

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

18 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van titel III van de
Grondwet door invoeging van een
nieuw artikel 25ter betreffende
de residuaire bevoegdheden**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR
DE REGELING VAN CONFLICTEN**

**UITGEBRACHT
DOOR DE HEER TANT**

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit ontwerp tot herziening besproken tijdens haar vergadering van 16 maart 1993.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.
Ecolo/ Agalev VI. H. Van Overmeire.
Blok V.U. H. Anciaux.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Grimberghs, Langendries, Poncellet.
HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
HH. Candries, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 946 - 92 / 93 :

- N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.
- N° 2 : Amendementen.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

18 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre III de la
Constitution, par l'insertion
d'un nouvel article 25ter relatif
aux compétences résiduelles**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION,
DES REFORMES INSTITUTIONNELLES
ET DU REGLEMENT DES CONFLITS**

**PAR
M. TANT**

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de révision au cours de sa réunion du 16 mars 1993.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.
Ecolo/ Agalev VI. M. Van Overmeire.
Blok V.U. M. Anciaux.

B. — Suppléants :

MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Grimberghs, Langendries, Poncellet.
MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 946 - 92 / 93 :

- N° 1 : Projet transmis par le Sénat.
- N° 2 : Amendements.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

I. — ALGEMENE BESPREKING

Volgens een lid dient het probleem van de residuaire bevoegdheden te worden gesitueerd in het kader van de problematiek van de bevoegdheidsverdeling binnen een concreet staatsverband en meer bepaald een « samengestelde » Staat, waar het centraal of federaal niveau bevoegd is voor het gehele territorium en de andere politieke overheden hun gezag laten gelden op onderdelen van dat territorium.

Essentiële voorwaarde voor een goede verdeling van de bevoegdheden is dat deze *exhaustief* is en dat dus iedere mogelijke bevoegdheid door het verdelingsschema wordt gevat. Formeel wordt dit gerealiseerd door bepaalde bevoegdheden toe te wijzen aan het ene niveau, terwijl het overschot van de bevoegdheden, dit zijn de residuaire bevoegdheden, toekomen aan het andere niveau.

Een verdelingssysteem waarin gepoogd wordt om op uitvoerige wijze de bevoegdheden van de centrale overheid en van de deelgebieden op te sommen, is eigenlijk gedoemd om te verdwijnen, daar in een dergelijk concept onvermijdelijk open plekken ontstaan met een machtsvacuüm als gevolg.

De maatschappelijke opvattingen betreffende de taken van de overheid evolueren. Wanneer er « nieuwe taken » (bijvoorbeeld inzake leefmilieu) voor de overheid komen, moet men de bevoegdheidsverdeling telkens aanpassen. Men kan hieruit afleiden dat de techniek van de (onbenoemde) residuaire bevoegdheden conflictvermijdend is, weze het dat deze vaststelling ook enigszins genuanceerd dient te worden.

Het lid merkt tevens op dat overheveling van nieuwe bevoegdheden naar gewesten (inzake milieu bijvoorbeeld) of gemeenschappen, automatisch nieuwe financiële behoeften op die twee niveaus zal scheppen, wat een aantal problemen met zich kan brengen.

De vraag rijst overigens aan welk niveau de residuaire bevoegdheden moeten worden toegekend. Tot in 1988 bestond er een vrij algemene consensus om die aan de nationale wetgever toe te kennen.

Dit wordt niet expliciet in de Grondwet geformuleerd, maar men is het erover eens dat de artikelen 25 en 26 van de Grondwet dit principe (onrechtstreeks) bevestigen en dat de artikelen 3ter en 107quater van de Grondwet (met betrekking tot de toegewezen aard van de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten) *a contrario* tot eenzelfde conclusie leiden.

Voorts baseert men zich op de logica van het Belgisch federaal systeem dat als een voorbeeld geldt van een zogenaamd « centrifugaal federalisme ». In deze constructie neemt men in het algemeen aan dat de bevoegdheden van de samenstellende delen losgemaakt zijn van die van de « Staat » die voordien deze bevoegdheden alleen uitoefende. De bevoegdheden van de samenstellende delen worden derhalve op

I. — DISCUSSION GENERALE

Un membre estime qu'il convient de situer la question des compétences résiduelles dans le cadre de la problématique de la répartition des compétences au sein d'une structure étatique donnée et, plus précisément, au sein d'un Etat « composé », dans lequel le niveau central ou fédéral est compétent pour l'ensemble du territoire et les autres autorités politiques exercent leur autorité sur des parties de ce même territoire.

La condition essentielle d'une bonne répartition des compétences est qu'elle soit exhaustive et que, dès lors, aucune compétence possible ne soit omise dans le schéma de répartition. Pour réaliser cette condition sur le plan formel, il faut que certaines compétences soient attribuées à un niveau de pouvoir et que le reste des compétences, c'est-à-dire les compétences résiduelles, revienne à l'autre niveau.

Un système de répartition consistant à énumérer dans le détail toutes les compétences du pouvoir central et des entités fédérées est en fait voué à l'échec, étant donné qu'une telle énumération présentera inévitablement des lacunes qui se traduiront par des hiatus dans l'exercice des compétences.

On assiste, au sein de la société, à une évolution des conceptions concernant les missions des pouvoirs publics. L'apparition de « nouvelles missions » (par exemple, en matière d'environnement) impliquera chaque fois une adaptation de la répartition des compétences. On peut en conclure que la technique des compétences résiduelles (non explicitées) est de nature à permettre d'éviter les conflits, même si cette constatation doit être quelque peu nuancée.

Le membre fait remarquer que lorsque de nouvelles compétences sont transférées aux régions (par exemple, en matière d'environnement) ou aux communautés, celles-ci réclament automatiquement des moyens financiers supplémentaires, ce qui peut poser certains problèmes.

La question se pose, par ailleurs, de savoir à quel niveau de pouvoir les compétences résiduelles doivent être attribuées. Jusqu'en 1988, il était généralement admis que celles-ci devaient être confiées au législateur national.

Même si la Constitution ne prévoit pas explicitement qu'il doit en être ainsi, on considère que les articles 25 et 26 confirment (indirectement) ce principe et que les articles 3ter et 107quater (qui précisent que les communautés et les régions ont les compétences que leur attribue la Constitution) amènent *a contrario* à formuler la même conclusion.

On se fonde en outre sur la logique du système fédéral belge, qui constitue un exemple de « fédéralisme centrifuge ». Dans le cadre de ce montage institutionnel, on admet généralement que les compétences des composantes sont dissociées de celles de l'Etat qui, autrefois, exerçait seul ces compétences. La liste des compétences des composantes est donc limitative. Attribuer les compétences résiduelles aux

beperkende wijze opgesomd. Het toekennen van de residuaire bevoegdheden aan de samenstellende delen zou dus de grondslag van de techniek van bevoegdheidsverdeling aantasten. Bijgevolg behoudt de centrale Staat alle bevoegdheden die niet aan andere entiteiten zijn toegekend, met inbegrip van de residuaire bevoegdheden.

Concreet : de gewest- en de gemeenschapsbevoegdheden zijn in ons land het resultaat van de splitsing van een oorspronkelijk homogeen nationaal bevoegdheidspakket.

Op grond daarvan werd dan gesteld dat de niet-toebedeelde materies blijven behoren tot de bevoegdheidssfeer van de entiteit die vóór de genoemde splitsing reeds bevoegd was, met name de federale overheid.

In het regeerakkoord van 10 mei 1988 (punt II, A, 1.5) wordt echter het volgende bepaald :

« De exclusieve bevoegdheden van de nationale overheid zullen evenals die van de gemeenschappen en gewesten expliciet worden toegewezen.

De residuaire bevoegdheid komt toe aan de deelgebieden, hetzij aan de gemeenschappen, hetzij aan de gewesten, in functie van de aard van de bevoegdheden die hun respectievelijk zijn toegekend en, in geval van conflict, aan de gewesten.

Een residuaire bevoegdheid kan echter aan de nationale overheid worden toevertrouwd, hetzij ten gevolge van een akkoord onder de deelgebieden, hetzij ten gevolge van een beslissing van de Kamer en Senaat bij dubbele meerderheid.

Met betrekking tot de impliciete bevoegdheden, blijven de bepalingen van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing. Deze zullen nu ook gelden voor de nationale overheid. »

Het lag dus duidelijk in de bedoeling van de wetgever van 1988 de regeling inzake de toekenning van de residuaire bevoegdheden om te keren; aanvankelijk zou dat uitsluitend het geval zijn voor de economische aangelegenheden.

