

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
De herziening van de procedure van de grondwetsherziening (art. 195 GW)

Promotor :
Prof. dr. Gunter MAES

Anais Kempeners
Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De herziening van de procedure van de
grondwetsherziening (art. 195 GW)

Promotor :
Prof. dr. Gunter MAES

Anais Kempeners

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

Deze thesis handelt over de herzieningsprocedure van de Belgische Grondwet, die vervat is in artikel 195 Gw. De vraag wordt gesteld of deze procedure nog wel beantwoordt aan de vereisten van een moderne grondwet, gezien zijn historisch gewijzigde functie. De Belgische Grondwet is in 1831 namelijk opgesteld na een revolutionaire afscheuring door onze natie van het Koninkrijk der Nederlanden. De pas gewijzigde staatsstructuur moest zo snel mogelijk verankerd worden in een geschreven formele grondwet. De bijbehorende herzieningsprocedure heeft een rigide karakter, om te voorkomen dat de gezagsdragers op impulsieve wijze wijzigingen aanbrengen aan de opperste en meest fundamentele norm van een natie en dat deze wijzigingen slechts gedragen worden door toevallige meerderheden binnen de democratisch verkozen kamers.

Artikel 195 Gw. bepaalt namelijk dat de herziening drie fasen moet doorlopen, gespreid over twee legislaturen. In een eerste fase vormen de drie takken van de federale wetgevende macht (met name de Koning, de Kamer en de Senaat) de preconstituante. Ze verklaren elk apart, volgens een gewone meerderheid, welke artikelen van de grondwet voor herziening vatbaar zijn en wat de redenen daarvoor zijn. De doorsnede van deze verklaringen vormt de uiteindelijke herzieningsverklaring, die gepubliceerd wordt in het Belgisch Staatsblad. Hierdoor worden de Wetgevende Kamers van rechtswege ontbonden en worden er binnen de 40 dagen verkiezingen gehouden. De nieuw verkozen kamers buigen zich dan in overeenstemming met de Koning (Kamer en Senaat vormen nu samen met de Koning de 'constituante'), over de herzieningsverklaring, waarbij ze enkel gebonden zijn door de aangehaalde materie. Over de uiteindelijke wijziging van de bepalingen moet met een grondwettelijke meerderheid gestemd worden, d.w.z. dat minstens twee derden van de leden waaruit elke kamer bestaat aanwezig moet zijn en dat twee derden van de uitgebrachte stemmen een ja-stem moet zijn. Deze rigiditeit heeft een aantal democratische doelstellingen, zoals het betrekken van het kiezerskorps, het bieden van een reflectieperiode en het garanderen van een brede consensus bij de herziening.

De functie van de grondwet is in de loop der jaren echter gegroeid tot deze van een 'begeleider van de ontwikkeling van de staat'. Sinds de jaren '70 hebben de institutionele hervormingen en de daaraan gekoppelde grondwetsherzieningen zich alsmaar meer opgestapeld. Helaas wordt de toepassing van de rigide procedure meermaals omzeild, ter uitvoering van de politieke akkoorden, onder andere aan de hand van de techniek van 'impliciete wijzigingen' en door het invoeren van een tijdelijke overgangsbepaling. De herzieningsprocedure, die sinds 1831 ongewijzigd is gebleven, is duidelijk niet aangepast aan de steeds wijzigende politiek-maatschappelijke omstandigheden. De voortdurende nood aan institutionele hervormingen, vereist een aangepaste, versoepelde herzieningsprocedure. Er dient echter in het achterhoofd te worden gehouden dat institutionele hervormingen ook buiten de wijziging van de formele grondwet om kunnen plaatsvinden, daar materiële grondwetsbepalingen ook te vinden zijn in gewone en bijzondere wetten of zelfs in het gewoonterecht. Toch kan voldoende geargumenteed worden, dat we toe zijn aan een herziening van artikel 195 Gw., gezien de vele omzeilingen van deze procedure.

De vraag is nu in welke zin een eventuele herziening van artikel 195 Gw. moet verlopen. In de rechtsleer zijn een aantal modellen te vinden, die in deze bijdrage kritisch geanalyseerd en met elkaar vergeleken worden. Er worden eerst een aantal criteria aangereikt waaraan deze modellen worden afgetoetst. Zo is het behoud van de gewenste meerderheden van belang, maar wordt er gezocht naar een procedure die zich slechts over één legislatuur uitstrekt, aangezien vooral dit element voor de starheid van de huidige procedure zorgt. Er wordt ook gezocht naar een oplossing voor het huidige gebrek aan samenhang tussen de taken van de preconstituante en de constituanten.

Zo wordt er bijvoorbeeld gegrepen naar de herzieningsprocedure in de Nederlandse Grondwet, die verloopt volgens een eerste en tweede lezing, waarbij er in een eerste lezing al een duidelijk afgebakende tekst wordt opgesteld, die in een tweede lezing louter bevestigd of afgewezen moet worden. Een ander geboden model sluit hierbij aan, maar beide modellen strekken zich nog steeds uit over twee legislaturen, waardoor deze paden snel verlaten worden. Ook de suggestie van een referendum wordt afgewezen, daar dit niet haalbaar is binnen het systeem van onze federale staat. Er wordt ook voorgesteld om in een eerste lezing te voorzien in bindende richtlijnen, die duidelijk de doelstelling van de geplande herziening omschrijven. In een tweede lezing hebben de kamers dan de vrijheid om aan de herziening concrete invulling te geven, binnen het kader van de gegeven richtlijnen.

Een aantal extra controlewaarborgen worden vermeld en opgenomen in het uiteindelijk voorgestelde model. Zo wordt er aan de deelstaten meer inspraak gegeven door de invoer van een gewone meerderheid in elke taalgroep van beide kamers. Ook de geplande hervorming van de Senaat in 2014 draagt hiertoe bij. Een juridisch-technische controle wordt geboden door de invoer van een verplicht voorafgaand advies vanwege de Raad van State, afdeling wetgeving.

Een alternatief voor de wijziging van artikel 195 Gw. wordt gegeven door een doorgedreven deconstitutionalisering, waarbij bepalingen worden onttrokken aan de grondwet en opgenomen worden in bijzondere wetten. Dit model geldt echter als alternatief en de voorkeur wordt uiteindelijk gegeven aan het voorgestelde model. Er dient een juist evenwicht geboden te worden tussen de starheid en de soepelheid van de herzieningsprocedure. In het voorgesteld model wordt dergelijk evenwicht mijns inziens gevonden.

DANKWOORD

Ik heb de verwezenlijking van deze thesis te danken aan de steun en hulp van een aantal mensen.

Vooreerst wil ik graag mijn promotor, Prof. Dr. Gunter Maes, en begeleidster, Sejla Imamovic, bedanken voor hun voortreffelijke en geduldige begeleiding bij de totstandkoming van dit werk. Ze hebben me dankzij hun deskundigheid geholpen met het verwerven van de nodige inzichten en ten gepaste tijde waardevolle feedback gegeven. Mijn interesse in het staatsrecht is er sterk door gegroeid.

Daarnaast kan ik mijn dankbaarheid en liefde voor mijn ouders niet genoeg uiten. Hun warmte, steun en vertrouwen hebben me door mijn studies geholpen. De taalvaardigheid van mijn vader, de computerdeskundigheid van mijn broer en het meeleven van mijn moeder en zus waren een grote hulp en steun bij de realisatie van mijn thesis.

Ook de aanmoedigende woorden van mijn vrienden hebben me de nodige drijfkracht gegeven om door te zetten. Mijn dankbaarheid gaat uit naar al de mensen die ik liefheb en die in me bleven geloven, op momenten waarop ik zelf het geloof even kwijt was.

Anaïs Kempeners

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	7
2	De aard van de Belgische Grondwet	11
2.1	De formele grondwet	11
2.2	De materiële grondwet.....	11
2.3	Belang van het onderscheid	12
3	De herzieningsprocedure door het Nationaal Congres	15
3.1	Historisch kader	15
3.2	De procedure uit artikel 195 Gw.	16
3.2.1	De eerste fase: herzieningsverklaring	17
3.2.1.1	Volheid van bevoegdheid	17
3.2.1.2	De bevoegdheid van de regering beperkt tot de lopende zaken	19
3.2.2	De tweede fase: ontbinding en verkiezingen.....	24
3.2.3	De derde fase: de constituanten	24
3.2.3.1	Herzieningsprocedure.....	24
3.2.3.2	Bevoegdheid	25
3.2.3.2.1	Ruime wijzigingsbevoegdheid van de constituanten.....	25
3.2.3.2.2	Bevoegdheidsbeperkingen van de constituanten	26
3.2.3.2.3	Lopende zaken	29
3.3	Doel van de starre herzieningsprocedure in 1831	29
4	De functie van de grondwet	33
4.1	De functie van de grondwet in 1831	33
4.2	De spanning tussen de grondwet en de maatschappelijke ontwikkelingen.....	36
4.3	Interpretatie van de grondwet	36
4.4	De maatschappelijke ontwikkelingen van 1831 tot nu	37
4.4.1	Algemeen	38
4.4.2	Concrete ontwikkelingen	38
5	Evaluatie van de herzieningsprocedure – nood aan soepelheid?	43

6	Modellen	47
6.1	Algemeen	47
6.1.1	Is het juridisch mogelijk artikel 195 Gw. te wijzigen?.....	47
6.1.2	Artikel 195 Gw. ontleed	47
6.2	Pogingen tot herziening van artikel 195 Gw.	53
6.2.1	Tegenstanders van de herziening	53
6.2.2	Voorgestelde modellen	54
6.2.2.1	De overdracht van de taak van de constituanten naar een eerste lezing	54
6.2.2.2	Nederlands model.....	57
6.2.2.3	Tussenmodel.....	59
6.2.2.4	Inspraak van de deelstaten.....	60
6.2.2.4.1	Hervorming van de Senaat tot 'een Senaat van de deelstaten'.....	61
6.2.2.4.2	Toepassing van de bijzondere meerderheden in elke taalgroep	63
6.2.2.5	Referendum	64
6.2.2.6	Een gedifferentieerde herzieningsprocedure per materie.....	67
6.2.2.6.1	Internationale en Europese verdragen	67
6.2.2.6.2	Fundamentele normen.....	69
6.2.2.7	De overgangsbepaling uit het Vlinderakkoord	70
6.2.2.8	Invoer van rechterlijk toezicht.....	74
6.2.2.8.1	Controle <i>a priori</i> door de Raad van State, afdeling wetgeving	75
6.2.2.8.2	Controle <i>a posteriori</i> door het Grondwettelijk Hof.....	76
6.2.2.9	Deconstitutionalisering	77
6.2.3	Vergelijkende analyse van de modellen.....	79
6.2.3.1	Is een wijziging van artikel 195 Gw. dringend?.....	79
6.2.3.2	Vergelijkende analyse met eigen voorgesteld model.....	80
7	Conclusie	85
8	Bibliografie	89

1 Inleiding

1. Sinds de omvorming van onze unitaire Belgische staat vanaf de jaren '70 naar een federaal systeem, is onze Belgische natie voortdurend onderworpen aan institutionele en communautaire hervormingen. Het institutioneel landschap is grondig gewijzigd en het tempo waaraan tegenwoordig aan politiek wordt gedaan is in een stroomversnelling terechtgekomen. De institutionele krachtlijnen van onze democratie en de fundamentele rechtsregels die de werking en organisatie van onze staat en zijn gezagsinstanties bepalen liggen onder meer vervat in de Belgische Grondwet. De wijziging van deze grondwettelijke regels dient te gebeuren volgens een zeer rigide procedure vervat in artikel 195 Gw. De opstellers van de grondwet hebben in 1831 voor zulke strenge procedure gekozen wegens de fundamentele aard van de grondwet zelf. Ze wilden voorkomen dat de gezagsdragers op impulsieve wijze wijzigingen aanbrachten aan de opperste en meest fundamentele norm van een natie en dat deze wijziging slechts gedragen werd door toevallige meerderheden binnen de democratisch verkozen kamers.

Om deze reden hebben de *founding fathers* gekozen voor een herzieningsprocedure die over twee legislaturen loopt. Artikel 195 Gw. luidt namelijk: "De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepalingen als zij aanwijst. Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden. Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen. Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen. In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen."

De drie takken van de federale wetgevende macht, met name de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat vormen aldus in een eerste fase de preconstituante. Ze verklaren elk apart, volgens een gewone meerderheid, welke artikelen van de grondwet voor herziening vatbaar zijn en wat de redenen daarvoor zijn. Enkel de artikelen die door de drie wetgevende takken samen worden aangehaald, worden opgelijst en als 'verklaring tot herziening van de Grondwet' in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Nadien worden de Wetgevende Kamers van rechtswege ontbonden en moeten er overeenkomstig artikel 46 *in fine*, binnen de 40 dagen verkiezingen worden gehouden. De nieuw verkozen kamers (Kamer en Senaat vormen nu samen met de Koning de 'constituante') worden binnen de twee maanden bijeengeroepen om zich, in overeenstemming met de Koning, te buigen over de door de preconstituante voorgestelde herziening van de grondwet. De constituante is in deze derde fase enkel gebonden door de materie die voorgesteld wordt in de herzieningsverklaring. Over de uiteindelijke wijziging van de bepalingen moet met een grondwettelijke meerderheid gestemd worden, d.w.z. dat minstens twee derden van de leden waaruit elke kamer bestaat aanwezig moet zijn en dat twee derden van de uitgebrachte stemmen een ja-stem moet zijn.

2. Ondanks de steeds groeiende politiek-maatschappelijke evolutie, is de tekst van artikel 195 Gw. sinds haar ontstaan ongewijzigd gebleven. Deze discrepantie tussen een starre procedure die niet gemakkelijk wijzigingen toelaat enerzijds en de steeds groeiende nood aan institutionele hervormingen en daarbij horende grondwetswijzigingen anderzijds, leidt tot politiek pragmatische praktijken die echter niet altijd even grondwettelijk te beschouwen zijn. Artikel 195 Gw. wordt namelijk in politiek uitzichtloze situaties al eens omzeild. Of dit steeds op juridische correcte wijze gebeurt, is voorwerp van discussie bij de grondwetsspecialisten.

Eén van de problemen van de starre herzieningsprocedure situeert zich bijvoorbeeld in een gebrek aan coherentie tussen de herzieningsverklaring in een eerste legislatuur en de uiteindelijk gewenste herziening in een tweede legislatuur, wanneer blijkt dat politici grondwetsbepalingen wensen te wijzigen die niet door de preconstituante in de herzieningsverklaring werden opgesomd. Een grondwetsherziening is namelijk het resultaat van een lang onderhandeld politiek akkoord. In ons Belgisch staatsbestel moet er bij deze onderhandelingen rekening gehouden worden met de belangen van zowel de Nederlandstalige als de Franstalige taalgroep, wat resulteert in het sluiten van compromissen en wederzijdse toegevingen. Om het zwaar onderhandeld politiek akkoord en de daarin voorgestelde grondwetsherziening door te voeren, blijkt de door de preconstituante opgestelde herzieningsverklaring echter niet altijd de nodige grondwetsartikelen te bevatten. Hierdoor zoeken politici hun toevlucht in impliciete wijzigingen, waarbij niet vermelde grondwetsbepalingen die in nauw verband staan met bepalingen die wel op de lijst van de herzieningsverklaring voorkomen, 'impliciet' worden gewijzigd. Deze praktijk is echter tegen de geest van artikel 195 Gw. dat een duidelijke, voorafgaande, afgebakende herzieningsverklaring vereist, wil men het betreffende grondwetsartikel later wijzigen. Daarnaast hebben politici bij de grondwetsherziening van 29 maart 2012 gebruik gemaakt van de mogelijkheid artikel 195 Gw. te wijzigen doordat het was opgenomen in de herzieningsverklaring van 7 mei 2010. Een overgangsbepaling werd ingevoerd ter verwezenlijking van het Vlinderakkoord van 2010 dankzij dewelke voorzien werd in een soepelere procedure die zowel naar voorwerp als in de tijd beperkt was: een herziening van welbepaalde artikelen kon tijdelijk plaatsvinden ter verwezenlijking van de zesde staatshervorming, binnen eenzelfde legislatuur, zonder dat deze in de vorige herzieningsverklaring dienden te worden opgenomen.

Dergelijke creatieve en tijdelijke oplossingen stoten uiteraard op heel wat kritiek vanwege zowel politici als academici. Aangezien de huidige procedure klaarblijkelijk niet aangepast is aan de maatschappelijke kenteringen binnen onze staat, wordt vanuit de rechtsleer al enkele decennia gepleit voor een definitieve herziening van de procedure uit artikel 195 Gw. Verschillende modellen werden door een aantal grondwetsspecialisten reeds naar voren gebracht ter vervanging van de bestaande procedure.

3. Het is het doel van deze bijdrage na te gaan in welke mate een herziening van de procedure uit artikel 195 Gw. wenselijk is in het licht van de wijzigende politiek-maatschappelijke omstandigheden. De centrale onderzoeksvraag wordt voorafgegaan door de volgende onderzoeksvraag, die als doel heeft een kader te scheppen: is de huidige functie van de grondwet nog steeds dezelfde als in 1831 of is ze mee geëvolueerd met het maatschappelijk kader

waarbinnen ze fungeert? Een bevestigend antwoord hierop, brengt ons dan bij mijn centrale onderzoeksvraag, die als volgt kan geformuleerd worden: beantwoordt de in de grondwet vervatte herzieningsprocedure aan de vereisten van een dergelijke geëvolueerde, moderne en soepele grondwet? Zo nee, welke rigide elementen van de huidige procedure zijn aan versoepeling toe, gezien de gewijzigde politieke en maatschappelijke omstandigheden en welke modellen, voorgesteld in de rechtsleer, komen tegenmoet aan de vereisten van een moderne grondwet?

4. Er zal dus vooreerst een kader geboden worden waarbinnen artikel 195 Gw. fungeert door een onderscheid te maken tussen de grondwet in formele zin en de grondwet in materiële zin. Enkel de materiële grondwetsbepalingen die zich in de formele grondwet bevinden zijn namelijk onderworpen aan de starre herzieningsprocedure uit deze grondwet. Dit onderscheid is relevant aangezien dit betekent dat institutionele hervormingen zich ook buiten de Belgische Grondwet kunnen afspelen, doordat staatsrechtelijke materiële grondwetsbepalingen ook in gewone en bijzondere wetten zijn opgenomen, die voorzien zijn van een eigen herzieningsprocedure.

5. Vervolgens zal in het tweede deel de gehele herzieningsprocedure uit artikel 195 Gw. overlopen worden, zoals deze geldt wanneer de grondwetgever, meer bepaald de regering, volheid van bevoegdheid heeft. Het verloop van de procedure zal tevens besproken worden wanneer de bevoegdheid van de regering beperkt is tot de lopende zaken. Deze situatie doet zich met name voor wanneer ons land zich in een zogenaamde 'regeringscrisis' bevindt. Zijn grondwetsherzieningen in deze omstandigheden mogelijk, rekening houdend met het feit dat de Kamer niet meer over haar controlemogelijkheden beschikt ten aanzien van de regering (onder meer de regering dwingen tot ontslag)? Of speelt dit controleverlies geen rol in aangelegenheden waarbij de kamers en de regering moeten samenwerken, zoals bij het opstellen van een herzieningsverklaring, en er dus voldoende controle aanwezig is?

Om de rigiditeit van de procedure te kunnen vatten, zal het tweede deel afgesloten worden met een uiteenzetting over het doel dat de grondwetgevers uit 1831 voor ogen hadden wanneer ze kozen voor dergelijke procedure.

6. Om te kunnen inschatten of onze Belgische Grondwet baat heeft bij een rigide herzieningsprocedure als deze uit artikel 195 Gw., is het essentieel de functie van de grondwet te onderzoeken. Vooreerst zal in het derde deel van deze bijdrage de functie onderzocht worden, die in 1831 aan de grondwet werd gegeven, binnen het kader van de toenmalige maatschappelijke revolutionaire omstandigheden. Nadien zal worden nagegaan of deze functie nog wel overeenkomt met het huidige doel van onze grondwet, met het oog op de huidige socio-politieke ontwikkelingen.

7. De wenselijkheid van de huidige herzieningsprocedure zal in een vierde deel aan een evaluatie onderworpen worden, waarbij de knelpunten worden toegelicht. Dit geschiedt zowel binnen de gewijzigde Belgische context als binnen een bredere Europese context. De toenemende europeanisering zorgt namelijk eveneens voor constitutionele wijzigingen binnen de lidstaten. De bespreking van deze tendens mag dus zeker niet ontbreken bij de evaluatie van de herzieningsprocedure uit artikel 195 Gw.

8. Het laatste deel buigt zich over de in de rechtsleer geboden modellen ter vervanging of ter wijziging van de huidige herzieningsprocedure. De vraag of het juridisch wel mogelijk is artikel 195 Gw. te wijzigen, zal echter eerst beantwoord worden. Nadien worden de criteria aangereikt waaraan de voorgestelde modellen mijns inziens moeten voldoen. De voornaamste modellen en wijzigingen zullen dan kritisch besproken en geëvalueerd worden, met het oog op de knelpunten die in de huidige procedure aanwezig zijn, zoals het doorlopen van twee legislaturen doorheen de procedure. Zo zal er onder andere even gegrepen worden naar het Nederlands model uit artikel 137 van de Nederlandse Grondwet en naar de mogelijkheid van het invoeren van een referendum. De aandacht zal echter vooral gaan naar het bieden van een gepaste rol van de deelstaten en de taalgroepen in de herzieningsprocedure en de invoer van een rechterlijk toezicht. Ook de tendens van de deconstitutionalisering van de grondwet wordt onderzocht en als model gepresenteerd en geëvalueerd.

In een tussenconclusie zal een vergelijkende analyse plaatsvinden die de verschillende modellen samen bespreekt en onderling vergelijkt en er hun troeven uithaalt. Aan de hand hiervan, zal een eigen voorgesteld en aangepast model aangereikt worden voor een herzieningsprocedure, dat voldoet aan de noden van de wijzigende maatschappij en aan het huidige doel van de grondwet.

9. De conclusie van deze bijdrage zal een omvattend antwoord bieden op de bovenvermelde onderzoeksvragen.

2 De aard van de Belgische Grondwet

10. Onze huidige grondwetsherzieningprocedure, zoals vervat in artikel 195 Gw., aan een kritische evaluatie onderwerpen, kan niet zonder een voldoende uiteenzetting te bieden over de aard van onze Belgische Grondwet zelf. Er dient een verklaring te worden gezocht voor de keuze van onze grondwetgevende voorvaders voor zowel vorm en inhoud van onze grondwet als voor de bijbehorende herzieningsprocedure.

