

BELGISCHE SENAAT**SENAT DE BELGIQUE**

ZITTING 1992-1993

SESSION DE 1992-1993

1 DECEMBER 1992

1^{er} DECEMBRE 1992

1. DEZEMBER 1992

**HERZIENING
VAN DE GRONDWET****REVISION
DE LA CONSTITUTION****REVISION
DER VERFASSUNG**

Herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende de residuaire en de concurrerende bevoegdheden

Révision du titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau relatif aux compétences résiduelles et concurrentes

Revision von Titel III der Verfassung im Hinblick auf die Einfügung eines neuen Artikels über die Restzuständigkeiten und konkurrierenden Zuständigkeiten

(Verklaring van de wetgevende macht, zie «Belgisch Staatsblad» nr. 206 van 18 oktober 1991)

(Déclaration du pouvoir législatif, voir «Moniteur belge» n° 206 du 18 octobre 1991)

(Erklärung der gesetzgebenden Gewalt, siehe «Belgisches Staatsblatt» Nr. 206 vom 18. Oktober 1991)

TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEER SCHILTZ c.s.

TEXTE PROPOSE PAR
M. SCHILTZ ET CONSORTS

TEXT VORGESCHLAGEN
VON HERRN SCHILTZ u.a.

Herziening van titel III van de Grondwet door invoeging van een artikel 25^{ter} betreffende de residuaire bevoegdheden

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

Revision von Titel III der Verfassung durch Einfügung eines neuen Artikels 25^{ter} über die Restzuständigkeiten

TOELICHTING**DEVELOPPEMENTS****ERLÄUTERUNGEN**

Het voorstel tot invoeging van een nieuw artikel 25^{ter} in de

La proposition de révision du titre III de la Constitution par

Der Vorschlag zur Revision von Titel III der Verfassung durch die

Grondwet past in het geheel van de voorstellen tot voltooiing van de federale staatsstructuur.

Volgens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 bestaat er reden tot herziening van titel III van de Grondwet om een nieuw artikel in te voegen betreffende de residuaire bevoegdheden. Op grond hiervan wordt voorgesteld om na artikel 25*bis* in titel III van de Grondwet een nieuw artikel 25*ter* in te voegen.

De bedoeling van het voorgestelde artikel 25*ter* is het overhevelen van de residuaire bevoegdheden van de federale overheid naar de deelgebieden. Door deze overheveling zal de federale overheid nog slechts bevoegd zijn voor deze aangelegenheden voor zover deze haar uitdrukkelijk zijn toegewezen. Dit stelsel beantwoordt trouwens aan de normale federale filosofie waarbij de staatskundige opbouw berust op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

Dit wordt voorzien in het eerste lid van het voorgestelde artikel 25*ter*. Volgens dit lid moeten de bevoegdheden van de federale overheid haar worden toegewezen door of krachtens de Grondwet. De Grondwet kent nu reeds een aantal bevoegdheden aan de federale overheid toe, meer bepaald waar ze bepaalde bevoegdheden aan de wet voorbehoudt, zoals bijvoorbeeld in titel II betreffende de rechten en vrijheden en in titel V betreffende de gewapende macht. Deze aan de wet voorbehouden bevoegdheden vatten niet alle bevoegdheden die aan de federale overheid moeten worden toegewezen. Daarom voorziet de verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 dat ook een nieuw artikel betreffende de exclusieve bevoegdheden van de federale macht in titel III van de Grondwet kan worden ingevoegd. Hierdoor kunnen de nu reeds aan de wet voorbehouden bevoegdheden worden aangevuld met een lijst van exclusief federale bevoegdheden. Bij het opstellen van deze lijst hoeft de Grondwet de

l'insertion d'un article 25*ter* s'inscrit dans l'ensemble des propositions visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Conformément à la Déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991, il y a lieu à révision du titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un nouvel article relatif aux compétences résiduelles. Dans ce cadre, il est proposé d'insérer un nouvel article 25*ter* après l'article 25*bis* du titre III de la Constitution.

L'article 25*ter* proposé vise à transférer les compétences résiduelles de l'autorité fédérale vers les entités fédérées. Ce transfert implique que l'autorité fédérale ne serait plus compétente que pour les matières qui lui sont explicitement attribuées. Ce système répond par ailleurs à la philosophie fédérale normale dans laquelle la construction politique de l'Etat est basée sur l'application du principe de subsidiarité.