In een latere fase zouden de overige bevoegdheidsdomeinen een gelijkaardige operatie ondergaan. Er kunnen alleszins geen gewestelijke bevoegdheden bestaan, zonder dat deze door een bijzondere wet voorafgaandelijk werden geëxpliciteerd. Dit voornemen echter stuitte op bezwaren van de Raad van State die er hoofdzakelijk op wees dat artikel 107^{quater} van de Grondwet een dergelijke « bevoegdheidsomkering » (met onbenoemde gewestelijke « residuaire bevoegdheden ») in de weg staat. Dit standpunt werd echter niet door iedereen bijgetreden.

Tijdens de besprekingen van 1988 in de Senaatscommissie werd erop gewezen dat de « enge en traditionalistische » opvatting van de Raad van State in verband met het concept « residuaire bevoegdheid », een te enge invalshoek vertoonde. De wetgever zelf ging trouwens al een stuk verder. Met betrekking tot het onderwijs ging de bevoegdheid nagenoeg volledig over naar de gemeenschappen. Meer nog, de residuaire onderwijsbevoegdheid ging zelfs over naar de gemeenschappen.

composantes, ce serait donc porter atteinte au principe même de la technique de la répartition des compétences. Par conséquent, l'Etat central conserve toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à d'autres entités, y compris les compétences résiduelles.

Concrètement, cela signifie que dans notre pays, les compétences des régions et des communautés sont le résultat de la scission d'un bloc de compétences nationales initialement homogène.

On en a alors inféré que les matières non attribuées continuent à relever de la compétence de l'entité qui était déjà compétente avant ladite scission, à savoir l'autorité fédérale.

L'accord de gouvernement du 10 mai 1988 (point II, A, 1.5) prévoit cependant ce qui suit :

« Les compétences exclusives de l'autorité nationale ainsi que celles des communautés et des régions seront attribuées explicitement.

La compétence résiduaire revient aux composantes, soit aux communautés, soit aux régions, en fonction de la nature des compétences qui leur sont respectivement attribuées et en cas de conflit, aux régions.

Toutefois, une compétence résiduaire peut être dévolue à l'Etat, soit de l'accord des différentes composantes, soit à la suite d'une décision de la Chambre et du Sénat, prise à la double majorité.

En ce qui concerne les compétences implicites, les dispositions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 restent en vigueur. Elles s'appliqueront également à l'autorité nationale. »

Il entrerait donc clairement dans les intentions du législateur de 1988 de renverser le système d'attribution des compétences résiduelles, au départ uniquement en ce qui concerne les matières économiques.

Il était prévu une opération comparable pour les autres matières au cours d'une phase ultérieure. Quoi qu'il en soit, il ne peut exister de compétences régionales qui ne soient préalablement définies par une loi spéciale. Cette intention se heurta toutefois aux objections du Conseil d'Etat, qui fit principalement observer que l'article 107^{quater} de la Constitution excluait un tel renversement du système d'attribution des compétences (s'agissant de compétences résiduelles régionales indéterminées). Ce point de vue ne fut cependant pas partagé unanimement.

Au cours des discussions en commission du Sénat en 1988, il a été souligné que la manière stricte et traditionaliste dont le Conseil d'Etat conçoit la notion de « compétences résiduelles » témoigne d'une approche trop restrictive. Le législateur lui-même est allé beaucoup plus loin, en attribuant non seulement la quasi-totalité des compétences, mais même les compétences résiduelles en matière d'enseignement aux communautés.

Voorts merkt spreker op dat in federale Staten de residuaire bevoegdheden meestal toekomen aan de samenstellende delen. De verklaring hiervoor ligt voor de hand : de meeste federale Staten zijn ontstaan volgens het centripetale model, hetgeen inhoudt dat de deelstaten alleen die bevoegdheden aan de federatie hebben toevertrouwd die hun onontbeerlijk leken voor de goede werking van het geheel, zodat het residu van rechtswege toekomt aan de deelstaten.

Die regeling wordt reeds toegepast in de Verenigde Staten, Zwitserland, Duitsland, Oostenrijk, Argentinië, Australië, Mexico, Venezuela en Rusland.

Dit alles neemt echter niet weg dat het omgekeerde ook bestaat. In Canada komen immers de residuaire bevoegdheden toe aan de nationale wetgever. Een gelijkaardig systeem komt eveneens voor in Indië en Zuid-Afrika.

In de meeste gevallen komt dus het bevoegdheidsresidu aan de deelstaten toe. Nochtans zijn in tal van deze Staten, in de loop van de constitutionele evolutie, allerlei technieken en mechanismen ontstaan waardoor de initiële in de Grondwet verankerde bevoegdheidsverdeling tussen de diverse componenten in de praktijk vaak volkomen anders functioneert. Zo leidden de « implied powers » in de Verenigde Staten, maar ook in Australië, tot een substantiële uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie. In Duitsland komt de restbevoegdheid aan de Länder toe, maar in het raam van de zogenaamde « Konkurrenzgesetzgebung » heeft de Bond het laatste woord.

Met die versteviging van de federale bevoegdheden heeft men doorgaans een betere besluitvorming op het oog.

Maar de interne machtsverschuivingen ten gunste van de federale Unie hebben ook gevolgen op de samenhang tussen de deelgebieden binnen de federatie. Het lijkt geen twijfel dat deze strekking tot grotere eenmaking in alle federale Staten kan leiden.

In dit verband verwijst spreker naar Professor R. Senelle : « *Het bevoegdheidsresidu bij de gewesten plaatsen zou getuigen van een negeren van de unifiërende tendens die in praktisch alle federale Staten aanwezig is.* »

Voorts wil spreker nog een aantal vragen stellen :

1) Zijn de in het voorgestelde artikel 25ter van de Grondwet bedoelde bepalingen niet in tegenspraak met artikel 107quater van de Grondwet ?

Volgens artikel 107quater van de Grondwet dienen de bevoegdheden van de gewesten bij een bijzondere wet te worden bepaald. Deze moet dus de materies opsommen waarvoor de gewesten bevoegd zijn. De techniek die erin zou bestaan om aan de gewesten de bevoegdheid toe te kennen over « alles wat gewestelijk is » met uitsluiting van de bevoegdheden die uitdrukkelijk aan de nationale wetgever worden toegekend, is niet conform de grondwettelijke voorschriften. De techniek die erop zou neerkomen de

L'intervenant fait ensuite observer que, dans les Etats fédéraux, les compétences résiduelles reviennent généralement aux différentes composantes. La raison en est évidente : la plupart des Etats fédéraux ont vu le jour suivant le modèle centripète, ce qui implique que les Etats fédérés n'ont attribué à l'autorité fédérale que les compétences qui leur semblaient nécessaires au bon fonctionnement de la fédération, de sorte que les compétences résiduelles revenaient de plein droit aux Etats fédérés.

Un tel système est d'application aux Etats-Unis, en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en Argentine, en Australie, au Mexique, au Venezuela et en Russie.

Tout cela n'empêche toutefois pas que le contraire soit également vrai. Au Canada, les compétences résiduelles sont en effet attribuées au législateur national. Un système analogue existe également en Inde et en Afrique du Sud.

Dans la plupart des cas, le résidu de compétences est donc attribué aux entités fédérées. Cependant, au cours de l'évolution constitutionnelle qu'ont connue bon nombre d'Etats, une série de techniques et de mécanismes divers se sont développés et ont souvent abouti à ce que le système de répartition des compétences entre les diverses composantes de l'Etat, initialement inscrit dans la Constitution, fonctionne tout différemment dans la pratique. Ainsi, les « implied powers » ont entraîné aux Etats-Unis, mais aussi en Australie, une extension substantielle des compétences de l'Union. En Allemagne, les compétences résiduelles appartiennent aux Länder mais, dans le cadre de la « Konkurrenzgesetzgebung », le dernier mot appartient à l'autorité fédérale.

Ce renforcement du pouvoir fédéral vise généralement à optimiser le processus de décision.

Les glissements de pouvoir internes en faveur de l'Union fédérale ont également une incidence sur la cohésion des entités fédérées au sein de la fédération. Il ne fait aucun doute que cette tendance renforce la volonté d'union dans tous les Etats fédéraux.