Er dient vooreerst een onderscheid gemaakt te worden tussen de grondwet in formele en in materiële zin. Deze verschillende standpunten om naar de grondwet te kijken maken immers zelf een onderscheid naargelang van vorm en inhoud. In materiële zin, spreekt men over de inhoud van de grondwet. Bij het formele standpunt, wordt aangeduid hoe de grondwet vorm krijgt.¹

2.1 De formele grondwet

11. Wanneer men het over de grondwet in formele zin heeft, dan verwijst men naar een samenbundeling van geschreven grondwettelijke regels in één document, dat door zijn uitwendige en formele aspecten wordt geïdentificeerd als de geschreven grondwet.² Aangezien de grondwet als opperste norm hoger staat in de normenhiërarchie dan de gewone wetten, doordat het de fundamentele regels bevat die de basis van de staatsstructuur vormen, is de goedkeuring van de regels vervat in zulk document aan strakkere regels gebonden dan wat voor de gewone wetten geldt.³ De grondwet onderscheidt zich eveneens van andere wetgevende normen doordat het zelf de regels bevat volgens welke ze kan worden gewijzigd.⁴ Onze Belgische Grondwet is voorzien van zo'n rigide procedure door artikel 195 Gw. Het geschreven karakter vormt een essentieel kenmerk van onze eigen Belgische Grondwet doch is geen noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van een staatsrechtelijke kader of grondwettelijk systeem. In Groot-Brittannië is bijvoorbeeld geen sprake van dergelijke als grondwet te identificeren documenten. Deze staat wordt gekenmerkt door allerlei gewoonterechtelijke regels, jurisprudentieel grondwettelijk recht en andere documenten zonder grondwettelijk karakter zoals bijvoorbeeld de *Magna Carta* uit 1215 of de latere *Parliament Acts* uit 1911 en 1949. Toch is er sprake van een Brits grondwettelijk systeem, maar dan niet in de formele zin.⁵

2.2 De materiële grondwet

¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 75.

² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 40.

³ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 163; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 75.

⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 2.

⁵ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 39; J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 163.

12. In materiële zin verwijst men naar het geheel van fundamentele rechtsregels (geschreven of ongeschreven) die de werking en organisatie van een staat en zijn gezagsinstanties bepalen, hun onderlinge verhouding evenals de verhouding tussen deze gezagsinstanties en de rechtsonderhorigen en hun grondrechten.⁶ Deze materieelrechtelijke regels zijn om te beginnen terug te vinden in de formele grondwet: bijvoorbeeld de fiscale bevoegdheid van de verschillende overheden vervat in artikel 170 Gw. of artikel 142 Gw., dat het bestaan van een Grondwettelijk Hof regelt. De regels die niet van deze aard zijn maar wel in de formele grondwet staan, zijn louter formeel van aard. Artikel 189 Gw. dat zegt dat de Grondwet in het Nederlands, het Frans en het Duits gesteld is of artikel 193 Gw., dat de kleuren van de Belgische Natie en het rijkswapen (de Belgische Leeuw met kenspreuk 'Eendracht maakt macht') regelt, zijn zulke formele grondwetsbepalingen die niets te maken hebben met de werking en organisatie van de staat en zijn gezagsinstanties of met de verhouding tussen burger en staat. Daarom kan men ze niet beschouwen als materieel van aard. De tekst van de formele grondwet bestaat dus zowel uit louter formele als uit materieelrechtelijke bepalingen.⁷

13. Maar ook buiten de formele grondwet zijn er normen en beginselen van grondwettelijke aard te vinden die vallen onder het materiële grondwetsbegrip. Deze kunnen een ongeschreven grondwettelijke gewoonte uitmaken of vervat zijn in (gewone of bijzondere) wetten waarin algemeen verwoorde bepalingen uit de grondwet verdere uitwerking krijgen en die onderworpen zijn aan een eigen bijzondere wijzigingsprocedure. De artikelen 4 tot 6 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen zijn een voorbeeld van dergelijke materiële bepalingen van grondwettelijke aard die niet vervat zijn in de formele tekst van de Grondwet. Al deze regels samengenomen, vormen de materiële grondwet hetgeen duidelijk een ruimer begrip is dan de formele grondwet.

2.3 Belang van het onderscheid

14. Daar de ganse formele Grondwet gewijzigd wordt volgens de daarin voorziene procedure in artikel 195 Gw., onderscheiden de daarin vervatte materiële grondwetsbepalingen zich van de andere materiële grondwetsbepalingen in de bijzondere wetten die aan een eigen herzieningsprocedure onderworpen zijn. De procedure uit artikel 195 Gw. mag dan wel zwaar zijn wat betreft de tijdspanne waarover deze zich strekt (de procedure loopt over twee legislaturen doordat een eerste herzieningsverklaring gevolgd wordt door een automatische ontbinding van de kamers waarna de door de verkiezingen nieuw samengestelde kamers zich over deze herzieningsverklaring moeten uitspreken), maar wat betreft de bijzondere meerderheid die gehaald dient te worden, is deze uit de herzieningsprocedure bij bijzondere wetten die verwijzen naar artikel 4, laatste lid van de Grondwet, rekenkundig zwaarder. Er dient krachtens dit artikel met name een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer te zijn, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de

⁶ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 40; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 226.

⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 66.

ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.⁸ Deze bijzondere meerderheden werden bij de staatshervorming van 1970 ingevoerd om heikele kwesties met hoge communautaire gevoeligheden te regelen.⁹ Dit mechanisme werd eigenlijk in het leven geroepen ter bescherming van de Franstalige minderheden.¹⁰ Voor de herziening van de grondwet geldt deze vereiste meerderheid in elke taalgroep niet, waardoor herzieningen volgens de stemming uit artikel 195 Gw. sneller haalbaar zijn dan wanneer de materiële grondwetsbepalingen in een bijzondere wet zijn opgenomen.

15. Bijzondere meerderheidswetten staan hiërarchisch wel ondergeschikt aan de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof stelt dat artikel 142 Gw., dat haar bevoegdheid regelt, geen onderscheid maakt tussen gewone wetten en bijzondere wetten. Dit houdt in dat het Grondwettelijk Hof beide soorten wetten kan toetsen aan de grondwettelijke bevoegdheidsregels en aan artikelen 10, 11 en 24 Gw.¹¹ Artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof breidt de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof uit tot de gehele titel II van de Belgische Grondwet.¹² Dat bijzondere wetten niet mogen indruisen tegen de grondwettelijke bepalingen, is logisch daar ze hun ontstaan uit deze grondwet halen. Ze zijn een uitwerking van de in de grondwet geregelde materies zonder dewelke de tekst van de grondwet dode letter zou blijven.

16. In deze bijdrage wordt de procedure tot herziening van de grondwet in formele zin geëvalueerd. Artikel 195 Gw. bevat een strikte procedure die de wijziging regelt van de in de gecoördineerde Grondwet van België vervatte basisregels. Wanneer in deze bijdrage gesproken wordt over 'de grondwet', is dat dus in formele zin. Bij de bespreking van een eventuele versoepeling van deze starre, langdradige procedure mag men echter het bestaan van materieelrechtelijke grondwetsbepalingen in bijzondere en gewone wetten (of in de vorm van gewoonterecht) niet uit het oog verliezen. Men zou in plaats van de huidige grondwetsherzieningprocedure te versoepelen namelijk een deel van de materiële grondwetsbepalingen die een bepaalde flexibiliteit vereisen gezien de politiek-maatschappelijke wijzigingen, aan de starre formele grondwet kunnen onttrekken en deze onderwerpen aan de bijzondere meerderheid, die rekening houdt met de taalgroepen door deze bepalingen in een bijzondere meerderheidswet op te nemen. Op die manier wordt met betrekking tot deze grondwettelijke aangelegenheden toch een grote consensus gegarandeerd, die de waarborg biedt dat geen enkele institutionele hervorming kan plaatshebben zonder instemming van de twee grote volksgemeenschappen, en die de met parlamentsontbinding gepaard gaande procedure uit artikel 195 Gw. vermijdt.¹³ Deze 'deconstitutionalisering' van grondwettelijke materies is één van de modellen die door onder anderen ALEN en MUYLLE en RIMANQUE wordt voorgesteld bij de bespreking

⁸ Artikel 4 van de Belgische Grondwet; J. Van NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 57.

⁹ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1358.

¹⁰ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1358.

¹¹ Arbitragehof 7 februari 1990, nr. 8/90, *BS* 1 maart 1990, overwegingen B.2.2.-B.2.4.

¹² Artikel 142 van de Belgische Grondwet; Artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228.

van de starre grondwetsherzieningprocedure en die later in deze bijdrage verder aan bod zal komen (zie *infra*, titel 6.2.2.9, randnummer 119).¹⁴

¹⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1364.

3 De herzieningsprocedure door het Nationaal Congres

3.1 Historisch kader

17. Uit *'Discussions du Congrès National de Belgique'*, een door HUYTTENS gebundelde reconstructie van de debatten die gevoerd werden omtrent de bespreking van het door de Grondwetscommissie goedgekeurde ontwerp in het Nationaal Congres tussen 4 december 1830 en 7 februari 1831 (de dag dat de Grondwet werd afgekondigd), valt af te leiden dat er slechts kort ingegaan werd op de herzieningsprocedure.¹⁵ De tekst van titel VII van het ontwerp 'De la révision de la constitution' wordt letterlijk overgenomen, met als enkele onderstreping door M. LEBEAU dat 'de grondwet zou afgeremd of geschonden zijn, indien de mogelijkheid ontbrak een wijziging van de grondwet door te voeren, zodra de maatschappelijke opvatting zich tegen haar uitsprekt'.¹⁶ Er wordt wel uitvoerig gediscussieerd over de instelling van het Koningshuis en de afscheiding van het huis Oranje-Nassau, wat alweer wijst op de doorgedreven verzuchting van onze voorvaders een onafhankelijk België te vereeuwigen in een document met het hoogste gezag binnen de normenhiërarchie.¹⁷

18. Het is opvallend dat de huidige tekst van artikel 195 Gw. doorheen ruim 180 jaar ongewijzigd is gebleven. De bevoegdheid de grondwet te wijzigen wordt door de oorspronkelijke grondwetgevers toebedeeld aan de organen die ook de wetgevende macht uitoefenen (de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning).¹⁸ Het Nationaal Congres heeft niet gekozen voor een bevraging van de bevolking bij referendum of voor het stelsel van de Conventie, een speciale grondwetgevende ad-hocvergadering die daar specifiek voor wordt samengesteld en enkel belast wordt met die taak.¹⁹ De vrees bestond namelijk dat er conflicten kunnen rijzen tussen een dergelijke conventie en de Federale Wetgevende Kamers. Gezien ons tweekamerstelsel, blijven de kamers apart vergaderen en oefenen ze naast elkaar dezelfde rechten uit.²⁰ Naast ORBAN wijzen ook MAST en DUJARDIN op het gevaar van een grondwetsherziening door verenigde kamers, namelijk

¹⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831 (2)*, Bruxelles, Société typographique Belge, 1844, 461. In de notulen van de secretaris van de Grondwetscommissie van de inleidende besprekingen omtrent het ontwerp (de zgn. *papiers Nothomb*) wordt al helemaal met geen woord gerept over de herzieningsprocedure van de Grondwet. Deze notulen werden als geannoteerde transcriptie gepubliceerd door W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, 132 p; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 18.

¹⁶ 'S'il n'y a pas de moyen de faire des changements à la constitution, dès que l'opinion se sera prononcée contre elle, elle sera ou enfreinte, ou méprisée. L'article est adopté sans changement.' E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831 (2)*, Bruxelles, Société typographique Belge, 1844, 461; I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Brussel, H. Goemaere, 1864, 677; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 214.

¹⁷ C. BEHRENDT in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 115.

¹⁸ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 697.

¹⁹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 61; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 20.

²⁰ Ze beslissen tijdens de herzieningsprocedure onafhankelijk van elkaar over de verklaring waarin ze voor herziening vatbare artikels van de Grondwet opsommen.

het onevenwichtig aantal senatoren ten opzichte van de in meerderheid zetelende kamerleden wiens stemmen de doorslag kunnen geven.²¹ De wetgevende macht oefent aldus naast zijn gewone wetgevende activiteiten ook supplementair deze bijzondere taak inzake grondwetsherziening uit mits naleving van andere, strengere procedurele voorschriften op het vlak van aanwezigheidsquorum en het aantal vereiste ja-stemmen.²²

3.2 De procedure uit artikel 195 Gw.

19. De herziening van de grondwet wordt verspreid over drie fasen: de herzieningsverklaring door de preconstituante, de ontbinding van de kamers gevolgd door verkiezingen en de uiteindelijke herziening door de constituante. Bij het bespreken van deze drie fasen wordt een onderscheid gemaakt naargelang regering en parlement over volheid van bevoegdheid beschikken, dan wel wanneer de regering zijn bevoegdheden beperkt ziet tot de lopende zaken. Deze situatie doet zich met name voor in twee gevallen: wanneer de Koning het ontslag van de regering officieus aanvaard heeft en wanneer de Federale Wetgevende Kamers zijn ontbonden.²³ Het eerste geval doet zich voor wanneer de regering haar ontslag ofwel zelf heeft aangeboden door interne problemen ofwel ten gevolge van artikel 96 Gw. het vertrouwen van de kamers heeft verloren en tot ontslag gedwongen werd. Het tweede geval doet zich voor wanneer de Koning op grond van artikel 46 Gw. de kamers tot ontbinding heeft gedwongen, wanneer de vierjarige zittingsperiode van Kamer en Senaat zoals gesteld in artikel 65 en 70 Gw. verstreken is of wanneer de kamers van rechtswege ontbonden zijn door de instelling van de procedure van artikel 195 Gw. door de preconstituante.²⁴ De periode waarin de kamers ontbonden zijn is echter beperkt in de tijd daar artikel 46 Gw. bepaalt dat tussen de ontbinding en de bijeenroeping van de kamers maximum twee maanden mag liggen. In al deze gevallen is de controlemogelijkheid van het parlement op de handelingen van de regering namelijk ingeperkt doordat ze niet meer kan dreigen met de sancties voorzien in artikel 96 Gw., waarmee ze de regering het vertrouwen kan ontnemen en haar tot ontslag kan dwingen.²⁵ Hierdoor wordt de regering door de Koning nog slechts belast met de

²¹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 714; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 495; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 20.

²² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 61.

²³ K. MUYLLE, "Lopende zaken en verkiezingen", *Juristenkrant*, afl. 216, 27 oktober 2010, 5.

²⁴ Artikel 46 van de Belgische Grondwet stelt: 'De Koning heeft enkel het recht de Kamer van volksvertegenwoordigers te ontbinden wanneer zij, bij volstreekte meerderheid van haar leden: 1° hetzij een motie van vertrouwen in de federale Regering verwerpt en niet binnen een termijn van drie dagen, te rekenen van de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt; 2° hetzij een motie van wantrouwen tegen de federale Regering aanneemt en niet tegelijk een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt. [...] Bovendien kan de Koning bij ontslag van de federale Regering de Kamer van volksvertegenwoordigers ontbinden, nadat deze daarmee bij volstreekte meerderheid van haar leden heeft ingestemd. De ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft de ontbinding van de Senaat tot gevolg. Het ontbindingsbesluit bevat oproeping van de kiezers binnen veertig dagen en bijeenroeping van de Kamers binnen twee maanden.'

²⁵ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 4. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 854; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", *APT* 2001, 113. De Kamer moet dan bij volstreekte meerderheid van haar leden een motie van wantrouwen aannemen waarin een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning wordt voorgedragen of een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning wordt voorgedragen binnen drie dagen na het verwerpen van een motie van vertrouwen. Wanneer geen opvolger wordt aangeduid, heeft de regering ruimere beoordelingsbevoegdheid om al dan niet ontslag te nemen.

afhandeling van de lopende zaken, hetgeen gevolgen heeft voor haar bevoegdheid met betrekking tot de procedure van artikel 195 Gw.

3.2.1 De eerste fase: herzieningsverklaring

3.2.1.1 Volheid van bevoegdheid

20. Wanneer regering en parlement volheid van bevoegdheid hebben, begint de herziening van de grondwet met een afzonderlijke verklaring van de drie takken van de wetgevende macht (Koning, Kamer en Senaat), die samen de preconstituante vormen, dat er redenen zijn tot herziening van welbepaalde artikelen uit de grondwet. Elke verklaring dient een lijst te bevatten van de voor herziening vatbare artikelen of onderdelen van artikelen zonder dat daarbij enige aanwijzing over de inhoud van de beoogde wijziging vereist wordt.²⁶ Slechts wanneer de preconstituante van mening is dat een (onderdeel van een) artikel geschrapt moet worden of dat een nieuw artikel (of een onderdeel) moet worden opgenomen, duidt de preconstituante de bedoeling van de invoering of de schrapping van een bepaling in een bepaald hoofdstuk of titel aan.²⁷ Wat de bindende kracht is van deze aanwijzing, is niet geheel duidelijk en wordt niet geregeld door artikel 195 Gw. Het lijkt echter logisch dat de constituanten bij de invoering van een nieuwe bepaling in de grondwet slechts de vrijheid heeft de aangegeven materie verdere invulling te geven of een wijziging achterwege te laten.²⁸

21. De grondwetsherziening gebeurt in beginsel volgens de klassieke volledig bicamerale wetgevingsprocedure, mits afwijking op een aantal vlakken, zoals verder zal blijken.²⁹ Volgens artikel 77, eerste lid, 1° Gw. zijn Kamer en Senaat gelijkelijk bevoegd voor de verklaring tot herziening van de grondwet en de herziening van de grondwet zelf.³⁰

Voorstellen tot herziening van de grondwet kunnen zowel op parlementair initiatief voorgelegd worden aan de Kamer en de Senaat als uitgaan van de regering die naar analogie met de klassieke wetgevingsprocedure, gewoonlijk een ontwerp indient in één van beide kamers.³¹ Tegenwoordig dient de regering vaak tegelijk in de Kamer van volksvertegenwoordigers als in de Senaat een ontwerp van herzieningsverklaring in, waarover dan in beide kamers tegelijk doch onafhankelijk

²⁶ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 707; M. UYTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 34.

²⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 71; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78.

²⁸ D. RENDERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 59; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 54.

²⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 39.

³⁰ Artikel 77, eerste lid, 1° Gw.

³¹ Artikel 30, 2°, Reglement van de Belgische Senaat,

http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=14160&LANG=nl; E. BREMS, J. VAN NIEUWENHOVE en L. DE GEYTER, *Grondwet en EVRM: Wetgeving staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 360; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 103.

beraadslaagd en gestemd wordt om te komen tot een eigen verklaring tot grondwetsherziening.³² Dit wijkt af van de klassieke wetgevingsprocedure waarbij een wetsontwerp in één van de kamers wordt ingediend om nadien overgezonden te worden tussen de kamers.

Eveneens in afwijking van de klassieke wetgevingsprocedure en artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, dient het door de regering ingediende voorontwerp niet ter advies naar de Raad van State, afdeling wetgeving te worden overgezonden.³³ Zoals later in het evaluatief gedeelte zal blijken, is de invoer van deze vereiste in deze fase van de herzieningsprocedure zeker het overwegen waard.

22. De verklaringen worden in Kamer en Senaat door een daartoe opgerichte commissie behandeld. Krachtens artikel 120, 1° van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, worden de verklaringen in de Kamer ter behandeling verzonden naar de vaste commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen.³⁴

Krachtens artikel 30 van het Reglement van de Belgische Senaat wordt elk voorstel tot herziening van de Grondwet verwezen naar de commissie die bevoegd is voor de institutionele aangelegenheden, zonder dat de Senaat het vooraf in overweging neemt.³⁵

23. Over elk artikel wordt in de plenaire vergadering van elke kamer bij gewone meerderheid gestemd: de meerderheid van de leden moet aanwezig zijn en de meerderheid van de uitgebrachte stemmen moet een ja-stem zijn.³⁶ Gelet op de tekst van de Grondwet, is een globale herziening van deze grondwet niet mogelijk: "De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst."³⁷

³² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 61; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 24.

³³ Advies van de Raad van State van 14 november 1979, *Parl.St.* Senaat, BZ 1979, 261/2, 279-281 bevestigt door het advies van 2 mei 2012, *Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1560/2, 2-3. 'Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State iste dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.' J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 739-740; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 40; A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 288. 'Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State iste dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.'

³⁴ Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_NL_07_2010.pdf.

³⁵ Reglement van de Belgische Senaat, http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=14160&LANG=nl.

³⁶ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 705; J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 165; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78.

³⁷ Artikel 195, eerste lid Gw.; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 706; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 496; A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 287.

24. Ook de Koning stelt een gelijkaardige herzieningsverklaring op, die meeondertekend moet worden door één of meerdere ministers.³⁸ De doorsnede van die drie verklaringen vormt de uiteindelijke herzieningsverklaring: enkel de artikelen die tegelijk door de drie wetgevende takken afzonderlijk worden gestemd en in hun verklaring voorkomen, komen in een latere fase voor herziening in aanmerking.³⁹

3.2.1.2 De bevoegdheid van de regering beperkt tot de lopende zaken

25. In een aantal gevallen wordt de bevoegdheid van de regering echter beperkt tot de 'lopende zaken'. De gevallen die aanleiding geven tot deze inperking werden reeds uiteengezet (zie *supra*, randnummer 19). Relevant voor de procedure van artikel 195 Gw. is echter de situatie waarin de regering zelf ontslagnemend is, in en buiten de gevallen van artikel 96 Gw. De vraag die hierbij gesteld kan worden is namelijk of de procedure van artikel 195 Gw. nog wel geïnitieerd kan worden, gezien haar beperkte bevoegdheid. In de gevallen waarbij de kamers zelf al ontbonden werden (van rechtswege ten gevolge van de herzieningsverklaring krachtens artikel 195 Gw., door de Koning krachtens artikel 46 Gw. dan wel door het verstrijken van de in artikel 65 en 70 Gw. voorziene zittingsperiode van vier jaar) is het opstellen van een herzieningsverklaring door deze kamers vanzelfsprekend een onmogelijkheid aangezien het parlement door zijn ontbinding ophoudt te bestaan.⁴⁰

26. De regering kan in principe geen ontwerp van herzieningsverklaring indienen en daarmee de herziening inzetten wanneer deze ontslagnemend is en dus niet meer beschikt over al haar bevoegdheden. Het evenwicht dat in normale omstandigheden tussen wetgevende en uitvoerende macht geldt en dat onder andere in stand gehouden wordt door het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid vervat in de artikelen 88 en 101 Gw., is nu wegge gevallen.⁴¹ Dit houdt in dat de Kamer niet meer over de controlemiddelen beschikt waardoor ze de regering ter verantwoording kan roepen, het regeringsbeleid kan afkeuren en de regering kan sanctioneren door haar op grond van artikel 96 Gw. het vertrouwen te ontnemen en tot ontslag te dwingen.⁴² De sanctie te dreigen met ontslag als controlemiddel valt weg indien de regering zelf ontslag heeft genomen omwille van interne problemen of wanneer ze reeds tot ontslag werd gedwongen omdat ze niet langer over het

³⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 70.

