celles-ci interagissent, si bien qu'une intention politique donnée ne peut être réalisée que si les autorités compétentes coopèrent d'une manière ou d'une autre. L'interdiction d'échanger, d'abandonner ou de restituer des compétences peut limiter les possibilités. Pour renforcer la coopération au sein de notre fédéralisme, il convient d'atténuer l'interdiction d'abandonner ou de transférer des compétences.

En déclarant ouverts à révision les articles 38, 39, 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup>, 130, § 1<sup>er</sup>, 134, 175, 176 et 177 de la Constitution, nous voulons permettre au Constituant de compléter ces dispositions par un alinéa donnant la possibilité à l'autorité fédérale et aux entités fédérées de conclure des accords de coopération qui pourront effectivement comprendre un échange, un abandon ou une restitution des compétences ou des moyens financiers, moyennant l'assentiment des parlements des entités concernées.

Pour l'assentiment du Parlement de l'entité compétente, on peut en outre prévoir une majorité renforcée conditionnant l'assentiment du Parlement à l'accord de coopération à une majorité des deux tiers des voix exprimées et à une présence de la majorité des membres.

*Articles 46, 65, 117 et 118 de la Constitution*

L'ouverture à révision de ces dispositions permettra de faire en sorte que les élections du Parlement flamand et de la Chambre des représentants ne soient plus concomitantes.

Depuis 2014, les élections du Parlement flamand et de la Chambre des représentants ont lieu le même jour. Or, d'un point de vue démocratique, il est essentiel que les citoyens puissent apprécier distinctement les politiques menées en Flandre en matière d'enseignement, d'environnement, d'aménagement du territoire, etc., et les politiques fédérales en matière de défense, de pensions, de sécurité, etc. Les élections concomitantes ont surtout pour effet d'embrouiller l'électeur quant aux responsabilités des différents niveaux de pouvoir, partis

aanduiden als uniek Europees orgaan of aanspreekpunt wanneer zij dat zouden wensen. Het is immers verboden om een andere overheid, zelfs gedeeltelijk, de eigen bevoegdheid te laten uitoefenen. Het verbod op afstand en overdracht van bevoegdheid bemoeilijkt aldus de samenwerking in gevallen waarin er een consensus is tussen de bevoegde overheden om samen te werken.

Nochtans leidt de complexiteit van onze bevoegdheidsverdeling ertoe dat bevoegdheden op elkaar inhaken, waardoor een bepaald beleidsvoornemen maar tot stand kan komen wanneer de bevoegde overheden op de één of andere wijze samenwerken. Het verbod op een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden kan beperkend werken. Ter versterking van de coöperatie binnen ons federalisme dient het verbod op afstand en overdracht van bevoegdheid te worden gemilderd.

Met de herzienbaarverklaring van de artikelen 38, 39, 127, § 1, 128, § 1, 130, § 1, 134, 175, 176 en 177 van de Grondwet willen wij de Constituante ertoe in staat stellen om deze bepalingen aan te vullen met een lid dat de federale overheid en de deelstaten de mogelijkheid geeft om samenwerkingsakkoorden te sluiten die wel een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden of financiële middelen kunnen inhouden, mits de parlementen van de betrokken entiteiten ermee instemmen.

Voor de instemming van het Parlement van de bevoegde entiteit kan bijkomend worden voorzien in een versterkte meerderheid, waarbij dat parlement enkel met het samenwerkingsakkoord kan instemmen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is.

*Artikelen 46, 65, 117 en 118 van de Grondwet*

De herzienbaarverklaring van deze bepalingen maakt het mogelijk om niet-gelijktijdige verkiezingen in te voeren voor het Vlaams Parlement en de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Sedert 2014 vallen de verkiezingen voor het Vlaams Parlement en de Kamer van volksvertegenwoordigers samen op dezelfde dag. Vanuit democratisch oogpunt is het evenwel essentieel dat de burger het Vlaamse beleid op het gebied van onderwijs, milieu, ruimtelijke ordening, enz., afzonderlijk kan beoordelen van het federale beleid op het vlak van defensie, pensioenen, veiligheid e.a. Samenvallende verkiezingen zorgen vooral voor verwarring bij de kiezers over de verantwoordelijkheden van de verschillende bevoegdheidsniveaus, partijen en

et responsables politiques. Les auteurs plaident donc en faveur d'élections non concomitantes au Parlement flamand et à la Chambre des représentants, de manière à permettre aux citoyens de mieux comprendre sur quelles politiques ils sont appelés à se prononcer à l'occasion des différentes élections. La transparence du fédéralisme en Belgique en sortira renforcée.

De plus, la concomitance des élections aux niveaux fédéral et des entités fédérées crée une difficulté supplémentaire, dans la mesure où elle a pour effet de subordonner les formations de gouvernement les unes aux autres et de les compliquer. Les partis tentent de mettre en place des coalitions uniformes aux différents niveaux, avec pour conséquence que certains partis lient leur sort à d'autres. Cela rend plus difficile la formation d'un gouvernement fédéral dès lors que les résultats électoraux diffèrent souvent dans les différentes Régions du pays. Par ailleurs, lorsque des gouvernements d'entités fédérées ont été mis en place depuis peu de temps, il est difficile pour les partis concernés de constituer rapidement un gouvernement fédéral sans leurs nouveaux partenaires des entités fédérées.

*Article 144, alinéa 2, de la Constitution*

Conformément à l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, le législateur peut habiliter le Conseil d'État et les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra de préciser que le système de l'indemnité réparatrice peut également être instauré devant les juridictions administratives des entités fédérées.

*Article 180 de la Constitution*

Cet article dispose que les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi. Une modification de cette disposition doit permettre d'associer les entités fédérées à la présentation des membres de la Cour des comptes.

*Article 195 de la Constitution*

La révision de l'article 195, qui règle la procédure de révision de la Constitution, vise à mettre en place, dès 2024, une nouvelle structure de l'État prévoyant une répartition plus homogène et plus efficace des compétences dans le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle. Cela devrait permettre de

politici. De indieners pleiten daarom voor niet-gelijktijdige verkiezingen voor het Vlaams Parlement en de Kamer van volksvertegenwoordigers, zodat het voor de burgers duidelijk wordt welk beleid wordt beoordeeld bij welke verkiezing. Op die manier wordt het Belgische federalisme transparanter.

Samenvallende verkiezingen voor het federale niveau en de deelstatelijke niveaus zorgen bovendien voor een bijkomende moeilijkheid. De processen van regeringsvorming worden daardoor immers aan elkaar gekoppeld, wat de coalitievorming bemoeilijkt. Partijen betrachten gelijkvormigheid in de coalities die zij op de verschillende niveaus op de been brengen, waardoor sommigen zich aan elkaar vastklinken. Aangezien de puzzel door de kiezer dikwijls anders gelegd wordt in de verschillende landsdelen, bemoeilijkt dit de federale regeringsvorming. Het feit dat de deelstatelijke regeringen nog maar pas zijn gesloten, maakt het bovendien moeilijk om elkaar snel los te laten op federaal niveau.

*Artikel 144, tweede lid, van de Grondwet*

Overeenkomstig artikel 144, tweede lid, van de Grondwet kan de wetgever de Raad van State en de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.

Een herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om te verduidelijken dat ook voor de deelstatelijke administratieve rechtscolleges een schadevergoeding tot herstel kan worden ingevoerd.

*Artikel 180 van de Grondwet*

Dit artikel bepaalt dat de leden van het Rekenhof door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden benoemd, voor de tijd bij de wet bepaald. Een wijziging van deze bepaling dient het mogelijk te maken de deelstaten te betrekken bij de voordrachten van de leden van het Rekenhof.

*Artikel 195 van de Grondwet*

Het doel van de herziening van artikel 195, dat de procedure voor de herziening van de Grondwet regelt, is een nieuwe staatsstructuur vanaf 2024 met een meer homogene en efficiënte bevoegdheidsverdeling met inachtneming van de principes van subsidiariteit en interpersoonlijke solidariteit. Dat zou ertoe moeten leiden

renforcer l'autonomie des entités fédérées et l'efficacité du niveau fédéral.

*Titre VIII de la Constitution,  
en vue de le compléter par l'ajout d'une nouvelle  
disposition finale, qui permettra aux Chambres  
constituantes de modifier la terminologie  
des dispositions qui n'ont pas été déclarées ouvertes  
à révision afin de les mettre en concordance  
avec la terminologie des nouvelles dispositions  
dans lesquelles les Communautés et les Régions  
sont remplacées par l'entité fédérée  
de la Communauté flamande, l'entité fédérée  
de Wallonie, l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale et  
l'entité fédérée des Cantons de l'Est  
en tant que piliers de notre pays*

Diverses dispositions constitutionnelles contiennent des références aux Communautés et/ou aux Régions ou à leurs organes en renvoyant notamment aux parlements de communauté ou de région ou aux gouvernements de communauté ou de région.

Dans notre modèle, l'entité fédérée de la Communauté flamande, l'entité fédérée de Wallonie, l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale et l'entité fédérée des Cantons de l'Est deviennent les piliers de la nouvelle Belgique fédérale.

C'est la raison pour laquelle il convient d'insérer un nouvel article constitutionnel, qui permettra au Constituant de mettre les dispositions constitutionnelles qui renvoient d'une manière ou d'une autre aux Communautés et/ou aux Régions en concordance avec ces nouveaux principes.

Cela s'applique également à la possibilité de faire application de l'article 198 de la Constitution.

## **B. État de droit et droits et libertés constitutionnels**

Quiconque souhaite améliorer notre structure étatique doit également renforcer davantage l'État de droit et les droits fondamentaux au sein de la démocratie. Le titre II de la Constitution belge («Des Belges et de leurs droits») date de 1831 et traduit toujours dans une grande mesure la vision du XIX<sup>e</sup> siècle en matière de protection des droits fondamentaux. Si la Constitution belge veut préserver sa pertinence en tant que norme suprême contenant les droits et libertés fondamentaux, il s'impose donc de procéder à une révision du texte devenu obsolète, sans toutefois toucher aux droits et libertés constitutionnels déjà garantis.

dat de deelstaten in hun autonomie en het federale niveau in zijn slagkracht worden versterkt.

*Titel VIII van de Grondwet,  
teneinde hem aan te vullen met een nieuwe  
slotbepaling, die aan de grondwetgevende Kamers  
toestaat om de terminologie van de niet  
voor herziening vatbaar verklaarde  
bepalingen te wijzigen om ze in overeenstemming  
te brengen met de terminologie  
van de nieuwe bepalingen waarin  
de Gemeenschappen en de Gewesten worden  
vervangen door de deelstaat van de Vlaamse  
Gemeenschap, de deelstaat Wallonië,  
de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat  
Oost-België als dragende pijlers van ons land*

Diverse grondwetsbepalingen bevatten verwijzingen naar de Gemeenschappen en/of Gewesten of hun organen door bijvoorbeeld te verwijzen naar de gemeenschaps- of gewestparlementen of de gemeenschaps- of gewestregering.

In ons model worden de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België de dragende pijlers van het nieuwe federale België.

Daarom dient een nieuw grondwetsartikel te worden ingevoegd, dat de mogelijkheid biedt aan de grondwetgever om de grondwetsbepalingen die op één of andere wijze verwijzen naar de Gemeenschappen en/of Gewesten in overeenstemming te brengen met die gewijzigde uitgangspunten.

Dat geldt onverminderd voor de mogelijkheid om toepassing te maken van artikel 198 van de Grondwet.

## **B. Rechtsstaat en grondwettelijke rechten en vrijheden**

Wie onze staatsstructuur wil verbeteren, moet ook de rechtsstaat en de grondrechten binnen de democratie verder versterken. Titel II van de Belgische Grondwet («De Belgen en hun rechten») dateert van 1831 en vertaalt nog steeds in grote mate de inzichten van de 19<sup>e</sup> eeuw over grondrechtenbescherming. Indien de Belgische Grondwet haar relevantie als hoogste norm die de fundamentele rechten en vrijheden bevat, wil behouden, dringt een herziening van de gedateerde tekst zich dus op, zonder evenwel afbreuk te doen aan de reeds gewaarborgde grondwettelijke rechten en vrijheden.



*Article 1<sup>er</sup>*

La démocratie et l'État de droit constituent, avec les droits fondamentaux, les principes fondamentaux de notre Constitution. Ils ont émergé et évolué dans un régime constitutionnel qui s'est développé au fil du temps et a été inscrit dans notre Constitution. Par ailleurs, la Constitution édicte les règles de base de la structure institutionnelle de notre pays.

L'importance de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux à l'égard du fonctionnement de notre État n'a cessé de croître au fil du temps. Cependant, ces principes de base ne sont pas explicitement inscrits dans notre Constitution, pas plus que le rôle de garantie de la Constitution à l'égard de ces principes.

Le fait que la Constitution n'établisse pas explicitement ces trois principes fondamentaux en tant que tels est perçu comme une lacune. Compte tenu de certaines mutations sociales et juridiques, il convient davantage aujourd'hui de renforcer ces principes de base et le caractère normatif de la Constitution, de même, par conséquent, que leur signification pour tout citoyen.

Cette nécessité découle du fait que notre société est de plus en plus diversifiée, notamment en raison de la migration, qui a pour conséquence que des personnes ayant différentes origines, traditions, cultures et conceptions philosophiques interagissent et vivent ensemble. Le caractère très diversifié de notre société est une plus-value, mais il place les responsables politiques face à certains défis: comment donner aux nouveaux venus une place au sein de notre société et comment éviter que la cohésion sociale soit mise à mal? Comment faire en sorte que tous ces groupes et toutes ces cultures puissent vivre ensemble harmonieusement et participer à une communauté politique? Comment faire pour que, dans ce contexte de grande diversité, la société continue à former une communauté politique au sein de laquelle les citoyens seront prêts à s'entraider, soit directement, dans leur rue ou leur quartier, soit indirectement par l'intermédiaire de l'État? Les sociétés et les communautés politiques ne peuvent exister et survivre que tant qu'il existe un sentiment d'appartenance et un certain degré d'unité entre leurs membres. Ce sentiment ne va pas de soi. Les forces centrifuges de toute société peuvent également se renforcer lorsque la pression exercée sur elle augmente: l'incertitude et les menaces peuvent pousser certains individus à s'identifier (encore) davantage à leur propre groupe et à adopter une attitude (encore) plus négative envers les autres communautés. Pour maintenir la cohésion d'une société, il faut donc une force centripète qui peut être alimentée en mettant

*Artikel 1*

De democratie en de rechtsstaat zijn samen met de grondrechten de kernbeginselen van onze Grondwet. Zij zijn tot stand gekomen en geëvolueerd in een constitutioneel bestel dat zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld en in de Grondwet zijn neerslag heeft gekregen. Daarnaast bevat de Grondwet ook de basisregels voor de institutionele structuur van ons land.

De democratie, de rechtsstaat en de grondrechten zijn in de loop van de geschiedenis steeds belangrijker geworden voor het functioneren van ons staatsbestel. Toch worden deze kernbeginselen niet expliciet genoemd in onze Grondwet, evenmin als de waarborgfunctie die de Grondwet heeft ten aanzien van deze kernbeginselen.

Het wordt als een gemis ervaren dat de Grondwet deze drie kernbeginselen niet met zoveel woorden vaststelt. Een aantal maatschappelijke en juridische ontwikkelingen maken dat er een grotere nood is om deze kernbeginselen en het normatieve karakter van de Grondwet te versterken, en bijgevolg ook hun betekenis voor de burger.