L'intervenant cite à cet égard les propos du professeur R. Senelle, selon lequel : « *Attribuer aux régions les compétences résiduelles reviendrait à nier la tendance unificatrice qui existe dans pratiquement tous les Etats fédéraux.* »

L'intervenant souhaiterait, par ailleurs, poser les questions suivantes :

1) Les dispositions visées à l'article 25ter proposé de la Constitution ne sont-elles pas en contradiction avec l'article 107quater de la Constitution ?

Aux termes de l'article 107quater de la Constitution, les compétences des régions doivent être déterminées par une loi spéciale. Celle-ci doit donc énumérer les matières pour lesquelles les régions sont compétentes. La technique qui consisterait à attribuer aux régions la compétence pour « tout ce qui est régional », à l'exception des compétences qui sont explicitement attribuées au législateur national est anticonstitutionnelle. La technique qui reviendrait à énumérer les compétences régionales et les compé-

gewestelijke bevoegdheden en de nationale bevoegdheden op te sommen en te preciseren dat al wat in genoemde wet niet wordt vermeld tot de residuaire bevoegdheid van de gewesten behoort, is evenmin conform artikel 107*quater* van de Grondwet. Een dergelijke bijzondere wet zou derhalve ongrondwettig zijn.

De thans voorgestelde tekst wekt de indruk dat men aan een aantal bezwaren tegemoetkomt, doch dit neemt niet weg dat artikel 107*quater* van de Grondwet op een impliciete manier wordt gewijzigd, wat strijdig is met artikel 131 van de Grondwet.

2) Dreigt niet het gevaar dat deze bepalingen ernstige bevoegdheidsconflicten tussen het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap, alsmede tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap doen ontstaan ?

In tegenstelling tot Vlaanderen, waar de Vlaamse regering voor alle gewestelijke en communautaire bevoegdheden uitsluitend tegenover de Vlaamse Raad verantwoording moet afleggen, zijn er in Wallonië twee bevoegdheids- en beslissingsniveaus (gemeenschap en gewest).

De kans op het ontstaan van bevoegdheidsconflicten tussen de diverse bestuursniveaus wordt nog vergroot doordat het voorgestelde artikel 59*quinquies* van de Grondwet de Franse Gemeenschapsraad eensdeels en de Waalse Gewestraad en de Franse taalgroep in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad anderdeels de mogelijkheid biedt om « in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet (te) beslissen dat de Waalse Gewestraad en zijn Regering in het Franse taalgebied en de Franse taalgroep in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en zijn College in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geheel of gedeeltelijk bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen » (Stuk Kamer n° 726/6-92/93).

Het lid wijst er in dit verband op dat sommige Waalse mandatarissen wensen dat het gewest de bevoegdheden inzake radio en televisie kan uitoefenen.

3) Het lid stelt vervolgens vast dat men geen residuaire bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten kan toewijzen zonder voorafgaande positieve omschrijving van de federale bevoegdheden. Vraag is of dit laatste kan ? Een aantal moeilijkheden doen zich immers voor.

a) De Belgische Grondwet heeft nooit een volledige opsomming van de bevoegdheden nagestreefd. De bevoegdheden van de Staat komen er slechts terloops in voor : landsverdediging (artikel 118 en volgende), buitenlands beleid (artikel 68), justitie (artikel 92 en volgende) enz. De voormelde grondwetsartikelen zijn bovendien tamelijk vaag. Het gaat dus minder om specifieke bevoegdheden dan wel om brede beleidsdomeinen. De beperkende opsomming van de bevoegdheden van de Staat zou dus een volledig herschrijven van de Grondwet vergen.

b) Spreker vraagt zich verder af hoe men exhaustieve lijsten van bevoegdheden zal samenstellen. Zo

tences nationales en précisant que tout ce qui n'est pas mentionné relève de la compétence résiduelle des régions n'est pas non plus conforme à l'article 107*quater* de la Constitution. Une telle loi spéciale serait dès lors anticonstitutionnelle.

Le texte proposé donne l'impression que l'on a tenu compte d'un certain nombre d'objections, ce qui n'empêche pas que l'article 107*quater* de la Constitution est modifié implicitement, ce qui est contraire à l'article 131 de la Constitution.

2) Les présentes dispositions ne risquent-elles pas de provoquer d'importants conflits de compétences entre la Région wallonne et la Communauté française, ainsi qu'entre la Région de Bruxelles-Capitale et cette même Communauté ?

Contrairement au système appliqué en Flandre (où le gouvernement flamand est responsable pour l'ensemble des compétences régionales et communautaires devant le seul Conseil flamand), il existe en Wallonie deux niveaux de compétence et de décision (communauté et région).

Le risque de voir apparaître des conflits de compétence entre ces différents niveaux de pouvoir est d'autant plus grand que l'article 59*quinquies* proposé de la Constitution permet au Conseil de la Communauté française, d'une part, et au Conseil régional wallon et au groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, de « décider de commun accord et chacun par décret que le Conseil et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française » (Doc. Chambre n° 726/6-92/93).

Le membre rappelle, à cet égard, que certains mandataires wallons souhaiteraient que la région soit compétente en matière de radio et de télévision.

3) Le membre constate ensuite que l'on ne peut attribuer de compétences résiduelles aux communautés et aux régions sans définir au préalable de manière positive les compétences fédérales, ce qui suscite un certain nombre de difficultés.

a) La Constitution belge n'a jamais cherché à énumérer les compétences de manière exhaustive. Les compétences de l'Etat n'y figurent qu'épisodiquement : défense nationale (article 118 et suivants), politique étrangère (article 68), justice (article 92 et suivants). Ces articles de la Constitution sont en outre assez vagues. Il s'agit donc moins de compétences spécifiques que de vastes domaines politiques. Une énumération limitative des compétences de l'Etat nécessiterait donc une refonte totale de la Constitution.

b) L'intervenant se demande par ailleurs de quelle manière on établira des listes exhaustives de com-

kan het buitenlands beleid bijvoorbeeld niet in één formule gevat worden. Het niet-vermelden van een aantal algemene doch principiële bevoegdheden zou kunnen leiden tot zeer beperkende interpretaties.

c) Het lid wenst ook te weten hoe men coherente lijsten van bevoegdheden zal opstellen. Het is immers niet eenvoudig om een beperkende opsomming van de exclusieve bevoegdheden van de Staat op te stellen. Behoudens landsverdediging, is er haast geen enkel domein dat tot de exclusieve bevoegdheid van de Staat behoort.

Het feit dat gemeenschappen en gewesten nieuwe bevoegdheden op het stuk van de internationale betrekkingen en het sluiten van verdragen toegewezen krijgen, zou wel eens tot nieuwe bevoegdheidsconflicten aanleiding kunnen geven.

Bovendien hebben de opeenvolgende hervormingen aan verschillende overheden parallelle bevoegdheden verleend, onder meer inzake het heffen van belastingen en onteigening ten algemenen nutte.

Tot besluit wijst spreker erop dat zijn fractie voorstander is van de toekenning van de residuaire bevoegdheden aan de deelgebieden. Deze bepalingen zijn evenwel het resultaat van een louter politiek akkoord en bieden juridisch geen adequate oplossing. Daarom betwijfelt spreker of ze wel toepasbaar zijn.

*
* *

Een ander lid is van oordeel dat het debat over het voorliggende ontwerp een van de kerndebatten is van deze staatsvorming. Het is echter een weinig concreet debat omdat de aanneming van het voorgestelde artikel 25ter in een eerste fase geen concrete rechtsgevolgen zal hebben. Eerst nadat in de loop van een volgende zittingsperiode een lijst zal zijn vastgesteld van de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid, zal de overdracht van de residuaire bevoegdheid aan de gemeenschappen of de gewesten effect sorteren.

Een en ander betekent volgens het lid :

1° dat na afloop van deze fase van de hervorming van de Staat, de residuaire bevoegdheid nog steeds bij de federale Staat berust;

2° dat vóór de volgende parlementsverkiezingen een meerderheid zal moeten worden gevonden om een verklaring tot herziening aan te nemen die het mogelijk maakt een lijst van exclusieve bevoegdheden van de federale Staat in de Grondwet op te nemen;

3° dat de volgende Constituant die lijst vervolgens in de Grondwet moet opnemen;

4° en dat dan nog een bijzondere wet moet worden aangenomen die bepaalt wanneer en onder welke voorwaarden artikel 25ter in werking treedt.