³⁹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78; E. BREMS, J. VAN NIEUWENHOVE en L. DE GEYTER, *Grondwet en EVRM: Wetgeving staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 360.

⁴⁰ DELPÉRIÉ in het verslag Landuyt, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1.

⁴¹ Artikel 88 Gw. stelt: 'De persoon des Koning is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk.' Artikel 101, eerste lid Gw. stelt: 'De ministers zijn verantwoordelijk tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers.' RvS 9 juli 1975, nr. 17.12, Berckx; W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 236.

⁴² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 854; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 4; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", *APT* 2001, 113. De Kamer moet dan bij volstreekte meerderheid van haar leden een motie van wantrouwen aannemen waarin een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning wordt voorgedragen of een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning wordt voorgedragen binnen drie dagen na het verwerpen van een motie van vertrouwen. Wanneer geen opvolger wordt aangeduid, heeft de regering ruimere beoordelingsbevoegdheid om al dan niet ontslag te nemen. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 854; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", *APT* 2001, 113.

vertrouwen van het parlement beschikte.⁴³ Het ontslag van de regering wordt echter pas formeel aanvaard door de Koning bij Koninklijk Besluit wanneer de nieuwe regering wordt benoemd omwille van het principe dat 'de Koning onbekwaam is om alleen te handelen' en dus steeds zijn bevoegdheden samen met de regering moet uitoefenen.⁴⁴ Het ontslag wordt intussen officieus aanvaard door de Koning en de oude regering, die tijdens deze tussenperiode 'ontslagnemend' is, wordt opgedragen te zorgen voor de lopende zaken.⁴⁵ De grondslag hiervoor is krachtens de Raad van State en een deel van de rechtsleer de grondwettelijke gewoonte die juridisch afdwingbaar is daar de Raad van State beslissingen kan vernietigen die vallen buiten de lopende zaken.⁴⁶ Andere auteurs beweren echter dat het om een algemeen rechtsbeginsel gaat dat berust op grondwettelijke principes en beginselen zoals het beginsel van parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en het continuïteitsbeginsel anderzijds.⁴⁷ Algemene rechtsbeginselen vergen een afweging waardoor steeds met de context en de concrete omstandigheden rekening moet gehouden worden.⁴⁸ Deze grondslag geniet daarom de voorkeur omdat het begrip lopende zaken op die manier met een grotere elasticiteit ingevuld kan worden.⁴⁹

27. Bepalen wat tot de lopende zaken behoort, vergt zoals zojuist gesteld, een evenwichtsoefening tussen het vertrouwensbeginsel (het vertrouwen van het parlement in de regering dat ook tot uiting komt in het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle) en het continuïteitsbeginsel.⁵⁰ Dit laatste beginsel zorgt ervoor dat de ontslagnemende regering nog enige bevoegdheid heeft, het andere beginsel perkt deze bevoegdheid in.⁵¹ Traditioneel gaat men uit van drie categorieën van lopende zaken, die in de praktijk echter niet altijd even gemakkelijk af te bakenen zijn.⁵² Afhankelijk van de politieke draagwijdte van de beslissing, gelden er strengere voorwaarden.⁵³ Vooreerst is de regering bevoegd om daden van dagelijks bestuur te stellen. Volgens de Raad van State gaat het om de afhandeling van regelmatig toevloeiende zaken die de gewone uitvoering of toepassing van de wet

⁴³ A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 223.

⁴⁴ Artikel 88 Gw. stelt: 'Geen akte van de Koning kan gevolg hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt.' Artikel 106 Gw. stelt: 'Geen akte van de Koning kan gevolg hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt.' A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 226; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 781.

⁴⁵ W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 236; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 97.

⁴⁶ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 4; RvS 22 oktober 1974, nr. 16.682, Vergucht; RvS 15 maart 1978, nr. 18.848, N.C.M.V.; W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 236; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", *APT* 2001, 113; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 96; Van Orshoven in het verslag Landuyt, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1.

⁴⁷ P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 96; W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 237.

⁴⁸ W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 237.

⁴⁹ W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 237.

⁵⁰ P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 99.

⁵¹ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 4.

⁵² J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 5; W. VANDENBRUWAENE, "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, nr. 3, 237.

⁵³ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 4; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", *APT* 2001, 116.

behelst in overeenstemming met de gevestigde uitlegging van die wet.⁵⁴ Daarnaast kan de regering beslissingen nemen die niet alledaags zijn en ook geen algemeen politiek belang hebben voor zover de beslissingsprocedure vóór de periode van lopende zaken is gestart, de procedure niet overhaast wordt gevoerd en de eindbeslissing geen belangrijke en nieuwe beleidskeuze inhoudt.⁵⁵ Een laatste categorie zijn de zaken die zodanig dringend zijn dat ze geen uitstel dulden zonder het gevaar de fundamentele belangen van de Staat of de essentiële belangen van bepaalde categorieën van personen ernstig te schaden.⁵⁶ Om te beoordelen of een bepaalde handeling door de regering gesteld tot de lopende zaken behoort, is het niet zozeer van belang binnen welke van deze categorieën de handeling precies valt. Een combinatie van de verschillende categorieën is namelijk ook mogelijk.⁵⁷

28. Volgens het advies dat in 1974 door een college van juristen aan formateur Tindemans werd uitgebracht, overschrijdt het indienen van een ontwerp van herzieningsverklaring door de regering de grenzen van de lopende zaken.⁵⁸ Het is geen handeling van dagelijks bestuur maar een handeling van algemeen politiek belang en valt om die reden dus niet onder de lopende zaken. Ook ALEN stelde in 1979 dat zulks buiten het begrip van de lopende zaken valt.⁵⁹ Er kan eventueel geargumenteed worden dat het aannemen van de herzieningsverklaring dermate hoogdringend is dat de fundamentele belangen van het land in het gedrang kunnen komen en dat het daarom wel onder de lopende zaken kan vallen, doch dergelijke hoogdringendheid valt niet in overeenstemming te brengen met de totale duur van de herzieningsprocedure die redelijk uitgestrekt is.⁶⁰

Het is om dezelfde redenen dat een ontslagnemende regering belast met de lopende zaken geen verklaring van de Koning mee kan ondertekenen, zelfs wanneer de twee andere takken van de wetgevende macht reeds ervoor een herzieningsverklaring hebben aangenomen.⁶¹

Er is echter één situatie waarin het indienen van een ontwerp van herzieningsverklaring door de ontslagnemende regering bij de kamers of het meeondertekenen van de verklaring van de Koning tot de lopende zaken gerekend wordt, namelijk wanneer de kamers op dat moment grondwetgevend zijn en wanneer de regering resp. de Koning zich beperkt tot het overnemen van de herzieningsverklaring die aan het einde van de vorige legislatuur werd aangenomen, met

⁵⁴ RvS 9 juli 1975, nr. 17.12, Berckx.

⁵⁵ P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 102; J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 196.

⁵⁶ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 5; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 102.

⁵⁷ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 6.

⁵⁸ J. DE MEYER, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, M. SOMERHAUSEN en P. WIGNY, advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans, opgenomen in A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232.

⁵⁹ A. ALEN, "De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 291.

⁶⁰ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 25; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 103.

⁶¹ A. ALEN, "De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 291; J. DE MEYER, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, M. SOMERHAUSEN en P. WIGNY, advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans, opgenomen in A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232.

weglating van die bepalingen die reeds werden herzien.⁶² De regering beoogt in dit geval namelijk gewoon de voortzetting van de huidige grondwetgevende bevoegdheid in de volgende zittingsperiode.⁶³ De herzieningsverklaring moet wel identiek worden overgenomen en er mogen geen andere bepalingen worden toegevoegd.

29. Men heeft lange tijd gesteld dat het initiatiefrecht van het parlement om een herzieningsprocedure op te starten aan banden wordt gelegd doordat de regering ontslagnemend is. Men zou namelijk kunnen argumenteren dat een herzieningsverklaring er pas kan doorkomen als de drie takken van de wetgevende macht (de kamers en de Koning en zijn ministers) op volwaardige wijze hun bevoegdheden kunnen uitoefenen.⁶⁴ Zoals hierboven reeds gesteld, kan de Koning samen met zijn ministers geen herzieningsverklaring van de kamers ondertekenen wanneer de regering demissionair is.⁶⁵ Hiervan is men na periodes van lange regeringscrissen echter afgestapt. De Kamer besloot in 1993 vier grondwetsspecialisten te raadplegen over de terughoudendheid van de kamers tijdens een regeringscrisis waarbij de bevoegdheden van de regering ingeperkt worden.⁶⁶ Het advies luidde in die zin dat nergens in de grondwet enige terughoudendheid vereist wordt vanwege het parlement in de periode dat de regering zich tot de lopende zaken dient te beperken. Ze stellen dat 'de theorie van de lopende zaken zich ertoe strekt de parlementaire prerogatieven te vrijwaren, eerder dan ze te beperken'.⁶⁷ De kamers kunnen dus wel degelijk voorstellen van herzieningsverklaringen van de grondwet indienen, behandelen en aannemen terwijl de regering ontslagnemend is, maar deze regering kan vanwege de theorie van de lopende zaken echter geen dergelijk initiatief nemen noch een nieuwe verklaring ondertekenen. Wanneer de voorstellen van verklaringen van de kamers dus nieuwe bepalingen bevatten, stuit men tegen een muur daar de verklaring van de Koning, zoals boven reeds vermeld, volgens de theorie van de lopende zaken enkel de in de vorige legislatuur aangenomen herzieningsverklaring

⁶² M. VAN DER HULST, "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 210; J. DE MEYER, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, M. SOMERHAUSEN en P. WIGNY, advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans, opgenomen in A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 228, 232.

⁶³ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 25; J. DE MEYER, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, M. SOMERHAUSEN en P. WIGNY, advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans, opgenomen in A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232; M. VAN DER HULST, "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 210; K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 421.

⁶⁴ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 13; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 102.

⁶⁵ A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 291; J. DE MEYER, W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, M. SOMERHAUSEN en P. WIGNY, advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans, opgenomen in A.M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232.

⁶⁶ F. DELPÉRIÉ, H. VAN IMPE, P. VAN ORSHOVEN en M. UYTENDAELE in het verslag Landuyt, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1; M. VAN DER HULST, "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 210; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 13.

⁶⁷ F. DELPÉRIÉ, H. VAN IMPE, P. VAN ORSHOVEN en M. UYTENDAELE in het verslag-LANDUYT, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 26; M. VAN DER HULST, "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 210.

mag overnemen wanneer de kamers reeds grondwetgevend zijn, zonder enige wijziging aan te brengen.⁶⁸

30. Tegenwoordig gaat men echter nog een stapje verder. De hele theorie van de beperking van de bevoegdheden van een ontslagnemende regering tot de lopende zaken, is ter compensatie van de afgezwakte parlementaire controle ten aanzien van de handelingen die de regering stelt. Wat betreft het opstellen van een herzieningsverklaring, is deze controle door Kamer en Senaat echter al inherent aanwezig in de procedure zelf daar de uiteindelijke verklaring de doorsnede vormt van de drie afzonderlijk opgestelde teksten van Kamer, Senaat en de Koning.⁶⁹ Er kan met andere woorden geen verklaring tot herziening van de grondwet tot stand komen die ingaat tegen de wil van de meerderheid in Kamer en Senaat.⁷⁰ De beperking van de bevoegdheden van de ontslagnemende regering tot de lopende zaken ter bescherming van het parlement is dus niet noodzakelijk wanneer de ontslagnemende regering samen met Kamer en Senaat een verklaring tot herziening van de grondwet tekent zodat tijdens de volgende legislatuur de grondwet kan herzien worden.⁷¹ De inperking van de bevoegdheden is namelijk geen doel op zich maar beoogt de bescherming van de parlementaire voorrechten.⁷² De ontslagnemende regering kan zich dus bij het opstellen van zijn verklaring beroepen op de herzieningsverklaring van de kamers om zo tot een identieke verklaring te komen, ook al overschrijdt ze daarmee in theorie de voorwaarden van de theorie van de lopende zaken, daar hiermee een handeling gesteld wordt van algemeen politiek belang die niet alledaags is.⁷³ Deze theorie is, zoals reeds uiteengezet, overbodig.

31. Deze recente rechtsleer is een positieve evolutie in de theorie der lopende zaken. Zolang de waarborgen van deze theorie behouden blijven, met name de bescherming van het parlement dat beroofd werd van haar sanctiemogelijkheden ten opzichte van de regering, komt een ruime interpretatie van de bevoegdheden van een ontslagnemende regering ten goede aan het continuïteitsbeginsel. Men kan voortaan dus stellen dat de bevoegdheid van een ontslagnemende regering belast met de lopende zaken, niet beperkt is tot het louter kopiëren van de vorige herzieningsverklaring, maar dat deze regering zelfs een ontwerp voor verklaring kan indienen in de kamers, die dan als basis wordt genomen voor verdere bespreking in deze kamers.⁷⁴

⁶⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 26.

⁶⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 234.

⁷⁰ P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 103; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 17.

⁷¹ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 17; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 103; K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 421.

⁷² J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 12.

⁷³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 73.

⁷⁴ M. VAN DER HULST, "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 210; K. MUYLLE, "Lopende zaken en verkiezingen", *Juristenkrant*, afl. 216, 27 oktober 2010, 5.

3.2.2 De tweede fase: ontbinding en verkiezingen

32. Nadat de verklaring tot herziening van de Grondwet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, zijn beide Kamers door deze handeling van rechtswege ontbonden. In overeenstemming met artikel 46, laatste lid Gw. dient de Koning de kiezers binnen de veertig dagen op te roepen en de nieuw verkozen Kamers binnen de twee maanden bijeen te roepen.⁷⁵

3.2.3 De derde fase: de constituanten

3.2.3.1 Herzieningsprocedure

33. In de laatste onderhandelingsfase wordt, in tegenstelling tot de eerste fase, de klassieke wetgevingsprocedure gevolgd: het initiatief kan uitgaan van de regering, doorgaans in uitvoering van een politiek akkoord of van leden van één van beide kamers.⁷⁶

Kamer en Senaat komen tot een beslissing door de overzending tussen beide Kamers tot een gelijkkluidende tekst wordt aangenomen. Deze tekst dient vervolgens door de Koning als derde tak van de wetgevende macht bekrachtigd en als hoofd van de uitvoerende macht afgekondigd te worden, gevolgd door de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.⁷⁷

Toch geldt ook hier de verplichting niet uit artikel 2 RvS-wet om advies in te winnen bij de afdeling wetgeving van de Raad van State daar deze bevoegdheid zich niet uitstrekt tot grondwetsherzieningen.⁷⁸ De gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelden niet uitdrukkelijk deze mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel of ontwerp tot herziening van de grondwet waardoor afgeleid kan worden dat de Raad van State niet bevoegd is.

34. Over de uiteindelijke wijziging van de bepalingen moet met een grondwettelijke meerderheid gestemd worden, d.w.z. dat minstens twee derden van de leden waaruit elke kamer bestaat aanwezig moet zijn en dat twee derden van de uitgebrachte stemmen een ja-stem moet zijn. Onthoudingen worden enkel meegerekend om het aanwezigheidsaantal te bepalen en niet om de tweederde meerderheid van het aantal ja-stemmen te berekenen. Deze wordt berekend op het

⁷⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 231.

⁷⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 422.

⁷⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79.

⁷⁸ Advies van de Raad van State van 14 november 1979, *Parl.St.* Senaat, BZ 1979, 261/2, 279-281 bevestigd door het advies van 2 mei 2012, *Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1560/2, 2-3. 'Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State is te dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.' J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 739-740; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 40; A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 288. 'Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State iste dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.'

aantal uitgebrachte ja- en nee-stemmen.⁷⁹ Dit is thans niet in overeenstemming met de letter van artikel 195 Gw. dat stelt dat een verandering alleen dan is aangenomen indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen. Dit houdt in dat de onthoudingen wel degelijk worden meegerekend bij het optellen van de tweederde meerderheid aan ja-stemmen daar deze onthoudingen samen met de nee-stemmen behoren tot de categorie van stemmen die 'geen ja-stem' zijn en dus niet bijdragen tot het verkrijgen van de twee derden van de stemmen in de zin van artikel 195 Gw.⁸⁰ Gezien het belang van de grondwetsherziening, had men voor 1968 de overtuiging dat men bij het berekenen van de tweederde meerderheid aan ja-stemmen rekening diende te houden met alle stemmen van de aanwezigen en niet enkel met de uitgebrachte stemmen.⁸¹ Omdat de regeringspartijen tijdens de legislatuur van 1968-1971 echter niet over de tweederde meerderheid van artikel 195 Gw. beschikten en voor de herziening van de grondwet dus aangewezen waren op de passieve steun van de oppositie, met name door hun onthouding, bedacht de regering een kunstgreep en werden de reglementen van de kamers met betrekking tot de stemmingen in grondwettelijke aangelegenheden gewijzigd in dezelfde zin als de stemmingen bij gewone wetten.⁸² Artikel 53, eerste lid Gw. stelt namelijk voor deze gewone wetten: "Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen." Wie zich hier onthoudt, brengt helemaal geen stem uit waardoor onthoudingen hier niet meetellen bij de berekening van de te behalen meerderheid.⁸³ Dit soepeler systeem van onthoudingen werd in artikel 60, lid 2 in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers ingevoerd dat stelt: "De onthoudingen worden bij het aantal aanwezige leden medegeteld, doch worden niet medegerekend om de volstrekte meerderheid en de bijzondere meerderheden van de uitgebrachte stemmen waarin de Grondwet of de wet voorziet vast te stellen." Gezien deze constitutionele praktijk, zou artikel 195 laatste lid Gw. beter aangepast worden en vervangen worden door: "een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de *uitgebrachte* stemmen heeft verkregen."

3.2.3.2 Bevoegdheid

3.2.3.2.1 Ruime wijzigingsbevoegdheid van de constituant

35. De nieuw verkozen kamers vormen samen met de Koning de constituant. Deze grondwetgevende macht dient zich te buigen over de door de preconstituant opgesomde te herziene grondwetsartikelen en is hierbij allerminst verplicht enige wijziging door te voeren.⁸⁴ Wanneer de constituant toch tot een grondwetsherziening overgaat, zijn de kamers niet inhoudelijk gebonden door eventuele overwegingen van de preconstituant of diens parlementaire

⁷⁹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 715; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 75; F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 29.

⁸⁰ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1351.

⁸¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 75.

⁸² M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 75; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352.

⁸³ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352.

⁸⁴ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 709.

voorbereidingen bij het opstellen van de herzieningsverklaring.⁸⁵ Destituante is slechts gebonden door de tekst van de herzieningsverklaring wat de materie betreft die zij kan regelen.⁸⁶ Dit biedt een ruim kader waarbinnen wijzigingen kunnen doorgevoerd worden.

3.2.3.2.2 Bevoegdheidsbeperkingen van de destituante

- *Algemene beperkingen*

36. Op de vrijheid niet gebonden te zijn door enige inhoudelijke overweging van de preconstituante bestaan twee uitzonderingen: wanneer de preconstituante de opheffing van een artikel heeft vooropgesteld, kan de destituante niet anders dan beslissen tot opheffing of behoud van het artikel en niet tot een inhoudelijke wijziging.⁸⁷ Daarnaast, wanneer de preconstituante de invoering van een nieuw artikel of een deel ervan vooropstelt, dient het onderwerp ervan in de verklaring te worden omschreven. De destituante is gebonden door deze materie van de nieuwe bepaling, indien het beslist de nieuwe bepaling in de grondwet op te nemen.⁸⁸ De toelichting van de materie door de preconstituante mag niet zodanig gepreciseerd zijn dat ze niet voldoende keuzevrijheid laat wat de inhoudelijke uitwerking van de nieuwe grondwetsbepaling betreft.⁸⁹ Deze uitwerking ligt namelijk volledig in handen van de destituante.

37. Een andere beperking van de bevoegdheid van de destituante om grondwetswijzigingen door te voeren ligt in de opsomming door de preconstituante van de voor herziening vatbare artikelen. Enkel deze aangehaalde artikelen mogen door de destituante overwogen worden al dient dit genuanceerd te worden door het principe van de impliciete wijzigingen. Met deze techniek worden ook andere niet-aangehaalde artikelen in hun betekenis of draagwijdte gewijzigd door de herziening van daarmee samenhangende grondwetsbepalingen.⁹⁰ Deze techniek wordt mijns inziens onterecht gerechtvaardigd door te verwijzen naar de bedoeling van de preconstituante in haar herzieningsverklaring, veeleer dan naar de loutere opsomming van te wijzigen artikelen.⁹¹ Vanuit strikt juridisch oogpunt blijft de impliciete wijziging namelijk indruisen tegen artikel 195 Gw. dat een duidelijke procedure voorschrijft.⁹² In de Belgische rechtsleer zijn er dus zowel

⁸⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79.

⁸⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 233.

⁸⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 233; J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 167; M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 65; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79.

⁸⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 233; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1351.

⁸⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Myn en Breesch, losbl., 54.

⁹⁰ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 67; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 80; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Myn en Breesch, losbl., 61.

⁹¹ A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE, *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2011, 75.