Dat komt door het feit dat onze samenleving alsmat diverser is geworden, onder meer ten gevolge van migratie, waarin mensen met een verschillende afkomst, traditie, cultuur, levensbeschouwing en identiteit met elkaar omgaan en samenleven. De veelkleurigheid van onze samenleving is een meerwaarde, maar ze plaatst het beleid ook voor een aantal uitdagingen: hoe kunnen wij nieuwkomers een plaats geven in onze samenleving en voorkomen dat de maatschappelijke samenhang onder druk komt te staan? Hoe zorgen we ervoor dat al die verschillende groepen en culturen succesvol kunnen samenleven en participeren aan een politieke gemeenschap? Hoe zorgen we ervoor dat in een situatie van grote verscheidenheid de samenleving één politieke gemeenschap blijft, waarin de burgers bereid zijn elkaar te helpen, hetzij direct in de eigen straat of buurt, hetzij indirect via de overheid? Samenlevingen en politieke Gemeenschappen kunnen alleen bestaan en voortbestaan wanneer er een gevoel van verbondenheid en een bepaalde mate van eenheid is tussen hun leden. Een dergelijk gevoel is niet vanzelfsprekend. De middelpuntvliedende krachten in een samenleving kunnen bovendien sterker worden als de druk op de samenleving toeneemt: onzekerheid en dreiging kunnen tot gevolg hebben dat men zich (nog) sterker identificeert met de eigen groep en een (nog) negatievere houding aanneemt ten aanzien van andere groepen. Om de samenleving bijeen te houden, is derhalve een middelpuntzoekende kracht nodig. Die kan worden gecreëerd door de nadruk

l'accent sur les principes, les valeurs et les normes que tous les membres de cette société partagent ou sont censés partager. Il s'agit d'un défi important, car on peut avoir l'impression que la diversité croissante de la société semble aller de pair avec une diminution de la cohésion sociale. Les débats souvent polarisés et passionnés à propos de ces principes, de ces valeurs et de ces normes que nous avons en commun, non seulement dans l'arène politique mais également ailleurs, en sont la preuve.

L'État essaie de contribuer à la création d'une société harmonieuse en menant une politique d'intégration durable, intégrée et coordonnée dans l'enseignement, sur le marché du travail et dans la vie sociale et culturelle. Cette politique se fonde sur l'égalité, une véritable participation et une citoyenneté active et partagée, de même que sur les valeurs et les normes de l'État de droit. Vivre ensemble dans la diversité n'est possible que si chacun accepte les valeurs et les normes qui rendent cette diversité possible. Quiconque veut être inclus dans notre société peut revendiquer certains droits, mais a également la responsabilité de respecter des normes et de partager nos valeurs.

Nous estimons par conséquent que le fait de vivre nos valeurs fondamentales, de les défendre et de les respecter relève avant tout de la pratique quotidienne, tant pour les citoyens que pour la société civile et les pouvoirs publics.

Les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la démocratie, comme la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance et la non-discrimination, n'existent pas en soi. Elles n'existent que si elles sont portées par les citoyens, les entreprises, les associations et les pouvoirs publics, et dans la mesure où ces valeurs les rassemblent. Le dialogue est une condition essentielle à cet égard, comme le souligne également la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH): «L'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent» (CEDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie*). Pour nous, la citoyenneté ne consiste pas simplement à signer l'une ou l'autre déclaration. Il est évident que l'enseignement a un rôle important à jouer dans l'éducation à la citoyenneté, mais le travail ne s'arrête pas là, car le partage et la défense des valeurs fondamentales sont une tâche permanente pour l'ensemble de la société.

te leggen op de overkoepelende beginselen, waarden en normen die alle leden van die samenleving delen of verondersteld worden te delen. Dat is een belangrijke uitdaging omdat de indruk bestaat dat de groeiende diversiteit in de samenleving gepaard lijkt te gaan met afnemende sociale cohesie. De vaak gepolariseerde en emotionele debatten, niet alleen in de politieke arena maar ook daarbuiten, over die gemeenschappelijke beginselen, waarden en normen zijn daarvan het bewijs.

De overheid probeert bij te dragen tot een harmonieuze samenleving door een duurzaam, integraal en gecoördineerd integratiebeleid in het onderwijs, de arbeidsmarkt en het sociale en culturele leven dat gebaseerd is op gelijkwaardigheid, op volwaardige participatie en op actief en gedeeld burgerschap, en op de waarden en normen van de rechtsstaat. Samenleven in diversiteit kan alleen maar mogelijk zijn wanneer iedereen de waarden en normen aanvaardt die deze diversiteit mogelijk maken. Wie in onze samenleving wil opgenomen worden, kan aanspraak maken op een aantal rechten, maar heeft ook de verantwoordelijkheid om normen na te leven en onze waarden te delen.

Het beleven, verdedigen en respecteren van onze basiswaarden is voor ons dan ook in de eerste plaats een zaak van de dagelijkse praktijk, zowel voor de burgers, het middenveld als de overheid.

De kernwaarden waarop de democratie gegrondvest is, zoals vrijheid, gelijkheid, solidariteit, verdraagzaamheid, non-discriminatie bestaan niet op zichzelf. Ze bestaan maar als ze gedragen worden door burgers, ondernemingen, verenigingen en overheden en in zover ze hen verbinden. Dialoog is daarbij een cruciale vereiste, zoals ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beklemtoont: «*One of the principal characteristics of democracy (is) the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are arksome*» (EHRM, *Refah Partisi e.a. v. Turkije*). Burgerschap is voor ons dan ook meer dan alleen het ondertekenen van een of andere verklaring. Vanzelfsprekend heeft het onderwijs een belangrijke rol bij het opvoeden tot burgerschap, maar daarmee eindigt het niet, want het delen en verdedigen van basiswaarden is een permanente opdracht voor de hele samenleving.

La Constitution peut-elle également y contribuer?

Nous répondons par l'affirmative à cette question. La Constitution est en effet le document de base qui contient les valeurs fondamentales de notre État de droit démocratique. Mais pour nous, la Constitution a avant tout une fonction de garantie: elle garantit notamment les droits et libertés des citoyens et fixe les limites de l'exercice du pouvoir par l'État. Cette fonction de garantie reste essentielle et prioritaire à nos yeux.

La Constitution et l'État de droit rendent, par exemple, inacceptable toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur de peau, l'origine, le handicap, l'orientation sexuelle et les convictions religieuses ou philosophiques. S'ils peuvent faire en sorte que les auteurs d'actes racistes ou de violence à l'égard des homosexuels seront arrêtés et punis, ils ne pourront éviter, en revanche, que des idées racistes ou homophobes circulent dans la société, ni que des minorités se sentent traitées comme des citoyens de second rang. La Constitution et l'État de droit posent les fondements qu'il s'agit de concrétiser jour après jour.

L'objectif de conférer une fonction symbolique et pédagogique à la Constitution est honorable, mais sa réalisation sera un travail de longue haleine, notamment faute de culture constitutionnelle dans notre pays. Nous insistons pour que les autorités, l'enseignement et la société civile prennent des initiatives afin que les choses changent à cet égard et que notre Constitution soit non seulement un document majeur pour les administrateurs publics, les magistrats, les avocats et les fonctionnaires, mais aussi pour tous les citoyens.

Les auditions organisées au cours de la législature précédente au sein de la commission de Révision de la Constitution et de Réforme des institutions de la Chambre concernant «le caractère de l'État et les valeurs fondamentales» (doc. Chambre, n° 54 2914/001) se sont surtout concentrées sur les questions de savoir si la séparation entre les conceptions philosophiques et les religions, d'une part, et l'État, d'autre part, est suffisamment claire, quel est le caractère de l'État et comment les conceptions fondamentales de notre société peuvent être mises en évidence plus explicitement dans notre Constitution.

Il est ressorti des auditions que la Constitution belge ne règle pas explicitement la relation entre l'Église et l'État, entre les autorités, d'une part, et les conceptions philosophiques et les religions, d'autre part. Il y a une séparation «douce» entre l'Église et l'État basée sur l'indépendance réciproque et une liberté subventionnée.

Kan de Grondwet hiertoe ook een bijdrage leveren?

Het antwoord op deze vraag is bevestigend. De Grondwet is immers het basisdocument waarin de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat opgenomen zijn. Maar de Grondwet heeft voor ons in de eerste plaats een waarborgfunctie: de Grondwet waarborgt onder meer de rechten en vrijheden van de burgers en bepaalt de grenzen van de machtsuitoefening door de overheid. Deze waarborgfunctie blijft voor ons essentieel en prioritair.

De Grondwet en de rechtsstaat kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat discriminatie omwille van geslacht, ras, huidskleur, afkomst, beperking, seksuele geaardheid en geloof of levensbeschouwing niet toelaatbaar is en dat bijvoorbeeld daders van racistische handelingen of van geweld tegen holebi's worden aangepakt en gestraft, maar ze kunnen niet voorkomen dat er burgers zijn met racistische of homofobe ideeën of dat minderheden zich als tweederangsburgers behandeld voelen. De Grondwet en de rechtsstaat leggen een fundament dat dagelijks concrete invulling moet krijgen.

Het is ongetwijfeld een eerbare doelstelling om de Grondwet ook een symbolische en pedagogische functie te geven, maar dat zal een werk van lange duur zijn, onder meer bij gebrek aan een constitutionele cultuur in ons land. Wij pleiten ervoor dat de overheden, het onderwijs en het middenveld initiatieven nemen om daarin verandering te brengen, zodat onze Grondwet niet alleen een belangrijk document is voor overheidsbestuurders, magistraten, advocaten en ambtenaren, maar voor alle burgers.

De hoorzittingen in de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen tijdens de vorige legislatuur over «het karakter van de Staat en de grondwaarden» (doc. Kamer, nr. 54 2914/001) concentreerden zich vooral rond de vraag of de scheiding tussen levensbeschouwingen en religies enerzijds en de staat anderzijds voldoende duidelijk is, wat het karakter is van de Staat en hoe de fundamentele basisbeginselen van onze samenleving uitdrukkelijker in onze Grondwet naar voren kunnen worden gebracht.

Uit de hoorzittingen is gebleken dat de Belgische Grondwet de verhouding tussen Kerk en Staat, tussen de overheid enerzijds en levensbeschouwingen en religies anderzijds, niet expliciet regelt. Er is een «zachte» scheiding tussen Kerk en Staat gebaseerd op wederzijdse onafhankelijkheid en ondersteunde vrijheid. Tussen de

Les juridictions supérieures de notre pays s'accordent à dire que notre système constitutionnel et institutionnel ne repose pas sur une séparation absolue entre l'Église et l'État ni sur le principe de laïcité, mais bien sur l'impartialité philosophique de l'État. Cette impartialité requiert l'égalité de traitement de tous les citoyens, ce qui n'empêche pas que des différences objectives et pertinentes soient prises en compte.

Nous plaidons pour le pluralisme actif dans ce domaine. En effet, notre État de droit et nos valeurs fondamentales ne doivent pas seulement être respectés mais aussi activement soutenus. Le pluralisme actif part du principe que les valeurs sous-jacentes de notre État de droit et de nos droits fondamentaux sont promues activement, notamment au travers des conceptions philosophiques et des religions, et contribuent ainsi à la cohésion sociale et à une société impliquée. Les citoyens doivent pouvoir professer leurs conceptions philosophiques ou leur religion car elles constituent la base de leur engagement social, mais cela suppose également l'existence d'un dialogue entre eux. La religion et la pratique de cette religion méritent dès lors qu'une place leur soit accordée dans l'espace public mais dans les limites de l'État de droit et dans le respect des droits et des libertés en vigueur dans notre société. La réciprocité est un élément central à cet égard.

D'aucuns proposent de faire précéder notre Constitution par un préambule énonçant les principes principaux ou les valeurs fondamentales de notre ordre constitutionnel.

À notre estime, un préambule n'est pas indiqué à cette fin, et ce, pour des raisons diverses. S'il est un fait que de nombreux pays assortissent leur Constitution d'un préambule et que plusieurs conventions internationales débutent par un préambule, force est de constater que le contenu desdits préambules présente une grande diversité et que préambules et Constitutions ont toujours été rédigés simultanément. L'insertion d'un préambule dans une Constitution existante constitue en fait un «postambule»: une certaine interprétation de la Constitution en fonction d'un contexte sociétal donné, si bien qu'elle risque de ne pas faire droit aux choix opérés par les constituants successifs. Qui plus est, on peut douter de la durabilité d'un tel «pré/postambule» dans la mesure où les valeurs fondamentales qui y figurent sont probablement des valeurs qui, au moment où elles sont énoncées, font l'objet d'un débat de société. Au même titre qu'une Constitution, un préambule doit être un modèle de continuité et de stabilité, surtout lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux. Enfin, le statut juridique d'un préambule manque de clarté; s'agit-il d'une simple

hoogste rechtscolleges in ons land is er overeenstemming dat ons constitutioneel en institutioneel systeem niet berust op een absolute scheiding tussen Kerk en Staat en evenmin op het beginsel van de laïciteit, maar op de levensbeschouwelijke onpartijdigheid van de staat. Die onpartijdigheid vereist de gelijke behandeling van alle burgers, wat niet uitsluit dat rekening wordt gehouden met objectieve en relevante verschillen.

Wij pleiten op dit vlak voor actief pluralisme. Het volstaat immers niet om respect te hebben voor onze rechtsstaat en grondrechten. Deze moeten actief worden ondersteund. Actief pluralisme gaat ervan uit dat de onderliggende waarden van onze rechtsstaat en grondrechten op een actieve manier, onder meer via levensbeschouwingen en religies, worden uitgedragen en op deze wijze bijdragen tot maatschappelijke samenhang en een betrokken samenleving. Mensen moeten hun levensbeschouwing of religie kunnen uiten omdat zij hierin een basis voor hun maatschappelijk engagement vinden, maar het veronderstelt ook dat mensen met elkaar in dialoog treden. Godsdienst en godsdienstbeleving verdienen daarom een plaats in de publieke ruimte, maar wel binnen de grenzen van de rechtsstaat, met respect voor de rechten en vrijheden die in onze samenleving gelden. Wederkerigheid is daarbij een centraal gegeven.

Sommigen stellen voor om onze Grondwet te laten voorafgaan door een preambule waarin de belangrijkste principes of basiswaarden van onze constitutionele orde zijn opgenomen.

Volgens ons voorstel is een preambule daarvoor om diverse redenen niet wenselijk. Het mag dan wel zo zijn dat veel landen in hun grondwet een preambule hebben en verscheidene internationale verdragen met een preambule beginnen, we stellen wel vast dat er een grote verscheidenheid is wat de inhoud van preambules betreft en dat preambules en grondwet steeds tegelijkertijd tot stand kwamen. Een preambule in de Grondwet invoegen nadat die geredigeerd is, is in feite een «postambule»: een bepaalde interpretatie van de Grondwet in functie van een bepaalde maatschappelijke context, waarbij het risico bestaat dat geen recht wordt gedaan aan de keuzes die de opeenvolgende grondwetgevers hebben gemaakt. Bovendien is de duurzaamheid van een dergelijke «pre/postambule» twijfelachtig omdat de basiswaarden die erin opgenomen worden wellicht waarden zijn die op dat ogenblik voorwerp zijn van maatschappelijk debat. Zoals een Grondwet moet een preambule blijf geven van continuïteit en stabiliteit, zeker als het over grondrechten gaat. Ten slotte is het ook niet duidelijk wat het juridische statuut is van een preambule: gaat het over een louter

déclaration symbolique ou d'un cadre d'interprétation de la Constitution, doté d'une force normative?

Plutôt que d'ajouter un préambule, nous préférons compléter la disposition relative à la structure étatique fédérale, qui figure dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, par un paragraphe relatif aux valeurs fondamentales de l'État belge. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pourrait alors être rédigé comme suit:

«Art. 1<sup>er</sup>. § 1<sup>er</sup>. La Belgique est un État fédéral qui se compose des entités fédérées suivantes: Communauté flamande, Wallonie, Bruxelles-Capitale et Cantons de l'Est.

§ 2. La Belgique est un État de droit démocratique.

L'État respecte et garantit la dignité humaine, la liberté, l'égalité et la solidarité des citoyens afin de favoriser leur épanouissement et de les faire coexister dans l'harmonie.

L'autorité publique n'est exercée qu'en vertu de la Constitution. Tout un chacun respecte les règles de droit promulguées par l'autorité publique en vertu de la Constitution.»

La présente proposition établit clairement que la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux sont les trois piliers ou valeurs ou principes-clés sur lesquels se fondent notre système politique et notre société.

Quatre conditions doivent être remplies pour que l'on puisse parler d'un état de droit: le principe de légalité, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la protection des droits fondamentaux et des droits humains.

Le principe de légalité implique que lorsque l'autorité exerce le pouvoir, elle le fait en vertu d'une loi et dans le cadre des limites établies par la loi et le droit.