Er moeten met andere woorden al heel wat voorwaarden vervuld zijn opdat het voorgestelde artikel 25ter echt uitwerking zou hebben. Waarom

pétences. C'est ainsi que la politique étrangère ne peut par exemple se résumer en une seule formule. L'omission d'une série de compétences générales mais de principe pourrait prêter à des interprétations limitatives.

c) Le membre demande comment on s'y prendra pour établir des listes de compétences cohérentes. Il n'est en effet pas aisé d'énumérer de manière limitative les compétences exclusives de l'Etat. A part la défense nationale, pratiquement aucun domaine ne relève de la compétence exclusive de l'Etat.

Ainsi, l'octroi de nouvelles compétences aux communautés et aux régions en matière de relations internationales et la conclusion de traités risque de donner lieu à de nouveaux conflits de compétence.

De plus, les réformes successives ont attribué des compétences parallèles à différents niveaux de pouvoir, notamment en matière de fiscalité et d'expropriation pour cause d'utilité publique.

En conclusion, l'orateur indique que son groupe est favorable à l'attribution des compétences résiduelles aux entités fédérées. Les présentes dispositions sont toutefois le résultat d'un simple accord politique et n'apportent pas une solution juridique satisfaisante à la question. C'est pourquoi l'intervenant doute de leur applicabilité.

*
* *

Un autre membre estime que le débat sur le projet à l'examen est un des débats fondamentaux de cette réforme de l'Etat. Ce débat est toutefois relativement abstrait, étant donné que dans un premier temps, l'adoption de l'article 25ter proposé n'aura aucun effet juridique concret. Ce n'est qu'après que la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale aura été établie dans le courant d'une prochaine législature que le transfert des compétences résiduelles aux communautés ou aux régions sera effectif.

Le membre en déduit :

1° qu'à l'issue de la phase actuelle de la réforme de l'Etat, les compétences résiduelles seront toujours exercées par l'Etat fédéral;

2° qu'avant les prochaines élections législatives, il faudra trouver une majorité pour adopter une déclaration de révision permettant d'insérer dans la Constitution la liste des compétences exclusives de l'Etat fédéral;

3° que la prochaine constituante doit ensuite reprendre cette liste dans la Constitution;

4° et qu'il faudra ensuite encore adopter une loi spéciale précisant quand et à quelles conditions l'article 25ter entrera en vigueur.

En d'autres termes, de nombreuses conditions doivent être remplies pour que l'article 25ter proposé puisse véritablement produire ses effets. Pourquoi

wekt de discussie over dit artikel dan zoveel passie-reacties los ?

Wellicht omdat het een van de drie toetsstenen is die ons in staat stellen om uit te maken wie het bij het rechte eind heeft : zij die beweren dat deze hervorming een eindpunt is (voornamelijk de Franstalige partijen die het Sint-Michielsakkoord steunen), of zij die zeggen dat deze hervorming maar een stap is op de weg naar confederalisme of zelfs separatisme (met enige nuancerings nagenoeg alle Vlaamse partijen) ?

Volgens spreker zijn er drie mogelijke « indicatoren » om na te gaan of de bewering als zou deze staats-hervorming een *eindpunt* zijn, juist is.

De eerste indicator is het in de Senaat geopperde idee om voor de belangrijkste institutionele wijzigingen die nu worden doorgevoerd, een institutionele rustperiode vast te stellen tijdens welke die bepalingen niet meer mogen worden gewijzigd (zie onder meer het standpunt van de heer de Seny, *Handelingen Senaat*, 5 februari 1993, blz. 1617). Hoewel spreker het niet eens is met sommigen die daarin een alternatief zien voor een volksraadpleging, ziet hij in dat voorstel een mogelijke garantie tegen separatisme. Hij kondigt dan ook aan dat zijn fractie een soortgelijk amendement zal indienen tijdens de bespreking van het ontwerp tot invoering van een nieuw artikel 107ter-bis (Stuk n° 911/1).

Een tweede mogelijke garantie tegen separatisme zou artikel 107ter-bis kunnen zijn geweest. Helaas schiet de door de Senaat overgezonden tekst op dat punt schromelijk tekort. De eerste paragraaf van dat artikel bepaalt weliswaar dat « *de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaliteit in acht (nemen)* », maar de niet-naleving van dat principe wordt niet gesanctioneerd. De federale loyaliteit is dus niet meer geworden dan een moreel voorschrift en biedt bij gebrek aan jurisdictionele toetsing geen enkele garantie tegen een mogelijk afglijden naar separatisme.

Een derde aanwijzing dat men niet wil evolueren naar confederalisme of separatisme, ten slotte, zou erin bestaan dat men afziet van de overdracht van de residuaire bevoegdheden naar de gemeenschappen en gewesten. De concrete werking van artikel 24ter (nieuw) van de Grondwet mag dan al beperkt zijn, de psychologische weerslag ervan is aanzienlijk omdat het de weg aangeeft die men in de toekomst wenst te bewandelen. En die weg bestaat erin dat de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten de algemene regel is (die bijgevolg extensief kan worden geïnterpreteerd), terwijl de bevoegdheid van de federale Staat de uitzondering is (die restrictief moet worden geïnterpreteerd). Dat is een ommekeer ten opzichte van de vorige etappes van de hervorming

les discussions sur cet article suscitent-elles dès lors tant de réactions passionnelles ?

Sans doute est-ce parce que c'est là une des trois pierres de touche qui nous permettront de déterminer qui avait vu clair : ceux qui prétendent que cette réforme constitue un aboutissement (principalement les partis francophones qui soutiennent l'accord de la Saint-Michel) ou ceux qui affirment qu'elle n'est qu'une étape dans la voie menant au confédéralisme, voire au séparatisme (à quelques nuances près, pratiquement tous les partis flamands).

L'intervenant estime que trois « indicateurs » permettent de vérifier si la présente réforme de l'Etat constitue réellement un *aboutissement*, ainsi qu'on le prétend.

Le premier indicateur est l'idée qui a été avancée au Sénat et qui serait d'instaurer, pour les principales modifications institutionnelles actuellement proposées, un moratoire institutionnel au cours duquel les dispositions en question ne peuvent plus être modifiées (voir notamment le point de vue de M. de Seny, *Annales du Sénat*, 5 février 1993, p. 1617). Bien que l'intervenant ne partage pas le point de vue de ceux qui y voient une alternative à la consultation populaire, il estime que cette proposition peut constituer une garantie contre le séparatisme. Il annonce dès lors que le groupe auquel il appartient-présentera un amendement similaire au cours de la discussion du projet tendant à insérer un article 107ter-bis nouveau (Doc. n° 911/1).

L'article 107ter-bis aurait pu constituer une deuxième garantie contre le séparatisme. Malheureusement, le texte transmis par le Sénat présente une grave lacune à cet égard. En effet, s'il est vrai que le § 1^{er} de cet article dispose que « *dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale* », force est toutefois de constater que le non-respect de ce principe n'est assorti d'aucune sanction. La loyauté fédérale est donc restée au stade d'un précepte moral et n'offre, faute d'un contrôle juridictionnel, aucune garantie contre une éventuelle dérive séparatiste.

En renonçant enfin au transfert des compétences résiduelles aux communautés et aux régions, on apporterait une *troisième preuve* de la volonté de ne pas évoluer vers le confédéralisme ou vers le séparatisme. Même si ses effets concrets sont assez limités, l'article 24ter (nouveau) de la Constitution a une incidence psychologique considérable du fait qu'il indique la voie que l'on souhaite suivre à l'avenir. La compétence des communautés et des régions serait alors la règle générale (qui pourrait par conséquent s'interpréter de manière extensive), tandis que la compétence de l'Etat fédéral serait l'exception (qui devrait s'interpréter de manière restrictive). Il s'agit là d'un revirement par rapport aux étapes précédentes de la réforme des institutions, qui indique claire-

van onze instellingen, die duidelijk aangeeft dat we meer naar een confederale dan naar een federale staat evolueren.

Het is veelbetekenend dat de overdracht van de residuaire bevoegdheden oorspronkelijk niet paste in de filosofie van de intellectuele vaders van deze hervorming, noch in die van de meerderheidspartijen. De huidige eerste minister heeft destijds als minister van Institutionele Hervormingen meermaals gesteld dat de derde fase van de Staatshervorming de versterking van de centrale Staat zou inluiden, terwijl hij nu exact het tegengestelde resultaat bereikt. De overdracht van de residuaire bevoegdheid is dus niet meer dan de prijs die men moet betalen voor de steun van de Volksunie voor het Sint-Michielsakkoord.