⁹² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 68; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 225.

voorstanders als tegenstanders van de techniek van impliciete wijziging, die vooral gebruikt wordt in het kader van de realisatie van globale politieke akkoorden over de staatshervorming.⁹³

Op internationaal niveau wordt de impliciete wijziging van grondwetsbepalingen alleszins afgewezen. De Commissie van Venetië, een adviesorgaan van de Raad van Europa dat zich onder andere bezig houdt met het verlenen van constitutioneel advies aan de lidstaten, hecht in haar advies van 2012, na een klacht van de Belgische oppositie over de invoer van een overgangsbepaling in artikel 195 Gw. (zie *infra*, randnummer 110), veel belang aan de transparantie van grondwetsherzieningsprocedures ter waarborging van de rechtszekerheid naar de burger toe.⁹⁴ De onderdanen van een staat moeten volgens de Commissie de juridische procedures kunnen volgen en begrijpen. De procedure uit artikel 195 Gw. moet dus op expliciete wijze gebeuren waardoor impliciete herzieningen uiteraard uit den boze zijn.⁹⁵ Hoewel de rapporten en adviezen van de Commissie van Venetië geen juridisch dwingende of bindende kracht hebben, zullen ze in dit werk toch meermaals aan bod komen. Door hun internationaal karakter, kan aan deze documenten toch een bepaalde waarde gehecht worden.

Alleszins acht het Grondwettelijk Hof zich niet bevoegd om na te gaan of een grondwetsartikel wel in overeenstemming met de procedure uit artikel 195 Gw. is aangenomen.⁹⁶ Het Grondwettelijk Hof is krachtens artikel 142 Gw. namelijk enkel bevoegd om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan bepaalde delen van de Grondwet en niet de grondwetsartikels onderling.

38. Een laatste inperking van de bevoegdheid van de constituanten situeert zich in het tijdsgebied waarbinnen het grondwetgevende macht heeft. De termijn waarbinnen de constituanten bevoegd blijft, is beperkt tot haar zittingsperiode wat krachtens artikel 65 en 70 Gw. vier jaar is.⁹⁷ Indien de herziening niet voltooid is op het ogenblik van de ontbinding van de grondwetgevende kamers, kunnen de nieuw verkozen kamers slechts een herziening voortzetten wanneer de vorige kamers een nieuwe herzieningsverklaring hebben opgesteld, vóór hun ontbinding.⁹⁸

⁹³ Volgens onder andere Wigny mag de herziening van een voor herziening aangewezen bepaling de draagwijdte van andere bepalingen die niet in de herzieningsverklaring zijn aangeduid, niet veranderen. A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 287; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 55; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352.

⁹⁴ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 11.

⁹⁵ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 11.

⁹⁶ GwH 9 februari 1994, nr. 16/94. 'Noch artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling verlenen aan het Hof de bevoegdheid om na te gaan of een grondwetsartikel al dan niet is aangenomen met inachtneming van de voorwaarden bepaald bij artikel 131 van de Grondwet of om uitspraak te doen over een beroep tot vernietiging van een grondwetsartikel'; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 82.

⁹⁷ Artikel 65 Gw.: 'De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden gekozen voor vier jaar. De Kamer wordt om de vier jaar vernieuwd.' Artikel 70 Gw.: 'De senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 1° en 2°, worden gekozen voor vier jaar. De senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7°, worden aangewezen voor vier jaar. De Senaat wordt om de vier jaar geheel vernieuwd.'

⁹⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 233; M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 65; A. ALEN, "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 291.

Daarnaast is destituante in tijd ook beperkt in die zin dat het een parlementaire praktijk is dat ze slechts eenmalige bevoegdheid heeft gedurende één zittingsperiode. Dit houdt in dat ze een reeds doorgevoerde wijziging niet tijdens dezelfde legislatuur opnieuw kan onderzoeken en zo nodig wijzigen of opheffen. De distituante kan dus niet op haar beslissing terugkomen omtrent dezelfde materie. Deze regel kan echter niet voldoende afgeleid worden uit artikel 195 Gw. waardoor er heel wat kritiek komt vanuit de rechtsleer. Onder anderen VAN NIEUWENHOVE stelde in 1998 dat een herziening van een grondwetsbepaling wel degelijk gedurende dezelfde zittingsperiode moet kunnen onderzocht en desgevallend gewijzigd of opgeheven worden, daar de bevoegdheid van de distituante zich over de hele zittingsperiode uitstrekt.⁹⁹ De bevoegdheid een bepaald artikel te herzien gaat dan ook niet verloren door een eerste wijziging van dat artikel. De hele procedure zal met de nodige aanwezigheids- en stemvereisten wel moeten doorlopen worden. Ook UYTENDAELE is van mening dat een reeds gewijzigde bepaling herzien kan worden door dezelfde distituante zolang voldaan wordt aan de bijzondere stem- en aanwezigheidsmeerderheden van artikel 195 Gw.¹⁰⁰

- *Specifieke beperkingen*

39. Er zijn een aantal omstandigheden waarbij het tijdelijk onmogelijk is grondwetsbepalingen te herzien. Deze omstandigheden moeten restrictief worden uitgelegd om misbruiken te voorkomen, daar het om een uitzonderingsregeling gaat.¹⁰¹ Twee van deze omstandigheden zijn voorzien in de Grondwet onder dezelfde titel als de procedure uit artikel 195 Gw., meer bepaald de artikelen 196 – 197 Gw.¹⁰²

- i) Artikel 197 Gw. stelt dat tijdens een regentschap geen verandering in de Grondwet mag aangebracht worden wat betreft de grondwettelijke macht van de Koning en zijn statuut, de troonopvolging en het regentschap. Deze bepaling werd ingevoerd ter waarborging van de positie van de Koning uit vrees dat van het regentschap misbruik zou worden gemaakt om het evenwicht tussen de machten te verstoren. Dit artikel dateert van 1831 maar werd in 1984 gewijzigd van een algeheel verbod naar een verbod op de herziening van specifieke grondwetsbepalingen tijdens een regentschap.¹⁰³
- ii) Artikel 196 Gw. stelt: "Er mag geen herziening van de Grondwet worden ingezet of voortgezet in oorlogstijd of wanneer de Kamers verhinderd zijn vrij bijeen te komen op het federale grondgebied."

⁹⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 60.

¹⁰⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 77.

¹⁰¹ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 48.

¹⁰² Titel VIII 'De herziening van de Grondwet'.

¹⁰³ BS 10 augustus 1984; K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 425; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 79; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 82.

Dit artikel werd als het vroegere artikel 131bis bij grondwetsherziening van 15 januari 1968 ingevoegd.¹⁰⁴ In het licht van de voorbije twee wereldoorlogen wilde de grondwetgever hiermee verhinderen dat de grondwet zou gewijzigd worden onder druk van oorlogsomstandigheden of tijdens de bezetting van het grondgebied.¹⁰⁵

3.2.3.2.3 Lopende zaken

40. Ook in de derde fase van de herzieningsprocedure moet men rekening houden met de situatie waarin de regering ontslagnemend is en dus niet over al haar bevoegdheden beschikt. De vraag is hier of de regering in dit geval nog wel het initiatief kan nemen om over te gaan tot de eigenlijke herziening van de grondwet en of deze de uiteindelijke herziening, aangenomen door de kamers bij het volgen van de gewone wetgevingsprocedure, kan bekrachtigen en afkondigen.¹⁰⁶

De redenering van de eerste fase kan doorgetrokken worden. Aangezien de uiteindelijke wijziging slechts doorgevoerd wordt nadat de wijzigingstekst over en weer werd gezonden tussen Kamer en Senaat en daar gestemd werd met een bijzondere meerderheid en de rol van de Koning als derde tak van de wetgevende macht beperkt is tot de bekrachtiging van deze tekst en als hoofd van de uitvoerende macht tot de afkondiging van deze tekst, is er geen nood aan compensatie wegens het wegvallen van controle door het parlement, daar er in de procedure zelf reeds voldoende controle aanwezig is dankzij de medewerking van de kamers. De argumentatie uit titel 3.2.1.2 kan volledig overgenomen worden (zie *supra*, randnummer 25 e.v.). De regering kan dus zowel het initiatief nemen om de herzieningsverklaring in de nieuw samengestelde kamers te laten stemmen, als deze uiteindelijk aangenomen tekst afkondigen en bekrachtigen aangezien de uiteindelijke beslissing toch bij de kamers ligt.¹⁰⁷

3.3 Doel van de starre herzieningsprocedure in 1831

41. Dat het Nationaal Congres bij een starre, formele grondwet gekozen heeft de in de Nederlandse Fundamentele Wet reeds voorziene strenge herzieningsprocedure over te nemen en daarbij de automatische ontbinding van de kamers heeft gevoegd, heeft verschillende redenen.¹⁰⁸ Daar er in 1831 slechts vluchtig over de keuze van deze herzieningsprocedure gegaan werd en er geen enkel debat plaatsvond, is het misschien correcter te spreken over een *ratio legis a posteriori*.¹⁰⁹ Talrijke juristen hebben getracht aan de hand van de historische omstandigheden de

¹⁰⁴ Grondwetsherziening van 15 januari 1968, *BS* 17 februari 1968; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 79; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 80.

¹⁰⁵ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 425.

¹⁰⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 422; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 79.

¹⁰⁷ P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 105; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 14.

¹⁰⁸ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352; J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 99-105; C. BEHRENDT in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 114.

¹⁰⁹ C. BEHRENDT in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 115.

ratio achter de keuze van de oorspronkelijke grondwetgever voor de herzieningsprocedure te achterhalen.

42. De raadpleging van het kiezerskorps bij de wijziging van een fundamenteel document als de grondwet was voor de opstellers van de grondwet essentieel ter waarborging van de democratie en ter voldoening aan het beginsel van de nationale soevereiniteit.¹¹⁰ Een grondwetsherziening is volgens WIGNY niet louter juridisch maar behelst ook een zeker psychologisch aspect: de Belgische bevolking in zijn geheel moet overtuigd zijn van de noodzaak van een wijziging, moet er de zin van inzien en het eens zijn over een wijziging die aan de hoekstenen van hun samenleving geraken.¹¹¹ HERMAN DE CROO voegt daar zelfs een filosofisch aspect aan toe. Hij spreekt in zijn voorwoord van '*La procédure de révision de la Constitution*', een door DELPÉRÉE gebundelde uitgave van de werkzaamheden van een studiedag omtrent dit onderwerp op 14 februari 2003, over een sociaal contract waaruit de grondwet is ontstaan tussen de overheid en het volk, waarin wordt bepaald onder welke voorwaarden de onderdanen van een staat zich aan de regeerders moeten onderwerpen.¹¹² Daar de totstandkoming van de Belgische Grondwet in 1831 volgens hem gezien wordt als een uiting van de wil van het volk en zijn bindende kracht daar initieel ook aan te danken heeft, is het van belang dat elke wijziging van deze Grondwet ook gedragen wordt door de wil van het volk.¹¹³ Op deze manier heeft de kiezer een zekere inspraak in de beoogde grondwetsherziening doordat hij kan stemmen op de partij die volgens hem de juiste koers vaart. Hoe meer zetels de politieke partij verkrijgt in de kamers, hoe doorslaggevend hun uitgebrachte stemmen zullen zijn bij de uiteindelijke herziening. De democratische waarborg die hierdoor geboden wordt, kan echter in vraag gesteld worden, daar de grondwetsherziening in de praktijk zelden voorwerp uitmaakt van de politieke campagnes.¹¹⁴ De herzieningsprocedure vormt weliswaar vaak de aanleiding tot de ontbinding van de kamers, toch stellen onder anderen DELGRANGE, DUMONT en VAN NIEUWENHOVE dat in de praktijk de herzieningsverklaring wordt opgesteld op een tijdstip dat de kamers hoe dan ook ontbonden zouden zijn door ofwel het verstrijken van de zittingsperiode, ofwel door de Koning tijdens een politieke crisis.¹¹⁵ Het in uiterste instantie opstellen van een herzieningsverklaring creëert de 'politieke bonus' dat tijdens een volgende zittingsperiode een eventuele grondwetsherziening kan plaatsvinden.¹¹⁶ Alleszins blijkt de grondwetswijziging na de verkiezingen slechts één van de zaken waarover zal worden onderhandeld tussen de toekomstige meerderheidspartijen en blijkt deze dus nooit het eigenlijke

¹¹⁰ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 499.

¹¹¹ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 50.

¹¹² F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 11; J. VELAERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 74.

¹¹³ F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 12.

¹¹⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78; M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 62.

¹¹⁵ Artikel 46 Gw. X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 218, 229; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 36.

¹¹⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 36.

voorwerp van de kiesstrijd te zijn.¹¹⁷ Bovendien kan men moeilijk spreken over 'de wil van het kiezerskorps', gezien ons versnipperd politiek landschap waarbij de verschillende politieke partijen elk hun programma hebben met eigen ideeën over een eventuele grondwetsherziening.¹¹⁸ De kritiek op deze doelstelling van de starre procedure komt in een later evaluatief gedeelte aan bod.

43. Daarnaast weerhoudt de ontbinding van rechtswege de parlementsleden ervan om lichtzinnig over een grondwetsherziening te gaan.¹¹⁹ POPELIER spreekt over de remmende functie van de ontbindingsvoorwaarde waardoor beslissingen de tijd krijgen om te rijpen en overhaaste beslissingen aldus vermeden worden.¹²⁰ Bovendien loopt de procedure over twee legislaturen waarbij de mogelijkheid bestaat dat de parlementsleden hun mandaat verliezen.¹²¹ Het is in hun eigen belang een weloverwogen en doordacht wijzigingsvoorstel voor te leggen aan de kiezer, indien ze in de nieuw verkozen kamers willen zetelen. Helaas heeft deze remmende waarborg ook een keerzijde. De politieke actoren besteden wegens gebrek aan consensus omtrent de staatsinrichting te veel energie en tijd aan deze materie, waardoor het gevaar ontstaat dat te weinig aandacht besteed wordt aan het eigenlijk te voeren maatschappelijk beleid.¹²²

44. Dat de kamers in de tweede fase ontbonden en opnieuw samengesteld dienen te worden, geeft de mogelijkheid de continuïteit in de wil tot herziening te garanderen.¹²³ De verkiezingen kunnen namelijk leiden tot andere politieke verhoudingen in de kamers dan in het regime van de preconstituante wat tot andere inzichten omtrent de wijzigingen kan leiden. Doordat de herziening van de grondwet door nieuw samengestelde kamers verder wordt gezet, verkleint de kans dat een parlementaire meerderheid, hoe ruim ook, misbruik zou maken van haar macht en de grondwet naar haar hand zou zetten met het oog op projecten of ambities op korte termijn. De nodige reflectie kan volgens ANDRÉ ALEN, buitengewoon hoogleraar staatsrecht en huidige voorzitter van het Grondwettelijk Hof, enkel geboden worden wanneer er voldoende tijd over de wil tot herziening gaat en wanneer deze wil gedragen wordt door verschillend samengestelde wetgevende machten.¹²⁴ Men tracht hierdoor ook te vermijden dat de regels van besluitvorming tijdens het spel zelf kunnen worden gewijzigd.¹²⁵ Hoe dan ook blijven de nieuw samengestelde kamers gebonden

¹¹⁷ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 68; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 493; A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 52.

¹¹⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 74.

¹¹⁹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 62.

¹²⁰ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 425.

¹²¹ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 216; J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 100.

¹²² P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 425.

¹²³ A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 54; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 216; J. VELAERS in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 78; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 50.

¹²⁴ A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 54.

¹²⁵ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1358.

door de vooropgestelde materies in de herzieningsverklaring van de preconstituante, waardoor er een zekere stabiliteit behouden blijft tussen de twee legislaturen.

45. De bijzondere meerderheid die gehaald moet worden heeft als gevolg dat de grondwetsherziening wordt gedragen door een brede consensus.¹²⁶ Niet enkel de meerderheidspartijen zitten aan de onderhandelingstafel maar ook de oppositie hoort betrokken partij te zijn, indien ze een tweederde meerderheid willen behalen. De herziening van de grondwet is door zijn grondwettelijke meerderheid nochtans niet de zwaarste procedure. De meerderheid die voor de goedkeuring van bijzondere-meerderheidswetten behaald moet worden, is, zoals boven reeds vermeld in randnummer 14, rekenkundig zwaarder waardoor de vereiste meerderheden moeilijker haalbaar zijn.

¹²⁶ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 65.

4 De functie van de grondwet

46. Het bepalen van het doel en de functie van de grondwet is afhankelijk van het tijds kader waarin dit gebeurt. De doelstellingen van de opstellers van de grondwet komen niet noodzakelijk overeen met de huidige argumenten omtrent de functie van die grondwet. Zoals reeds vermeld hangen doel en vorm samen. Afhankelijk van de waarborgen die de grondwetgevers willen vooropstellen, zal de grondwet en de bijhorende wijzigingsprocedure een welbepaalde vorm krijgen.

4.1 De functie van de grondwet in 1831

47. Om te begrijpen waarom de opstellers van de grondwet in 1831 kozen voor een geschreven, formeel document, is een terugblik op de historische feiten noodzakelijk. De geschiedenis van België is een verhaal van afscheuring en revolutie. Na de Belgische Omwenteling in 1830, waarbij ons land zich afscheurde van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van Willem I, was er nood aan duidelijke richtlijnen die de feitelijke toestand in een grondwettelijk regime zouden omzetten.¹²⁷ RIMANQUE, gewezen hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Antwerpen, spreekt over 'de startfunctie' van de grondwet bij het ontstaan van de Belgische Staat. Hij stelt dat de politieke macht aanvankelijk wordt gelegitimeerd door het welslagen van de onafhankelijkheid, maar dat de uitoefening van politiek gezag zijn legitimatie nadien in een geschreven grondwet dient te halen. De grondwet vervult dus een scharnierfunctie tussen de aanvankelijke feitelijke regering uit 1831 en de latere door de grondwet gelegitimeerde uitoefening van politiek gezag.¹²⁸

Een Grondwetscommissie werd opgericht ter voltooiing van deze taak en zij keurde een door DEVAUX en NOTHOMB opgesteld voorontwerp van Grondwet goed op 16 oktober 1830.¹²⁹ Dit ontwerp was gebaseerd op de in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in 1815 afgekondigde grondwet, gekend als de Fundamentele Wet.¹³⁰ Het Nationaal Congres, een democratisch verkozen orgaan waarin de belangen van alle zuidelijke provincies vertegenwoordigd werden, vergaderde voor het eerst op 10 november 1830 over de bekrachtiging van het door de Grondwetscommissie

¹²⁷ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 10.

¹²⁸ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 67.

¹²⁹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 101; W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, 38; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 68 en 95.

¹³⁰ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 703; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 8; W. VAN DEN STEENE, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, 58; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, 1998, 19; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 93; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 407.

goedgekeurde ontwerp.¹³¹ Dit Nationaal Congres oefenende tegelijkertijd de wetgevende en de grondwetgevende macht uit.¹³² Hierbij werd dit orgaan niet gebonden door procedureregels, daar het zelf in deze regels moest voorzien. Het Congres is hierdoor een primaire grondwetgever die weliswaar moet beantwoorden aan de eis van zowel interne als externe soevereiniteit, die blijkt uit respectievelijk de erkenning door de bevolking (al kan dit impliciet gebeuren door bijvoorbeeld de verkiezingen van het Congres) en de erkenning door een voldoende aantal andere Staten.¹³³

Onder meer VAN DAMME spreekt over de 'oorspronkelijke' grondwetgevende macht van het Nationaal Congres, in vergelijking met de 'afgeleide' grondwetgevende macht die latere wijzigingen aan de Grondwet kan doorvoeren in overeenstemming met de door de oorspronkelijke grondwetgevers voorziene herzieningsprocedure, krachtens dewelke deze afgeleide grondwetgevende macht een titel krijgt voor haar optreden.¹³⁴ UYTENDAELE spreekt in zijn 'Trente leçons de droit constitutionnel' over datzelfde onderscheid, met name *le pouvoir constituant orginaire en le pouvoir constituant dérivé*.¹³⁵

48. Het verband tussen een door afscheuring gekenmerkte totstandkoming van een Natie en de keuze voor een geschreven, starre grondwet ligt in het feit dat men de onafhankelijkheid van het zojuist afgescheurde België wil bevestigd zien om belangrijke staatsrechtelijke veranderingen tot stand te kunnen brengen.¹³⁶ De formele grondwet van 1831 is daarom tevens een 'institutionele grondwet', waarmee bedoeld wordt dat het zich beperkt tot het weergeven van de basisregels van de institutionele staatsinrichting.¹³⁷ De grondwet vormt tevens de begrenzing van gezagsuitoefening door de overheid ter bescherming van de burger als onderdaan van een al te opdringerige soevereine macht, door onder andere een scheiding der machten en de grondrechten.¹³⁸ Als zodanig is zij tegelijk een oorspronkelijke en opperste norm.¹³⁹

49. De korte tijdsperiode tussen de gewapende opstand waarbij een Voorlopig Bewind tot stand kwam op 26 september 1830, gevolgd door diens afkondiging van de onafhankelijkheid van België op 4 oktober 1830, en de uiteindelijke afkondiging van de Belgische Grondwet op 7 februari 1831

¹³¹ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831 (2)*, Bruxelles, Société typographique Belge, 10. Of er wel degelijk sprake is van een volledig democratisch verkozen orgaan, kan in vraag gesteld worden daar slechts 0,075 % van de Belgische bevolking bij de verkiezing van het Nationaal Congres een stem had uitgebracht. M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 50.

¹³² A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 11.

¹³³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 77. In de openingstoespraak van het Nationaal Congres, blijkt duidelijk dat aan de eis van externe soevereiniteit is voldaan doordat gesteld wordt dat vijf grootmachten sinds de onafhankelijkheidsverklaring officieel met het afgescheurde België hebben gecommuniceerd omtrent het evacueren van het Belgisch grondgebied. I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Brussel, H. Goemaere, 1864, 9; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 99.

¹³⁴ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 59; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 491;

¹³⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 62.

¹³⁶ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348; I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Brussel, H. Goemaere, 1864, 9.

¹³⁷ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 49.

¹³⁸ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1347-1348.