Ce principe s'inscrit au premier alinéa de l'article 25*ter* proposé. Suivant cet alinéa, les compétences de l'autorité fédérale doivent lui être attribuées par ou en vertu de la Constitution. La Constitution attribue d'ores et déjà un certain nombre de compétences à l'autorité fédérale, plus particulièrement dans les cas où elle réserve certaines compétences à la loi, tels qu'au titre II relatif aux droits et obligations et au titre V relatif à la force publique. Ces compétences réservées à la loi ne comprennent pas toutes les compétences qui doivent être attribuées à l'autorité fédérale. C'est pourquoi la déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 prévoit également qu'un nouvel article relatif aux compétences exclusives du pouvoir fédéral peut être inséré au titre III de la Constitution. Ainsi, les compétences qui sont actuellement déjà réservées à la loi, peuvent être complétées par une liste de compétences fédérales exclusives. Pour l'établissement de cette liste, il n'est pas nécessaire que la Constitution précise les compé-

Einfügung eines Artikels 25*ter* erfolgt im Rahmen der Vorschläge zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur.

Gemäß der Erklärung vom 17. Oktober 1991 zur Revision der Verfassung ist Titel III der Verfassung zu revidieren im Hinblick auf die Einfügung eines neuen Artikels über die Restzuständigkeiten. In diesem Rahmen wird vorgeschlagen, nach dem Artikel 25*bis* in Titel III der Verfassung einen neuen Artikel 25*ter* einzufügen.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 25*ter* wird beabsichtigt, die Restzuständigkeiten von der föderalen Behörde auf die föderierten Teilgebiete zu übertragen. Diese Übertragung bedeutet, daß die föderale Behörde nur noch zuständig sein wird für die Angelegenheiten, die ihr ausdrücklich zugewiesen worden sind. Diese Regelung entspricht übrigens dem einem normalen föderalen Staatsaufbau zugrunde liegenden Subsidiaritätsprinzip.

Dieses Prinzip ist im ersten Absatz des vorgeschlagenen Artikels 25*ter* vorgesehen. Diesem Absatz zufolge müssen die Zuständigkeiten der föderalen Behörde ihr durch die oder aufgrund der Verfassung erteilt werden. Jetzt schon erteilt die Verfassung der föderalen Behörde eine gewisse Anzahl von Zuständigkeiten, insbesondere in den Fällen, wo sie dem Gesetz bestimmte Zuständigkeiten vorbehält, so z.B. in Titel II über die Rechte und Pflichten und in Titel V über die bewaffnete Macht. Diese dem Gesetz vorbehaltenen Zuständigkeiten umfassen nicht alle Zuständigkeiten, die der föderalen Behörde erteilt werden müssen. Deshalb sieht die Erklärung vom 17. Oktober 1991 zur Revision der Verfassung auch vor, daß ein neuer Artikel über die ausschließlichen Zuständigkeiten der föderalen Macht in Titel III der Verfassung eingefügt werden kann. So können die Zuständigkeiten, die jetzt schon dem Gesetz vorbehalten sind, durch eine Liste ausschließlich föderaler Zuständigkeiten ergänzt

bevoegdheden van de federale overheid niet tot in het kleinste detail te preciseren. Immers, het eerste lid van het voorgestelde artikel 25^{ter} voorziet dat ook de wetten, in uitvoering van en in overeenstemming met de Grondwet, bevoegdheden kunnen toekennen aan de federale overheid. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de wijze van bevoegdheidstoewijzing van artikel 59^{bis}, § 2, van de Grondwet: ofwel regelt de Grondwet zelf de bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en deelgebieden volledig, zoals zij dat thans doet voor onderwijs, ofwel duidt de Grondwet in algemene bewoordingen een aangelegenheid aan als ressorterend onder de bevoegdheid van de federale overheid, waarbij een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald door de Grondwet zelf, deze aangelegenheid verder concreet opvult, zoals bijvoorbeeld in verband met de culturele aangelegenheden. Deze concrete opvulling hoeft niet alleen de aanduiding van de verschillende aspecten van een bepaalde aangelegenheid te zijn; zij kan ook slaan op de wijze waarop de federale overheid haar bevoegdheden moet uitoefenen, zoals bijvoorbeeld via samenwerkingsakkoorden of via overleg met bepaalde deelgebieden.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 25^{ter} erkent uitdrukkelijk dat de residuaire bevoegdheden toekomen aan de Gemeenschappen of de Gewesten. Zoals uit het voorstel tot herziening van artikel 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt, is België een federale Staat die samengesteld is uit twee soorten deelgebieden: de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze specificiteit van het Belgische federalisme maakt dat een verdere uitwerking van het tweede lid door een wet noodzakelijk is om de uitoefening van de residuaire bevoegdheid te regelen. Deze wet moet worden aangenomen met de