Met betrekking tot de tekst zelf van het voorgestelde artikel 25ter, stelt het lid dat die door decaan Delpérée van de UCL in een interview in *Le Soir* (9 november 1992) terecht is bestempeld als « *une monstruosité constitutionnelle* ». Diezelfde auteur heeft trouwens een gedegen juridische analyse gemaakt van het probleem van de residuaire bevoegdheid (*Rechtskundig Weekblad*, 16 november 1991 en *J.T.*, 14 december 1991), in samenwerking met een eminente Vlaamse constitutionalist, Prof. A. Alen.

In tempore non suspecto stellen beide auteurs zonder omwegen :

« Voor zover dit nog behoeft te worden verduidelijkt, zijn we inderdaad geen voorstanders van de toekenning van de residuaire bevoegdheden aan de samenstellende delen van de Staat. »

De auteurs hebben tegen het toekennen van de residuaire bevoegdheid aan de deelgebieden drie grote bezwaren, die nog steeds actueel zijn en niet worden ontkracht door de argumenten die blijkens het Senaatsverslag (Stuk Senaat n° 100-29/3°, B.Z. 1991-1992) werden aangevoerd ten gunste van die overdracht.

Het eerste bezwaar is van *juridisch-technische aard*. De auteurs van het artikel wijzen erop dat de Raad van State in zijn advies van 13 juli 1988 betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Stuk Kamer n° 516/1, B.Z. 1988, blz. 38) heeft gesteld dat de residuaire bevoegdheid niet bij bijzondere wet kan worden toegekend aan de gemeenschappen en gewesten, omdat de artikelen 107quater en 59bis van de Grondwet voorzien in een stelsel van « delegatie van bevoegdheden » van de centrale Staat naar de gemeenschappen en gewesten.

Zolang artikel 107quater (dat bepaalt dat « *de wet aan de gewestelijke organen (...) de bevoegdheid opdraagt om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt (...)* ») en artikel 59bis van de Grondwet niet gewijzigd zijn, kan men het mechanisme van bevoegdheidstoekenning dus niet omgooien.

In dit concrete geval, aldus spreker, zou men zelfs niet kunnen spreken van een « impliciete » wijziging

ment que l'on évolue vers un Etat confédéral plutôt que vers un Etat fédéral.

Il est très significatif de constater que le transfert des compétences résiduelles ne s'inscrivait pas dans le dessein initial de ceux qui sont les pères spirituels de cette réforme ni dans celui des partis de la majorité. Le Premier ministre actuel a déclaré à maintes reprises, à l'époque où il était ministre des Réformes institutionnelles, que la troisième phase de la réforme de l'Etat consacrerait le renforcement de l'Etat central, or, à présent, il aboutit au résultat contraire. Le transfert des compétences résiduelles n'est dès lors pas autre chose que le prix à payer pour obtenir les voix de la Volksunie lors du vote des accords de la Saint-Michel.

En ce qui concerne le texte même de l'article 25ter proposé, le membre estime que c'est à juste titre que le professeur Delpérée, Doyen de la Faculté de droit de l'UCL, l'a qualifié de « monstruosité constitutionnelle » dans une interview publiée dans *Le Soir* du 5 novembre 1992. Ce même professeur Delpérée a d'ailleurs fait, en collaboration avec un éminent constitutionnaliste flamand, le professeur A. Alen, une analyse juridique approfondie du problème des compétences résiduelles (*Rechtskundig Weekblad*, 16 novembre 1991, et *J.T.*, 14 décembre 1991).

Ces deux auteurs ont affirmé sans ambages, *in tempore non suspecto* :

« *En conclusion, nous ne pouvons recommander l'octroi de compétences résiduelles aux composantes de l'Etat.* »

Les auteurs estiment que l'octroi des compétences résiduelles aux entités fédérées se heurte à trois objections fondamentales qui sont encore d'actualité et qui restent pertinentes en dépit des arguments qui, ainsi qu'il ressort du rapport du Sénat (Doc. Sénat n° 100-29/3°, S.E. 1991-1992), ont été invoqués à l'encontre de cet octroi.

La première objection relève de la *technique juridique*. Les auteurs de l'article font observer que, dans l'avis qu'il a rendu le 13 juillet 1988 sur le projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. n° 516/1, S.E. 1988, p. 38), le Conseil d'Etat a déclaré que les compétences résiduelles ne peuvent être attribuées aux communautés et aux régions par une loi spéciale parce que les articles 107quater et 59bis de la Constitution prévoient un régime de délégation de compétences par l'Etat central aux communautés et aux régions.

Tant que l'article 107quater (qui dispose que « *la loi attribue aux organes régionaux (...) la compétence de régler les matières qu'elle détermine (...)* ») et l'article 59bis de la Constitution n'auront pas été modifiés, on ne pourra donc pas renverser le mécanisme de l'octroi de compétences.

L'intervenant estime que l'on ne pourrait même pas parler, dans ce cas concret, d'une modification

van de artikelen 107*quater* en 59*bis*. De toevoeging van artikel 25*ter* is immers meer dan een stilzwijgende, indirecte wijziging van de artikelen 107*quater* en 59*bis* : men zegt gewoon het tegendeel van wat in die artikelen staat, terwijl die niet eens vatbaar voor herziening zijn !

Het tweede bezwaar betreft de *institutionele techniek*. Eenmaal de lijst van de exclusieve bevoegdheden van de federale Staat is vastgesteld, zal men immers moeten bepalen wie de residuaire bevoegdheid heeft : de gemeenschappen of de gewesten.

Dat bezwaar, aldus de twee constitutionalisten « *betreft minder het Noorden van het land, waar het « gemeenschapsresidu » en het « gewestresidu » door dezelfde overheden, de Vlaamse Raad en de Vlaamse Executieve, zouden worden uitgeoefend (...)*

Wat het Zuiden van het land betreft, zal het vooropgestelde systeem evenwel onontwarbare bevoegdheidsconflicten meebrengen, zolang de gemeenschaps- en de gewestoverheden hun politiek niet op de een of andere manier hebben gecoördineerd.

Vóór ons hebben anderen reeds de mogelijkheid om « *vloTTende residuaire bevoegdheden* » te organiseren, sterk bekritiseerd (P. Peeters, *VloTTende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische Staat : een zinvolle en haalbare kaart ?*, Coudenberg Dossiers n° 5, 1989, 18-19). Het systeem dat zou inhouden dat al hetgeen wat buiten de vast te stellen lijst van nationale bevoegdheden en de reeds bestaande lijsten van gemeenschaps- en gewestbevoegdheden valt, toekomt hetzij aan de gemeenschappen, hetzij aan de gewesten, naargelang de « *verwantschap* » van de aangelegenheid met de expliciet toegekende gemeenschaps- of gewestbevoegdheden, kan alleen bevoegdheidsproblemen in de tweede en zelfs in de derde graad doen ontstaan (P. Peeters, *ibidem*). » (RW, 16 november 1991, blz. 347-348).

Het voorgestelde artikel 25*ter* van de Grondwet zal dus een mechanisme op gang brengen dat enige gelijkenis vertoont met het internationaal privaatrecht, met zijn aanknopingsfactoren en verwijzingsregels.

Dat is ook de stelling van een andere auteur (P. Peeters, « *Les compétences résiduelles alternées des communautés et des régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ?* » in « *Le fédéralisme* », 1990), die voorspelt dat er op drie niveaus bevoegdheidsproblemen zullen rijzen :

« *De problemen van de eerste graad betreffen de analyse van de draagwijdte van de uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheidscategorieën, de bepaling van het bevoegdheidsrechtelijk relevant voorwerp van de betwiste normatieve bepalingen en de vraag of die bepalingen al dan niet tot de voormelde bevoegdheidscategorieën kunnen worden gerekend (subsumptie van de betwiste norm onder de bevoegdheidscategorie).* Is dit niet het geval, dan behoort de betwiste norm tot de bevoegdheid van de overheid die titularis is van de residuaire bevoegdheid. »

« *implicite* » des articles 107*quater* et 59*bis*. L'insertion de l'article 25*ter* représente en effet davantage qu'une modification tacite, indirecte, des articles 107*quater* et 59*bis* : il dit exactement le contraire de ce qui figure dans ces articles, qui ne sont même pas soumis à révision !