¹³⁹ E. BREMS, J. VAN NIEUWENHOVE en L. DE GEYTER, *Grondwet en EVRM: Wetgeving staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 361; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 101.

staat in contrast met de totstandkoming van het grondwettelijk recht in landen als Groot-Brittannië, die gekenmerkt worden door relatief grote stabiliteit en continuïteit.¹⁴⁰ Dit land heeft doorheen haar geschiedenis niet te maken gehad met grote rupturen zoals revolutie, onafhankelijkheidsverklaringen of fundamentele wijzigingen in de structuur van het regime die veelal gepaard gaan met de afkondiging van een grondwet.¹⁴¹ Er is eerder een geleidelijke evolutie van de oorspronkelijke instellingen tot stand gekomen, waardoor het Britse grondwettelijk systeem van ongeschreven aard is en juridisch afdwingbaar door de continue toepassing ervan.¹⁴²

50. Dat de leden van het Nationaal Congres vastberaden waren de onafhankelijkheid van België zo snel mogelijk grondwettelijk te verankeren en algemene richtlijnen van institutionele aard uit te vaardigen veeleer dan een uitgebreide, gedetailleerde grondwet op te stellen, blijkt ook uit de uitvaardiging van een aantal grondwettelijke akten, kort na de onafhankelijkheidsverklaring op 4 oktober 1830. Het decreet van 18 november 1830 proclameert de onafhankelijkheid van België, het decreet van 24 november 1830 sluit de leden van het huis Oranje-Nassau voor altijd van alle macht in België uit en een resolutie van 20 juli 1831 schrijft voor dat in de Grondwet de namen en de hoedanigheden van prins Leopold van Saksen-Coburg ingelast worden, terwijl de voorzitter van het Nationaal Congres, baron Surlet de Chokier, in tussentijd het regentschap van België uitoefent.¹⁴³

De Commissie van Venetië, waarvan sprake in randnummer 37, houdt zich ook bezig met het voeren van vergelijkend onderzoek naar democratie-gerelateerde onderwerpen en stelde in 2010 een rapport op over de constitutionele herziening.¹⁴⁴ In dit rechtsvergelijkend rapport wordt de opmerking gemaakt dat ook recent ontstane democratieën, zoals deze uit centraal en oost-Europa, grijpen naar een starre herzieningsprocedure ter bescherming van de nieuw ingevoerde democratische rechtsorde.¹⁴⁵

51. Naast deze institutionele startfunctie van de grondwet, vallen er nog een aantal functies te onderscheiden. Juridisch gezien is de grondwet een manier om macht om te zetten in bevoegdheid en kunnen staatsrechtelijke en fundamentele normen schriftelijk kenbaar gemaakt en verspreid worden bij de onderdanen van de staat. Ook politieke ontwikkelingen kunnen in een grondwet tot juridisch bindende normen verheven worden (men denke aan de verschillende staatsvormingen tussen 1970 en 2011). De *founding fathers* wensten de resultaten van hun politieke strijd echter voor langere tijd te bewaren en de institutionele staatsinrichting niet al te snel aan wijzigingen te onderwerpen.¹⁴⁶ Ter waarborging hiervan koos het Nationaal Congres voor een starre, moeilijk te doorlopen herzieningsprocedure van de grondwet.

¹⁴⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 5.

¹⁴¹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 40; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 62; A.D. BELINFANTE en J.J. DE REEDE, *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2005, 344.

¹⁴² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 40; J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 163.

¹⁴³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 69; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 5.

¹⁴⁴ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001.

¹⁴⁵ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 16.

¹⁴⁶ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348.

4.2 De spanning tussen de grondwet en de maatschappelijke ontwikkelingen

52. Het idee van de functie van een grondwet is in de loop der tijden echter veranderd. RIMANQUE maakte in 2008 terecht de opmerking dat waar vroeger een geïnstitutionaliseerde grondwet de fundamentele van de staatsinrichting diende te waarborgen, de naleving van de grondwettelijke regels heden ten dage de voortdurende waarborg vormen voor de mogelijkheid van verandering door en op grond van het recht.¹⁴⁷ De grondwet wordt door hem eerder gezien als 'de begeleidster van de ontwikkeling van de staat, eerder dan een behoedster van de maatschappelijke verhouding van het verleden'.¹⁴⁸ Een grondwet haalt zijn legitimiteit niet uit zijn ononderbroken band met het verleden maar eerder uit aanvaarding en doeltreffendheid.¹⁴⁹

Ook MAST en DUJARDIN zijn van mening dat de grondwet aan de behoeften van een voortdurend evoluerende maatschappij en politieke situatie moet voldoen. Zodra de grondwet afgekondigd is, gaan de grondwetsartikelen volgens deze auteurs namelijk een eigen leven leiden en op zichzelf bestaan. Door zich los te maken van de wil van hen die ze hebben gemaakt, kunnen de grondwetsartikelen zich soepeler aanpassen aan de wijzigende maatschappelijke context die de afgeleide grondwetgevers moeten regelen binnen de perken gegeven door de formele grondwetteksten.¹⁵⁰

De auteurs erkennen hierbij dat een staat onderhevig is aan politiek-maatschappelijke kenteringen die een gereguleerde begeleiding vereisen van een grondwet die tegelijk de nodige standvastigheid van de fundamentele aspecten kan bieden als over het vermogen tot aanpassing door formele veranderingen beschikt.¹⁵¹ Het is met andere woorden kwestie een juist evenwicht te vinden tussen de mogelijkheid van de grondwet metamorfoses te ondergaan in de lijn van de maatschappelijke evolutie enerzijds, en de garantie op fundamentele waarden en vrijheden ter bescherming van de burger anderzijds. Men mag niet uit het oog verliezen dat de oorspronkelijke grondwet in vele van haar bepalingen zelf ook een reactie was tegen mistoestanden van toen. De toen terechte opname van het verbod van standenonderscheid in 1831 is tegenwoordig totaal achterhaald. Zo zijn er nog tal van bepalingen te vinden die actueel noch relevant zijn in een hedendaagse grondwet: artikel 21 over de briefwisseling tussen bedienaren van enige eredienst, artikel 18 over de burgerlijke dood, ... zijn bepalingen die stammen uit een andere tijd en die niet meer als dusdanig op hun plaats zijn.¹⁵² De oorspronkelijke grondwet was dus zelf een uitdrukking van de politiek-maatschappelijke omstandigheden van die tijd.

4.3 Interpretatie van de grondwet

¹⁴⁷ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348.

¹⁴⁸ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348.

¹⁴⁹ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1365.

¹⁵⁰ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 108-109.

¹⁵¹ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1348.

¹⁵² K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1355.

53. Eén van de mogelijkheden om de spanning tussen recht en ontwikkelingen op te lossen, is door middel van interpretatie van de geschreven grondwet in de zin van deze ontwikkelingen. Dit gebeurt door zowel de wetgever als de hoven en de rechtbanken en de Raad van State die een met de grondwet strijdig administratief besluit kan vernietigen. Om enige continuïteit te garanderen, bevat de grondwet slechts algemene basisrichtlijnen en aanwijzingen, eerder dan voorschriften en bevelen en stelt ze zelf dat bepaalde materies en aangelegenheden 'bij of krachtens wet' al dan niet volgens een bijzondere meerderheid moeten worden geregeld. Hierbij wijst de grondwetgever wel steeds de richting aan, maar niet specifiek de te volgen weg.¹⁵³ Deze algemene verwoordingen bieden veel ruimte voor interpretatie en grondwettelijke gewoonten. De grondwet is door zijn algemeenheid echter minder vatbaar voor concretisering en realisering dan gewone wetten. Dit is vergelijkbaar met de richtlijnen die op Europees niveau worden uitgevaardigd, waarbij de invulling wordt overgelaten aan de lidstaten, die wel gebonden zijn door de richting die door de Europese Unie vooropgesteld wordt. De uitlegging en inhoudelijke invulling van bepaalde grondwettelijke bepalingen gebeurt dus door de wetgever die een ruime appreciatiebevoegdheid heeft om er een eigen (uitdrukkelijke of impliciete) interpretatie aan te geven. De enige beperkingen hierbij zijn die welke de geschreven grondwet formeel heeft vastgelegd. De wetgever mag noch de letter noch de geest van de grondwet schenden. Op deze manier kan de wetgever de kloof tussen recht en feiten dichten, die onvermijdelijk is ontstaan door de evolutie van de maatschappelijke omstandigheden.¹⁵⁴

Eén van de gekozen interpretatiemethoden is sinds het begin van de onafhankelijkheid steeds de teleologische interpretatie geweest, steunend op de algemene beginselen van grondwettelijk recht en op de door de grondwetgever nagestreefde doelstellingen.¹⁵⁵ Deze doelgerichte interpretatie hangt samen met het feit dat de grondwet voornamelijk politieke normen bevat die het democratisch functioneren van de maatschappij regelen en die als geheel samen gelezen moeten worden, wil men er de grondwettelijke intentie van achterhalen. Daarnaast wordt een evolutieve interpretatie aangewezen, waarmee niet verwezen wordt naar de letterlijke betekenis van de tekst die doorheen de tijd anders opgevat wordt, maar naar de algemene beginselen die schuilen achter de letter van de grondwet.¹⁵⁶ Hierdoor kan men afhankelijk van de tijdsgeest en de wijzigende politieke en maatschappelijke omstandigheden een andere interpretatie toekennen aan de vage grondwetsartikelen.

4.4 De maatschappelijke ontwikkelingen van 1831 tot nu

¹⁵³ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 104; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 12.

¹⁵⁴ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 102; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 13; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 86.

¹⁵⁵ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 107; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 225.

¹⁵⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 86; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 225.

4.4.1 Algemeen

54. Vooreerst wordt door RIMANQUE een terechte algemene bevinding gemaakt dat de overheid doorheen de tijd minder te beschouwen is als een overkoepelende macht die zijn bevoegdheden eenzijdig kan uitoefenen over de bevolking, maar als een dienstverlener van de burger die steeds minder louter 'onderdaan' is, maar beschermd wordt door rechten tegen een te opdringerige overheid. De burger wordt gezien als een consument van overheidsdiensten; de staat als een schakel, een niveau naast een ander, waaraan bepaalde taken en opdrachten worden toevertrouwd.¹⁵⁷ Anderzijds wordt de overheid ook belast met meer en meer socio-economische taken.¹⁵⁸ Door de doorgedreven bevoegdheidsoverdracht van de federale staat naar de deelstaten wordt de verdeling van de overheidstaken er niet minder ingewikkeld op. Talrijke uitvoeringswetten zijn noodzakelijk ter concretisering van wat in algemene lijnen wordt bepaald in de grondwet. Ook de instellingen van de deelstaten moeten hervormingen ondergaan om de talrijke opdrachten efficiënt uit te voeren.¹⁵⁹

4.4.2 Concrete ontwikkelingen

55. De maatschappelijke ontwikkelingen in België die aanleiding hebben gegeven tot een herziening van de grondwet, zijn vooral talrijk in de laatste halve eeuw van onze geschiedenis.

56. Tot de Tweede Wereldoorlog was de grondwet om te beginnen zeer stabiel. Slechts twee grondwetsherzieningen werden tot die tijd doorgevoerd, die zorgden voor meer democratisering door de uitbreiding van het kiezerskorps. De eerste dateert uit 1893 en voerde het algemeen meervoudig stemrecht in (eigenlijk een stemplicht voor elke man van minstens 25 jaar, waarbij sommigen meer dan één stem krijgen afhankelijk van stand, bekwaamheid en vermogen), de tweede herziening van de grondwet kwam er in 1921 en leidde tot het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen en tot de mogelijkheid voor vrouwen om te stemmen.¹⁶⁰ In beide gevallen vond er een hervorming van de Senaat plaats.¹⁶¹

57. Nadien stapelden de herzieningsverklaringen zich op. Sinds 1987 hebben alle kamers ononderbroken grondwetgevende bevoegdheid waardoor ontbinding van het parlement door herzieningsverklaring eerder de regel is geworden in plaats van de uitzondering, zoals initieel

¹⁵⁷ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1347.

¹⁵⁸ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 13.

¹⁵⁹ Dit werd gerealiseerd in een bijzondere wet van 8 augustus 1980, nl. de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

¹⁶⁰ De uitbreiding van het enkelvoudig algemeen stemrecht tot de vrouwen moest bij een wet worden gedgekeurd met een tweederde meerderheid. Dit gebeurde in 1948 bij wet van 27 maart 1948; ; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 240; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 10; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 217.

¹⁶¹ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 167; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 11; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 239; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 11.

bedoeld.¹⁶² Dit valt onder andere te verklaren door de voortdurende drang naar institutionele hervorming.¹⁶³ Tussen 1970 en 2013 vonden zes staatsvormingen plaats waarvan er vijf gepaard gingen met een grondwetswijziging.¹⁶⁴ De tegengestelde belangen in de verschillende taalgebieden liggen hier aan ten grondslag. De in het Frans opgestelde Belgische Grondwet bepaalde in 1831 al in artikel 30 dat het gebruik van de in België gesproken talen vrij is en dat het alleen door de wet kan geregeld worden en enkel voor de handelingen van het openbaar gezag en in gerechtszaken.¹⁶⁵ In de praktijk gebruikte de overheid echter steeds het Frans in zijn communicatie met de burger.¹⁶⁶ Het bestuur fundeerde zich hiervoor op zijn - door artikel 30 Gw. geboden - taalvrijheid, wat niet te verzoenen viel met de vrijheid van particulieren om zich in de taal van hun keuze tot het bestuur te wenden. Tegen deze verfransing kwam aan Vlaamse zijde enig verzet, wat leidde tot een eerste taalwet in 1873: de wet op het gebruik van het Nederlands in het strafrecht.¹⁶⁷ Dit vormde een begin van een reeks taalwetten die echter pas na de Eerste Wereldoorlog en zeker na de Tweede Wereldoorlog voldoende impact hadden om aan de Vlaamse eis tegemoet te komen. Zo evolueerde men van een veranderlijke taalgrens tijdens het interbellum naar een taalgrens met een vast karakter die werd vastgelegd in de wet van 8 november 1962.¹⁶⁸ Tijdens dit verzet ontstonden Vlaams-nationalistische bewegingen die het politiek toneel betraden en onder wier invloed het politieke landschap voorgoed zou veranderen. Zo werden in 1970 de vier taalgebieden, drie cultuurgemeenschappen en drie gewesten, officieel erkend in artikel 4 van de Grondwet waarmee een oplossing werd geboden voor de communautaire problemen.¹⁶⁹ Het territorialiteitsbeginsel dat hier in de grondwet wordt vastgelegd, biedt de waarborg voor de voorrang van een taal in de eentalige gebieden en de gelijkwaardigheid van twee talen in Brussel-Hoofdstad.¹⁷⁰ Daarnaast zijn er verschillende waarborgen om de eigenheid, de cultuur en de taal van eenieder te verzekeren (onder andere de paritaire samenstelling van de ministerraad en de invoering van de alarmbelprocedure).¹⁷¹ Sinds deze eerste staatsvorming bleef de Belgische

¹⁶² K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1352; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 79; F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 27.

¹⁶³ De stijging van het aantal grondwetsherzieningen is niet enkel te wijten aan de staatsvormingen. Naast de bepalingen m.b.t. de federale staatsstructuur werden na de Tweede Wereldoorlog ook vele andere bepalingen gewijzigd of ingevoegd. J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 95.

¹⁶⁴ De vijfde staatsvorming uit 2001 kwam tot stand zonder grondwetsherziening doch door wijzigingen aan de bijzondere wetten op de staatsvorming. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 52; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 236.

¹⁶⁵ Artikel 30 van de Belgische Grondwet.

¹⁶⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 21.

¹⁶⁷ Wet van 17 augustus 1873 op het gebruik van het Nederlands in het Strafrecht, *BS* 26 augustus 1873; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 22.

¹⁶⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 25-30.

¹⁶⁹ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 16.

¹⁷⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 25-30. Het territorialiteitsbeginsel houdt in dat de bestuurstaal wordt bepaald door het gebeid waar een bestuurshandeling of enige communicatie met de overheid plaatsvindt. Dit beginsel wordt genuanceerd door de taalregeling in de faciliteitengemeenten waar de anderstalige inwoners taalfaciliteiten krijgen waardoor ze door het bestuur in hun eigen taal worden benaderd. De streektaal blijft echter steeds dominant. Deze faciliteitengemeenten zijn onder andere de taalgrensgemeenten en de randgemeenten van Brussel-Hoofdstad.

¹⁷¹ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 167; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 42; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 50.

staat zich centrifugaal hervormen van een eenheidsstaat tot een federale staat door de deelstaten steeds meer bevoegdheden toe te kennen.¹⁷²

58. In 1980 werd de tweede staatshervorming doorgevoerd waarbij de cultuurgemeenschappen ook de persoonsgebonden aangelegenheden tot hun bevoegdheid mochten rekenen en daarom ook de naam 'gemeenschappen' kregen. Vanuit economische overwegingen en verzuchtingen, mochten de Gewesten de streekgebonden materies voor hun rekening nemen. De Grondwet werd herzien en het bestaan van een federale staat zal in 1993 als zodanig in de Grondwet opgenomen worden in artikel 1 dat stelt: 'België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.' De verdere bevoegdheidsverdeling gebeurde echter ook in door de Grondwet voorziene bijzondere wetten (de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en een gewone wet van 9 augustus 1980 waarbij de gewesten bij bijzondere meerderheid de streekgebonden materies verkrijgen). Aangezien de deelstaten omtrent de materies waarvoor ze bevoegd zijn ook zelf wetsbepalingen (decreten, ordonnanties, besluiten) kunnen uitvaardigen die kracht van wet hebben en deze onderling tot bevoegdheidsconflicten kunnen leiden, werd bij de vierde staatshervorming de oprichting van het Arbitragehof in de Grondwet ingeschreven ter beslechting van deze geschillen.¹⁷³

59. De derde en vierde staatshervorming van respectievelijk 1988-89 en 1993-94 brengen een nieuw financieringsstelsel voor de gemeenschappen en de gewesten tot stand in de nieuwe financieringswet van 16 januari 1989, de bevoegdheid van het Arbitragehof wordt uitgebreid, de vereiste van tweederde meerderheid wordt in het algemeen uitgebreid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt opgericht, de gemeenschappen en gewesten krijgen steeds meer bevoegdheden toegewezen (verdragsrechtelijke bevoegdheid, constitutieve autonomie,...), het tweekamerstelsel wordt hervormd,... Deze hervormingen brengen allerlei grondwetsherzieningen met zich mee. Ook na 1993 zijn er voortdurend grondwetsherzieningen op verschillende tijdstippen met betrekking tot verschillende staatsrechtelijke materies.¹⁷⁴ Een verdere bespreking van de verschillende staatshervormingen overschrijdt echter het kader van deze bijdrage.

60. Tijdens deze zes grote staatshervormingen die van een unitaire staat een federale staat maakten, is het wel opmerkelijk dat een overschrijding van de herzieningsbevoegdheid aan de hand van impliciete herzieningen moeilijk te vermijden was, wilde men het ganse politieke akkoord realiseren. Hoewel enerzijds de tendens zich voordoet van steeds omvangrijkere herzieningsverklaringen met uiteenlopende onderdelen, die dan uiteindelijk toch niet aan herziening worden onderworpen door de constituanten, blijken de herzieningsverklaringen toch telkenmale te beperkt om de globale akkoorden door te voeren zonder enige schending van de

¹⁷² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 50; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 217.

¹⁷³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 51.

¹⁷⁴ Oprichting van de Hoge Raad voor Justitie (artikel 151), de parlementaire onschendbaarheid (artikel 59 Gw.), geen assisenjury voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn (artikel 150 Gw.), de wijziging van de benaming van het Arbitragehof in het Grondwettelijk Hof in 2007,... J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 171.

herzieningsprocedure.¹⁷⁵ Ook andere niet-aangeduide artikelen dienden namelijk mee een wijziging te ondergaan. Hieruit kan men afleiden dat de voorziene procedure uit artikel 195 Gw. slechts geschikt is voor beperkte aanpassingen.¹⁷⁶

¹⁷⁵ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 422; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 217.

¹⁷⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 422.

5 Evaluatie van de herzieningsprocedure – nood aan soepelheid?

61. Terwijl de inrichting van ons Belgisch staatsbestel en haar instellingen de laatste vier decennia voortdurend onderhevig is aan hervormingen die gepaard gaan met grondwetswijzigingen, is het opmerkelijk dat de stroeve procedure die dergelijke herzieningen mogelijk maakt doorheen al die tijd ongewijzigd is gebleven.

Het einde van de moeilijke totstandkoming van een federale Belgische staat doorheen verschillende staatshervormingen is, gelet op de bijzonderheden van het Belgisch staatsbestel, de socio-economische ontwikkelingen en de onderscheiden belangen aan weerskanten van de taalgrens, nog lang niet in zicht. De zesde staatshervorming heeft lang niet alle spanningen en knelpunten weggewerkt waardoor de kans dat er nog een aantal staatshervormingen in het verschiet zijn, zeer groot is. De vraag is zelfs of er wel een einde komt aan de hervorming van een dynamische staat wiens federale structuur het resultaat is van moeilijke onderhandelingen en van de afweging van delicate evenwichten.¹⁷⁷ Er bestaat bovendien altijd wel een mogelijkheid om de staatsstructuur te verbeteren. VELAERS stelt dat onze Belgische Staat door de defederalisering en door de Europese eenmaking, zich in een bijna permanente staat van hervorming bevindt.¹⁷⁸ De omvorming van een eenheidsstaat tot een federale staat heeft geen revolutionair karakter, is niet zozeer de uiting van een gezamenlijk politiek project maar eerder het resultaat van een hele reeks compromissen die noodzakelijkerwijze gesloten moesten worden om alle belanghebbenden tevreden te houden.¹⁷⁹ De vraag is of een voortdurend wijzigend politiek landschap nood heeft aan een aangepaste soepelere procedure voor de herziening van een grondwet wiens actuele functie als 'begeleider van de ontwikkeling van de staat' afwijkt van zijn oorspronkelijke startfunctie. Of raakt men beter niet aan de huidige starre herzieningsprocedure, met zowel een vereiste brede consensus als een uitgestrekt doorlopen over twee legislaturen, die een garantie biedt tegen al te lichtzinnige, ondoordachte en op korte termijn gerichte grondwetsherzieningen?

62. De staatshervormingen, die een realisatie zijn van globale politieke akkoorden, brengen onoverkomelijk overschrijding van herzieningsbevoegdheid en impliciete herzieningen met zich mee, doordat ook artikelen die niet in de herzieningsverklaring zijn opgenomen in de vorige legislatuur, in de grondwetgevende kamers worden herzien.¹⁸⁰ Destituante overschrijdt haar bevoegdheid doordat ze de herzieningsverklaring eerder ziet als slechts een aanleiding voor een grondwetsherziening dan als een machtiging tot een grondwetsherziening.¹⁸¹ De voortdurende wijziging van de Belgische institutionele structuur is echter een onoverkomelijke verzuchting

¹⁷⁷ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 427.

¹⁷⁸ J. VELAERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 79.

¹⁷⁹ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 219.

¹⁸⁰ J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 102.

¹⁸¹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 99.

binnen onze democratie, waardoor duidelijk blijkt dat de herzieningsprocedure beter aangepast wordt aan de maatschappelijke noden in plaats van voortdurend grondwettelijke overschrijdingen en creatieve constitutionele constructies te tolereren, doch met behoud van een aantal door het huidige artikel 195 Gw. geboden waarborgen, zoals onder andere de garantie van een brede consensus en een zekere reflectieperiode.