Dans un état de droit, le pouvoir est exercé par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, qui sont séparés les uns des autres. Cette séparation n'est toutefois pas absolue: les trois pouvoirs s'équilibrent à la faveur d'un contrôle réciproque ou de *checks and balances*, afin de protéger le citoyen.

L'indépendance du pouvoir judiciaire implique que lorsqu'il rend justice, les autres pouvoirs n'interviennent pas.

symbolische verklaring of een interpretatiekader van de grondwet met normatieve kracht.

In plaats van een preambule geven wij er de voorkeur aan om in artikel 1 van de Grondwet de bepaling over de Federale Staatsinrichting te laten volgen door een paragraaf over de basiswaarden van de Belgische Staat. Een nieuw artikel 1 van de Grondwet zou dan als volgt kunnen luiden:

«Art. 1. § 1. België is een Federale Staat samengesteld uit de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België.

§ 2. België is een democratische rechtsstaat.

De overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, de vrijheid, de gelijkheid en de solidariteit van de burgers teneinde de persoonlijke ontplooiing van de burgers te bevorderen en de burgers harmonieus te laten samenleven.

Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet. Ieder leeft de rechtsregels na die door het openbaar gezag krachtens de Grondwet worden uitgevaardigd.»

Dit voorstel maakt duidelijk dat democratie, rechtsstaat en grondrechten de drie pijlers of kernwaarden of -beginselen zijn waarop ons politiek systeem en onze samenleving zijn gebaseerd.

Om van een rechtsstaat te kunnen spreken dient aan vier vereisten voldaan te zijn: het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van grond- en mensenrechten.

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat wanneer de overheid macht uitoefent ze dit doet op grond van een wet en binnen de door de wet en het recht getrokken grenzen.

In een rechtsstaat wordt macht uitgeoefend door de uitvoerende, de wetgevende en de rechterlijke macht die van elkaar onderscheiden worden. Die scheiding is evenwel niet absoluut: de drie machten houden elkaar in evenwicht door wederzijdse controle of *checks and balances*, teneinde de burger te beschermen.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht houdt in dat wanneer recht gesproken wordt de andere machten daarin niet interveniëren.

Que les droits fondamentaux et humains constituent une quatrième caractéristique essentielle de l'état de droit est une évidence. Les droits fondamentaux et humains sont inscrits dans la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le Traité sur l'Union européenne et d'autres traités internationaux, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Selon le rapport explicatif de la Charte des droits fondamentaux, «la dignité de la personne humaine n'est pas seulement un droit fondamental en soi, mais constitue la base même des droits fondamentaux». Au travers de ce qui précède, l'on aperçoit que les rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux se sont ralliés à l'idée que la «dignité humaine» constitue le principe matriciel dans lequel s'enracine tout le catalogue des droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits de la première génération (droits civils et politiques), des droits de la seconde génération (droits économiques, sociaux et culturels) ou des droits de la troisième génération (droits dits de «solidarité») (10). Outre la dignité humaine, la liberté, l'égalité et la solidarité sont d'autres valeurs de base essentielles.

On définit généralement les droits fondamentaux comme étant des droits individuels subjectifs, car il ne fait aucun doute qu'ils contribuent grandement à l'épanouissement personnel des citoyens. Or ils sont bien plus que cela. Ils revêtent aussi une signification sociétale importante, car les droits et les libertés permettent aux citoyens de s'associer pour former des structures et des organisations sociales partageant certaines valeurs, comme la transmission du savoir (l'enseignement), les soins et la solidarité (établissement de soins, hôpitaux, etc.) et la recherche de sens. Dès lors, les droits fondamentaux n'ont pas d'existence en soi. En effet, ils n'existent que dans la mesure où ils participent de l'identité des citoyens et des communautés et tendent à les faire coexister dans l'harmonie. Ils sont également nécessaires pour protéger les minorités. En démocratie, il est un fait que la majorité décide, mais il convient cependant de respecter les droits et les libertés fondamentaux des individus.

La formule selon laquelle la Belgique est un État de droit démocratique comprend la notion d'état de droit, mais aussi la notion de démocratie. La démocratie est un système politique fondé sur l'engagement et la participation citoyens, notamment au travers du droit de vote et du droit d'éligibilité, mais aussi de la liberté d'expression, d'association et de réunion, qui sont nécessaires pour garantir son caractère pluraliste. La démocratie implique aussi que les pouvoirs ou les organes exécutifs

Dat de grond- en mensenrechten een vierde essentieel kenmerk zijn van de rechtsstaat, hoeft weinig betoog. De grond- en mensenrechten zijn opgenomen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het Verdrag betreffende de Europese Unie en in andere internationale verdragen, in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Volgens het toelichtend rapport bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is «de menselijke waardigheid... niet alleen een grondrecht op zich, maar ook de grondslag van alle grondrechten». Uit die formulering blijkt dat de opstellers van het Handvest de opvatting hebben gehuldigd dat de «menselijke waardigheid» het matrixprincipe vormt waarop de hele catalogus van fundamentele rechten is gegrondvest, ongeacht of het gaat om rechten van de eerste generatie (burgerrechten en politieke rechten), dan wel van de tweede generatie (economische, sociale en culturele rechten) of de derde generatie (de zgn. «solidariteitsrechten») (10). Naast de menselijke waardigheid zijn vrijheid, gelijkheid en solidariteit andere essentiële basiswaarden.

De grondrechten worden doorgaans omschreven als individuele subjectieve rechten omdat ze ontegensprekelijk een belangrijke bijdrage leveren tot de persoonlijke ontplooiing van burgers. Maar ze zijn meer dan dat. Ze hebben ook een belangrijke maatschappelijke betekenis omdat de rechten en vrijheden de mogelijkheid bieden aan burgers om zich in maatschappelijke verbanden en organisaties te verenigen rond bepaalde waarden voor bijvoorbeeld kennisoverdracht (onderwijs), zorg en solidariteit (verzorgingsinstellingen, ziekenhuizen, enz.) en zingeving. Grondrechten bestaan dus niet op zichzelf. Ze bestaan maar in zoverre ze gedragen worden vanuit de identiteit van burgers en Gemeenschappen en strekken ertoe burgers harmonieus te laten samenleven. Ze zijn ook nodig om minderheden te beschermen. In een democratie beslist een meerderheid, maar daarbij moeten de fundamentele rechten en vrijheden van de mens gerespecteerd worden.

In de formulering dat België een democratische rechtsstaat is, komt naast de rechtsstatelijkheid ook het democratieprincipe tot uitdrukking. Democratie impliceert betrokkenheid en participatie van de burgers aan het politieke systeem, onder meer door actief en passief kiesrecht, maar ook door de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering die nodig zijn om het pluralistische karakter van een democratie te waarborgen. Het impliceert tevens dat de uitvoerende machten of organen

(10) Rapport «Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux», doc. Chambre, n° 51 2867/001, p. 85.

(10) Verslag «De bij de Grondwet gewaarborgde grondrechten getoetst aan de internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten», doc. Kamer, nr. 51 2867/001, blz. 85.

sont responsables devant les institutions représentant les citoyens et que les dépositaires du pouvoir sont liés par une Constitution. Voilà pourquoi, en démocratie, le pouvoir est toujours limité, puisqu'il faut gouverner et administrer dans le respect des droits et libertés fondamentaux et permanents des citoyens.

Enfin, la présente proposition dispose que l'autorité publique ne peut être exercée qu'en vertu de la Constitution et que chacun doit respecter les règles de droit, quelles que soient ses conceptions philosophiques ou religieuses. Aucune conception philosophique ou religieuse ne pourra donc jamais justifier le non-respect des règles de droit pour autant que les libertés de conscience et de culte ne soient pas menacées. Si nous voulons que les citoyens aient confiance dans la justice et dans le fonctionnement de l'état de droit, il faut non seulement que la Constitution et le droit les protègent des interventions illicites ou excessives des pouvoirs publics, mais également qu'ils aient la certitude que les personnes qui ne respectent pas la loi seront rappelées à leurs obligations et, si nécessaire, contraintes de s'y conformer. Dans tout état de droit démocratique, chacun a des droits, mais aussi des devoirs qui ne valent pas seulement entre l'autorité publique et les citoyens bien intentionnés, mais également à l'égard des citoyens mal intentionnés et qui ne respectent pas (ou ne veulent pas respecter) la loi, ainsi qu'entre les citoyens.

*Titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau permettant de garantir le droit à la sécurité*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du gouvernement de 2019, ainsi que leur déclaration commune de 2014.

L'ouverture à révision permettra d'insérer un nouvel article visant à garantir le droit de chacun au respect de la sûreté de sa personne et de ses possessions.

Nous souhaitons ainsi souligner que la sécurité des personnes constitue un droit social fondamental et que les pouvoirs publics ont une mission essentielle à cet égard. Dans notre proposition, ce droit à la sécurité ne constitue pas un droit de défense classique au sens de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après: «la Charte»), c'est-à-dire un droit dont l'objectif est de protéger le citoyen contre toute privation de liberté arbitraire et injustifiée organisée par les pouvoirs publics eux-mêmes, cette protection

verantwoording verschuldigd zijn aan de instellingen die de burgers vertegenwoordigen. Democratie betekent ook dat de gezagsdragers gebonden zijn door een grondwet. Democratische macht is daarom altijd begrensde macht, regeren en besturen met respect voor de duurzame fundamentele rechten en vrijheden van de burger.

Ten slotte bepaalt het voorstel dat openbaar gezag alleen kan uitgeoefend worden krachtens de Grondwet en iedereen, ongeacht zijn levensbeschouwing of religie, de rechtsregels dient te respecteren. Zolang als de gewetensvrijheid en de godsdienstvrijheid niet in het gedrang komen, kan een levensbeschouwing of religie dus nooit een grond zijn om de rechtsregels niet na te leven. Als we willen dat burgers op het recht vertrouwen en dat ze vertrouwen hebben in de werking van de rechtsstaat, dan is het niet alleen van belang dat de Grondwet en het recht hen beschermen tegen ongeoorloofd of te verregaand overheidsoptreden; zij moeten er ook kunnen op rekenen dat wie zich niet aan de wet houdt op zijn plichten wordt gewezen en zo nodig gedwongen wordt zich aan de wet te conformeren. In een democratische rechtsstaat gelden rechten, maar ook plichten, niet alleen tussen de overheid en de burger die het goed meent, maar ook ten opzichte van burgers die het niet goed menen en de wet niet (willen) naleven en tussen burgers onderling.

*Titel II van de Grondwet, teneinde een nieuw artikel in te voegen om het recht op veiligheid te waarborgen*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019, alsook hun gezamenlijke verklaring van 2014.

Met de herzienbaarverklaring beogen wij een nieuw artikel in te voegen om het recht te waarborgen van eenieder op eerbiediging van de veiligheid van zijn persoon en van zijn bezittingen.

Op die wijze wensen wij aan te geven dat de veiligheid van de mensen een sociaal grondrecht en een kerntaak van de overheid is. Zulk recht op veiligheid betreft in ons voorstel niet zozeer een klassiek afweerrecht in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: «EVRM») en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna «Handvest»), dat de burger moet beschermen tegen willekeurige en ongerechtvaardigde vrijheidsontneming door de overheid zelf, hetgeen reeds gewaarborgd is door artikel 12 van de Grondwet. Met het recht op veiligheid

étant déjà garantie par l'article 12 de la Constitution. L'inscription du droit à la sécurité dans la Constitution vise plutôt à imposer aux pouvoirs publics une obligation positive d'agir lorsque la sécurité des personnes est menacée, par exemple en prenant des mesures spécifiques pour prévenir certains actes punissables.

*Titre II de la Constitution, en vue d'insérer de nouvelles dispositions reprenant les droits et libertés déjà garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et les libertés fondamentales inscrites dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

Le titre II de la Constitution belge («Des Belges et de leurs droits») date de 1831. Il reflète encore, dans une large mesure, les idées du XIX<sup>e</sup> siècle en matière de protection des droits fondamentaux. Si le Constituant a ponctuellement reconnu certains nouveaux droits, à partir de 1970, en y ajoutant plusieurs nouvelles dispositions, force est de constater que de très nombreux articles du titre II sont restés inchangés depuis leur adoption et leur ratification par le Congrès national en 1831. Il s'ensuit que de nombreux droits fondamentaux garantis par la CEDH et par la Charte – par exemple le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à un procès équitable, les garanties en cas de privation de liberté, le droit à la propriété, la liberté de conscience et d'opinion philosophique – ne sont pas ou pas entièrement garantis par la Constitution belge. Si l'on veut que la Constitution belge puisse continuer à être considérée comme la norme la plus élevée établissant les droits fondamentaux et les libertés fondamentales, une révision de ce texte suranné s'impose(11).

En plus des lacunes qui caractérisent le catalogue des droits fondamentaux, il est frappant de constater que la Constitution belge ne règle nulle part les conditions auxquelles doivent satisfaire les limitations dont font l'objet les droits reconnus dans le titre II. Le titre II n'assortit ces limitations que de conditions formelles. La Constitution belge interdit les mesures préventives et exige que les limitations applicables aux droits fondamentaux constitutionnels se fondent sur une norme législative formelle (principe de légalité formelle). Les conditions de limitation matérielles font défaut. La Constitution belge n'indique pas non plus la manière dont les droits fondamentaux reconnus par le titre II doivent être interprétés, qui est lié par ces droits et libertés et quelle

beogen wij daarentegen in de Grondwet de positieve verplichting aan de overheid op te leggen om te handelen wanneer de veiligheid van de mensen in het gedrang is, bijvoorbeeld om specifieke maatregelen te nemen teneinde bepaalde strafbare handelingen tegen te gaan.

*Titel II van de Grondwet, teneinde nieuwe bepalingen in te voegen waarin de rechten en vrijheden worden opgenomen die reeds zijn gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, evenals de fundamentele vrijheden in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

Titel II van de Belgische Grondwet («De Belgen en hun rechten») dateert van 1831 en vertaalt nog steeds in grote mate de inzichten van de 19<sup>e</sup> eeuw over grondrechtenbescherming. Hoewel de grondwetgever vanaf 1970 door toevoeging van enkele nieuwe bepalingen op punctuele wijze een aantal nieuwe rechten heeft erkend, zijn een heel aantal artikelen van titel II ongewijzigd gebleven sinds de aanneming en bekrachtiging ervan door het Nationaal Congres in 1831. Het gevolg hiervan is dat tal van grondrechten die worden gewaarborgd door het EVRM en het Handvest – zoals bijvoorbeeld het recht op leven, het verbod van folteringen en onmenselijke en vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op een eerlijk proces, de waarborgen bij vrijheidsberoving, het recht op eigendom, de vrijheid van geweten en levensbeschouwing – niet of slechts gedeeltelijk zijn gewaarborgd in de Belgische Grondwet. Indien de Belgische Grondwet haar relevantie als hoogste norm die de fundamentele rechten en vrijheden bevat, wil behouden, dringt een herziening van de gedateerde tekst zich dus op (11).

Naast de lacunes in de grondrechtencatalogus zelf valt ook op dat de Belgische Grondwet nergens de voorwaarden regelt waaraan de beperkingen moeten voldoen welke aan de bij titel II erkende rechten worden gesteld. Titel II stelt aan zulke beperkingen enkel formele beperkingsvoorwaarden. De Belgische Grondwet verbiedt het nemen van preventieve maatregelen en vereist dat beperkingen op de grondwettelijke grondrechten berusten op een formeel wetgevende norm (formeel wettigheidsbeginsel). Materiële beperkingsvoorwaarden ontbreken. Evenmin regelt de Belgische Grondwet de wijze waarop de bij titel II erkende grondrechten moeten worden geïnterpreteerd, wie door deze rechten en vrijheden gebonden is en wat de precieze aard is van de verplichtingen

(11) J. Velaers, «La révision du titre II de la Constitution “Des Belges et de leurs droits”: une mission pour le législateur constitutionnel et peut-être aussi pour la Commission de Venise», *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke Kronieken*, 2014, n<sup>os</sup> 3-4, p. 453-456.