La seconde objection relève de la technique institutionnelle. Une fois dressée la liste des compétences exclusives de l'Etat fédéral, il faudra en effet déterminer à qui, des communautés et des régions, seront attribuées les compétences résiduelles.

Selon deux constitutionnalistes, cette objection « *a moins de pertinence (...)* pour le nord du pays. Le « *résidu communautaire et le résidu régional* » seraient pris en charge par les mêmes autorités (...)

En ce qui concerne le sud du pays, et tant que les autorités communautaires et régionales n'ont pas d'une manière ou d'une autre coordonné leurs interventions, le système préconisé ne peut qu'engendrer des conflits de compétence dont on peut penser qu'ils se révéleront vite inextricables.

D'aucunes ont évoqué, dans ce contexte, mais pour la critiquer, la possibilité d'organiser une « *compétence résiduelle alternée* » (P. Peeters, « *Les compétences résiduelles alternées des communautés et des régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ?* », Dossiers Coudenberg, n° 5, octobre 1989, pp. 18-19). L'idée serait alors d'établir une liste de compétences nationales, à côté des listes déjà existantes de compétences communautaires et régionales. Il conviendrait ensuite de « *déceler pour ainsi dire une affinité éventuelle avec les matières régionales et communautaires explicitement attribuées* ». Ce système ne peut que susciter des problèmes de définition de compétences au second, voire au troisième degré (P. Peeters, *ibidem*). » (Journal des tribunaux, 14 décembre 1991, pp. 805-808).

L'article 25*ter* proposé de la Constitution initiera donc un mécanisme présentant certaines similitudes avec le droit privé international, avec ses facteurs de rattachement et ses règles de renvoi.

Cette thèse est également défendue par un autre auteur (P. Peeters, « *Les compétences résiduelles alternées des communautés et des régions dans l'Etat fédéral belge : une entreprise sensée et réalisable ?* », dans « *Le fédéralisme* », 1990) qui prévoit que des problèmes de compétence se poseront à trois niveaux :

« *Les problèmes du premier degré ont trait à l'analyse de la portée des catégories de compétences explicitement attribuées, à la détermination de l'objet des dispositions normatives controversées en matière de compétences et à la question de savoir si ces dispositions peuvent ou non s'inscrire dans les catégories de compétences précitées (classification de la norme contestée dans la catégorie de compétences).* Dans le cas contraire, la norme contestée relève de l'autorité détentrice de la compétence résiduelle. »

Een voorbeeld van dit soort bevoegdheidsprobleem, aldus het lid, zou de vraag kunnen zijn of de bouw van een kazerne ressorteert onder de gewestelijke bevoegdheid (ruimtelijke ordening) dan wel onder de nationale bevoegdheid (landsverdediging).

De heer Peeters vervolgt :

« De bevoegdheidsproblemen van de tweede graad vangen aan wanneer de subsumptie onder één van de uitdrukkelijk in de drie lijsten opgesomde bevoegdheidscategorieën onmogelijk blijkt. In de huidige bevoegdheidsproblematiek leidt die vaststelling tot de bevestiging van de bevoegdheid van de nationale overheid krachtens haar residuaire bevoegdheid. In de toekomst zou die vaststelling enkel leiden tot de uitsluiting van de nationale bevoegdheid. De nationale bevoegdheidsmateries zijn immers exhaustief opgesomd. Voortaan zal men op zoek moeten gaan naar mogelijke « verwantschappen » met bevoegdheidscategorieën van de gewesten en de gemeenschappen. Het is immers die verwantschap die zal bepalen of de gemeenschap dan wel het gewest de residuaire bevoegdheid bezit. Dergelijke « verwantschap » — wat dit ook moge betekenen — moet uiteraard steeds onderscheiden worden van de hypothese van de rechtstreekse bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie (zijnde de bevoegdheidsproblematiek van de eerste graad).

Men belandt tenslotte in de bevoegdheidsproblematiek van de derde graad naar aanleiding van de conflicthypothese voorzien in het regeerakkoord. Dit bepaalt immers dat in geval van conflict de gewesten bevoegd zijn. We staan dan voor de hypothese van meerdere conflicterende verwantschappen, hypothese die telkens moet onderscheiden worden van het onderzoek naar de « overwegende verwantschap ». Dit laatste is immers het sluitstuk van het bevoegdheidsonderzoek van de tweede graad.

Deze analyse berust op een extrapolatie van de onderscheiden stadia van de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie in de huidige bevoegdheidspraktijk naar de voorstellen vervat in het regeerakkoord. Het hoeft allicht geen betoog dat dergelijke analyse van de onderscheiden niveau's van kwalificatie, veroorzaakt door het voorgestelde systeem van « vlottende » residuaire bevoegdheid, in de praktijk uiterst moeilijk zal zijn te realiseren. »

Op grond van die diepgaande analyse van Prof. Peeters, concluderen de professoren Alen en Delpérée dat de overdracht van de residuaire bevoegdheid tot talloze bevoegdheidsconflicten zal leiden en de werking van de federale Staat zal bemoeilijken.

Beide grondwetsdeskundigen opperen tot slot een derde bezwaar dat de *juridische toepasbaarheid* betreft, en met name de vraag hoe in de toekomst de lijst van de exclusieve bevoegdheden van de federale Staat zal worden vastgesteld.

Zij stellen in dat verband :

« De Belgische Grondwet heeft immers nooit een dergelijke opsomming nagestreefd. De bevoegdheden van de Staat komen er slechts terloops in voor : landsverdediging (art. 118 e.v.), het buitenlands beleid

Un tel problème de compétences consisterait, par exemple, selon l'intervenant, à déterminer si la construction d'une caserne relève de la compétence régionale (aménagement du territoire) ou de la compétence nationale (défense nationale).

Et M. Peeters poursuit :

« Les problèmes relatifs aux compétences du second degré se posent lorsque la classification dans l'une des catégories de compétences explicitement mentionnées dans les trois listes s'avère impossible. Au stade actuel de cette problématique, une telle constatation implique la confirmation de la compétence de l'autorité nationale en vertu de sa compétence résiduaire et elle ne pourrait aboutir ultérieurement qu'à l'exclusion de la compétence nationale. Les matières de compétences nationales ont en effet été énumérées de façon exhaustive. Il faudra désormais rechercher les « affinités » possibles avec des catégories de compétences régionales et communautaires, puisque c'est cette affinité qui décidera de l'attribution de la compétence résiduaire à la communauté ou à la région. Il importera toujours d'opérer une distinction entre une telle « affinité », quelle qu'en soit la signification, et l'hypothèse relative à la qualification directe des compétences (en d'autres termes, le problème de compétences du premier degré).

En fin de compte, l'hypothèse conflictuelle prévue par l'accord gouvernemental débouche sur le problème de compétences du troisième degré, l'accord prévoyant effectivement la compétence des régions en cas de conflit. Il s'agit en l'occurrence de l'hypothèse selon laquelle il y aurait plusieurs affinités conflictuelles, hypothèse à distinguer systématiquement de la recherche de l'« affinité prépondérante » qui, elle, constitue l'aboutissement de l'analyse des compétences du second degré.

Cette analyse repose sur l'extrapolation des divers stades de la qualification des compétences selon les techniques actuellement utilisées en fonction des propositions contenues dans l'accord gouvernemental. Il est inutile de préciser que le système préconisé de compétence résiduaire « alternée » rendra extrêmement difficile la réalisation d'une telle analyse des différents niveaux de qualification. »

Sur la base de cette analyse détaillée du professeur Peeters, les professeurs Alen et Delpérée affirment, en guise de conclusion, que le transfert de la compétence résiduelle donnera lieu à de nombreux conflits de compétence et entravera le fonctionnement de l'Etat fédéral.

Les deux constitutionnalistes formulent enfin une troisième objection qui relève de la *praticabilité juridique* et se demandent plus particulièrement comment sera établie à l'avenir la liste des compétences exclusives de l'Etat fédéral.

Ils font observer à ce sujet :

« La Constitution belge n'a jamais cherché à réaliser cette énumération. Les compétences de l'Etat apparaissent en filigrane du texte constitutionnel : la défense nationale (art. 118 et s.), la politique étrangère

(art. 68), de justitie (art. 92 e.v.) ... De voormelde grondwetsartikelen zijn bovendien tamelijk vaag. Het gaat minder om specifieke bevoegdheden dan wel om brede beleidsnormen. »

Het lid merkt terloops op dat het buitenlands beleid intussen goed op weg is een concurrerende bevoegdheid te worden.