tences de l'autorité fédérale jusque dans les moindres détails. En effet, le premier alinéa de l'article 25^{ter} proposé prévoit que les lois, portées en exécution et en vertu de la Constitution, peuvent attribuer des compétences à l'autorité fédérale. Cette disposition vise, entre autres, le mode d'attribution de compétences prévu à l'article 59^{bis}, § 2, de la Constitution: soit la Constitution règle intégralement la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, comme elle le fait actuellement pour l'enseignement, soit la Constitution précise en termes généraux qu'une matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, cette matière étant ensuite concrétisée par une loi, adoptée à la majorité prévue par la Constitution elle-même, tel que, par exemple, en ce qui concerne les matières culturelles. Cette concrétisation ne doit pas uniquement comprendre la désignation des différents aspects d'une matière déterminée; elle peut également porter sur les modalités suivant lesquelles l'autorité fédérale doit exercer ses compétences, par exemple, par le biais d'accords de coopération ou d'une concertation avec certaines entités fédérées.

Le deuxième alinéa de l'article 25^{ter} proposé reconnaît explicitement que les compétences résiduelles sont attribuées aux Communautés ou aux Régions. Tel qu'il ressort de la proposition de révision de l'article 1^{er}, premier alinéa, de la Constitution, la Belgique est un Etat fédéral composé de deux types d'entités fédérées: les Communautés et les Régions. Cette spécificité du fédéralisme belge implique que le deuxième alinéa doit être concrétisé par une loi afin de régler l'exercice de la compétence résiduaire. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution. La

werden. Zur Erstellung dieser Liste ist es nicht notwendig, daß die Verfassung die Zuständigkeiten der föderalen Behörde bis ins letzte Detail präzisiert. In der Tat sieht Absatz 1 des vorgeschlagenen Artikels 25^{ter} vor, daß auch die in Ausführung und aufgrund der Verfassung ergehenden Gesetze der föderalen Behörde Zuständigkeiten erteilen können. Diese Bestimmung zielt u.a. auf die in Artikel 59^{bis} § 2 der Verfassung vorgesehene Art und Weise der Erteilung von Zuständigkeiten ab: Entweder regelt die Verfassung in vollem Umfang die Verteilung der Zuständigkeiten unter die föderale Behörde und die föderierten Teilgebiete, so wie sie es zur Zeit für das Unterrichtswesen tut, oder die Verfassung bestimmt in einer allgemeinen Formulierung, daß die föderale Behörde für eine Angelegenheit zuständig ist, wobei diese Angelegenheit nachträglich durch ein mit der in der Verfassung selbst vorgesehenen Mehrheit angenommenes Gesetz konkretisiert wird, so wie es zum Beispiel für die kulturellen Angelegenheiten der Fall ist. Diese Konkretisierung muß nicht nur die Bezeichnung der verschiedenen Aspekte einer bestimmten Angelegenheit umfassen; sie kann auch von den Modalitäten handeln, nach denen die föderale Behörde ihre Zuständigkeiten ausüben muß, zum Beispiel über Kooperationsabkommen oder über eine Konzertation mit bestimmten föderierten Teilgebieten.