63. UYTENDAELE wijt het probleem van de onaangepaste herzieningsprocedure aan de huidige politieke omstandigheden aan het feit dat het ritme waarmee aan politiek wordt gedaan drastisch is veranderd ten opzichte van vroeger.¹⁸² In 1831 namen politici ruim de tijd om wetten of hervormingen door te voeren, wat beschouwd werd als een garantie voor stabiliteit. In de 21^{ste} eeuw is het niet tijdig kunnen inspelen op de noden van een complexe democratische staat een euvel dat grote gevolgen met zich kan meebrengen. Waar de grondwetgever in 1831 een grondwetsherziening als een uitzondering zag, is deze sinds de vele staats hervormingen en de daarbij behorende grondwetsherzieningen vanaf 1970 eerder de regel geworden. Het uitzonderingskarakter als argument voor een rigide procedure houdt dus geen stand meer. Het is echter opmerkelijk dat ORBAN zich in 1908 al de vraag stelde of de procedure met automatische ontbinding van de kamers niet te stroef is.¹⁸³ De rigiditeit van de procedure is dus al meer dan 100 jaar voer voor discussie binnen de rechtsleer, maar de drang om deze procedure aan wijziging te onderwerpen is de laatste decennia sterk gegroeid.

64. Bovendien zorgt de toenemende europeanisering eveneens voor constitutionele wijzigingen binnen elke lidstaat, opgelegd door de Europese Unie, waardoor de grondwet in dit opzicht soepel dient aangepast te worden, wil ze niet achterhaald zijn. De Belgische staat dient namelijk steeds meer Europese richtlijnen om te zetten in nationaal recht. Deze omzetting dient echter te gebeuren in overeenstemming met de Belgische Grondwet waardoor een wijziging van deze laatste noodzakelijk is.

65. Is een soepelere procedure mogelijk? Welke modellen worden in de rechtsleer geboden? Welke modellen vinden we in naburige staten? Kunnen we hier inspiratie uit halen?

Bij de zoektocht naar een gepast model is het belangrijk de juiste mate aan soepelheid te vinden die toelaat dat de procedure aangepast is aan de actuele omstandigheden, doch die niet zodanig ver gaat dat de 'hoekstenen van ons publiekrecht', zoals verwoord door WIGNY en zoals ze zijn vervat in onze Belgische Grondwet, zomaar aan het wankelen gebracht kunnen worden.¹⁸⁴ De grondwet is en blijft een fundamenteel document met het opperste gezag binnen de hiërarchie der

¹⁸² X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 221; M. UYTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 38.

¹⁸³ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 724.

¹⁸⁴ P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 49; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 212.

rechtsnormen en dient zich daarom door enige rigiditeit te onderscheiden van de gewone en bijzondere wetten.¹⁸⁵

¹⁸⁵ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 229.

6 Modellen

6.1 Algemeen

6.1.1 Is het juridisch mogelijk artikel 195 Gw. te wijzigen?

66. De allereerste vraag die opkomt, is of een wijziging van artikel 195 Gw. zelf juridisch wel mogelijk is. Daar de wijzigingsprocedure uit dat artikel geldt voor de herziening van 'zodanige grondwettelijke bepaling als zij [de federale wetgevende macht] aanwijst', betekent dit dat geen enkel grondwetsartikel wordt uitgesloten van de herzieningsprocedure, ook artikel 195 Gw. zelf niet.¹⁸⁶ Een uitsluiting van de procedure zou enkel mogelijk zijn wanneer de *founding fathers* in een dergelijke aparte categorie van 'supragrondwettelijke' normen hadden voorzien.¹⁸⁷ Deze supragrondwettelijke normen zouden van dergelijke fundamentele aard zijn, dat ze boven de andere grondwetsbepalingen staan en niet voor herziening vatbaar zijn. VAN NIEUWENHOVE omschrijft ze als 'normen die impliciet of expliciet in een Grondwet voorkomen en die door de primaire (en in sommige gevallen zelfs door de afgeleide) grondwetgever onttrokken werden aan de herzieningsbevoegdheid van de afgeleide grondwetgever'.¹⁸⁸ Er is echter geen enkele aanwijzing dat de grondwetgever van 1831 een dergelijk karakter aan artikel 195 Gw. wilde geven. Het bestaan van supragrondwettelijke bepalingen in onze Belgische Grondwet op zich wordt weerlegd daar dit zou betekenen dat de primaire grondwetgever boven de afgeleide grondwetgever staat aangezien hij bepaalde aangelegenheden aan de herzieningsbevoegdheid van deze laatste kan onttrekken. Deze theorie druist in tegen het zelfbeschikkingsrecht en de interne soevereiniteit van de staat en dient daarom verlaten te worden.¹⁸⁹

Ook in de Europese rechtsorde wordt gesteld dat onze Belgische Grondwet nergens aanwijzingen bevat dat een herziening van de herzieningsprocedure zelf verboden zou zijn. De Commissie van Venetië erkent het bestaan van 'onaantastbare' bepalingen in de grondwet van bepaalde lidstaten zoals bijvoorbeeld Italië wel, maar stelt dat zulke bepalingen nergens te vinden zijn in de Grondwet van België.¹⁹⁰

6.1.2 Artikel 195 Gw. ontleed

67. Vooraleer we de door de rechtsleer geboden modellen bespreken, is het noodzakelijk na te gaan welke elementen van de huidige procedure juist zorgen voor de rigiditeit waarmee artikel 195

¹⁸⁶ Artikel 195 Gw.

¹⁸⁷ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 97.

¹⁸⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 79.

¹⁸⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 236; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 82; M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 66.

¹⁹⁰ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 13.

Gw. gekenmerkt wordt en welke van deze elementen precies aan versoepeling toe zijn, dan wel afgeschaft kunnen worden.

De starheid van de procedure vindt zijn oorzaak in twee zaken:

- De drie fasen die doorlopen moeten worden over twee legislaturen¹⁹¹
- De dubbele bijzondere meerderheid

68. Wat moeten we in beschouwing nemen bij het evalueren van de voorgestelde modellen?

Een rigide herzieningsprocedure is het wezenskenmerk van een grondwet in formele zin.¹⁹² Een formele grondwet houdt namelijk in dat ze zelf de regels bepaalt krachtens dewelke ze kan gewijzigd worden.¹⁹³ Het is essentieel dat het orgaan dat daarvoor bevoegd is, de gewone wetgever, een meer rigide procedure moet doorlopen dan de wetgevingsprocedure voor zowel gewone als bijzondere wetten, gezien de bijzondere fundamentele aard van de grondwet en haar opperste positie in de hiërarchie der normen.¹⁹⁴ De Commissie van Venetië acht dit principe in haar rapport als één van de belangrijkste principes ter waarborging van politieke stabiliteit, legitimiteit, effectiviteit en kwaliteit van de genomen beslissingen.¹⁹⁵

De vraag is echter of de twee bovenvermelde elementen die de starheid van de procedure waarborgen, nog wel nuttig blijken en niet op een andere manier kunnen ingevuld worden, rekening houdend met de nieuw ontwikkelde idee van de functie van een grondwet als begeleider van maatschappelijke, institutionele hervormingen binnen het staatsbestel.

69. VAN NIEUWENHOVE stelt terecht dat de bijzondere meerderheden voorzien in artikel 195 Gw. niet mogen teruggeschoefd worden, wil het zijn minimale rigiditeit behouden ten opzichte van de gewone wetgevingsprocedure.¹⁹⁶ Deze bijzondere meerderheden vormen inderdaad niet de reden waarom de procedure niet aangepast is aan de politiek-maatschappelijke omstandigheden. Deze omstandigheden vragen eerder om een procedure waardoor politici korter op de bal kunnen spelen gezien de vele institutionele ontwikkelingen op korte tijd. Het probleem situeert zich dus eerder bij de drie fasen die doorlopen moeten worden, al zal ook de bedenking worden gemaakt in welke

¹⁹¹ J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 100; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 454.

¹⁹² J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 97.

¹⁹³ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 163; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 75.

¹⁹⁴ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 416 en 424; E. BREMS, J. VAN NIEUWENHOVE en L. DE GEYTER, *Grondwet en EVRM: Wetgeving staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 361; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 101; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 97.

¹⁹⁵ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 51.

¹⁹⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 99.

mate de belangen van de taalgroepen (en dus van de deelstaten) bij het optellen van de bijzondere meerderheden moeten meespelen.

70. Over de tweede fase valt vooraf de volgende opmerking te maken: de automatische ontbinding van de kamers dient een drieledig doel: het kiezerskorps mee betrekken in de procedure om zo de wil van het volk bij enige grondwetsherziening te garanderen, een reflectieperiode bieden die zich lang genoeg uitstrekt om impulsieve, politieke beslissingen op korte termijn te vermijden en de herziening laten stemmen door verschillend samengestelde wetgevende vergaderingen ter vermijding van herzieningen door toevallige meerderheden.

Het eerste oogmerk doet onmiddellijk de wenkbrauwen fronsen daar de politieke partijen tijdens de verkiezingen die plaatsvinden na de ontbinding van de kamers, zelden of nooit de eigenlijke grondwetsherziening bovenaan hun agenda plaatsen.¹⁹⁷ De kiezer stemt eerder in functie van andere beleidspunten die de partijen in hun programma hebben opgenomen zoals pensioenen, werkgelegenheid, belastingen,... Deze aangelegenheden bevinden zich namelijk dicht bij de burger en zijn belangen. De laatste jaren wordt er door de Vlaams-nationalistische partij N-VA echter meer en meer ingespeeld op frustraties omtrent het gevoerde beleid (of om het met hun woorden te zeggen: "België werd het land van de stilstand en blokkering. En in een wereld die razendsnel verandert, is stilstaan achteruit gaan.") en ijvert het met de roep tot Vlaamse onafhankelijkheid voor een confederale staat.¹⁹⁸ Door deze partij en haar grote aanhang maakt een staats hervorming wel degelijk deel uit van de politieke debatten en is de kans dat de burger zijn stemgedrag laat leiden door de voorgestelde grondwets herzieningen meer bestaande, al zal dit geen determinerende factor zijn zoals de oorspronkelijke grondwetgevers voor ogen hadden. Deze veronderstelling behoeft echter wetenschappelijk onderzoek naar het stemgedrag van de kiezer om te weten in welke mate hij bij zijn stemkeuze bezig is met een eventuele zesde staats hervorming en met de voorgestelde grondwetswijzigingen. Bovendien valt de rol die de media speelt in de verkiezingscampagnes niet te onderschatten. Welke politieke pijnpunten aangehaald worden en de voornaamste aandacht krijgen tijdens de debatten, ligt deels in handen van de politici maar wordt tevens deels gestuurd door de media.

Hoe dan ook zijn de politieke programmapunten van elke verkiezingsstrijd alternerend en kan er niet geconcludeerd worden dat de wil van het kiezerskorps omtrent een grondwets herziening voldoende doorweegt in de herzieningsprocedure, ondanks de bovenvermelde tendens. Een voldoende mate van inspraak van het kiezerskorps in de grondwets herziening aan de hand van verkiezingen en nieuw samengestelde kamers zoals de oorspronkelijke grondwetgevers voor ogen hadden bij het kiezen van de procedure uit artikel 195 Gw., was wel een goede poging maar toch

¹⁹⁷ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 68; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 493; A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 52; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 80; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 217.

¹⁹⁸ <https://www.n-va.be/standpunten/staats-hervorming>.

eerder verloren moeite, daar de grondwetsherziening verzuipt in andere, voor de burger belangrijkere verkiezingsthema's.

71. Er dient dus gezocht te worden naar een model waarin de soevereine democratie beter gewaarborgd wordt (zoals bij referendum bijvoorbeeld) of de keuze maken deze doelstelling van de automatische ontbinding te laten voor wat ze is. De vraag of de overige twee doelstellingen van de automatische ontbinding, met name de reflectieperiode en de verschillend samengestelde kamers, en de doelstellingen van de andere twee fasen, met name de herzieningsverklaring en de uiteindelijke herziening met een dubbele tweederde meerderheid, met de huidige procedure wel bereikt worden en of dit niet op een andere wijze kan gebeuren, kan niet op het eerste zicht beoordeeld worden en behoeft verdere analyse.

- *Analyse van de drie fasen*

72. UYTENDAELE evalueerde tijdens de studiedag van 14 februari 2003 over de herziening van de grondwet, kritisch de drie fasen van de procedure en stelt het nut van elke fase ernstig in vraag.¹⁹⁹ Wat betreft de eerste fase van herzieningsverklaring door de preconstituante is hij zeer duidelijk. Deze formaliteit is volgens hem totaal nutteloos om twee redenen. Vooreerst heeft de preconstituante bij het opstellen van de lijst van grondwetsartikelen in de herzieningsverklaring een welbepaalde bedoeling voor ogen, die zij al dan niet tot uiting brengt. Hoe dan ook is de latere constituantte inhoudelijk niet gebonden door deze verklaring, waardoor de herziening alle richtingen kan uitgaan. De doelstellingen van constituantte en preconstituante vertonen dus niet perse continuïteit of coherentie. Van enig voorbereidend werk van de ene grondwetgever voor de andere, is dus weinig sprake. Bovendien kan de preconstituante, bij de keuze van de te herziene grondwetsartikelen, onmogelijk voorspellen hoe de politieke omstandigheden tijdens een volgende legislatuur zullen geëvolueerd zijn, welke akkoorden er gesloten zullen worden, noch hoe de kamers die over de herzieningsverklaring zullen stemmen, samengesteld zullen zijn.²⁰⁰ Hierdoor kan de constituantte ook later in een politieke impasse geraken wanneer ze haar politiek akkoord niet kan doorvoeren doordat bepaalde grondwetsartikelen niet zijn opgenomen door de preconstituante. Dit is des te meer frustrerend wanneer blijkt dat een overgrote tweederde meerderheid achter dit politiek akkoord staat, maar het niet doorgevoerd kan worden zonder ongrondwettelijkheden. De politici zijn genoodzaakt tot creatieve tussenoplossingen te komen, zoals in 2011, met de invoering van een overgangsmaatregel het geval was of aan de hand van de omstreden techniek van de impliciete wijziging, met als argument dat de overgrote democratische wil moet zegevieren.²⁰¹ Dat deze techniek de laatste jaren betreurenswaardig meermaals werd toegepast, vormt nogmaals het bewijs dat we deze formele en nutteloze fase beter afschaffen of minstens wijzigen, dan het te omzeilen en ons op ongrondwettelijk terrein te begeven.

¹⁹⁹ M. UYTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 34.

²⁰⁰ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 217.

²⁰¹ M. UYTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 36; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 226.

Kritiek wordt door UYTTENDAELE ook geuit op de tweede fase van de procedure, namelijk de automatische ontbinding van de kamers gevolgd door verkiezingen. De bedoeling van de oorspronkelijke grondwetgevers was de kiezer deel te laten nemen aan het politiek debat dat omtrent de grondwetsherziening wordt gevoerd. Volgens UYTTENDAELE hadden de grondwetgevers in 1831 echter een systeem voor ogen dat het referendum zou vervangen of men wilde althans dezelfde mate aan inspraak garanderen.²⁰² Gezien het geringe kiezerskorps in die tijd en het feit dat het politieke landschap slechts in een tweetal politieke strekkingen was verdeeld (katholieken en liberalen), bleven de verkiezingsprogramma's overzichtelijk en de debatten helder wat een dergelijke inspraak van het volk realistisch maakte. Tegenwoordig moet men bij de onderhandelingen rekening houden met een zestal politieke partijen met elk hun eigen programmapunten en dienen er meer en meer compromissen gesloten te worden. Er is geen garantie dat hetgeen de partijen tijdens de verkiezingen beweren te zullen doorvoeren, het ook na de verkiezingen zal halen bij de bespreking van de grondwetswijziging. De politieke akkoorden die dan gesloten worden zijn een mengelmoes van verschillende ideeën en het resultaat van een zoektocht naar evenwicht tussen de politieke tegenstellingen. Binnen het kader van dat politiek akkoord, worden de grondwetsbepalingen gewijzigd. De automatische ontbinding met gepaard gaande verkiezingen bieden in dit politiek versnipperd landschap dus weinig garantie op een effectieve inspraak van het volk in de grondwetsherziening, zoals de grondwetsopstellers dat voor ogen hadden.²⁰³

De derde fase van de procedure, de uiteindelijke wijziging van de grondwet door de constituanten, is ook niet gespaard gebleven van kritiek door UYTTENDAELE, meer bepaald wat betreft de vereiste meerderheden. De bedoeling van deze bijzondere, dubbele tweederde meerderheid was een zo breed mogelijke nationale consensus te bereiken over de te wijzigen grondwetsbepalingen. Sinds het unitaire België vanaf 1970 omgevormd werd tot een federale staat, is er echter geen sprake meer van zo'n 'nationale consensus', maar is de wetgevende macht verdeeld in taalgroepen.²⁰⁴ Zowel Kamer als Senaat zijn niet paritair samengesteld waardoor de Nederlandstalige taalgroep in de meerderheid is, evenredig met de bevolkingsaantallen van de taalgroepen over heel het land.²⁰⁵ Hierdoor is het mogelijk dat een Franstalige meerderheid de duimen moet leggen voor een Nederlandstalige meerderheid die gesteund wordt door een Franstalige minderheid. In een federale staat waar de deelstaten zo'n belangrijke rol spelen, is het voor UYTTENDAELE ondenkbaar dat grondwetsherzieningen worden doorgevoerd tegen de wil van één van deze deelstaten, hoewel gesteund door alle overige deelstaten.²⁰⁶ Gezien het fundamenteel karakter van een grondwet, is het inderdaad noodzakelijk rekening te houden met de belangen van alle spelers binnen een federale staat. Hoewel de federale entiteiten een verschillende omvang van de bevolking vertegenwoordigen, staan ze wel degelijk op voet van gelijkheid: door de rechtstreekse

²⁰² M. UYTTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 39.

²⁰³ M. UYTTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 36.

²⁰⁴ J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 167; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 42.

²⁰⁵ 88 Nederlandstaligen vs. 62 Franstaligen in de Kamer van volksvertegenwoordigers http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_10_00.pdf.

²⁰⁶ M. UYTTENDAELE in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 40.

verkiezingen beschikken de parlementen van de gemeenschappen en gewesten over een eigen democratische legitimiteit. De decreten en ordonnanties van de deelstaten zijn juridisch gelijkwaardig aan de federale wetten, ze staan op gelijke hoogte in de hiërarchie der normen.²⁰⁷ Om dezelfde reden dat de bijzondere meerderheidswetten in 1970 werden ingevoerd, zou nu ook de grondwetsherzieningsprocedure in dezelfde richting moeten worden gewijzigd: de belangen van de taalgroepen in rekening brengen bij communautair heikele kwesties.²⁰⁸ Ook een grondwetsherziening kan zulke delicate communautaire discussiepunten naar boven halen, waardoor overwogen moet worden de vereiste van een gewone meerderheid in elke taalgroep eveneens in te voeren in de procedure voor de herziening van de grondwet. Dit vormt weliswaar een rekenkundige verzwaring van de vereiste stemmingen.

- *Conclusie*

73. Er kan geconcludeerd worden dat bij het zoeken naar een geschikt model ter vervanging van de huidige herzieningsprocedure uit artikel 195 Gw., er een aantal doelstellingen absoluut overeind moeten blijven. Vooreerst is het behoud van een reflectieperiode van essentieel belang. Een dubbele stemming uitgestrekt in de tijd biedt de nodige reflectie, al kan deze een andere invulling krijgen dan het doorlopen van twee legislaturen, door bijvoorbeeld een eerste en tweede lezing met daartussen een wachtperiode binnen dezelfde legislatuur. Bovendien kan men opteren de stemvereisten in beide lezingen gelijk te stellen of voor een gedifferentieerde stemmethode kiezen. Wanneer gekozen wordt voor dit soort model, verliest men echter het voordeel dat de huidige procedure biedt: wanneer verschillend samengestelde kamers zich moeten buigen over de herziening, vermijdt men dat toevallige meerderheden hun wil hebben doorgedreven binnen eenzelfde legislatuur. Wat op een bepaald ogenblik de bijzondere aandacht krijgt van het politieke milieu, dreigt namelijk onevenredig breed uitgesponnen te worden in de grondwet, waardoor sommige materies ook uitgebreider worden geregeld dan andere.²⁰⁹ Een consequente, beknopte uitlegging van de basisregels met verdere uitwerking in bijzondere wetten kan dit verhelpen en verdient eigenlijk steeds de voorkeur, ongeacht hoeveel legislaturen er doorlopen worden. Enige soberheid in de grondwet is dus zeker aan de orde, wil men enige garantie op continuïteit verwezenlijken.²¹⁰

74. De vereiste van de inspraak van het kiezerskorps via verkiezingen of via referendum is mijns inziens geen doelstelling waar koste wat het kost rekening mee gehouden moet worden. Er werd reeds uiteengezet dat verkiezingen wat dit betreft hun doel missen. VELAERS voert aan dat de loutere 'mogelijkheid' van een democratische waarborg dankzij ontbinding van de kamers en daarop volgende verkiezingen al voldoende is om deze vereiste in de procedure te behouden, ook al wordt deze 'mogelijkheid' niet altijd in dezelfde mate 'werkelijkheid'.²¹¹ Hoewel VELAERS wel een

²⁰⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 112; http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=14140&LANG=nl.

²⁰⁸ Deze meerderheid wordt voorzien en geregeld in artikel 4 Gw.

²⁰⁹ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1357.

²¹⁰ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1357; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 418;

²¹¹ J. VELAERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 76.

punt heeft, kan na afweging van de voor- en nadelen wat betreft de schrapping van automatische ontbinding, toch geconcludeerd worden dat deze vereiste gerust kan verlaten worden, indien dit zou bijdragen aan een efficiënter werkende herzieningsprocedure, die aangepast is aan de maatschappelijke wijzigingen. De grondwetswijziging gebeurt door de democratisch verkozen wetgevende organen, waardoor vertegenwoordiging van het volk hoe dan ook verzekerd is.²¹² De pistes die hier toch rekening mee houden zijn echter het bewandelen waard.

75. Daarnaast is het behoud van de vereiste meerderheden in beide kamers met de versterking van de inspraak van de deelstaten tevens absoluut een te verwezenlijken doelstelling. Ook dit kan op verschillende manieren worden ingevuld, namelijk via de hervorming van de Senaat die na de verkiezingen van 2014 zal doorgevoerd worden dan wel via de vereiste van een meerderheid in elke taalgroep zoals dat voor de bijzondere wetten reeds een vereiste is.