De professoren Delpérée en Alen stellen voorts :

« De limitatieve opsomming van de bevoegdheden van de Staat noopt tot het geheel herschrijven van de Grondwet. Dit is, vanuit praktisch oogpunt, een eerste moeilijkheid.

Een tweede moeilijkheid is gelegen in het opstellen van een exhaustieve lijst (...) »

Vergeet men in die lijst een bevoegdheid op te nemen, aldus het lid, dan is die immers voor altijd verloren voor de federale Staat, ook al leidt zulks tot onmogelijke toestanden.

« De derde moeilijkheid is een coherente lijst op te stellen. Inderdaad, wanneer men in het kader van de verdeling van de normatieve bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, wenst over te gaan tot een beperkende opsomming van de exclusieve bevoegdheid van de Staat, rijst er een probleem, daar op het eerste gezicht geen enkel domein tot de exclusieve bevoegdheid van de Staat lijkt te behoren. »

Spreeker merkt op dat een aantal belangrijke materies waarin een overheidsoptreden wenselijk is, maar die momenteel nog niet bekend zijn of niet naar waarde geschat worden, aldus automatisch onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of gewesten zullen ressorteren.

Nog steeds met betrekking tot de werkbaarheid van de voorgestelde regeling, vraagt spreker of de partijen die hun steun verlenen aan het Sint-Michielsakkoord, wel beseffen dat de financieringswet nog altijd steunt op het principe dat de federale Staat financiële middelen ter beschikking stelt van de gemeenschappen en gewesten.

Als men de residuaire bevoegdheid overdraagt aan de deelgebieden maar hen anderzijds niet de bijhorende financiële middelen verschafft, spreekt het vanzelf dat de gemeenschappen of gewesten een lege doos krijgen.

Ze zullen immers hetzij de gemeenschaps- of gewestbelastingen moeten verhogen, hetzij besparen op andere vlakken, willen zij die residuaire bevoegdheid kunnen uitoefenen.

Spreeker merkt op dat de hierboven geuite bezwaren zijn geformuleerd door twee eminente juristen die tot nog toe niet tegen de staatshervorming gekant waren en veeleer aanleunen bij de partijen die het Sint-Michielsakkoord steunen ...

Het lid vraagt zich ook af of men wel goed heeft overwogen wat er moet gebeuren met de *impliciete* bevoegdheid, eenmaal de residuaire bevoegdheid is overgedragen aan de gemeenschappen of gewesten.

Het is juist dat in nagenoeg alle federale Staten (met uitzondering van Canada, Indië en Zuid-Afrika)

re (art. 68), la justice (art. 92 et s.) ... Les articles qu'on cite ici sont particulièrement vagues. Il s'agit moins de compétences particulières que de grands secteurs d'activité. »

Le membre souligne incidemment que la politique étrangère est en passe de devenir une compétence concurrente.

Les professeurs Delpérée et Alen soulignent par ailleurs que :

« L'opération qui viserait à énumérer les compétences étatiques obligerait, d'un point de vue pratique, à réécrire l'ensemble de la Constitution. C'est une première difficulté.

Une seconde difficulté serait d'établir une liste exhaustive. (...) »

L'intervenant fait observer que si l'on oublie d'inclure une compétence dans cette liste, elle sera perdue à jamais pour l'Etat fédéral, même si cela doit créer des situations inextricables.

« Troisième difficulté. Celle d'établir une liste cohérente. Entreprendre, dans le contexte de la répartition des compétences normatives entre l'Etat, les Communautés et les Régions, de procéder à l'énumération des responsabilités qui reviennent exclusivement à l'Etat risque de se heurter à une objection de taille. Aucun domaine n'apparaît, à un premier examen, comme relevant de la compétence exclusive de l'Etat. »

L'intervenant fait observer que si ce projet est adopté, une série de matières importantes, dans lesquelles il est souhaitable qu'une autorité intervienne mais qui ne sont pas encore connues actuellement ou dont on n'apprécie pas exactement l'importance, relèveront automatiquement de la compétence des communautés et des régions.

Toujours en ce qui concerne l'applicabilité du régime proposé, l'intervenant demande si les partis qui soutiennent les accords de la Saint-Michel ont conscience que la loi de financement repose toujours sur le principe selon lequel l'Etat fédéral met des moyens financiers à la disposition des communautés et des régions.

Si l'on attribue les compétences résiduelles aux entités fédérées sans leur fournir les moyens financiers correspondants, il est évident que les communautés et les régions recevront une boîte vide.

Elles seront en effet contraintes d'augmenter les impôts communautaires ou régionaux ou de faire des économies dans d'autres domaines si elles veulent pouvoir exercer ces compétences résiduelles.

L'intervenant fait observer que les objections formulées ci-dessus émanent de deux éminents juristes qui n'étaient jusqu'à présent pas opposés à la réforme de l'Etat et qui sont plutôt apparentés aux partis qui soutiennent les accords de la Saint-Michel.

Le membre demande également si l'on a bien réfléchi à ce qui devra advenir des compétences *implicites* après le transfert des compétences résiduelles aux communautés et aux régions.

Il est vrai que, dans presque tous les Etats fédéraux (à l'exception du Canada, de l'Inde et de l'Afri-

de residuaire bevoegdheid is toegewezen aan de deelstaten en niet aan de federale Staat. Maar dat is te verklaren door het feit dat nagenoeg alle federale Staten zijn ontstaan uit aparte Staten die bepaalde aangelegenheden samen wilden regelen. België onderscheidt zich van die Staten doordat de evolutie naar een federale Staat niet is ingegeven door een *centripetale*, maar door een *centrifugale* tendens.

Welnu, in alle federale Staten waar de deelstaten de residuaire bevoegdheid hebben, is de impliciete bevoegdheid toegewezen aan de federale (« centrale ») Staat.

In België daarentegen is de impliciete bevoegdheid in 1980 toegewezen aan de deelgebieden, precies als tegengewicht voor de residuaire bevoegdheid van de centrale Staat.

Spreker wil dan ook weten wat het lot zal zijn van de impliciete bevoegdheid. De logica gebiedt dat als de federale Staat alleen nog uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden heeft, hij ook de impliciete bevoegdheid zou krijgen die nodig kan zijn om die toegewezen bevoegdheden correct uit te oefenen. Gebeurt dat niet, dan dreigt het evenwicht tussen de bevoegdheidsgebieden van de federale Staat respectievelijk zijn componenten, ernstig verstoord te worden. Aangezien uit het senaatsverslag (Stuk Senaat n° 100-29/3°, BZ 1991-1992) niet blijkt wat de Sint-Michielspartijen van plan zijn, wil spreker terzake graag duidelijkheid.

Zou een gewest thans bijvoorbeeld, op basis van zijn bevoegdheid inzake stedenbouw, de bouw (op een staatsdomein) van een legerkazerne (die door de nationale overheid noodzakelijk wordt geacht in het kader van haar bevoegdheid inzake landsverdediging) kunnen beletten ?

Het lid zelf gelooft niet dat zulks in de huidige stand van de wetgeving mogelijk is.

Andere leden zijn van oordeel dat dit wel degelijk kan.

Het lid dringt aan op een duidelijke regeling van het probleem der impliciete bevoegdheden; deze moeten volgens hem aan de centrale overheid worden toegewezen.

Noch de regering noch de commissieleden die het voorstel steunen blijken in staat hierover enige duidelijkheid te scheppen.

*
* *

Een volgende spreker herinnert eerst en vooral aan de wordingsgeschiedenis van ons federaal systeem tijdens de periode 1974-1993.

Deze voortdurende hervorming van de Belgische Staat kwam tegemoet aan de behoefte aan een eigen identiteit vanwege de gewesten en gemeenschappen.

Daarnaast was het ook de bedoeling op die manier de werking van onze instellingen te verbeteren.

que du Sud), les compétences résiduelles sont attribuées aux entités fédérées et non à l'Etat fédéral. Cela s'explique toutefois par le fait que la plupart des Etats fédéraux sont issus de la volonté d'Etats distincts de régler ensemble certaines matières, à la différence de la Belgique, où l'évolution vers la structure fédérale ne procède pas d'une tendance *centripète* mais *centrifuge*.