Der zweite Absatz des vorgeschlagenen Artikels 25^{ter} erkennt ausdrücklich an, daß die Restzuständigkeiten den Gemeinschaften und Regionen zukommen. So wie es aus dem Vorschlag zur Revision von Artikel 1 Absatz 1 der Verfassung hervorgeht, ist Belgien ein föderaler Staat, der sich aus zwei Arten von Teilgebieten, nämlich aus Gemeinschaften und Regionen, zusammensetzt. Diese Besonderheit des belgischen Föderalismus hat zur Folge, daß der zweite Absatz durch ein Gesetz konkretisiert werden muß, um die Ausübung der Restzuständigkeit zu regeln. Dieses Gesetz muß mit der

meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet. Het voorgestelde artikel 25ter, tweede lid, beoogt de bijzondere wetgever alle ruimte te laten die nodig mocht blijken voor de regeling van de uitoefening van de residuaire bevoegdheden. Aldus kan hij bijvoorbeeld heel de residuaire bevoegdheid toekennen aan ofwel de Gemeenschappen, ofwel de Gewesten. Hij kan ook de residuaire bevoegdheid uitsplitsen tussen de Gemeenschappen enerzijds en de Gewesten anderzijds, zoals hij ook vormen van samenwerking, betrokkenheid, overleg en dergelijke, kan opleggen aan de Gemeenschappen of de Gewesten, onderling of met de federale overheid, bij de uitoefening van hun residuaire bevoegdheden.

Daar waar het voorgestelde artikel 25ter van meetafaan het principe bepaalt dat de residuaire bevoegdheden toekomen aan de Gemeenschappen of de Gewesten, is het duidelijk dat de overheveling van de residuaire bevoegdheden van de federale overheid naar de Gemeenschappen of de Gewesten heel wat grondwetgevend en wetgevend werk behoeft. Meer nog, alleen wanneer dat grondwetgevend en wetgevend werk is verricht, kunnen de residuaire bevoegdheden maar worden overgeheveld. Daarom wordt in de overgangsbepaling bij artikel 25ter voorgesteld dat de wet, bedoeld in het tweede lid van het voorgestelde artikel 25ter, de dag bepaalt waarop artikel 25ter in werking treedt en dat deze wet artikel 25ter niet in werking kan laten treden voordat in titel III van de Grondwet een nieuw artikel is ingevoegd en in werking is getreden waarin de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid worden omschreven. Zolang artikel 25ter aldus niet in werking is getreden, blijven de residuaire bevoegdheden, zoals thans het geval is, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Hugo SCHILTZ.

proposition pour l'article 25ter, deuxième alinéa, vise à laisser au législateur spécial toute la marge qui pourrait s'avérer nécessaire pour le règlement de l'exercice des compétences résiduelles. Ainsi, il peut, par exemple, octroyer la compétence résiduelle intégrale, soit aux Communautés, soit aux Régions. Il peut également scinder la compétence résiduelle en la répartissant entre les Communautés, d'une part, et les Régions d'autre part, tout comme il peut imposer, aux Communautés et aux Régions, des formes de coopération, d'association, de concertation ou autres, mutuellement ou avec l'autorité fédérale, lors de l'exercice de leurs compétences résiduelles.

Tandis que l'article 25ter proposé établit d'emblée le principe que les compétences résiduelles reviennent aux Communautés ou aux Régions, il est clair que le transfert des compétences résiduelles de l'autorité fédérale vers les Communautés ou les Régions nécessite beaucoup de travail constitutionnel et législatif. Qui plus est, les compétences résiduelles ne pourront être transférées que si tout ce travail constitutionnel et législatif est achevé. C'est pourquoi il est proposé, à la disposition transitoire à l'article 25ter, que la loi, visée au deuxième alinéa de l'article 25ter proposé, détermine la date à laquelle l'article 25ter entre en vigueur. Il est proposé en outre que cette loi ne peut faire entrer en vigueur l'article 25ter avant qu'un nouvel article soit inséré au titre III de la Constitution, définissant les compétences exclusives de l'autorité fédérale, et que cet article soit entré en vigueur. Aussi longtemps que l'article 25ter n'est pas entré en vigueur, les compétences résiduelles continuent à relever, tel que c'est actuellement le cas, de la compétence de l'autorité fédérale.

in Artikel 1 letzter Absatz der Verfassung vorgesehenen Mehrheit angenommen werden. Der vorgeschlagene Artikel 25ter Absatz 2 beabsichtigt, dem Sondergesetzgeber den Freiraum zu lassen, der sich als notwendig erweisen könnte, um die Ausübung der Restzuständigkeiten zu regeln. So kann er zum Beispiel die ganze Restzuständigkeit entweder den Gemeinschaften oder den Regionen zuweisen. Er kann die Restzuständigkeit auch aufteilen, indem er sie unter die Gemeinschaften einerseits und die Regionen andererseits verteilt; ebenso kann er den Gemeinschaften und Regionen bei der Ausübung ihrer Restzuständigkeiten Formen der Zusammenarbeit, Vereinigung, Konzertation und ähnliches untereinander oder mit der föderalen Behörde auferlegen.