76. De Commissie van Venetië verklaart in haar rapport van 19 januari 2010 dat deze twee elementen (een gekwalificeerde meerderheid in het parlement en een reflectieperiode) net de twee meest gebruikte mechanismen zijn in de grondwet van de Europese lidstaten, om enige starheid te bieden aan de bijhorende herzieningsprocedures.²¹³ Sommige lidstaten voegen daar dan andere elementen aan toe zoals het doorlopen van twee legislaturen of het organiseren van een referendum. Volgens de Commissie beschouwen de meeste grondwettelijke systemen de twee bovenstaande mechanismen echter als voldoende.²¹⁴

6.2 Pogingen tot herziening van artikel 195 Gw.

77. Naar aanleiding van de verkiezingen van 18 mei 2003, ontstond er een hevig debat omtrent een herziening van artikel 195 Gw. nadat het voor herziening vatbaar werd verklaard. Een studiedag werd georganiseerd op 14 februari 2003 door het Centre d'études constitutionnelles et administratives met aan tafel een aantal prominente juristen zoals onder anderen UYTENDAELE, SCHOLSEM, BEHRENDT, DUMONT, DELGRANGE, VAN DROOGHENBROECK en DELPÉREÉ. Deze laatste heeft de werkzaamheden van deze studiedag samengebundeld in het boek '*La procédure de révision de la constitution*', dat het juridische aspect van de problematiek omtrent artikel 195 Gw. uitstekend behandelt.²¹⁵

6.2.1 Tegenstanders van de herziening

78. Onder de tegenstanders van enige herziening bevond zich DELPÉREÉ, die van mening was dat de bijzondere meerderheid een voldoende waarborg biedt voor de Franstalige minderheid en

²¹² M. VERDUSSEN in F. DELPÉREÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 89.

²¹³ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 21.

²¹⁴ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 21.

²¹⁵ F. DELPÉREÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 182 p.

dat een verspreiding over twee legislaturen een garantie is voor stabiliteit.²¹⁶ De idee van een versoepeling van een procedure die in zijn vorm sinds 1970 al zo veel staatsvormingen op korte tijd heeft kunnen doorvoeren, moet duidelijk verlaten worden. Het is volgens hem belangrijk dat de pas doorgevoerde hervormingen de tijd krijgen om te bezinken en zich aan de politieke omgeving aan te passen om de efficiëntie ervan te kunnen beoordelen. Het ritme waarmee tegenwoordig aan politiek wordt gedaan ligt volgens DELPÉRÉE veel te hoog en de procedure uit artikel 195 Gw. aan een versnelling onderwerpen, moet daarom ten alle koste vermeden worden. Hij krijgt in 2011 van UYTENDAELE het verwijt van een te groot conservatisme te getuigen, doordat hij zich hardnekkig blijft vastklampen aan een verouderd systeem en geen risico's durft nemen die grondwettelijke wijzigingen kunnen vereenvoudigen.²¹⁷ Ook ALEN behoort tijdens diezelfde studiedag tot het conservatieve kamp.²¹⁸ Hij haalt een aantal korte opmerkingen aan over het belang van de rigide procedure die de nodige reflectie biedt dankzij de uitstrekking over twee legislaturen. Daar er al zodanig veel grondwetsherzieningen hebben plaatsgevonden, ligt het probleem van de aansleep van deze herzieningen volgens hem niet in de rigiditeit van de procedure, doch in het gebrek aan brede consensus omtrent de staatsvormingen.²¹⁹ Hij wijst ook kort op het belang van de rol van de deelstaten in de procedure die kan versterkt worden door de hervorming van de Senaat. Hierop zal dieper ingegaan worden in titel 6.2.2.4 van deze bijdrage. Tenslotte sluit hij af met een korte verwijzing naar het Nederlandse model, waaruit inspiratie kan gehaald worden bij het zoeken naar een gepast model voor de wijzigingsprocedure van de Belgische Grondwet.²²⁰

6.2.2 Voorgestelde modellen

6.2.2.1 De overdracht van de taak van destituante naar een eerste lezing

79. DUMONT, DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK zijn minder kritisch en stellen een lichte wijziging in de procedure voor mits behoud van de reflectieperiode over twee legislaturen. Als argument hiervoor beginnen ze met het onderscheid te maken tussen 'une nation diachronique' en 'une nation synchronique'.²²¹ Bij het eerste begrip hebben ze het over een staat die een aaneenschakeling vormt van generaties volkeren die aan elkaar hangen door gemeenschappelijke fundamentele principes die in de grondwet zijn uitgedrukt, maar die weliswaar herzien kunnen worden.²²² Wanneer men hier spreekt over 'het Belgische volk' dan gaat het over een duurzaam

²¹⁶ F. DELPÉRÉE, "La déclaration de révision de la constitution: le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas?", *JP* 2003, nr. 450, 16; F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 182 p.

²¹⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 87.

²¹⁸ A. ALEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 46 en 166.

²¹⁹ A. ALEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 166.

²²⁰ A. ALEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 166.

²²¹ H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 143.

²²² H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 143; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 85.

volk dat als dynamisch begrip een eeuwigdurend karakter heeft, doch mee kan evolueren met de tijd. De term 'nation diachronique' verwijst zowel naar de bevolking uit 1831 als naar die van 2014 en later. De regels die in zulke natie worden uitgevaardigd door de grondwetgever hebben een langdurig karakter, die boven de wijzigingen van elke legislatuur staan.²²³ Het tweede begrip, 'nation synchronique', is eerder van statische aard en wijst op het huidige volk dat vertegenwoordigd wordt door de samenstelling van het federaal parlement. Volgens de drie auteurs is het huidige volk ondergeschikt aan het eeuwige volk. Hieruit leiden ze af dat de afgeleide grondwetgever, de constituante, slechts een vertegenwoordiger is van het huidige volk, van een staat die eigenlijk een 'nation diachronique' is, die doorheen de tijd verandert. De uitvaardiging van regels en wetten door het parlement als vertegenwoordiger van het volk moet met het oog op lange termijn gebeuren, zodat vermeden wordt dat er elke legislatuur wijzigingen worden doorgevoerd door toevallige meerderheden. Deze interessante theorie krijgt de naam 'formule Saint-Louis', naar de universiteit waar deze drie juristen tewerkgesteld zijn, en leidt tot hun betoog dat de herzieningsprocedure wel degelijk twee stadia moet doorlopen, maar dan onder een andere vorm dan de huidige procedure.²²⁴

80. In een eerste fase, wordt op initiatief van één van de drie takken van de wetgevende macht gestemd over een herziening van de tekst van de grondwet die slechts aangenomen wordt wanneer een tweederde meerderheid van het aantal leden in beide kamers wordt gehaald en een absolute meerderheid van de leden in elke taalgroep.²²⁵ De vereiste dat twee derde van het aantal leden een ja-stem moet uitbrengen, is gebaseerd op een voorstel van BEHRENDT en is zwaarder dan de stemvereisten bij bijzondere wetten en bij de procedure van de huidige grondwetsherziening.²²⁶ In deze laatste gevallen wordt de berekening van het aantal ja-stemmen voorafgegaan door een aanwezigheidsquorum. De gewone of tweederde meerderheid die dan gehaald moet worden, wordt enkel berekend op basis van de door het minimum verplicht aantal aanwezigen uitgedrukte stemmen (onthoudingen niet meegerekend), wat rekenkundig voor andere, sneller haalbare resultaten zorgt.²²⁷

Indien het ontwerp van grondwetsherziening wordt aangenomen, volgt er een wachttijd. Het verdere verloop van de procedure zou dan geschorst worden tot aan de eerste zitting van de volgende legislatuur.²²⁸ De overgang van de ene legislatuur naar de andere gebeurt dus op 'natuurlijke wijze', namelijk door het verstrijken van de zittingperiode van 4 jaar, zoals voorzien in

²²³ H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 143.

²²⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 86.

²²⁵ H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 147; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 86.

²²⁶ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 433.

²²⁷ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 433; H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 147.

²²⁸ H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 156.

de artikelen 65 en 70 Gw.²²⁹ Tijdens de verkiezingen ter gelegenheid van het einde van de legislatuur, is dan ruimte voor een publiek debat over de in de eerste fase aangenomen grondwetsherziening. Na de verkiezingen, stemmen de nieuw samengestelde kamers dan op dezelfde wijze om de tekst die in de vorige legislatuur is aangenomen te bevestigen en pas wanneer de vereiste meerderheden worden behaald, zal de grondwet effectief gewijzigd zijn.²³⁰

- *Evaluatie*

81. Op deze manier wordt zowel tegemoet gekomen aan de eis het kiezerskorps te betrekken in de procedure, als aan de nodige reflectieperiode die doorlopen moet worden om impulsieve politieke beslissingen te vermijden. De bijzondere meerderheden die in het voorstel van DUMONT, DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK gehaald moeten worden zijn echter strenger dan in de huidige procedure van artikel 195 Gw. Dat er hier niet met aanwezigheidsquorums wordt gewerkt, maar dat de voltallige samenstelling van de kamers een tweederde meerderheid moet behalen, valt toe te juichen gezien het fundamentele karakter van de grondwet. Daar de verkozen kamerleden vertegenwoordigers zijn van het volk, de zetelverdeling gebeurt volgens de resultaten van de verkiezingen en de wil van het volk zo sterk mogelijk tot uiting moet komen, is het niet meer dan logisch dat de stemming gebeurt rekening houdend met alle zetelende leden van de kamers om de stemming zo representatief mogelijk te houden. Deze vereiste draagt echter niet bij tot de soepelheid van de procedure. Doch wanneer men voor een model kiest dat zich niet over twee legislaturen strekt, vormt dit mijns inziens een goed compromis tussen een soepelere procedure enerzijds en het vermijden van beslissingen door toevallige meerderheden die niet de gehele wil van het volk uitdrukken, anderzijds. BEHRENDT haalt deze mogelijkheid eveneens aan wanneer hij de huidige te behalen meerderheden bespreekt.²³¹ De huidige drempel van tweederde meerderheid van het aantal uitgedrukte ja-stemmen verhogen is volgens hem niet wenselijk. Een alternatief is echter de vereiste invoeren dat deze tweederde meerderheid moet behaald worden door alle leden van de kamers en niet alleen door de uitgedrukte stemmen na het voldoen van het vereiste aanwezigheidsquorum.²³²

82. Men kan zich ook de vraag stellen of deze procedure zich niet te lang uitstrekt. Indien een eerste herziening gestemd en goedgekeurd wordt aan het begin van de eerste legislatuur en de nieuw verkozen kamers pas aan het einde van de nieuwe legislatuur deze herziening goedkeuren, dan betekent dit dat er meer dan 7 jaar over een grondwetsherziening heen kan gaan. Ook UYTENDAELE is van mening dat dit een te zeer uitgestrekte periode is. De ondoeltreffendheid van wetteksten, zo stelt hij, komt pas tot uiting bij de concrete uitvoering ervan. Wanneer een

²²⁹ Artikel 65 Gw.: 'De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden gekozen voor vier jaar. De Kamer wordt om de vier jaar vernieuwd.' Artikel 70 Gw.: 'De senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 1° en 2°, worden gekozen voor vier jaar. De senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7°, worden aangewezen voor vier jaar. De Senaat wordt om de vier jaar geheel vernieuwd.'

²³⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 86.

²³¹ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 433.

²³² C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 433.

hervorming dan niet opportuun blijkt te zijn, kan de constituanten niet snel genoeg remediërend ingrijpen waar nodig, gezien de mogelijke lengte van de te doorlopen procedure.²³³

83. Dit model komt enerzijds wel tegemoet aan de kritiek die door UYTENDAELE geuit werd over het feit dat er in de huidige procedure weinig samenhang is tussen de door de preconstituante opgestelde verklaring en de uiteindelijke wijziging door de constituanten, aangezien deze laatste niet gebonden is door enige aanwijzing van de preconstituante. Anderzijds zorgt het voorgestelde model wel voor nog meer starheid, daar een tweede lezing zich met een tweederde meerderheid positief moet uitspreken over iets wat al volledig is vastgelegd in een vorige legislatuur. De coherentie tussen beide stemmingen wordt hier wel gegarandeerd, maar de kans dat een volgende legislatuur een volledig vastgelegde tekst zal goedkeuren, zonder de kans deze aan te passen aan de actuele politieke en institutionele noden lijkt me bijzonder klein. Dit model biedt aldus met een tweede lezing een reflectieperiode die een grote samenhang tussen de eerste lezing en de tweede, bevestigende lezing garandeert, doch die zich veel te lang uitstrekt en nog minder kans op effectieve grondwetswijziging in het vooruitzicht heeft. Het systeem van eerste en tweede bevestigende lezingen gebeurt daarom beter binnen dezelfde legislatuur. De weglating van het vereiste aanwezigheidsquorum waardoor het aantal ja-stemmen twee derde van het aantal leden moet omvatten, biedt een correct tegengewicht in ruil voor de versoepeling van de procedure binnen één legislatuur.

6.2.2.2 Nederlands model

84. De overdracht van de bevoegdheid van de constituanten naar de preconstituante om de tekst van de grondwetswijziging vast te stellen, lijkt sterk op de herzieningsprocedure van artikel 137 van de Nederlandse Grondwet.²³⁴ Ook hier werkt men eerder met een bevestigende tweede lezing in een volgende zittingsperiode dan met een voorafgaande machtiging van de preconstituante, maar er zijn lichte verschillen ten opzichte van voorgaand model wat betreft de te behalen meerderheden bij een eerste lezing en de mogelijkheid tot splitsing.

85. De Tweede Kamer stemt vooreerst met een gewone meerderheid over een wet die verklaart dat een verandering in de grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.²³⁵ Deze wet voorziet dus in een tekst met voorstellen tot wijziging van de grondwet, waarbij de bevoegdheid van de Tweede Kamer zeer ruim is. Na de bekendmaking van deze wet, is het wachten op de verkiezingen van de Tweede Kamer. Er is dus geen automatische ontbinding ten gevolge van de bekendmaking van het herzieningsvoorstel, daar de Nederlandse Grondwet geen voorschriften bevat omtrent het tijdstip van ontbinding van de Kamers.²³⁶ Na de hernieuwing van de Tweede Kamer gaan beide Kamers in een derde fase over tot de tweede lezing van de in eerste

²³³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 87.

²³⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 100.

²³⁵ Artikel 137, lid 1 van de Nederlandse Grondwet.

²³⁶ P.W.C., AKKERMANS (ed.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1101; A.D. BELINFANTE en J.J. DE REEDE, *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2005, 345.

lezing gestemde tekst. Ook hier kunnen geen wijzigingen aangebracht worden, maar kan de tekst enkel verworpen worden of met tweederde meerderheid aangenomen worden.²³⁷

86. Een bijzonderheid van deze procedure is dat de Tweede Kamer het ingediende voorstel tot grondwetsherziening in de eerste of de tweede lezing mag splitsen in meerdere wetsvoorstellen wanneer de grondwetsartikelen bijvoorbeeld geen direct verband met elkaar hebben.²³⁸ Wanneer dit voorstel tot splitsen in de tweede lezing plaatsheeft, is een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer vereist. Op die manier kunnen ze het ene wetsvoorstel verwerpen en het andere goedkeuren in de tweede lezing. Door deze techniek kan voorkomen worden dat het hele voorstel wordt verworpen, terwijl er slechts tegen een bepaald onderdeel ervan bezwaar bestaat.²³⁹

- *Evaluatie*

87. Het voordeel ten opzichte van de huidige Belgische herzieningsprocedure is alweer dat er coherentie bestaat tussen datgene waarover de preconstituante en de constituanten moeten stemmen. Er is geen kans op overschrijding door de constituanten van de soms vaag opgestelde herzieningsverklaring door de techniek van impliciete wijziging of andere creatieve constructies, zoals het invoeren van overgangsbepalingen. In een eerste fase werd namelijk een duidelijke, afgebakende tekst opgesteld, waarover nadien enkel pro of contra kan gestemd worden, zonder de richting van de herziening naar goeddunken te kunnen bepalen, zoals dat in de derde fase van artikel 195 Gw. het geval is.²⁴⁰ Net als de huidige Belgische procedure zijn de kamers in een tweede lezing niet verplicht om effectief tot een grondwetsherziening over te gaan. Wanneer de meerderheid van de stemmen niet behaald wordt, blijft er een *status quo*.²⁴¹ DELGRANGE en DUMONT wijzen bij hun bespreking van de Nederlandse herzieningsprocedure ook op het voordeel dat de kiezer tijdens de verkiezingen beter in staat is zijn wil uit te drukken en te debatteren over een duidelijke vooraf opgestelde tekst dan over een lijst vage artikelen, zoals dat voor de Belgische procedure het geval is.²⁴² Ze erkennen echter meteen dat de aandacht van de kiezer tijdens de verkiezingsdebatten niet meteen bij de grondwetswijziging ligt, ongeacht of deze in een duidelijke tekst vervat ligt dan wel in een vage lijst van te herziene grondwetsartikelen.²⁴³

²³⁷ P.W.C., AKKERMANS (ed.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1098; C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, Deventer, Kluwer, 2008, 104-105; C.W. VAN DER POT en A.M., DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door L. PRAKKE, J.L. DE REEDE en G.J.M. VAN WISSEN (eds.), Zwolle, Tjeenk Willink, 2001, 174.

²³⁸ P.W.C., AKKERMANS (ed.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1099.

²³⁹ C.W. VAN DER POT en A.M., DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door L. PRAKKE, J.L. DE REEDE en G.J.M. VAN WISSEN (eds.), Zwolle, Tjeenk Willink, 2001, 174.

²⁴⁰ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 231.

²⁴¹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 710.

²⁴² X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 231.

²⁴³ J.L., DE REEDE, "Wijziging van de procedure van grondwetsherziening en referendum", *TBP*, 1996, 336; J.R., STELLINGA, "Een nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in Nederland", *TBP*, 1974, 210-211; C.W. VAN DER POT en A.M., DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door L. PRAKKE, J.L. DE REEDE en G.J.M. VAN WISSEN (eds.), Zwolle, Tjeenk Willink, 2001, 188; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 231; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101.

88. Een echte verbetering ten opzichte van de Belgische procedure vormt deze Nederlandse versie echter niet. VAN NIEUWENHOVE wijst op het risico dat wanneer men de tekst gaat opstellen in een vervroegde fase, de tekst niet meer beantwoordt aan de gewijzigde politiek-maatschappelijke omstandigheden op het tijdstip dat deze in een tweede lezing wordt onderzocht.²⁴⁴ De tekst kan op dat moment immers niet meer gewijzigd worden, doch enkel geratificeerd of verworpen.²⁴⁵ In de Nederlandse rechtsleer bestaat bovendien gelijkaardige kritiek als in België omtrent de rigiditeit van de Nederlandse procedure, waardoor dit model niet het ideale alternatief vormt voor ons huidige artikel 195 Gw.²⁴⁶

6.2.2.3 Tussenmodel

89. Een andere oplossing om coherentie te garanderen tussen de herzieningsverklaring en de richting waarin de constituanten in een grondwetsherziening voorziet, is door de preconstituante de verplichting op te leggen aan te duiden in welke zin de in de herzieningsverklaring opgenomen artikelen dienen gewijzigd te worden.²⁴⁷ De constituanten is bij de uiteindelijke herziening dan niet alleen gebonden door de materie die aangegeven wordt in de herzieningsverklaring, maar ook door de richtlijnen van de preconstituante dankzij dewelke haar bedoeling tot uiting komt. Deze techniek is minder verregaand dan de Nederlandse herzieningsprocedure, daar men in een tweede stemfase nog enige vrijheid heeft wat betreft de concrete invulling van de herziening, maar geschiedt toch binnen de aangegeven klijlijnen. Deze vereiste kan zowel ingevoerd worden in het geval de politici kiezen voor een herzieningsprocedure over één dan wel over twee legislaturen, al geniet de eerste keuze de voorkeur.

90. De techniek sluit nauw aan bij het door DEPRÉ gedane voorstel tijdens de studiedag van 2003 waarbij de ontbindingsvoorwaarde behouden blijft en de procedure dus over twee legislaturen loopt, maar waarbij de preconstituante niet alleen een niet limitatieve lijst van te herziene artikelen aanduidt maar tevens in duidelijke, heldere en toegankelijke termen weergeeft wat de zin en de redenen voor de herziening zijn.²⁴⁸ De preconstituante voorziet dus in gemotiveerde commentaar en biedt eerder een uiteenzetting over het doel en de materie dan een nauwkeurig opgestelde lijst van artikelen die voor herziening vatbaar zijn.²⁴⁹ Dit model biedt de mogelijkheid voor de nieuw samengestelde kamers om een globale staatsvorming door te voeren in dezelfde zin als dit in de

²⁴⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101.

²⁴⁵ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101.

²⁴⁶ P.W.C., AKKERMANS (ed.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1098; A.D. BELINFANTE en J.J. DE REEDE, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2005, 346; C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, Deventer, Kluwer, 2008, 104-105; J.R. STELLINGA, "Een nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in Nederland", *TBP* 1974, 210; C.W. VAN DER POT en A.M., DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, bewerkt door L. PRAKKE, J.L. DE REEDE en G.J.M. VAN WISSEN (eds.), Zwolle, Tjeenk Willink, 2001, 175.

²⁴⁷ D. RENDERS in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 59.

²⁴⁸ S. DEPRÉ in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 46 en 174.

²⁴⁹ S. DEPRÉ in F. DELPÉRIÉ, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 46 en 174; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 437.

vorige legislatuur werd vooropgesteld, zonder beperkt te zijn door het feit dat een aantal artikelen ter uitvoering van het Institutionele Akkoord niet voor herziening vatbaar werden verklaard. De bedoeling is dat de herziening van de grondwet wordt beschouwd als één groot project dat gerealiseerd wordt door nauwe samenwerking tussen preconstituante en constituante.²⁵⁰

91. Het nadeel hiervan is echter dat deze techniek voor heel wat interpretatieproblemen kan zorgen.²⁵¹ Waar ligt de lijn tussen het bieden van voldoende duidelijke richtlijnen en het openlaten van de nodige ruimte voor de constituante ter invulling van die richtlijnen? Hoe specifiek dient de materie en de zin van de wijziging te worden omschreven? Belangrijk lijkt het dat de preconstituante vooral zijn doelstellingen kenbaar maakt waarna de constitutante wijzigingen doorvoert in de lijn van die doelstellingen.