(11) J. Velaers, «La révision du titre II de la Constitution “Des Belges et de leurs droits”: une mission pour le législateur constitutionnel et peut-être aussi pour la Commission de Venise», *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke Kronieken*, 2014, nrs. 3-4, blz. 453-456.



est la nature précise des obligations imposées par les dispositions constitutionnelles qui garantissent ces droits et libertés. La Constitution belge ne précise pas non plus ce qui arrive en cas d'abus des droits reconnus par le titre II (contrairement à l'article 17 de la CEDH). Enfin, le législateur belge a omis de disposer, d'une manière générale, quelle autorité du régime fédéral belge est compétente pour garantir ou limiter les droits fondamentaux (12).

Depuis la déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987, les préconstituants successifs ont annoncé l'élargissement de la protection offerte par le titre II de la Constitution. Dans la déclaration de révision du 24 avril 2014, les Chambres ont également déclaré qu'il y avait lieu à révision «du titre II de la Constitution, en vue d'insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Aucune révision systématique des droits fondamentaux du titre II de la Constitution n'a toutefois fait suite à cette déclaration d'intention.

En vue de moderniser la Constitution belge, la Chambre des représentants avait chargé en 2005 un groupe de travail parlementaire de se pencher sur la possibilité d'une «actualisation générale, modernisation, mise à jour, recodification du titre II de la Constitution, à la lumière des traités en matière de droits de l'homme». Deux épais rapports parlementaires en sont issus: le premier énumère les lacunes du titre II au regard de la Charte (13), et le second examine la possibilité de reprendre des clauses transversales relatives à la portée et à l'interprétation des droits fondamentaux, aux restrictions à ces droits, à l'abus de ces droits, aux dérogations à ces droits, ainsi qu'à la répartition des compétences en matière de droits fondamentaux dans le cadre du régime fédéral belge (14). Dans le cadre de ses activités, le groupe de travail a également formulé, en liaison avec le service des Affaires juridiques et de la Documentation parlementaire de la Chambre, différentes recommandations relatives à une déclaration de révision du titre II de la Constitution (15).

(12) Exposé du professeur J. Velaers au cours de la réunion de la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions, doc. Chambre, n° 54 2914/001, p. 300.

(13) Rapport «Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux», doc. Chambre, n° 51 2867/001, 344 p.

(14) Rapport «Les clauses transversales en matière de droits et libertés», doc. Chambre, n° 51 2304/001, 206 p.

(15) Recommandations relatives à une déclaration de révision du titre II de la Constitution, doc. Chambre, n° 51 2304/002, 23 p.

die worden opgelegd door de grondwettelijke bepalingen die deze rechten en vrijheden waarborgen. Ook geeft de Belgische Grondwet geen uitsluitel over de vraag wat het gevolg is wanneer misbruik wordt gemaakt van de bij titel II erkende rechten (zie anders artikel 17 EVRM). Tot slot heeft de Belgische grondwetgever nagelaten om op algemene wijze te bepalen welke overheid in het Belgisch federaal stelsel bevoegd is om de grondrechten te waarborgen of te beperken (12).

Sinds de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 hebben opeenvolgende Preconstituantes de uitbreiding van de bescherming die wordt geboden door titel II van de Grondwet in het vooruitzicht gesteld. Ook in de herzieningsverklaring van 24 april 2014 verklaarden de Kamers dat er redenen zijn tot herziening «van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden». Een systematische herziening van de grondrechten van titel II van de Grondwet bleef evenwel uit.

Om de Belgische Grondwet bij de tijd te brengen, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers in 2005 een parlementaire werkgroep belast met het onderzoek van de mogelijkheid van een «algehele updating, modernisering, bijwerking, hercodificatie van titel II van de Grondwet, in het licht van de verdragen inzake mensenrechten». Dit heeft geleid tot twee uitvoerige parlementaire verslagen: een eerste verslag waarin de lacunes in titel II, vergeleken met het Handvest, werden aangegeven (13), een tweede verslag waarin de mogelijkheid werd onderzocht om transversale bepalingen op te nemen over de draagwijdte en de interpretatie van de grondrechten, over de beperkingen van grondrechten, over het misbruik van grondrechten, over de afwijking van grondrechten, en over de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten in de Federale Staat (14). Samen met de dienst Juridische Zaken en Parlementaire Documentatie van de Kamer heeft de werkgroep in het kader van haar werkzaamheden ook een aantal aanbevelingen gedaan voor een verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet (15).

(12) Uiteenzetting van J. Velaers tijdens de vergadering van de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de instellingen, doc. Kamer, nr. 54 2914/001, blz. 300.

(13) Verslag «De bij de Grondwet gewaarborgde grondrechten getoetst aan de internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten», doc. Kamer, nr. 51 2867/001, 344 blz.

(14) Verslag «De transversale bepalingen inzake rechten en vrijheden», doc. Kamer, nr. 51 2304/001, 206 blz.

(15) Aanbevelingen voor een verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet, doc. Kamer, nr. 51 2304/002, 23 blz.

Dans la perspective d'une révision approfondie des droits fondamentaux repris au titre II de la Constitution, nous proposons de renouveler la possibilité, qui figurait déjà dans la déclaration de révision du 24 avril 2014 ainsi que dans des déclarations antérieures, d'insérer, au cours de la prochaine législature, au titre II de la Constitution, des dispositions supplémentaires destinées à protéger les droits et libertés garantis par la CEDH, y compris les protocoles additionnels. Cela permettra de surcroît d'insérer au titre II de la Constitution des dispositions nouvelles qui doivent assurer la protection des droits et libertés garantis par la Charte, laquelle représente la synthèse la plus récente des valeurs communes aux États membres de l'Union européenne.

En actualisant nos droits fondamentaux, nous répondons également à la critique toujours plus fréquente selon laquelle le débat politique se déplace du Parlement vers les tribunaux. Si certains droits fondamentaux majeurs inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans la Charte de l'Union européenne ne sont pas protégés par la Constitution belge, ou si la Constitution belge n'indique pas comment il y a lieu d'interpréter ces droits et libertés, à qui ils s'appliquent, ni en quoi ils consistent précisément, le juge sera forcé de combler cette lacune en interprétant les droits fondamentaux analogues issus des conventions européennes et internationales. Si le texte de la Constitution belge énumère ces droits fondamentaux, le juge devra également tenir compte des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution belge, qui formeront un ensemble indissociable avec les conventions européennes et internationales, et dont la portée aura été déterminée par le Constituant belge. En inscrivant directement, dans la Constitution belge, les droits et les libertés accordés par la CEDH et la Charte de l'Union européenne et en précisant comment il convient de les interpréter, à qui ils s'appliquent, et en quoi ils consistent précisément, nous pourrions en outre mieux garantir que les droits fondamentaux seront interprétés et appliqués uniformément dans toute la Belgique. En effet, lorsque la violation d'un droit fondamental conféré par une disposition du droit européen ou international et protégé de manière analogue par la Constitution belge est invoquée devant un juge, la Cour constitutionnelle belge doit intervenir, mais ce n'est pas le cas pour les droits fondamentaux qui ne sont protégés que par le droit européen ou international. En actualisant les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution belge, nous serons donc mieux en mesure d'éviter que chaque juge belge interprète différemment ces droits fondamentaux.

Met het oog op een grondige herziening van de grondrechten van titel II van de Grondwet stellen wij in dit voorstel voor om de mogelijkheid uit de herzieningsverklaring van 24 april 2014 en uit eerdere herzieningsverklaringen te hernemen om tijdens de volgende legislatuur nieuwe bepalingen in te voegen in titel II van de Grondwet die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het EVRM. Daaronder zijn ook steeds de aanvullende protocollen begrepen. Dit maakt het bovendien mogelijk om nieuwe bepalingen in te voegen in titel II van de Grondwet die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden gewaarborgd door het Handvest die de meest recente synthese is van de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten van de Europese Unie.

Met de actualisering van onze grondrechten geven we ook een antwoord op de steeds vaker gehoorde kritiek dat het politieke debat zich verplaatst van het Parlement naar de rechtbanken. Als belangrijke grondrechten uit het EVRM en het EU-Handvest niet rechtstreeks worden beschermd door de Belgische Grondwet of als de Belgische Grondwet niet aangeeft hoe deze rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd, wie erdoor gebonden is en wat de precieze rechten en verplichtingen zijn, zal het noodgedwongen de rechter zijn die deze leemte zelf moet opvullen door een eigen lezing van de analoge grondrechten uit de Europese en internationale verdragen. Als de Belgische Grondwet deze grondrechten zelf opsomt, zal de rechter verplicht zijn om ook rekening te houden met de grondrechten uit de Belgische Grondwet waarmee de Europese en internationale verdragsbepalingen een onlosmakelijk geheel vormen, en met de draagwijdte die de Belgische grondwetgever er aan gegeven heeft. Door de rechten en vrijheden uit het EVRM en het EU-Handvest rechtstreeks op te nemen in de Belgische Grondwet en door aan te geven hoe deze rechten en vrijheden moeten worden geïnterpreteerd, wie erdoor gebonden is en wat de precieze rechten en verplichtingen zijn, kunnen we bovendien beter waarborgen dat de grondrechten in heel België op dezelfde manier worden uitgelegd en toegepast. Wanneer voor de rechter de schending wordt ingeroepen van een grondrecht uit een bepaling van het Europees of internationaal recht dat op analoge wijze wordt beschermd door de Belgische Grondwet, dan is de tussenkomst van het Belgisch Grondwettelijk Hof immers verplicht. Dat is niet zo wanneer een grondrecht enkel wordt beschermd in het Europees of internationaal recht. Met de actualisering van onze grondrechten in de Belgische Grondwet kunnen we dus beter vermijden dat elke Belgische rechter een andere interpretatie geeft aan de grondrechten.

En vertu de l'article 195 de la Constitution, le pouvoir de révision du Constituant se limite au domaine déterminé par le Préconstituant (16). Par conséquent, lors d'une éventuelle révision, le Constituant ne peut porter atteinte aux droits et libertés d'ores et déjà garantis par la Constitution ou à la protection constitutionnelle plus étendue des droits et libertés par rapport à la CEDH et à la Charte (17).

*Titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article relatif à l'interprétation à donner aux droits reconnus par le titre II conformément aux traités européens et internationaux de protection des droits fondamentaux, ratifiés par la Belgique*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019.

Nous entendons donner au Constituant la possibilité d'insérer, au titre II de la Constitution, une nouvelle disposition transversale relative à l'interprétation à donner aux droits reconnus par le titre II (18).

*Titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article relatif à l'abus des droits reconnus par le titre II*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019 (19).

Nous entendons donner au Constituant la possibilité d'insérer, au titre II de la Constitution, une nouvelle disposition transversale relative à l'abus des droits reconnus par le titre II.

(16) A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, n° 221, note de bas de page 16.

(17) La Constitution belge garantit par exemple le droit à une juste et préalable indemnité en cas d'expropriation (article 16 de la Constitution); elle prévoit une protection étendue de la liberté de l'emploi des langues (article 30 de la Constitution) et de la liberté d'enseignement (article 24 de la Constitution). Elle interdit aussi la prise de mesures préventives.

(18) Le Constituant reconnaît parfois qu'un droit fondamental doit être interprété conformément à une disposition de la CEDH ou de la Charte de l'Union européenne ayant une portée analogue à la portée de la disposition visée de la Constitution belge (exemples: droit au respect de la vie privée et familiale, ou droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux). Dans d'autres cas, c'est en revanche le juge qui décide d'aligner les dispositions de la Constitution sur les dispositions des conventions internationales (exemples: principe d'égalité et de non-discrimination, liberté d'expression, liberté de culte ou droit d'association).

(19) Par souci d'exhaustivité, il convient cependant de souligner que, dans la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019, l'ouverture à révision du titre II de la Constitution est libellée de sorte à «insérer un article nouveau visant à consacrer que l'interprétation de la Constitution ne peut viser la destruction des droits et libertés».

Op grond van artikel 195 van de Grondwet is het recht tot herziening van de Constituante beperkt tot de materie die de Preconstituante heeft aangegeven (16). De Constituante vermag bij een eventuele herziening dus geen afbreuk te doen aan de reeds gewaarborgde grondwettelijke rechten en vrijheden of aan de ruimere bescherming van de rechten en vrijheden die de Grondwet biedt ten opzichte van het EVRM en het Handvest (17).

*Titel II van de Grondwet, teneinde een nieuw artikel in te voegen betreffende de interpretatie die aan de bij titel II erkende rechten moet worden gegeven in overeenstemming met de door België geratificeerde internationale en Europese verdragen ter bescherming van de grondrechten*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019.

Wij willen de Constituante de mogelijkheid geven om in titel II van de Grondwet een nieuwe transversale bepaling in te voegen betreffende de interpretatie van de bij titel II erkende rechten (18).

*Titel II van de Grondwet, teneinde een nieuw artikel in te voegen betreffende het misbruik van de bij titel II erkende rechten*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 (19).

Wij willen de Constituante de mogelijkheid geven om in titel II van de Grondwet een nieuwe transversale bepaling in te voegen betreffende het misbruik van de bij titel II erkende rechten.

(16) A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 221, vn. 16.

(17) Zo waarborgt de Belgische Grondwet het recht op een integrale en voorafgaande schadevergoeding ingeval van onteigening (artikel 16 van de Grondwet) en bevat zij een ruimere bescherming op het vlak van de vrijheid van taalgebruik (artikel 30 van de Grondwet) en de vrijheid van onderwijs (artikel 24 van de Grondwet). De Belgische Grondwet verbiedt ook het nemen van preventieve maatregelen.

(18) Soms geeft de grondwetgever zelf aan dat een bepaald grondrecht moet worden uitgelegd conform een bepaling van het EVRM of het Handvest die een analoge draagwijdte heeft als de bepaling uit de Belgische Grondwet (bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van het privé en gezinsleven of bij de economische, sociale en culturele grondrechten). In andere gevallen is het evenwel de rechter die zelf heeft beslist om de bepalingen van de Grondwet af te stemmen op de internationale verdragen (bijvoorbeeld bij het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van eredienst of het recht van vereniging).

(19) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 de herzienbaarverklaring van titel II van de Grondwet zo gelibelleerd is dat deze in herziening wordt gesteld «om een artikel in te voegen waarin wordt verankerd dat de interpretatie van de Grondwet niet mag beogen de rechten en de vrijheden te vernietigen».

*Titre II de la Constitution,  
en vue d'insérer un article relatif à la sauvegarde  
des droits reconnus par le titre II*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre et du Sénat de 2019.

Nous entendons donner au Constituant la possibilité d'insérer, au titre II de la Constitution, une nouvelle disposition transversale relative à la sauvegarde des droits reconnus par le titre II (20).

*Titre II de la Constitution,  
en vue d'insérer un article nouveau relatif  
aux conditions que doivent remplir  
les restrictions apportées aux droits reconnus  
par le titre II, pour autant que les dispositions  
de ce titre n'en disposent pas autrement*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019.

Nous souhaitons donner au Constituant la possibilité d'insérer dans le titre II de la Constitution, par analogie avec l'article 52 de la Charte, une nouvelle disposition transversale relative aux conditions que doivent remplir les restrictions apportées aux droits reconnus par le titre II (21).

Lors d'une éventuelle révision, le Constituant ne peut toutefois pas apporter de nouvelles restrictions aux droits et libertés constitutionnels déjà garantis. Le Constituant ne peut pas non plus, lors d'une éventuelle révision, toucher à l'interdiction de mesures préventives caractéristique de la Constitution belge ni à la règle selon laquelle les restrictions apportées aux droits

(20) Le Constituant pourrait ainsi prévoir que les droits et libertés contenus au titre II s'imposent à toutes les autorités publiques, et que celles-ci sont tenues de les respecter, d'agir pour leur mise en œuvre effective et de veiller, pour autant qu'ils s'y prêtent, à leur respect et à leur mise en œuvre dans les relations entre particuliers.

(21) Un tel article pourrait édicter que, pour autant que les articles de ce titre n'en disposent pas autrement, les droits et libertés qui y sont garantis peuvent faire l'objet de restrictions, à condition que ces restrictions soient instaurées par une norme légale, poursuivent un objectif d'intérêt général ou soient nécessaires pour préserver les droits et libertés d'autrui, et enfin soient nécessaires dans une société démocratique, ce qui implique notamment que ces restrictions soient proportionnées à l'objectif poursuivi.

*Titel II van de Grondwet,  
teneinde een nieuw artikel in te voegen betreffende  
de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019.