Während der vorgeschlagene Artikel 25ter gleich das Prinzip festlegt, daß die Restzuständigkeiten den Gemeinschaften oder den Regionen zukommen, ist deutlich, daß die Übertragung der Restzuständigkeiten von der föderalen Behörde auf die Gemeinschaften und Regionen viel verfassungs- und gesetzgebende Arbeit erforderlich macht. Mehr noch: die Restzuständigkeiten können erst übertragen werden, wenn all diese verfassungs- und gesetzgebende Arbeit abgeschlossen ist. Deshalb wird in der Übergangsbestimmung von Artikel 25ter vorgeschlagen, daß das in Absatz 2 des vorgeschlagenen Artikels 25ter vorgesehene Gesetz das Datum des Inkrafttretens des Artikels 25ter festlegt. Es wird außerdem vorgeschlagen, daß dieses Gesetz den Artikel 25ter nicht in Kraft setzen kann, bevor in Titel III der Verfassung ein neuer Artikel, der die ausschließlichen Zuständigkeiten der föderalen Behörde definiert, eingefügt und in Kraft getreten ist. Solange Artikel 25ter nicht in Kraft getreten ist, hängen die Restzuständigkeiten weiterhin von der föderalen Behörde ab, so wie es jetzt der Fall ist.

VOORSTEL**Enig artikel**

In titel III van de Grondwet wordt na artikel 25*bis* een nieuw artikel 25*ter* ingevoegd, luidend als volgt:

« Artikel 25*ter*. — De federale overheid heeft geen andere bevoegdheid dan voor de aangelegenheden die de Grondwet en de wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.

De Gemeenschappen of de Gewesten zijn, ieder wat hem betreft, bevoegd voor de overige aangelegenheden onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid.

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in artikel 25*ter*, tweede lid, bepaalt de dag waarop artikel 25*ter* in werking treedt. Deze dag kan niet voorafgaan aan de dag waarop het nieuw in titel III van de Grondwet in te voegen artikel in werking treedt dat de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid bepaalt. »

Hugo SCHILTZ.
Etienne CEREXHE.
Frederik ERDMAN.
Serge MOUREAUX.
Hugo VANDENBERGHE.
Herman VAN ROMPUY.

PROPOSITION**Article unique**

Au titre III de la Constitution, est inséré, après l'article 25*bis*, un nouvel article 25*ter*, libellé comme suit :

« Article 25*ter*. — L'autorité fédérale n'a d'autres compétences que pour les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les Communautés ou les Régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'article 25*ter*, deuxième alinéa, détermine la date à laquelle l'article 25*ter* entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale. »

VORSCHLAG**Einziger Artikel**

In Titel III der Verfassung wird nach dem Artikel 25*bis* ein neuer Artikel 25*ter* mit folgendem Wortlaut eingefügt:

« Artikel 25*ter*. — Die föderale Behörde ist für nichts anderes zuständig als für die Angelegenheiten, die die Verfassung und die aufgrund der Verfassung selbst ergangenen Gesetze ihr ausdrücklich zuweisen.

Die Gemeinschaften oder die Regionen, jede für ihren Bereich, sind gemäß den durch Gesetz festgelegten Bedingungen und Modalitäten für die anderen Angelegenheiten zuständig. Dieses Gesetz muß mit der in Artikel 1 letzter Absatz vorgesehenen Mehrheit angenommen werden.

Übergangsbestimmung

Das in Artikel 25*ter* Absatz 2 vorgesehene Gesetz legt das Datum fest, an dem Artikel 25*ter* in Kraft tritt. Dieses Datum darf nicht vor dem Datum des Inkrafttretens des in Titel III der Verfassung einzufügenden neuen Artikels liegen, der die ausschließlichen Zuständigkeiten der föderalen Behörde festlegt. »