Quoi qu'il en soit, il s'avère que dans tous les Etats fédéraux où les entités fédérées se sont vu attribuer les compétences résiduelles, les compétences implicites ont été attribuées à l'Etat fédéral (« central »).

En Belgique, au contraire, la compétence implicite a été attribuée aux entités fédérées en 1980, précisément pour faire contrepoids aux compétences résiduelles de l'Etat central.

L'intervenant demande dès lors ce qu'il adviendra des compétences implicites. La logique voudrait que s'il n'exerçait plus que les compétences explicitement attribuées, l'Etat fédéral devrait aussi se voir attribuer les compétences implicites pouvant être nécessaires pour exercer correctement les compétences attribuées, sans quoi l'équilibre entre les sphères de compétences de l'Etat fédéral et celles de ses composantes risquerait d'être gravement compromis. L'intervenant demande des précisions à ce sujet, étant donné que le rapport du Sénat (Doc. Sénat n° 100-29/3°, SE 1991-1992) ne précise pas les intentions des partis signataires de l'accord de la Saint-Michel en cette matière.

Une région pourrait-elle par exemple, en vertu de sa compétence en matière d'urbanisme, empêcher la construction sur un domaine de l'Etat d'une caserne que l'autorité nationale estime nécessaire dans le cadre de sa compétence en matière de défense nationale ?

Personnellement, le membre ne pense pas qu'une telle chose soit possible dans l'état actuel de la législation.

D'autres membres estiment en revanche que cela serait bel et bien possible.

Le membre insiste pour que l'on apporte une solution claire au problème des compétences implicites et estime que celles-ci devraient être attribuées à l'Etat central.

Il s'avère que ni le gouvernement, ni les membres de la commission qui soutiennent la proposition ne sont en mesure de clarifier un tant soit peu les choses en ce qui concerne ce problème.

*
* *

Un autre intervenant retrace tout d'abord l'évolution de notre système fédéral au cours de la période 1974-1993.

Cette réforme permanente de l'Etat belge répondait au besoin d'identité que manifestaient les régions et les communautés.

Elle visait en outre à améliorer le fonctionnement de nos institutions.

De in artikel 25^{ter} vervatte toekenning van de residuaire bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten, lijkt hem niet meer dan een optie.

In het verleden werden deze residuaire bevoegdheden steeds toegekend aan het nationale (federale) niveau, doch kregen de gewesten en gemeenschappen zo homogeen mogelijke bevoegdheidspakketten, die onderworpen waren aan de besluitvorming van wetgevende vergaderingen, wier decreten gelijke rechtskracht hebben met de wetten van het nationale parlement.

Sedert de Tweede Wereldoorlog, aldus het lid, wordt de Belgische besluitvorming telkens weer verlamd, omdat geen van de landsgedeelten in staat blijkt zijn wil op te leggen aan het andere, wat leidt tot zogenaamde « Belgische compromissen » of tot een algehele blokkering.

Het wordt hoog tijd om hier verandering in te brengen.

Spreker pleit niet voor konfederalisme; dit systeem blijkt nergens ter wereld goed te werken.

Hij ontkent niet dat ons systeem bepaalde konfederale kenmerken vertoont, doch meent dat alleen een federale staat een degelijke oplossing biedt voor onze problemen (onder meer in het licht van de Europese eenmaking).

Wanneer de in artikel 25^{ter} van de Grondwet vervatte optie zou worden gerealiseerd (toekenning van de residuaire bevoegdheden aan gemeenschappen en gewesten) dient een hiërarchie van de normen te worden vastgelegd. Wanneer zulks niet gebeurt, zal immers de besluitvorming volledig worden geblokkeerd of zal het federale niveau gaandeweg alle bevoegdheden verliezen.

Ook het verlenen van beslissingsrecht aan de rechterlijke macht (een « gouvernement des juges ») lijkt hem geen goede oplossing.

Het lid is voorstander van hetzij het vastleggen van een hiërarchie van de normen (volgens de in Duitsland geldende regel : « Bundesrecht bricht Landesrecht ») al dan niet gekoppeld aan het concept van de concurrerende bevoegdheden, hetzij een herverdeling van de bevoegdheden waarbij de federale wetgever, met een bijzondere meerderheid, alle bevoegdheden inzake handel en economie (met inbegrip van de landbouw) voor een bepaalde tijd tot zich kan trekken.

Zonder dergelijke maatregel maakt de thans voorgestelde staatshervorming volgens hem weinig kans op slagen.

*
* *

Een ander lid is daarentegen van oordeel dat de voorgestelde hervorming niet ver genoeg gaat. Zijn fractie heeft dan ook drie amendementen ingediend die ertoe strekken alle beknottende voorwaarden, met inbegrip van de voorgestelde overgangsbepaling, weg te laten.

Il estime que l'attribution des compétences résiduelles aux Communautés et aux Régions, prévue à l'article 25^{ter}, n'est qu'une des options possibles.

Si par le passé, ces compétences résiduelles ont toujours été attribuées à l'autorité nationale (fédérale), les régions et les communautés se voyaient attribuer des blocs de compétences aussi homogènes que possible, qui étaient soumis aux délibérations des assemblées législatives, dont les décrets ont la même force juridique que les lois adoptées par le parlement.

Le membre constate que, depuis la deuxième guerre mondiale, le processus décisionnel se bloque sans cesse parce qu'aucune des deux composantes du pays n'est en mesure d'imposer ses vues à l'autre, ce qui engendre les « compromis à la belge » ou un blocage général.

Il est grand temps de remédier à cette situation.

L'intervenant ne plaide pas pour le confédéralisme, régime qui ne fonctionne bien nulle part au monde.

Il ne nie pas que notre système présente certaines caractéristiques propres au confédéralisme, mais estime que seul un Etat fédéral peut résoudre nos problèmes (notamment à la lumière de l'unification européenne).

Si l'on applique l'option retenue à l'article 25^{ter} de la Constitution (attribution des compétences résiduelles aux communautés et aux régions), il faut fixer une hiérarchie des normes, faute de quoi le processus décisionnel serait complètement bloqué et le niveau fédéral perdrait peu à peu toutes ses compétences.

L'attribution du pouvoir de décision au judiciaire (un « gouvernement des juges ») ne lui semble pas non plus être une bonne solution.

Le membre est partisan soit de l'établissement d'une hiérarchie des normes (selon la règle en vigueur en Allemagne : « Bundesrecht bricht Landesrecht »), associée ou non au concept des compétences concurrentes, soit d'une redistribution des compétences en vertu de laquelle le législateur fédéral pourrait — en vertu d'une loi adoptée à la majorité spéciale — s'appropriier, pour une durée déterminée, toutes les compétences en matière de commerce et d'économie (y compris l'agriculture).

Il estime qu'en l'absence de telles mesures, la réforme de l'Etat proposée a peu de chance de réussir.

*
* *

Un autre membre estime en revanche que la réforme proposée ne va pas assez loin. Son groupe a dès lors présenté trois amendements tendant à supprimer toutes les conditions restrictives, y compris la disposition transitoire proposée.

Daarenboven willen de auteurs van deze amendementen de residuaire bevoegdheid enkel toekennen aan de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest en niet aan bijvoorbeeld het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

II. — STEMMINGEN

Amendement n^r 1 (Stuk n^r 946/2) van de heer Annemans c.s. wordt verworpen met 13 tegen 1 stem.

Amendementen n^{rs} 2 en 3 (Stuk n^r 946/2) van dezelfde auteurs worden verworpen met 14 tegen 1 stem.

Het ontwerp tot herziening van titel III van de Grondwet wordt aangenomen met 10 tegen 1 stem en 3 onthoudingen.

De Rapporteur,

P. TANT

De Voorzitter a.i.,

V. ANCIAUX

Les auteurs de ces amendements veulent en outre n'attribuer la compétence résiduaire qu'à la Communauté flamande et à la Région wallonne et non à la Région de Bruxelles-Capitale par exemple.

II. — VOTES

L'amendement n^o 1 (Doc. n^o 946/2) de M. Annemans et consorts est rejeté par 13 voix contre une.

Les amendements n^{os} 2 et 3 (Doc. n^o 946/2) des mêmes auteurs sont rejetés par 14 voix contre une.

Le projet de révision du Titre III de la Constitution est adopté par 10 voix contre une et 3 abstentions.

Le Rapporteur,

P. TANT

Le Président a.i.,

V. ANCIAUX