Wij willen de Constituante de mogelijkheid geven om in titel II van de Grondwet een nieuwe transversale bepaling in te voegen betreffende de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten (20).

*Titel II van de Grondwet, teneinde een nieuw artikel  
in te voegen betreffende de voorwaarden  
waaraan de beperkingen moeten voldoen  
welke aan de bij titel II erkende rechten  
worden gesteld, voor zover de bepalingen  
van deze titel er niet anders over beschikken*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019.

Wij willen de Constituante de mogelijkheid geven om in titel II van de Grondwet naar het voorbeeld van artikel 52 van het Handvest een nieuwe transversale bepaling in te voegen betreffende de voorwaarden waaraan de beperkingen moeten voldoen welke aan de rechten van titel II worden gesteld (21).

De Constituante vermag bij een eventuele herziening evenwel geen nieuwe beperkingen te stellen aan de reeds gewaarborgde grondwettelijke rechten en vrijheden. De Constituante vermag evenmin bij een eventuele herziening te raken aan het voor de Belgische Grondwet kenmerkende verbod op preventieve maatregelen of aan de regel dat beperkingen op de grondwettelijke

(20) Daarbij zou de grondwetgever kunnen bepalen dat de in titel II vervatte rechten en vrijheden gelden voor alle overheden en dat deze overheden ertoe zijn gehouden om deze rechten en vrijheden te eerbiedigen, te ijveren voor de effectieve verwezenlijking ervan en erover te waken dat deze, voor zover ze er zich toe lenen, worden geëerbiedigd en verwezenlijkt in de betrekkingen tussen particulieren onderling.

(21) Zulk artikel zou kunnen voorzien in de regel dat, voor zover de bepalingen van deze titel er niet anders over beschikken, de daarin gewaarborgde rechten en vrijheden kunnen worden beperkt, op voorwaarde dat die beperkingen worden ingesteld bij een wettelijke norm, een algemeen belang nastreven of noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en tot slot noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, wat met name inhoudt dat zij evenredig zijn met het oogmerk dat zij nastreven.

fondamenteaux constitutionnels doivent reposer sur une norme législative formelle (22).

*Titre II de la Constitution,  
en vue d'insérer un article nouveau relatif  
à la répartition des compétences en ce qui concerne  
la garantie des droits reconnus par le titre II*

Nous entendons donner au Constituant la possibilité d'insérer dans le titre II de la Constitution une nouvelle disposition transversale relative à la répartition des compétences en ce qui concerne la garantie des droits reconnus par le titre II (23).

L'ouverture à révision de cette disposition doit permettre au Constituant de conférer une plus grande marge d'autonomie aux entités fédérées.

*Titre II, en vue d'insérer des subdivisions*

Nous entendons donner au Constituant la possibilité d'introduire des subdivisions dans le titre II actualisé de la Constitution.

*Article 23, alinéa 3, de la Constitution,  
en vue d'insérer un alinéa relatif  
au droit du citoyen à un accès  
suffisant et neutre à l'internet*

L'internet constitue un besoin de base au même titre que l'électricité, le chauffage et l'eau et est dès lors devenu une condition pour pouvoir participer pleinement à la vie sociale.

L'internet est également de plus en plus souvent considéré comme une condition essentielle à l'exercice de certains droits humains protégés notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme, comme la liberté d'expression, la liberté d'association ou le droit de prendre part aux affaires publiques de son pays. À cet

(22) Voir aussi, à ce propos, l'avis provisoire n° 544/2009 relatif au projet de révision de la Constitution luxembourgeoise, approuvé par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière (11-12 décembre 2009) CDLAD(2009)057: «Puisque l'insertion de ces principes conventionnels dans chaque article de la Constitution risque de perturber les dispositions spécifiques de la Constitution luxembourgeoise, qui ont toujours leur raison d'être et qui par ailleurs présentent une valeur ajoutée par rapport aux conventions internationales, l'on pourrait envisager d'insérer des clauses transversales qui fixeraient des conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, sans pour autant abroger les conditions spécifiques énoncées dans les différents articles du chapitre 2.»

(23) Le Constituant pourrait ainsi prévoir que les droits et libertés contenus au titre II s'imposent à toutes les autorités publiques, et que celles-ci sont tenues de les respecter, d'agir pour leur mise en œuvre effective et de veiller, pour autant qu'ils s'y prêtent, à leur respect et à leur mise en œuvre dans les relations entre particuliers.

grondrechten moeten berusten op een formeel wetgevende norm (22).

*Titel II van de Grondwet,  
teneinde een nieuw artikel in te voegen betreffende  
de bevoegdheidsverdeling wat de vrijwaring  
van de bij titel II erkende rechten betreft*

Wij willen de Constituante de mogelijkheid geven om in titel II van de Grondwet een nieuwe transversale bepaling in te voegen betreffende de bevoegdheidsverdeling inzake de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten (23).

De herzienbaarverklaring van deze bepaling moet de Constituante in staat stellen om meer ruimte te scheppen voor de autonomie van de deelstaten.

*Titel II, teneinde onderverdelingen aan te brengen*

Wij willen het voor de Constituante mogelijk maken om in de geactualiseerde titel II van de Grondwet onderverdelingen aan te brengen.

*Artikel 23, derde lid, van de Grondwet,  
teneinde een nieuw lid toe te voegen betreffende  
het recht van de burger op een toereikende en  
neutrale toegang tot het internet*

Internet is een basisbehoefte zoals elektriciteit, verwarming en water en is daardoor een voorwaarde geworden om volwaardig deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven.

Internet wordt ook steeds vaker beschouwd als een basisvoorwaarde voor de uitoefening van welbepaalde mensenrechten die onder meer worden beschermd door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging of het recht om deel te nemen aan

(22) Zie in dat verband ook het voorlopig advies nr. 544/2009 over het ontwerp van herziening van de Luxemburgse Grondwet, goedgekeurd door de Commissie van Venetië van de Raad van Europa tijdens haar 81<sup>e</sup> plenaire zitting (11-12 december 2009) CDLAD(2009)057: «Puisque l'insertion de ces principes conventionnels dans chaque article de la Constitution risque de perturber les dispositions spécifiques de la Constitution luxembourgeoise, qui ont toujours leur raison d'être et qui par ailleurs présentent une valeur ajoutée par rapport aux conventions internationales, l'on pourrait envisager d'insérer des clauses transversales qui fixeraient des conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, sans pour autant abroger les conditions spécifiques énoncées dans les différents articles du chapitre 2.»

(23) Daarbij zou de grondwetgever kunnen bepalen dat de in titel II vervatte rechten en vrijheden gelden voor alle overheden en dat deze overheden ertoe zijn gehouden om deze rechten en vrijheden te eerbiedigen, te ijveren voor de effectieve verwezenlijking ervan en erover te waken dat deze, voor zover ze er zich toe lenen, worden geëerbiedigd en verwezenlijkt in de betrekkingen tussen particulieren onderling.

égard, la Belgique a également souscrit aux conclusions de la session du 29 juin 2012 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, qui demandent à tous les États de promouvoir et de faciliter l'accès à l'internet.

Par l'ouverture à révision de cette disposition, nous entendons étendre le droit à une vie conforme à la dignité humaine en y incluant le droit à un accès suffisant et neutre à l'internet.

Cet ancrage constitutionnel du droit à un accès suffisant et neutre à l'internet devrait, selon nous, imposer aux pouvoirs publics l'obligation positive de garantir cet accès.

#### *Article 25 de la Constitution*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2019, ainsi que leur déclaration commune de 2014.

Pour être complet, il convient toutefois de préciser que les déclarations de révision commune de 2014 et de 2019 n'ouvraient que partiellement l'article 25 de la Constitution à révision, à savoir en vue d'ajouter un alinéa permettant d'élargir les garanties de la presse aux autres moyens d'information.

Sur la base de la formulation de précédentes déclarations de révision, l'article 25 de la Constitution ne peut donc être revu qu'en vue d'élargir le champ d'application des garanties à d'autres médias (tels que la radio et la télévision), et non en vue de modifier le contenu même des garanties.

La Chambre procède actuellement aussi à l'examen d'une proposition de révision de l'article 25 de la Constitution en vue d'étendre les garanties constitutionnelles de la liberté de la presse et de l'interdiction de la censure applicables à la presse, prévues à l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, à tous les autres médias (d'information) (24).

Il convient cependant aussi de débattre de la responsabilité en cascade visée à l'article 25, alinéa 2, de la Constitution. Compte tenu du lien de subordination qui caractérise aujourd'hui les relations entre les journalistes

(24) Proposition de révision de l'article 25 de la Constitution en vue d'étendre les garanties constitutionnelles applicables à la presse écrite à tous les médias d'information et de poursuivre uniformément toutes les expressions punissables incitant à la haine, à la violence et à la discrimination, doc. Chambre, n° 55 1790/001.

de openbare aangelegenheden van zijn land. België onderschreef in dat verband ook de conclusies van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties van 29 juni 2012, welke alle staten opdraagt de toegang tot internet te promoten en te vergemakkelijken.

Met de herzienbaarverklaring van deze bepaling wensen wij het grondwettelijk recht op een menswaardig leven uit te breiden met het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet.

Zulke grondwettelijke verankering van het recht op een toereikende en neutrale toegang tot internet dient in onze visie aan de overheid de positieve verplichting op te leggen om deze toegang te waarborgen.

#### *Artikel 25 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019, alsook hun gezamenlijke verklaring van 2014.

Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de gezamenlijke verklaring tot herziening van 2014 en 2019 artikel 25 van de Grondwet slechts gedeeltelijk voor herziening vatbaar werd verklaard, met name om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen.

Op basis van de libellering uit eerdere herzieningsverklaringen kan artikel 25 van de Grondwet dus enkel worden herzien om de werkingssfeer van de waarborgen uit te breiden tot de andere media (zoals radio en televisie), niet om de inhoud van de waarborgen zelf te wijzigen.

Op dit ogenblik ligt in de Kamer ook een voorstel tot herziening van artikel 25 van de Grondwet voor teneinde de grondwettelijke waarborg van de vrijheid van drukpers en het censuurverbod van artikel 25, eerste lid, van de Grondwet uit te breiden van de drukpers naar alle andere (informatie)media (24).

Nochtans is ook een debat over de cascaderегeling van artikel 25, tweede lid, van de Grondwet zelf aan de orde. Door het ondergeschikt verband waarin journalisten zich vandaag bevinden ten overstaan van hun redacties is

(24) Voorstel tot herziening van artikel 25 van de Grondwet teneinde de grondwettelijke waarborgen voor de drukpers uit te breiden tot alle informatiemedia en met het oog op een gelijke vervolging van alle strafbare uitingen die aanzetten tot haat, geweld en discriminatie, doc. Kamer, n° 55 1790/001.

et leurs rédactions, le contenu de cette garantie est en effet dépassé (voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 47/2006, 22 mars 2006, B.6: «Sans doute la situation des journalistes diffère-t-elle de celle qui était la leur lors de l'adoption de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution puisqu'actuellement ils sont en majorité engagés dans les liens d'un contrat de travail. Mais la Cour n'est pas compétente pour mettre en cause un choix du Constituant.»).

Les déclarations de révision de 2014 et de 2019 ne permettent toutefois pas de modifier la responsabilité en cascade. En revanche, une déclaration de révision de l'ensemble de l'article 25 de la Constitution permettrait de mener ce débat.

#### *Article 29 de la Constitution*

La déclaration reproduit, sur ce point, la déclaration commune de révision de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2019, ainsi que leur déclaration commune de 2014.

La déclaration de révision de cette disposition permettra d'élargir le secret des lettres protégé par l'article 29 de la Constitution aux nouvelles formes de communications et à d'autres formes de correspondance.

*Article 34 de la Constitution, en vue de garantir qu'il ne soit pas porté atteinte de façon discriminatoire à l'identité nationale ou aux identités nationales inhérentes aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit*

L'article 34 de la Constitution prévoit que l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Ces institutions peuvent ensuite décider en toute autonomie comment elles exercent les compétences qui leur ont été attribuées.

La Cour constitutionnelle estime que l'article 34 de la Constitution ne peut toutefois être réputé conférer un blanc-seing généralisé au législateur, lorsqu'il donne son assentiment au traité.

L'article 34 de la Constitution n'autorise en aucun cas qu'il soit porté une atteinte discriminatoire à l'identité nationale ou aux identités nationales inhérentes aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles

de inhoud van deze waarborg immers achterhaald (zie ook het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 47/2006, 22 maart 2006, B.6: «De situatie van de journalisten verschilt weliswaar van die welke bestond ten tijde van het aannemen van artikel 25, tweede lid, van de Grondwet, aangezien de meesten onder hen thans zijn verbonden door een arbeidsovereenkomst. Het Hof is echter niet bevoegd om een keuze van de Grondwetgever in het geding te brengen.»).

De herzieningsverklaringen van 2014 en 2019 laten evenwel niet toe de cascaderегeling te wijzigen. De herzienbaarverklaring van het volledige artikel 25 van de Grondwet maakt zulk debat wel mogelijk.

#### *Artikel 29 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019, alsook hun gezamenlijke verklaring van 2014.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om het briefgeheim dat wordt beschermd door artikel 29 van de Grondwet tot de nieuwe vormen van communicatie en andere correspondentievormen uit te breiden.

*Artikel 34 van de Grondwet, teneinde te waarborgen dat niet op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit(en) die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent*

Krachtens artikel 34 van de Grondwet kan de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet aan volkenrechtelijke instellingen worden opgedragen. Die instellingen kunnen vervolgens autonoom beslissen over de wijze waarop zij de opgedragen bevoegdheden uitoefenen.

Volgens het Grondwettelijk Hof kan artikel 34 van de Grondwet evenwel niet worden geacht een veralgemeende vrijbrief te verlenen aan de wetgever wanneer hij zijn instemming verleent met het verdrag.

In geen geval staat artikel 34 van de Grondwet toe dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit(en) die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden

ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit (25).

La déclaration de révision de cette disposition permettra de renforcer, dans l'ordre juridique international, l'identité et les valeurs fondamentales de premier plan exprimées dans la Constitution belge.

À cet effet, nous estimons qu'il convient que le Constituant indique plus explicitement les éléments appartenant à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles et aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution belge confère à nos citoyens.

En ce qui concerne les principes d'identité nationale et constitutionnelle, la doctrine renvoie notamment aux règles et aux principes fondamentaux de la structure de l'État belge, par exemple à l'autonomie des entités fédérées et à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ainsi qu'aux règles et principes fondamentaux en matière de liberté linguistique et de protection des langues nationales officielles, y compris le principe de territorialité. Les libertés dites spirituelles – liberté d'expression et liberté de la presse, liberté d'enseignement, liberté d'association et liberté de culte – et la règle selon laquelle ces libertés ainsi que les autres libertés énoncées au titre II de la Constitution ne peuvent être limitées qu'au travers ou en vertu d'une norme législative, et non à titre préventif, sont également considérées comme des valeurs constitutionnelles fondamentales, tout comme le principe de légalité, certaines compétences étant réservées au pouvoir législatif, et l'interdiction de délégations législatives au pouvoir exécutif qui en découle (26). Il peut également être renvoyé à l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi qu'au principe de la séparation des pouvoirs et au principe de démocratie, qui s'exprime notamment au travers du droit de participer à des élections et par la responsabilité ministérielle (27). Les valeurs fondamentales du système de protection, qui protègent les citoyens contre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, par exemple le contrôle de constitutionnalité des normes législatives effectué par la Cour constitutionnelle (article 142 de la Constitution), le contrôle de légalité des actes du pouvoir exécutif par les cours et les tribunaux (article 159 de la Constitution) et par le Conseil d'État (article 160 de la

van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent (25).

Met de herzienbaarverklaring van deze bepaling willen wij het mogelijk maken om de identiteit en de kernwaarden die een prominente plaats innemen in onze Belgische Grondwet sterker te verankeren in de internationale rechtsorde.

Daartoe achten wij het noodzakelijk dat de grondwetgever meer nadrukkelijk zou aangeven wat behoort tot onze nationale identiteit die besloten ligt in onze politieke en grondwettelijke basisstructuren en aan de kernwaarden van de bescherming die onze Grondwet aan onze burgers verleent.

Voor de beginselen van nationale en constitutionele identiteit wordt in de rechtsleer onder meer verwezen naar de fundamentele regels en beginselen van de Belgische staatsstructuur, zoals de autonomie van de deelstaten en de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten, evenals de fundamentele regels en beginselen op het vlak van de taalvrijheid en de bescherming van de officiële landstalen, met inbegrip van het territorialiteitsbeginsel. Ook de zogenaamde geestelijke vrijheden – de vrijheid van meningsuiting en drukpers, onderwijs, vereniging en religie – en de regel dat deze vrijheden evenals de andere vrijheden van titel II van de Grondwet enkel door of krachtens een wetkrachtige norm en niet preventief kunnen worden beperkt, worden aangemerkt als grondwettelijke kernwaarden, net als het legaliteitsbeginsel, waarbij bepaalde bevoegdheden worden voorbehouden aan de wetgevende macht, en het daaruit voortvloeiende verbod van wetgevende delegaties aan de uitvoerende macht (26). Er kan eveneens verwezen worden naar de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, evenals naar het beginsel van de scheiding der machten en het democratiebeginsel dat zich onder meer vertaalt in het recht om deel te nemen aan verkiezingen en de ministeriële verantwoordelijkheid (27). Ook de kernwaarden van het beschermingssysteem zelf, die de burger beschermen tegen de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, zoals de grondwettigheidscontrole door het Grondwettelijk Hof van wetkrachtige normen (artikel 142 van de Grondwet), het legaliteitstoezicht op de uitvoerende macht door de hoven en rechtbanken (artikel 159 van de Grondwet) en de Raad van State

(25) Cour constitutionnelle, arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, B.8.7.

(26) E. Cloots, «Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2017, p. 310-321 et J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Bruges, La Chartre, 2019, p. 38.

(27) J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Bruges, La Chartre, 2019, p. 38.

(25) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 62/2016 van 28 april 2016, B.8.7.

(26) E. Cloots, «Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2017, blz. 310-321 et J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, die Keure, 2019, blz. 38.

(27) J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, die Keure, 2019, 38.



Constitution) ainsi que le rôle de la Cour de cassation et la responsabilité de l'État pour les fautes commises par les membres de l'ordre judiciaire qui statuent en dernier ressort peuvent également être considérées comme des valeurs fondamentales (28).

*Article 142, alinéa 5, de la Constitution*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019.

Nous proposons de permettre la révision de cette disposition, qui prévoit que la Cour constitutionnelle statue 1° sur les conflits visés à l'article 141 de la Constitution, 2° sur la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, et 3° sur la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des articles de la Constitution que la loi spéciale détermine. En exécution de cette disposition, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que la Cour peut évaluer les lois, décrets ou règles visées à l'article 134 de la Constitution à la lumière de tous les articles du titre II de la Constitution et pas uniquement des articles 10, 11 et 24 de la Constitution.

Il serait souhaitable de prévoir dans la Constitution que la Cour peut évaluer les lois, décrets et ordonnances à la lumière de l'ensemble du titre II de la Constitution. Pareille disposition équivaldrait à une reconnaissance constitutionnelle de la Cour constitutionnelle en tant que «cour des droits de l'homme» à part entière.

*Article 148, alinéa 2, de la Constitution*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2019 (29), ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

L'ouverture à révision de cette disposition prévoit la possibilité de réviser l'article 148, alinéa 2, de la Constitution, en vue d'étendre la garantie de la liberté de la presse aux autres moyens d'information.

(28) A. Alen, «De nationale identiteit – Slotwoord», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2017, p. 366-372 et J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, La Chartre, 2019, p. 38.

(29) Par souci d'exhaustivité, il convient toutefois de souligner que la déclaration de révision de 2019 de la Chambre ouvrait à révision la totalité de l'article 148 de la Constitution.

(artikel 160 van de grondwet), evenals de rol van het Hof van Cassatie en de overheidsaansprakelijkheid voor fouten van leden van de rechterlijke orde die in laatste aanleg uitspraak doen, kunnen worden aangemerkt als kernwaarden (28).

*Artikel 142, vijfde lid, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019.

Wij stellen voor om de herziening mogelijk te maken van deze bepaling volgens dewelke het Grondwettelijk Hof uitspraak doet over 1° de in artikel 141 van de Grondwet bedoelde conflicten, 2° over de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, en 3° over de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, van de artikelen van de Grondwet die de bijzondere wet bepaalt. In uitvoering van deze bepaling bepaalt de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dat het Hof wetten, decreten of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regels aan alle artikelen van titel II van de Grondwet kan toetsen en niet enkel aan de artikelen 10,11 en 24 van de Grondwet.

Het is wenselijk om in de Grondwet te bepalen dat het Hof wetten, decreten en ordonnances aan de gehele titel II van de Grondwet kan toetsen. Dit zou een grondwettelijke erkenning zijn van het Grondwettelijk Hof als een volwaardig «mensenrechtenhof».

*Artikel 148, tweede lid, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019 (29), alsook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling biedt de mogelijkheid om artikel 148, tweede lid, van de Grondwet te herzien om de waarborg van de vrijheid van drukpers naar andere informatiemiddelen uit te breiden.

(28) A. Alen, «De nationale identiteit – Slotwoord», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2017, blz. 366-372 en J. Velaers, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, die Keure, 2019, blz. 38.

(29) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de herzieningsverklaring van de Kamer van 2019 artikel 148 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard.

*Article 150 de la Constitution*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2019, ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

Nous entendons donner la possibilité de réviser l'article 150 de la Constitution en vue de permettre la correctionnalisation généralisée des crimes.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra également d'étendre la garantie de la liberté de la presse aux autres moyens d'information.

*Article 151, § 2, alinéa 2, seconde phrase, de la Constitution*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019 (30), ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

Cette disposition prévoit que les collègues francophone et néerlandophone du Conseil supérieur de la Justice comprennent chacun un nombre égal de membres et sont composés paritairement, d'une part, de juges et d'officiers du ministère public élus directement par leurs pairs dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi, et d'autre part, d'autres membres nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, dans les conditions fixées par la loi.

L'ouverture à révision de cette disposition devra permettre d'améliorer l'efficacité de l'organisation du Conseil supérieur de la Justice.

*Article 151, § 3, de la Constitution, en vue de réformer les compétences du Conseil supérieur de la Justice*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019 (31),

(30) Par souci d'exhaustivité, il convient toutefois de souligner que la déclaration de révision de 2019 de la Chambre ouvrait à révision l'intégralité de l'article 151 de la Constitution.

(31) Par souci d'exhaustivité, il convient toutefois de souligner que la déclaration de révision de 2019 de la Chambre ouvrait à révision l'intégralité de l'article 151 de la Constitution. Dans la déclaration de révision de 2019 du Sénat, l'article 151, § 3, de la Constitution était également ouvert à révision de manière analogue pour «pouvoir mener une discussion générale relative à la compétence du Conseil supérieur de la Justice, notamment suite à un nouveau modèle de gestion de la Justice».

*Artikel 150 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019, alsook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Wij stellen voor om de herziening mogelijk te maken van artikel 150 van de Grondwet teneinde de veralgemeende correctionaliseerbaarheid van misdaden mogelijk te maken.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling biedt tevens de mogelijkheid om de waarborg van de vrijheid van drukpers naar andere informatiemiddelen uit te breiden.

*Artikel 151, § 2, tweede lid, tweede zin, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 (30), alsook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Overeenkomstig deze bepaling telt het Nederlandstalig en het Franstalig college van de Hoge Raad voor de Justitie, elk voor zich, evenveel leden en is het paritair samengesteld, enerzijds uit rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie die rechtstreeks verkozen worden door hun gelijken onder de voorwaarden en op de wijze bij de wet bepaald, en anderzijds uit andere leden benoemd door de Senaat met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen onder de voorwaarden bij de wet bepaald.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling moet het mogelijk maken om de doeltreffendheid van de organisatie van de Hoge Raad voor de Justitie te verbeteren.

*Artikel 151, § 3, van de Grondwet, teneinde de bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie te hervormen*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 (31), alsook

(30) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de herzieningsverklaring van de Kamer van 2019 artikel 151 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard.

(31) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de herzieningsverklaring van de Kamer van 2019 artikel 151 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard. In de herzieningsverklaring van de Senaat van 2019 is artikel 151, § 3, van de Grondwet ook op analoge wijze voor herziening vatbaar verklaard «om een algemene bevoegdheidsdiscussie over de Hoge Raad voor de Justitie te kunnen voeren, onder meer naar aanleiding van een nieuw beheersmodel voor Justitie».

ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

Cette disposition règle les compétences du Conseil supérieur de la Justice.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra de mener une discussion générale relative à la compétence du Conseil supérieur de la Justice, notamment suite à un nouveau modèle de gestion de la Justice.

*Article 151, § 6, de la Constitution*

La déclaration reprend, sur ce point, la déclaration de révision de la Chambre et du Sénat de 2019 (32), ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

L'article 151, § 6, de la Constitution règle l'évaluation des magistrats.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra d'évaluer les chefs de corps du siège.

*Article 152, alinéas 2 et 3, de la Constitution*

La déclaration reprend, sur ce point, la déclaration de révision de la Chambre de 2019, ainsi que la déclaration commune de 2014.

Ces dispositions règlent la révocation et la suspension des juges, ainsi que leur déplacement.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra de réviser l'article 152, alinéa 2, dans la perspective de la réforme du droit disciplinaire applicable aux magistrats.

L'ouverture à révision de cette disposition permettra par ailleurs de réviser l'article 152, alinéa 3, afin que le pouvoir judiciaire puisse répondre avec plus de flexibilité à la hausse de la charge de travail des cours et tribunaux (*cf.* par exemple les juges de complément qui sont nommés par ressort de la cour d'appel, les articles 98 et 100 du Code judiciaire, etc.).

(32) Par souci d'exhaustivité, il convient toutefois de faire observer que dans la déclaration de révision de la Chambre de 2019, l'article 151 de la Constitution a été ouvert à révision dans son intégralité.

de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Deze bepaling regelt de bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om een algemene bevoegdheidsdiscussie over de Hoge Raad voor de Justitie te kunnen voeren, onder meer naar aanleiding van een nieuw beheersmodel voor Justitie.

*Artikel 151, § 6, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 (32), als ook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Artikel 151, § 6, van de Grondwet regelt de evaluatie van magistraten.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om een evaluatie van de korpschefs van de Zetel mogelijk te maken.

*Artikel 152, tweede en derde lid, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van de Kamer van 2019, als ook de gezamenlijke verklaring van 2014.

Deze bepalingen regelen de ambtsontzetting en schorsing van rechters, evenals hun overplaatsing.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling maakt het mogelijk om artikel 152, tweede lid, te herzien in het perspectief van de hervorming van het tuchtrecht voor magistraten.

De herzienbaarverklaring maakt het tevens mogelijk om artikel 152, derde lid, te herzien om de rechterlijke macht toe te laten flexibeler te antwoorden op de verhoging van de werklast bij de hoven en rechtbanken (*cf.* bijvoorbeeld de toegevoegde rechters die benoemd zijn per ressort van het Hof van beroep, de artikelen 98 en 100 van het Gerechtelijk Wetboek, enz.).

(32) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de herzieningsverklaring van de Kamer van 2019 artikel 151 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard.

*Article 157 de la Constitution*

La déclaration reprend, sur ce point, la déclaration de révision de la Chambre de 2019, ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

L'ouverture à révision de cette disposition vise à permettre la création, dans le cadre de la réforme du droit disciplinaire, d'un tribunal disciplinaire et d'en régler la composition et l'organisation par la loi.

*Article 159 de la Constitution,  
en vue d'ancrer le principe de la sécurité juridique*

L'article 159 de la Constitution confie au juge le contrôle de la légalité des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux.

Si le contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes administratifs a pu, à l'origine, être conçu comme absolu, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles et de conventions internationales.

À cet égard, la Cour constitutionnelle a considéré que le contrôle prévu à l'article 159 de la Constitution doit être interprété en combinaison avec le principe de la sécurité juridique qui est inhérent à l'ordre juridique interne, ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme (arrêt de la Cour constitutionnelle n° 18/2012 du 9 février 2012, B.8.1.-B.8.2.).

Il s'ensuit, selon la Cour, que, si l'article 159 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au mode de contrôle de légalité qu'il consacre, une telle restriction se justifie néanmoins si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment le principe de sécurité juridique, le législateur se doit de régler le mode de contrôle de l'action administrative, ce qui peut exiger des restrictions au contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes réglementaires, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi.

En déclarant l'article 159 de la Constitution ouvert à révision, nous entendons permettre au Constituant d'ancrer le principe de la sécurité juridique dans cette disposition.

*Artikel 157 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van de Kamer van 2019, alsook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling is bedoeld om in het kader van de hervorming van het tuchtrecht de oprichting van een tuchtrechtbank mogelijk te maken en de samenstelling en organisatie ervan bij wet te regelen.

*Artikel 159 van de Grondwet,  
teneinde het rechtszekerheidsbeginsel te verankeren*

Artikel 159 van de Grondwet draagt aan de rechter het wettigheidstoezicht op over de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen.

Hoewel de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing van bestuurshandelingen oorspronkelijk als absoluut kon worden opgevat, kunnen thans, om de draagwijdte ervan te bepalen, andere grondwetsbepalingen en bepalingen van internationale verdragen niet buiten beschouwing worden gelaten.

Het Grondwettelijk Hof heeft in dat verband geoordeeld dat de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde toetsing moet worden geïnterpreteerd in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid dat inherent is aan de interne rechtsorde, alsook aan de rechtsorde van de Europese Unie en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 18/2012 van 9 februari 2012, B.8.1.-B.8.2.).

Hieruit volgt volgens het Hof dat, hoewel artikel 159 van de Grondwet niet uitdrukkelijk voorziet in enige beperking van de daarin vervatte wijze waarop de wettigheid wordt getoetst, een dergelijke beperking niettemin verantwoord kan zijn wanneer die noodzakelijk is om de naleving van andere grondwetsbepalingen of fundamentele rechten te verzekeren. De wetgever, die ertoe gehouden is met name het beginsel van de rechtszekerheid te waarborgen, moet de wijze regelen waarop de administratieve handeling wordt getoetst, hetgeen beperkingen aan de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing kan vereisen, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde wettige doel.

Met de herzienbaarverklaring van artikel 159 van de Grondwet willen wij de Constituante ertoe in staat stellen om het rechtszekerheidsbeginsel in deze bepaling te verankeren.

*Article 161 de la Constitution*

La déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Chambre de 2019, ainsi que la déclaration commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

Conformément à l'article 161 de la Constitution, aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi.

L'ouverture à révision de cette disposition vise à optimiser l'efficacité de la justice.

*Article 164 de la Constitution*

Il est souhaitable d'ouvrir cet article à révision pour le mettre en conformité avec la modernisation de l'état civil.

**C. Fonctionnement des institutions**

Pour améliorer notre structure étatique, nous devons également poursuivre la simplification et la démocratisation du fonctionnement de nos institutions.

*Titre III de la Constitution,  
en vue d'insérer un article nouveau  
relatif à la décentralisation par service*

La présente déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2014.

L'article 33 de la Constitution dispose en effet que tous les pouvoirs émanent de la Nation et qu'ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. L'ouverture à révision permet d'ancrer dans la Constitution le transfert de compétences à des organes publics autonomes ou à des institutions privées (33).

*L'article 96, alinéa 2, de la Constitution,  
en vue d'ajouter un alinéa sur l'octroi  
de la confiance aux ministres nommés par le Roi*

L'article 96 définit la manière dont le gouvernement fédéral est formé.

(33) C. Jenart, «Uitbesteding van regelgevende bevoegdheid aan autonome agentschappen, private en hybride actoren», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2020, p. 63-79; V. De Schepper et E. Slautsky, «Decentralisering en privatisering van regelgevende bevoegdheid: naar een grondwettelijke verankering?», in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, die Keure, 2019, p. 147-212; et P. Popelier et J. Van Nieuwenhove, «Decentralisering en privatisering van wetgeving», in J. De Mot (ed.), *Vrank en vrij: liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Bruges, die Keure, 2012, p. 261-286. Seul un renvoi partiel à la décentralisation par service pour les entités fédérées figure aujourd'hui à l'article 9 LSRI.

*Artikel 161 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer van 2019, alsook de gezamenlijke verklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Overeenkomstig artikel 161 van de Grondwet kan geen administratief rechtscollege worden ingesteld dan krachtens een wet.

De herzienbaarverklaring van deze bepaling is bedoeld om de doeltreffendheid van het gerecht te optimaliseren.

*Artikel 164 van de Grondwet*

Het is wenselijk om dit artikel in herziening te stellen om het in overeenstemming te brengen met de modernisering van de burgerlijke stand.

**C. Werking van de instellingen**

Wie onze staatsstructuur wil verbeteren, moet tot slot ook de werking van onze instellingen verder vereenvoudigen en democratiseren.

*Titel III van de Grondwet,  
teneinde een nieuw artikel in te voegen betreffende  
de dienstgewijze decentralisatie*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke herzieningsverklaring van Kamer, Senaat en Koning van 2014.

Artikel 33 van de Grondwet bepaalt immers dat alle machten uitgaan van de Natie en dat zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. De herzienbaarverklaring maakt het mogelijk om de overdracht van bevoegdheden aan autonome overheidsorganen of private instellingen grondwettelijk te verankeren (33).

*Artikel 96, tweede lid, van de Grondwet, teneinde een  
lid toe te voegen over het geven van het vertrouwen  
aan de door de Koning benoemde ministers*

Artikel 96 omschrijft de wijze waarop de federale regering wordt gevormd.

(33) C. Jenart, «Uitbesteding van regelgevende bevoegdheid aan autonome agentschappen, private en hybride actoren», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2020, blz. 63-79; V. De Schepper en E. Slautsky, «Decentralisering en privatisering van regelgevende bevoegdheid: naar een grondwettelijke verankering?», in *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, die Keure, 2019, blz. 147-212; en P. Popelier en J. Van Nieuwenhove, «Decentralisering en privatisering van wetgeving», in J. De Mot (ed.), *Vrank en vrij: liber amicorum Boudewijn Bouckaert*, Brugge, die Keure, 2012, blz. 261-286. Een verwijzing naar dienstgewijze decentralisatie gebeurt momenteel enkel op gedeeltelijke wijze voor de deelstaten in artikel 9 BWHI.

L'ouverture à révision de cette disposition vise à éviter, à l'avenir, les formations de gouvernement qui s'éternisent. À cet égard, nous souhaitons inviter le Constituant à évaluer les règles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral.

Si l'on souhaite améliorer la structure de notre État, on doit également s'attaquer aux interminables négociations en vue de former un gouvernement fédéral. C'est pourquoi nous proposons d'instaurer un mécanisme de déblocage qui entrera en vigueur peu après les élections. Si les partis n'ont pas réussi à former un gouvernement dans un délai raisonnable, un gouvernement miroir reflétant les majorités mises en place dans les deux principales communautés linguistiques de notre pays sera formé.

Concrètement, nous proposons d'instaurer également au niveau fédéral le système utilisé si fréquemment depuis des décennies pour former le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette solution garantit que le gouvernement disposera d'une majorité dans chaque groupe linguistique et favorise ainsi la stabilité. C'est la seule façon de garantir que des crises politiques à rallonge, telles que celles que nous avons parfois connues au cours des dix-sept dernières années, ne se reproduiront plus à l'avenir.

#### *Article 48 de la Constitution*

La déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision commune de la Chambre, du Sénat et du Roi de 2019.

Nous proposons de permettre la révision de l'article 48 de la Constitution qui dispose que «Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet». La décision du Parlement n'est susceptible d'aucun recours.

Dans l'arrêt *Grosaru c. Roumanie*, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet jugé que la Roumanie avait violé l'article 13 de la CEDH, ainsi que l'article 3 du Premier Protocole additionnel en raison de l'impossibilité d'intenter un recours juridictionnel contre les décisions d'une commission électorale chargée de contrôler le respect de la législation électorale (CEDH, 2 mars 2010, *Grosaru c. Roumanie*).

Dans l'arrêt *Mugemangango c. Belgique*, la Cour européenne a également condamné la Belgique pour violation de l'article 3 du Premier Protocole additionnel et

De herzienbaarverklaring van deze bepaling moet het mogelijk maken om in de toekomst lang aanslepende regeringsvormingen te vermijden. Wij willen de Constituante in dat verband uitnodigen om de spelregels voor de vorming van een nieuwe federale regering te evalueren.

Wie onze staatsstructuur wil verbeteren, moet immers ook de ellenlange federale regeringsonderhandelingen aanpakken. Daarom stellen wij voor om een deblokkeringsmechanisme in te voeren dat in werking treedt korte tijd na de verkiezingen. Indien de partijen er binnen een redelijke termijn niet in geslaagd zijn om een regering te vormen, wordt er een afspiegelingsregering gevormd van de twee grote taalgemeenschappen in ons land.

Concreet stellen wij voor om het systeem dat sinds decennia zo vaak gebruikt wordt voor de vorming van de Brusselse Hoofdstedelijke regering ook op het federale niveau in te voeren. Die oplossing garandeert dat een regering over een meerderheid in elke taalgroep beschikt en komt dus de stabiliteit ten goede. Alleen op die manier hebben we de garantie dat langdurige politieke crisissen zoals we die de afgelopen zeventien jaar soms gekend hebben, in de toekomst niet meer voorkomen.

#### *Artikel 48 van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de gezamenlijke verklaring tot herziening van Kamer, Senaat en Koning van 2019.

Wij stellen voor om de herziening mogelijk te maken van artikel 48 van de Grondwet, dat bepaalt dat «elke Kamer de geloofsbrieven onderzoekt van haar leden en de geschillen beslecht die hieromtrent rijzen». Tegen de beslissing van het Parlement staat geen rechtsmiddel open.

In het arrest *Grosaru v. Roemenië* heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens immers geoordeeld dat Roemenië artikel 13 van EVRM schond, evenals artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol wegens de onmogelijkheid van een jurisdictioneel beroep tegen de beslissingen van een kiescommissie die de naleving van de kieswetgeving controleerde (EHRM, 2 maart 2010, *Grosaru v. Roemenië*).

In het arrest *Mugemangango v. België* heeft het Europees Hof ook België veroordeeld wegens een schending van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol en van

de l'article 13 de la CEDH (CEDH, *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, n° 310/15).

Il convient par conséquent de déclarer l'article 48 de la Constitution ouvert à révision.

*Articles 53 et 55 de la Constitution*

Conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, et à l'article 16, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il appartient à la Chambre des représentants et aux parlements des entités fédérées de donner assentiment aux traités internationaux concernant les matières relevant de leurs compétences respectives (voir aussi l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et l'article 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises). À défaut de cet assentiment parlementaire, les traités ne peuvent pas produire leurs effets dans l'ordre juridique interne des parties contractantes.

Ni la Constitution ni la loi spéciale ne définissent la manière dont les parlements doivent donner leur assentiment aux traités. Ils peuvent donc, en principe, donner leur assentiment par voie de loi, de décret, d'ordonnance ou de résolution. Les parlements doivent toutefois observer les règles énoncées aux articles 53 et 55 de la Constitution et à l'article 35 de la LSRI, règles qui disposent que toute décision doit être prise à la majorité absolue des suffrages en la présence de la majorité des membres. En outre, à la Chambre, les votes se déroulent par assis et levé ou par appel nominal. Conformément à ces articles, tout parlement doit donc donner explicitement son assentiment à tout traité international.

L'ouverture à révision des articles 53 et 55 de la Constitution permettra donc, comme aux Pays-Bas (article 5, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la loi néerlandaise du 7 juillet 1994 concernant l'approbation et la publication des traités et la publication des actes des organisations internationales), de modifier l'obligation d'assentiment afin de permettre aussi bien l'assentiment explicite que l'assentiment tacite aux traités.

En application de cette nouvelle procédure, tout traité sera réputé avoir obtenu l'assentiment tacite du Parlement visé si celui-ci indique, dans un délai déterminé suivant la notification du traité, ne pas vouloir examiner et traiter l'accord expressément, ou s'il laisse expirer le délai prévu à cette fin. En revanche, si un parlement

artikel 13 EVRM (EHRM, *Mugemangango v. België*, 10 juli 2020, nr. 310/15).

Bijgevolg is het wenselijk artikel 48 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren.

*Artikelen 53 en 55 van de Grondwet*

Overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en de deelstaatsparlementen toe om in te stemmen met internationale verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de betrokken overheden bevoegd zijn (zie ook artikel 5 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en artikel 4, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen). Zonder die parlementaire instemming kunnen de verdragen geen gevolg hebben in de interne rechtsorde van de verdragspartijen.

De Grondwet noch de bijzondere wet bepalen de wijze waarop de parlementen hun instemming met het verdrag moeten verlenen. De instemming kan dus in principe zowel bij wet, decreet of ordonnantie worden verleend als bij resolutie. Wel moeten de parlementen hierbij de regels van de artikelen 53 en 55 van de Grondwet en van artikel 35 BWHI in acht nemen, die voorschrijven dat elk besluit bij volstreekte meerderheid van stemmen dient te worden genomen in aanwezigheid van de meerderheid van hun leden. De stemmingen in de Kamer geschieden bovendien bij zitten en opstaan of bij naamafroeping. Deze artikelen zorgen er dus voor dat een parlement uitdrukkelijk zijn instemming moet verlenen met elk internationaal verdrag.

De herzienbaarverklaring van de artikelen 53 en 55 van de Grondwet maakt het mogelijk om naar analogie met Nederland (artikel 5, eerste en derde lid, van de Rijkswet van 7 juli 1994 houdende regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van verdragen en de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties) de instemmingsverplichting zo aan te passen dat zowel uitdrukkelijke als stilzwijgende instemming met een verdrag mogelijk wordt.

Door toedoen van deze nieuwe procedure wordt een verdrag geacht de stilzwijgende instemming van het Parlement te hebben verkregen als het Parlement binnen een bepaalde tijd na de kennisgeving van het verdrag te kennen geeft het akkoord niet uitdrukkelijk te willen bespreken en behandelen of de termijn

décide d'évoquer le traité dans le délai qui lui est imparti, la procédure d'assentiment explicite suivra son cours, et le pouvoir exécutif ou l'un des membres de ce parlement devra ensuite déposer un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance d'assentiment.

Aux Pays-Bas, par exemple, l'assentiment est donné tacitement dans près de 75 % des cas (34).

Cette procédure permettra d'accélérer l'assentiment parlementaire aux traités internationaux. Les membres devront signaler dans le délai imparti leur intention d'examiner un traité explicitement, et motiver leur décision, avant, par exemple, de pouvoir refuser l'assentiment à ce traité. Le procédé de l'assentiment tacite permettra d'améliorer l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire, qui sera ainsi plus ciblée. Grâce à cette procédure, les travaux parlementaires ne seront pas inutilement alourdis par des procédures routinières. La possibilité dont disposera tout parlement d'opter pour une procédure d'assentiment explicite ou tacite lui permettra de fixer ses propres priorités et son propre calendrier. Il pourra en outre choisir les traités dont il estime qu'ils doivent être soumis à un examen approfondi. Le parlement pourra alors prendre le temps nécessaire pour examiner les traités les plus intéressants. L'assentiment chronophage et routinier de l'ensemble des traités sera dès lors remplacé par un contrôle de meilleure qualité et plus ciblé.

*Article 142, alinéa 5, de la Constitution*

Nous souhaitons étendre le système de recours prévu à l'article 142, alinéa 5, de la Constitution contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections pour la Chambre des représentants aux décisions analogues prises par les autres assemblées parlementaires ou leurs organes en matière de contrôle des dépenses électorales.

En ouvrant à révision l'article 142 de la Constitution, nous souhaitons également prévoir un contrôle des décisions concernant les pouvoirs par la Cour constitutionnelle. Pour ce faire, le système de recours prévu à l'alinéa 5 (contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections pour la

daartoe laat verstrijken. Indien men wel tijdig beslist om het verdrag te evoceren, dan kent de uitdrukkelijke instemmingsprocedure haar verdere verloop en zal de uitvoerende macht of één van de parlementsleden alsnog een ontwerp of voorstel van instemmingswet, -decreet of -ordonnantie moeten indienen.

In Nederland bijvoorbeeld wordt in ongeveer 75 % van de gevallen de instemming stilzwijgend gegeven (34).

Met deze procedure bespoedigen we de parlementaire instemming met internationale verdragen. Parlementsleden zullen tijdig te kennen moeten geven en motiveren dat zij een verdrag uitdrukkelijk willen behandelen, alvorens bijvoorbeeld de instemming met het verdrag te kunnen weigeren. Het procedé van de stilzwijgende instemming leidt tegelijk tot een betere, want meer gerichte, uitoefening van de parlementaire controlefunctie. Door toedoen van deze procedure worden de parlementaire werkzaamheden niet nodeloos verzaamd met routineprocedures. Dankzij de keuzemogelijkheid tussen een uitdrukkelijke en stilzwijgende instemmingsprocedure blijft het Parlement de baas over de eigen prioriteiten en agenda en kan het zelf bepalen welke verdragen aan een nader toezicht moeten worden onderworpen. Het parlement kan dan de tijd nemen voor de meer belangwekkende verdragen, zodat tijdrovende en routinematige instemming met alle verdragen plaats ruimt voor meer kwalitatieve en gerichte controle.

*Artikel 142, vijfde lid, van de Grondwet*

Wij beogen de beroepsregeling die in het vijfde lid van artikel 142 van de Grondwet is uitgewerkt tegen de beslissingen van wetgevende vergaderingen of hun organen, betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, uit te breiden naar gelijkaardige beslissingen die door andere parlementaire assemblees of hun organen worden genomen in het kader van de controle van de verkiezingsuitgaven.

Met de herzienbaarverklaring van artikel 142 van de Grondwet beogen wij ook een controle door het Grondwettelijk Hof in te bouwen omtrent de beslissingen over de geloofsbriefen: daarvoor moet de beroepsregeling die in het vijfde lid is uitgewerkt (tegen de beslissingen van wetgevende vergaderingen of hun organen, betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven voor

(34) S. Vandenbosch, «Wat er met CETA is gebeurd, kan opnieuw gebeuren, een pleidooi voor een grotere parlementaire betrokkenheid, in een vroeger stadium, bij de totstandkoming van verdragen», *Juristenkrant*, 2022, n° 452, p. 10-11.

(34) S. Vandenbosch, «Wat er met CETA is gebeurd, kan opnieuw gebeuren, een pleidooi voor een grotere parlementaire betrokkenheid, in een vroeger stadium, bij de totstandkoming van verdragen», *Juristenkrant*, 2022, nr. 452, blz. 10-11.



Chambre des représentants) devra être étendu aux litiges concernant la vérification des pouvoirs de ses membres.

*Article 158 de la Constitution*

Conformément à l'article 158 de la Constitution, la Cour de Cassation se prononce sur les conflits d'attributions entre le pouvoir judiciaire et les organes de l'administration active et les juridictions administratives. Cette disposition date toutefois d'avant la création du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle. En conséquence, la Cour de Cassation est devenue juge et partie dans les conflits d'attribution avec le Conseil d'État (35). L'ouverture à révision de cette disposition doit permettre d'organiser le règlement des conflits d'attribution d'une manière plus équilibrée.

*Article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution*

La déclaration reproduit sur ce point la déclaration de révision de la Constitution de la Chambre et du Sénat de 2019 (36).

L'ouverture à révision de cette disposition doit permettre de débattre du contrôle parlementaire de l'engagement des forces armées dans le cadre de missions à l'étranger.

\*  
\* \*

de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers) worden uitgebreid naar geschillen die verband houden met het onderzoek van de geloofsbrieven van haar leden.

*Artikel 158 van de Grondwet*

Overeenkomstig artikel 158 van de Grondwet doet het Hof van Cassatie uitspraak over bevoegdheidsconflicten tussen de rechterlijke macht en de organen van het actief bestuur en de administratieve rechtscolleges. Deze bepaling dateert evenwel van voor de oprichting van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. Het gevolg hiervan is dat het Hof van Cassatie rechter en partij is geworden in bevoegdheidsconflicten met de Raad van State (35). De herzienbaarverklaring van deze bepaling moet het mogelijk maken om de beslechting van attributieconflicten op een meer evenwichtige wijze te regelen.

*Artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet*

De verklaring herneemt op dit punt de verklaring tot herziening van Kamer en Senaat van 2019 (36).

De herzienbaarverklaring van deze bepaling moet een debat mogelijk maken over de parlementaire controle op de inzet van strijdkrachten bij missies in het buitenland.

\*  
\* \*

(35) W. Verrijdt, «Artikel 144 van de Grondwet en de schadevergoeding tot herstel: enkele vragen over rechtsmacht en bevoegdheid», in R. Leysen, K. Muyllé, J. Theunis en W. Verrijdt (eds.), *Semper perseverans. Liber amicorum André ALEN*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2020, p. 379-397.

(36) Par souci d'exhaustivité, il convient cependant d'observer que l'article 167 de la Constitution a été déclaré ouvert à révision dans son ensemble dans la déclaration de révision de la Chambre de 2019.

(35) W. Verrijdt, «Artikel 144 van de Grondwet en de schadevergoeding tot herstel: enkele vragen over rechtsmacht en bevoegdheid», in R. Leysen, K. Muyllé, J. Theunis en W. Verrijdt (eds.), *Semper perseverans. Liber amicorum André ALEN*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2020, blz. 379-397.

(36) Voor de volledigheid dient wel te worden opgemerkt dat in de herzieningsverklaring van de Kamer van 2019 artikel 167 van de Grondwet in zijn geheel voor herziening vatbaar werd verklaard.

**PROPOSITION DE DÉCLARATION**

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision:

- de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution;
- de l'article 2 de la Constitution;
- de l'article 3 de la Constitution;
- de l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution;
- de l'article 5 de la Constitution;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau permettant de garantir le droit à la sécurité;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer des dispositions nouvelles contenant les droits et libertés déjà garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau relatif à l'interprétation qui doit être donnée aux droits reconnus par le titre II en conformité avec les traités internationaux et européens de protection des droits fondamentaux, ratifiés par la Belgique;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau relatif à l'abus des droits reconnus par le titre II;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau relatif à la garantie des droits reconnus par le titre II;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau relatif aux conditions que doivent remplir les restrictions apportées aux droits reconnus par le titre II, pour autant que les dispositions de ce titre n'en disposent pas autrement;
- du titre II de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau relatif à la répartition des compétences en ce qui concerne la garantie des droits reconnus par le titre II;
- du titre II, en vue d'insérer des subdivisions;

**VOORSTEL VAN VERKLARING**

De Kamers verklaren dat er redenen bestaan tot herziening van:

- artikel 1 van de Grondwet;
- artikel 2 van de Grondwet;
- artikel 3 van de Grondwet;
- artikel 4, laatste lid, van de Grondwet;
- artikel 5 van de Grondwet;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen om het recht op veiligheid te waarborgen;
- titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen waarin de rechten en vrijheden worden opgenomen die reeds zijn gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens evenals de fundamentele vrijheden in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de interpretatie die aan de bij titel II erkende rechten moet worden gegeven in overeenstemming met de door België geratificeerde internationale en Europese verdragen ter bescherming van de grondrechten;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het misbruik van de bij titel II erkende rechten;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de voorwaarden waaraan de beperkingen moeten voldoen welke aan de bij titel II erkende rechten worden gesteld, voor zover de bepalingen van deze titel er niet anders over beschikken;
- titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de bevoegdheidsverdeling wat de vrijwaring van de bij titel II erkende rechten betreft;
- titel II, om onderverdelingen aan te brengen;

- de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa relatif au droit du citoyen à un accès suffisant et neutre à l'internet;
- de l'article 25 de la Constitution;
- de l'article 29 de la Constitution;
- du titre III de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau disposant que la répartition des compétences est régie par le principe de subsidiarité;
- du titre III de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau disposant que les compétences réservées au législateur ou au Roi par la Constitution n'ont aucun effet de répartition des compétences;
- du titre III de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau établissant le cadre constitutionnel du fédéralisme de coopération et instituant une obligation d'information réciproque dans le chef de l'autorité fédérale et des entités fédérées;
- du titre III de la Constitution, en vue d'insérer un article nouveau concernant la décentralisation par service;
- de l'article 34 de la Constitution, en vue de garantir qu'il n'est pas porté atteinte de manière discriminatoire à l'identité nationale ou aux identités nationales inhérentes aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit;
- de l'article 36 de la Constitution;
- de l'article 38 de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à une ou plusieurs entités fédérées, d'autre part, d'attribuer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, les matières visées dans l'article 38 par le biais d'un accord de coopération;
- de l'article 39 de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à une ou plusieurs Régions, d'autre part d'attribuer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles fixées par le législateur spécial, les matières visées dans l'article 39 par le biais d'un accord de coopération, et ce, selon les modalités qu'elles définissent;
- artikel 23, derde lid, van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een toereikende en neutrale toegang tot het internet;
- artikel 25 van de Grondwet;
- artikel 29 van de Grondwet;
- titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat bepaalt dat de verdeling van de bevoegdheden wordt beheerst door het beginsel van subsidiariteit;
- titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat bepaalt dat de door de Grondwet aan de wetgever of de Koning voorbehouden bevoegdheden geen bevoegdheidsverdelend effect hebben;
- titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen dat het grondwettelijk kader van het samenwerkingsfederalisme vaststelt en een wederzijdse informatieverplichting instelt in hoofde van de federale overheid en de deelstaten;
- titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de dienstgewijze decentralisatie;
- van artikel 34 van de Grondwet, om te waarborgen dat niet op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit(en) die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent;
- artikel 36 van de Grondwet;
- artikel 38 van de Grondwet, om een lid in te voegen dat de federale overheid enerzijds en één of meerdere deelstaten anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden toegekend door of krachtens de Grondwet, de in artikel 38 bedoelde aangelegenheden door middel van een samenwerkingsakkoord toe te kennen;
- artikel 39 van de Grondwet, om een lid in te voegen dat de federale overheid enerzijds en één of meer Gewesten anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden vastgesteld door de bijzondere wetgever, de in artikel 39 bedoelde aangelegenheden via een samenwerkingsakkoord aan te wijzen, en dit op de wijze die zij bepalen;

- de l'article 43 de la Constitution;
  - de l'article 44 de la Constitution;
  - de l'article 46 de la Constitution;
  - de l'article 48 de la Constitution;
  - de l'article 53 de la Constitution;
  - de l'article 55 de la Constitution;
  - de l'article 56 de la Constitution;
  - de l'article 65 de la Constitution;
  - des dispositions contenues dans la section II du chapitre I<sup>er</sup> du titre III de la Constitution;
  - de l'article 74 de la Constitution;
  - de l'article 75 de la Constitution;
  - de l'article 77 de la Constitution;
  - de l'article 78 de la Constitution;
  - de l'article 82 de la Constitution;
  - de l'article 83 de la Constitution;
  - de l'article 96 de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa relatif à l'octroi de la confiance aux ministres nommés par le Roi;
  - de l'article 96, alinéa 2, de la Constitution;
  - de l'article 100 de la Constitution;
  - de l'article 117 de la Constitution;
  - de l'article 118 de la Constitution;
  - de l'article 119 de la Constitution;
  - de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa pour permettre à l'autorité fédérale, d'une part, et à l'entité fédérée flamande ou wallonne ou à ces deux entités, d'autre part, de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles fixées par le législateur spécial, les matières visées dans l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, par le biais d'un accord de coopération;
- artikel 43 van de Grondwet;
  - artikel 44 van de Grondwet;
  - artikel 46 van de Grondwet;
  - artikel 48 van de Grondwet;
  - artikel 53 van de Grondwet;
  - artikel 55 van de Grondwet;
  - artikel 56 van de Grondwet;
  - artikel 65 van de Grondwet;
  - de bepalingen in afdeling II van hoofdstuk I van titel III van de Grondwet;
  - artikel 74 van de Grondwet;
  - artikel 75 van de Grondwet;
  - artikel 77 van de Grondwet;
  - artikel 78 van de Grondwet;
  - artikel 82 van de Grondwet;
  - artikel 83 van de Grondwet;
  - artikel 96 van de Grondwet, om een lid toe te voegen over het geven van het vertrouwen aan de door de Koning benoemde ministers;
  - artikel 96, tweede lid, van de Grondwet;
  - artikel 100 van de Grondwet;
  - artikel 117 van de Grondwet;
  - artikel 118 van de Grondwet;
  - artikel 119 van de Grondwet;
  - artikel 127, § 1, van de Grondwet, om een lid in te voegen dat de federale overheid enerzijds en de Vlaamse en/of Waalse deelstaat anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden vastgesteld door de bijzondere wetgever, de in artikel 127, § 1, 1<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, bedoelde aangelegenheden via een samenwerkingsakkoord vast te stellen;

- de l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à l'entité fédérale flamande ou wallonne ou à ces deux entités, d'autre part, de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles fixées par le législateur spécial, les matières visées dans l'article 128, § 1<sup>er</sup>, par le biais d'un accord de coopération;
- de l'article 130 de la Constitution;
- de l'article 130, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, en vue d'insérer un alinéa permettant à l'autorité fédérale et à l'entité fédérée des Cantons de l'Est de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles fixées par le législateur ordinaire, les matières visées dans l'article 130 § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, par le biais d'un accord de coopération;
- de l'article 134 de la Constitution, en vue d'ajouter un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à une ou plusieurs Régions, d'autre part, d'attribuer, en complément ou en dérogation à la réglementation des compétences matérielles fixées par le législateur spéciale, les matières visées dans l'article 39 de la Constitution par le biais d'un accord de coopération, et ce, selon les modalités qu'elles définissent;
- de l'article 135 de la Constitution;
- de l'article 135*bis* de la Constitution;
- de l'article 138 de la Constitution;
- de l'article 139 de la Constitution;
- de l'article 142 de la Constitution;
- de l'article 142, alinéa 5, de la Constitution;
- de l'article 143, § 2, de la Constitution;
- de l'article 144, alinéa 2, de la Constitution;
- de l'article 148, alinéa 2, de la Constitution;
- de l'article 150 de la Constitution;
- de l'article 151, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, de la Constitution;
- de l'article 151, § 3, de la Constitution, en vue de réformer les compétences du Conseil supérieur de la Justice;
- artikel 128, § 1, van de Grondwet, om een lid in te voegen dat de federale overheid enerzijds en de Vlaamse en/of Waalse deelstaat anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden vastgesteld door de bijzondere wetgever, de in artikel 128, § 1, bedoelde aangelegenheden door middel van een samenwerkingsakkoord vast te stellen;
- artikel 130 van de Grondwet;
- artikel 130, § 1, van de Grondwet, om een lid in te voegen dat de federale overheid en de deelstaat Oost-België de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden vastgesteld door de gewone wetgever, de in artikel 130, § 1, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> en 4<sup>o</sup>, bedoelde aangelegenheden door middel van een samenwerkingsakkoord vast te stellen;
- artikel 134 van de Grondwet, om een lid toe te voegen dat de federale overheid enerzijds en één of meerdere Gewesten anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling van de materiële bevoegdheden vastgesteld door de bijzondere wetgever, de in artikel 39 van de Grondwet bedoelde aangelegenheden door middel van een samenwerkingsakkoord aan te wijzen, en dit op de wijze die zij bepalen;
- artikel 135 van de Grondwet;
- artikel 135*bis* van de Grondwet;
- artikel 138 van de Grondwet;
- artikel 139 van de Grondwet;
- artikel 142 van de Grondwet;
- artikel 142, vijfde lid, van de Grondwet;
- artikel 143, § 2, van de Grondwet;
- artikel 144, tweede lid, van de Grondwet;
- artikel 148, tweede lid, van de Grondwet;
- artikel 150 van de Grondwet;
- artikel 151, § 2, tweede lid, tweede zin, van de Grondwet;
- artikel 151, § 3, van de Grondwet, om de bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie te hervormen;

- de l'article 151, § 6, de la Constitution;
  - de l'article 152, alinéas 2 et 3, de la Constitution;
  - de l'article 157 de la Constitution;
  - de l'article 158 de la Constitution;
  - de l'article 159 de la Constitution, en vue d'ancrer le principe de la sécurité juridique;
  - de l'article 161 de la Constitution;
  - de l'article 164 de la Constitution;
  - de l'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution
  - de l'article 174 de la Constitution;
  - de l'article 175 de la Constitution, en vue d'ajouter un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à l'entité fédérée flamande ou wallonne ou à ces deux entités, d'autre part, de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation fixée par le législateur spécial, le système de financement visé dans l'article 175, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution par le biais d'un accord de coopération;
  - de l'article 176 de la Constitution, en vue d'ajouter un alinéa permettant à l'autorité fédérale et à l'entité fédérée des Cantons de l'Est de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation fixée par le législateur ordinaire, le système de financement visé dans l'article 176, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution par le biais d'un accord de coopération;
  - de l'article 177 de la Constitution, en vue d'ajouter un alinéa permettant à l'autorité fédérale, d'une part, et à une ou plusieurs Régions, d'autre part, de fixer, en complément ou en dérogation à la réglementation fixée par le législateur spécial, le système de financement visé dans l'article 177, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution par le biais d'un accord de coopération;
  - de l'article 180 de la Constitution;
  - de l'article 195 de la Constitution;
  - de l'article 198 de la Constitution;
  - du titre VIII de la Constitution, en vue de le compléter par l'ajout d'une nouvelle disposition finale, qui permettra aux Chambres constituantes de modifier la terminologie des dispositions qui n'ont pas été déclarées
- artikel 151, § 6, van de Grondwet;
  - artikel 152, tweede en derde lid, van de Grondwet;
  - artikel 157 van de Grondwet;
  - artikel 158 van de Grondwet;
  - artikel 159 van de Grondwet, om het rechtszekerheidsbeginsel te verankeren;
  - artikel 161 van de Grondwet;
  - artikel 164 van de Grondwet;
  - artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet;
  - artikel 174 van de Grondwet;
  - artikel 175 van de Grondwet, om een lid toe te voegen dat de federale overheid enerzijds en de Vlaamse en/of Waalse deelstaat anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling vastgesteld door de bijzondere wetgever, het in artikel 175, eerste lid, van de Grondwet bedoelde financieringsstelsel door middel van een samenwerkingsakkoord vast te stellen;
  - artikel 176 van de Grondwet, om een lid toe te voegen dat de federale overheid en de deelstaat Oost-België de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling vastgesteld door de gewone wetgever, het in artikel 176, eerste lid, van de Grondwet bedoelde financieringsstelsel door middel van een samenwerkingsakkoord vast te stellen;
  - artikel 177 van de Grondwet, om een lid toe te voegen dat de federale overheid enerzijds en één of meerdere Gewesten anderzijds de mogelijkheid geeft om, in aanvulling of in afwijking van de regeling vastgesteld door de bijzondere wetgever, het in artikel 177, eerste lid, van de Grondwet bedoelde financieringsstelsel door middel van een samenwerkingsakkoord vast te stellen;
  - artikel 180 van de Grondwet;
  - artikel 195 van de Grondwet;
  - artikel 198 van de Grondwet;
  - titel VIII van de Grondwet, om hem aan te vullen door toevoeging van een nieuwe slotbepaling, die aan de grondwetgevende Kamers toestaat om de terminologie van de niet voor herziening vatbaar verklaarde

ouvertes à révision afin de les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions dans lesquelles les Communautés et les Régions sont remplacées par l'entité fédérée de la Communauté flamande, l'entité fédérée de Wallonie, l'entité fédérée de Bruxelles-Capitale et l'entité fédérée des Cantons de l'Est en tant que piliers de notre pays.

Le 8 mars 2024.

bepalingen te wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met de terminologie van de nieuwe bepalingen waarin de Gemeenschappen en de Gewesten worden vervangen door de deelstaat van de Vlaamse Gemeenschap, de deelstaat Wallonië, de deelstaat Brussel-Hoofdstad en de deelstaat Oost-België als dragende pijlers van ons land.

8 maart 2024.

Karin BROUWERS.  
Peter VAN ROMPUY.  
Stijn DE ROO.  
Kris POELAERT.