6.2.2.4 Inspraak van de deelstaten

92. Reeds in 1998 werd door VAN NIEUWENHOVE gezocht naar een herzieningsprocedure waarbij de deelstaten meer inspraak zouden krijgen.²⁵² Reden hiervoor is de omvorming vanaf 1970 van een unitaire staat naar een staat met een federale structuur waarvan de deelstaten een steeds groeiende autonomie hebben door de overdracht van bevoegdheden van de federale overheid naar deze deelstaten.²⁵³ Deze autonomie is in onze Belgische federale staat echter niet zo verregaand als in centripetale federale staten zoals de Verenigde Staten van Amerika waarbij onafhankelijke entiteiten door samenwerking gezamenlijk een aantal bevoegdheden gaan uitoefenen.²⁵⁴ Het belang van de centrale overheid neemt in deze staatsvorm toe, maar de autonomie van de deelstaten is wel degelijk initieel bij de deelstaten zelf te vinden. In dergelijke staten is instemming met een wijziging van de federale grondwet van alle of van een gekwalificeerde meerderheid van de wetgevende vergaderingen van de deelgebieden courant.²⁵⁵

België is echter het klassieke voorbeeld van een centrifugale federale staat. Hierbij gaat het om een voormalige unitaire staat waarvan het centrale gezag afzwakt ten bate van deelstaten (Gemeenschappen en Gewesten) die in de loop der jaren steeds meer soevereiniteit en bevoegdheden toegewezen hebben gekregen.²⁵⁶ Deze deelstaten kunnen normen uitvaardigen (decreten, ordonnanties) die kracht hebben van wet en staan hiermee dus gelijk met de federale overheid. De deelstatelijke autonomie is bij de laatste staats Hervorming fors gestegen, onder meer door meer eigen fiscale bevoegdheden. Wanneer de deelstaten de uitoefening van de hun

²⁵⁰ S. DEPRÉ in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 46 en 174.

²⁵¹ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 437

²⁵² J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101.

²⁵³ J.-Cl. SCHOLSEM in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 70.

²⁵⁴ K. LENAERTS, "Het federalisme, een centripetaal constitutioneel model in de Verenigde Staten van Amerika", *TBP* 1981, n° 4, 277-285.

²⁵⁵ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101; M. VERDUSSEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 104.

²⁵⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 226.

toegewezen bevoegdheden zelf kunnen financieren door middel van zelf geïnd belastingsgeld, genieten ze van een grotere vrijheid om een eigen beleid te voeren wat bijdraagt tot hun algemene autonomie. Toch dient dit te gebeuren binnen de klijtlijnen van de federatie. Juridisch gezien is hun onderlinge onafhankelijkheid en de onafhankelijkheid ten opzichte van de federale overkoepelende overheid namelijk begrensd, daar hun statuut in eenzelfde grondwet wordt geregeld, hetgeen kenmerkend is voor een federale staat.²⁵⁷

93. Gezien de institutionele ontwikkelingen van de voorbije 40 jaar, die volgens RENDERS zelfs een 'defederaliserend' karakter vertonen waarbij de federale overheid steeds meer bevoegdheden verliest aan de deelstaten, moet men deze federale entiteiten een gepaste rol geven bij de wijziging van de grondwetsbepalingen.²⁵⁸ ALEN en MEERSSCHAUT stellen zelfs dat de betrokkenheid van de gemeenschappen en gewesten 'een minstens even legitieme vereiste' is als de betrokkenheid van het kiezerskorps bij de herzieningsprocedure.²⁵⁹ Ook RIMANQUE stelt dat 'de betrokkenheid van de componenten van de federatie onvoldoende is voor een staat die zich in het eerste artikel van zijn grondwet aankondigt als een federale staat'.²⁶⁰ SCHOLSEM wijst op het onlogische feit dat de federale structuur wel tot uiting komt in de bijzondere wetten, maar niet in een superieure norm als de grondwet.²⁶¹ De betrokkenheid van de deelstaten kan op twee wijzen worden ingevuld. Dankzij de hervorming van de Senaat tot een deelstatenkamer, worden de deelstaten rechtstreeks betrokken in de procedure. Indien deze betrokkenheid niet voldoende lijkt, kan men anderzijds de vereiste van een meerderheid in elke taalgroep, naast een tweederde meerderheid, invoeren waardoor geen herziening kan plaatsvinden zonder instemming van de taalgroepen. DUMONT, DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK merken terecht op dat leden van een taalgroep in rechte niet de deelstaten vertegenwoordigen maar wel de federale staat.²⁶² Het is echter wel op onrechtstreekse wijze dat de taalgroepen de gemeenschappen vertegenwoordigen.²⁶³

6.2.2.4.1 Hervorming van de Senaat tot 'een Senaat van de deelstaten'

94. De inspraak van de deelgebieden in de herzieningsprocedure kan op verschillende manieren ingevuld worden. Vooreerst kan dit door vertegenwoordigers van de deelgebieden een prominente plaats te geven in de organen die op federaal niveau een rol spelen in deze herzieningsprocedure.²⁶⁴ De samenstelling van de Senaat heeft sinds 1995, bij de invoer van de

²⁵⁷ http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=14140&LANG=nl. Dit in tegenstelling tot een confederale staat waarbij de deelstaten een eigen grondwet behouden en hun samenwerking geregeld wordt door een verdrag waaruit de betrokken partijen kunnen stappen.

²⁵⁸ D. RENDERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 58.

²⁵⁹ A. ALEN en F. MEERSSCHAUT, "De 'impliciete' herziening van de Grondwet", in *Mélanges offerts à J. Velu*, Brussel, Bruylant, 1992, 259-281; A. ALEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 45.

²⁶⁰ K. RIMANQUE, *De Grondwet: toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 382.

²⁶¹ J.-Cl. SCHOLSEM in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 70.

²⁶² H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 147.

²⁶³ H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 147.

²⁶⁴ D. RENDERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 58; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de

gemeenschapssenatoren als aparte categorie in de Grondwet, slechts voor een gedeeltelijke bevestiging gezorgd. Met hun beperkt aantal (21 ten opzichte van 71) was hun vertegenwoordigende rol nauwelijks voelbaar. De gemeenschapssenatoren kunnen nooit gezamenlijk hun stem doordrukken in de tweederde meerderheid die gehaald moet worden. Een hervorming van de samenstelling van de Senaat is dus nodig om aan de gewenste deelname van de deelstaten in de herzieningsprocedure tegemoet te komen. Deze hervorming werd doorgevoerd tijdens de zesde staatshervorming van 2013 en zal uitwerking krijgen bij de komende verkiezingen op 25 mei 2014, waarbij de Senaat wordt omgevormd tot een niet permanente 'Senaat van de deelstaten'.²⁶⁵ Dit laatste houdt in dat er voortaan 50 onrechtstreeks verkozenen (29 N, 20 F en 1 D) zullen zetelen in de Senaat, verdeeld in 'taalgroepen', die zullen worden aangewezen door en uit de deelstaatparlementen, waardoor ze deze parlementen in de Senaat vertegenwoordigen.²⁶⁶ Daarnaast zetelen 10 gecoöpteerde senatoren (6 N en 4 F), aangewezen op grond van de verkiezing van de Kamer. Het valt op dat er nu geen rechtstreeks verkozen senatoren noch senatoren van rechtswege meer zijn. Dit model kwam reeds aan bod tijdens een studienamiddag op 12 november 2001 georganiseerd door de *Revue belge de droit constitutionnel* waarbij ALEN de combinatie van gemeenschapssenatoren en gecoöpteerde senatoren naar voren schoof.²⁶⁷ Deze nieuwe samenstelling vergroot de inspraak van de gemeenschappen in de federale aangelegenheden aanzienlijk, vandaar de naam 'Senaat van de deelstaten'.

95. Daarnaast houdt de hervorming van de Senaat ook een inperking in van diens bevoegdheden waardoor we nu spreken van een niet permanente Senaat. Waar de Senaat voor gewone wetten vandaag nog op voet van gelijkheid staat met de Kamer, zal deze vanaf 25 mei 2014, als niet permanent orgaan, slechts een evocatierecht hebben, waardoor er sprake is van optioneel bicameralisme. De Senaat fungeert in dit geval niet langer als reflectiekamer, maar als een middel om optioneel de deelstaten te betrekken in federale aangelegenheden zonder dat deze de federale besluitvorming kunnen blokkeren.²⁶⁸ Overige aangelegenheden, de residuaire aangelegenheden, zullen monocameraal worden. Dit betekent dat de wetgevende macht in deze gevallen slechts uitgeoefend wordt door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Koning.²⁶⁹ Hierdoor zal het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorzien in een procedure van tweede lezing, zodat er toch nog enige reflectie aanwezig is bij de totstandkoming van de gewone wetten.²⁷⁰

Van belang voor deze bijdrage en ter uitzondering van het principe dat de Senaat een niet permanent orgaan wordt, is echter het feit dat de Senaat wel volledig op voet van gelijkheid zal staan met de Kamer – volledig bicameralisme – bij de procedures tot herziening van de grondwet, de bijzondere wetten en de aangelegenheden die volgens de grondwet door beide Kamers geregeld

Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 101.

²⁶⁵ Algemene beleidsnota – Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1965/016, 5.

²⁶⁶ Algemene beleidsnota – Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1965/016, 5; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 742.

²⁶⁷ K. MUYLLE en J. VAN NIEUWENHOVE, "Senaat beraadslaagt over hervorming Senaat", *TBP* 2002, 317.

²⁶⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 741.

²⁶⁹ Bijvoorbeeld de organisatie van de hoven en rechtbanken. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 740-741.

²⁷⁰ Algemene beleidsnota – Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1965/016, 6.

moeten worden.²⁷¹ Verschil met vandaag is dus dat de lijst van volledig bicamerale aangelegenheden beperkter zal zijn.

96. De gewenste inspraak van de deelstaten in de herzieningsprocedure die reeds werd uiteengezet, komt dankzij de senaats hervorming van 25 mei 2014 dus zeker tot uiting. 50 van de 60 senatoren zullen voortaan de deelstaten vertegenwoordigen in een Senaat, wiens rol bij de herzieningsprocedure geheel behouden blijft op gelijke voet met de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dit betekent dat de gemeenschappen mee bepalen welke artikelen voor herziening vatbaar moeten worden verklaard, aangezien de uiteindelijke herzieningsverklaring de doorsnede vormt van de drie herzieningsverklaringen van de wetgevende macht (Kamer, Senaat en Koning).

97. Over elk artikel wordt in de plenaire vergadering van elke kamer bij gewone meerderheid gestemd: de meerderheid van de leden moet aanwezig zijn en de meerderheid van de uitgebrachte stemmen moet een ja-stem zijn.²⁷² Aangezien de nieuw hervormde Senaat niet paritair zal samengesteld zijn, wordt er weliswaar rekening gehouden met de belangen van de deelstaten, maar is het behalen van een gewone meerderheid voor de Nederlandse taalgroep binnen de Senaat (waarvan 29 in aantal t.o.v. 20 in de Franstalige taalgroep) gemakkelijker te bereiken met de medewerking van de gecoöpteerde senatoren of de minderheid van de Franse taalgroep. De behartiging van de belangen van de taalgroepen komt daarom beter tot uiting door de invoer van de bijzondere meerderheid uit artikel 4, *in fine* Gw. zoals dit thans geldt voor de bijzondere wetten, al dient in het achterhoofd gehouden te worden dat de regering wel paritair is samengesteld en eveneens een herzieningsverklaring (van de Koning) moet ondertekenen. Men kan dus stellen dat de belangen van de taalgroepen hierin worden behartigd, al is de invoer van een bijzondere meerderheid toch een explicietere waarborg.

6.2.2.4.2 Toepassing van de bijzondere meerderheden in elke taalgroep

98. De belangen van de taalgroepen komen tot uiting in de herzieningsprocedure door het toepassen van de bijzondere meerderheden die voorzien zijn voor bijzondere wetten: een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.²⁷³ De reden waarom de bijzondere meerderheidswetten in 1970 tot stand kwamen is, zoals reeds gesteld, dat fundamentele wetsbepalingen met betrekking tot de federale staatsopbouw die communautair gevoelig liggen, de instemming van de twee grote gemeenschappen behoeven en dus niet gewijzigd kunnen worden

²⁷¹ Algemene beleidsnota – Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1965/016, 6; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 740.

²⁷² J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2001, 165; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain et Giard, 1908, 705; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 78.

²⁷³ Artikel 4, *in fine* Gw.; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 422; F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 30.

tegen de zin van één van deze gemeenschappen.²⁷⁴ Zulke bepalingen zijn echter ook in de grondwet te vinden zodat het opnemen van de bijzondere meerderheidsvereiste in elke taalgroep in de herzieningsprocedure van de grondwet logisch is, ook al geldt deze dan ook voor de overige grondwetsbepalingen die niets te maken hebben met de federale staatsopbouw.²⁷⁵ Dit vormt echter geen bezwaar tegen de invoer van zulke meerderheid.

99. BEHRENDT wijst op de verdienstelijke mogelijkheid de bijzondere meerderheidsvereiste slechts in te voeren tijdens één van de twee stemrondes, die zich in de toekomst mijns inziens liefst binnen eenzelfde legislatuur afspelen.²⁷⁶ Zo kan men tijdens een eerste lezing enkel de taalgroepen laten stemmen over een mogelijke herziening van de grondwet door een meerderheid in elke taalgroep te vereisen. De stemming situeert zich daardoor in deze fase eerder op het niveau van de deelstaten. Na het doorlopen van een bepaalde wachttermijn, kan er een tweede stemronde plaatsvinden die eerder op federaal niveau gesitueerd kan worden doordat nu een tweederde meerderheid in elke kamer vereist wordt, zoals de huidige procedure voorziet.²⁷⁷ Dit kan uiteraard ook in omgekeerde volgorde.

6.2.2.5 Referendum

100. Een oplossing om tegemoet te komen aan het doel van de grondwetgevende voorvaders uit 1831 bij het opstellen van onze grondwet om de wil van het kiezerskorps op zo volwaardig mogelijke wijze te betrekken in de herzieningsprocedure van deze grondwet, kan gevonden worden bij de techniek van het referendum die in verschillende vormen en in verschillende stadia van de huidige procedure kan ingevoegd worden en waarvan het resultaat de bevragende overheid bindt.²⁷⁸ Op deze manier wordt de soevereiniteit van het kiezerskorps ten volle gewaarborgd en komt het volk rechtstreeks tussen in de herzieningsprocedure, zonder bemiddeling van de volksvertegenwoordiging en zonder de overheersing van andere politieke vraagstukken, zoals dat tijdens de verkiezingen het geval is.²⁷⁹ De invoer van het referendum vereist een herziening van de grondwet terwijl een volksraadpleging bij gewone wet kan worden ingevoerd. Deze laatste bindt echter de bevragende overheid niet, aangezien het slechts om een 'raadpleging' gaat en kan enkel

²⁷⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 112.

²⁷⁵ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 422; A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE, *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2011, 79; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 112.

²⁷⁶ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 437.

²⁷⁷ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 437.

²⁷⁸ Zo kan er een referendum zijn die de herzieningsprocedure initieert, op aanvraag van een deel van de kamers of een deel van de bevolking of die de reeds door de kamers gestemde herziening bevestigt. P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Brussel, Bruylant, 1972, 51; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 104.

²⁷⁹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 493.

op gemeentelijk en provinciaal niveau voor zaken van gemeentelijk resp. provinciaal belang.²⁸⁰ Voor de invoer van de techniek van een referendum is het volgens het rapport van de Commissie van Venetië van groot belang dat deze procedure zo accuraat mogelijk in de grondwet omschreven is.²⁸¹ Het volk moet op precieze en heldere wijze ingelicht worden over de mogelijkheden waarvoor ze kunnen stemmen. De Commissie wijst ook op het feit dat een referendum niet als techniek mag misbruikt worden door de regering om de meerderheden in het parlement te omzeilen. De meerderheid die bij een referendum moet behaald worden, is namelijk in de meeste staten een gewone meerderheid, terwijl in de parlementen veelal een gekwalificeerde meerderheid behaald moet worden, om een grondwetsherziening door te voeren.²⁸²

- *Soorten*

101. VAN NIEUWENHOVE biedt een helder overzicht over de verschillende soorten referendums die kunnen worden ingevoerd in de herzieningsprocedure van de grondwet.²⁸³ Vooreerst is er het optioneel referendum waarvan slechts gebruik gemaakt wordt wanneer men het nodig acht. De keuze over te gaan tot een referendum kan bijvoorbeeld gemaakt worden door een meerderheid binnen het parlement, al bestaat hier het gevaar van manipulatie: men zal enkel voor een referendum stemmen wanneer men redelijk zeker is van een gunstig resultaat.²⁸⁴ MAST en DUJARDIN spreken over de mogelijkheid om van de procedure van het referendum gebruik te maken wanneer een door de Grondwet opgelegde bijzondere meerderheid in de kamers niet is bereikt.²⁸⁵

102. Daarnaast maakt men het onderscheid tussen een referendum *a priori* en een referendum *a posteriori*.

De eerste vorm is een voorafgaand referendum. Het kiezerskorps wordt hierbij voorafgaand aan de grondwetsherziening bevroegd in een of meer algemene vragen over de richting van de voorgenomen grondwetsherziening. Het resultaat van zulk referendum bindt de grondwetgever zoals een herzieningsverklaring van de preconstituante de constituante bindt: de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever is beperkt door de richting die door de kiezer werd aangegeven in het referendum. Binnen deze aangereikte richtlijnen, heeft de grondwetgever echter nog wat speelruimte wat betreft de concrete invulling van de uiteindelijke herzieningstekst.²⁸⁶ Eén van de valkuilen van dit soort referendum is dat de tijdspanne tussen het referendum en de eigenlijke grondwetsherziening zich niet zodanig mag uitstrekken dat de maatschappelijke en politieke opvattingen intussen gewijzigd zijn. Een nieuw referendum zou in dat geval moeten plaatsvinden, wat niet de bedoeling mag zijn. Bovendien is het ook de vraag aan wie de taak wordt

²⁸⁰ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 104; RvS 5 mei 1988, nr. 30.003, Van Aelst en De Berlangere en nr. 30.004, Motte.

²⁸¹ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 40.

²⁸² Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 40.

²⁸³ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 103-110.

²⁸⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 105.

²⁸⁵ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 493.

²⁸⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 106.

toevertrouwd om de algemene vragen te formuleren en op welke wijze deze vragen tot stand komen: is een meerderheid binnen het parlement of de regering hiervoor aangewezen of is een groep neutrale doch niet representatieve personen zoals academici en magistraten beter geschikt?²⁸⁷

De tweede vorm is het referendum *a posteriori*. Hierbij wordt een vooraf door de grondwetgever ontworpen tekst voorgelegd aan het kiezerskorps dat het kan aanvaarden of verwerpen.²⁸⁸ Het nadeel hierbij is dat het een hinderpaal is voor de lange, veelal vreedevolle onderhandelingen die aan de uitwerking van de tekst zijn voorafgegaan.²⁸⁹ Een referendum brengt namelijk de oppositie samen: elk voorstel van de regering kan na lange onderhandelingen en wederzijdse toegevingen door tegenwerking van de oppositie worden tegengehouden doordat zij samen tegen de geboden voorstellen zullen stemmen.²⁹⁰ Dit heeft uiteraard een verlamdend effect en is dus geen verbetering ten opzichte van de huidige herzieningsprocedure. De kans is namelijk groot dat er telkens helemaal geen herziening tot stand komt.²⁹¹ Bovendien kan het voorleggen van een reeds ontworpen tekst te juridisch-technisch lijken voor de kiezer. VAN NIEUWENHOVE beschouwt dit struikelblok dan weer terecht als een aanmoediging voor de grondwetgever om heldere, voor iedereen begrijpelijke en sobere grondwetteksten te formuleren.²⁹² Dergelijke handelswijze van de grondwetgever kan alleen maar toegejuicht worden.

103. De verschillende soorten referendums bieden uiteraard elk hun voordelen met als gemeenschappelijk voordeel dat de rol van het kiezerskorps in deze gevallen optimaal gewaarborgd wordt. Het referendum *a priori* geniet op het eerste zicht toch eerder de voorkeur daar deze de grootste waarborg biedt op continuïteit binnen de herzieningsprocedure.

104. Toch klinkt in de rechtsleer meer kritiek dan lof over dit model waardoor de keuze het referendum, in welke vorm ook, in te voeren in de herzieningsprocedure snel verlaten wordt.²⁹³ Gelet op onze Belgische federale staatsinrichting, de ongelijke verdeling van het Belgische volk in verschillende taalgroepen en de verschillende historische achtergronden van deze taalgemeenschappen, kan men moeilijk een nationaal referendum houden waarbij alle stemmen samen van de hele natie worden samengeteld. Het resultaat over gevoelige communautaire thema's en staatshervormingen zal namelijk aanzienlijk verschillen in beide landsgedeelten.²⁹⁴ Bij het volgen van het principe 'één stem per capita', kan de Vlaamse meerderheid zijn wil

²⁸⁷ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 107.

²⁸⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 107.

²⁸⁹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 104.

²⁹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 82.

²⁹¹ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 105.

²⁹² J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 108.

²⁹³ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 419; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 83; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1365.

²⁹⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 110.

doordrukken.²⁹⁵ Binnen een federale staat als België is het echter essentieel rekening te houden met de belangen en de wil van de federale entiteiten. Er kan rekening gehouden worden met deze entiteiten door een referendum te organiseren omtrent de grondwetswijziging in elk van deze deelstaten. Dit houdt in dat er een meerderheid in elke deelstaat moet behaald worden, wil men een grondwetsherziening doorvoeren. Dit geeft echter aan elk van deze deelstaten een vetorecht om elke grondwetswijziging tegen te houden wat een aanzienlijke verzwaring van de procedure inhoudt en tevens voor heel wat frustraties kan zorgen.²⁹⁶ De moeilijkheid ligt bovendien in de vraag welke deelstaten juist betrokken worden: houdt men referendums in de gemeenschappen of in de gewesten? ²⁹⁷

Een laatste argument dat tegen het referendum pleit is dat het slechts een momentopname weergeeft van de publieke opinie over de politieke toestand en over hoe die zou moeten evolueren terwijl lange onderhandelingen en het sluiten van compromissen juist typerend is voor onze Belgische staat.²⁹⁸ Onze staatshervorming spreidt zich uit over verschillende decennia en is eerder geleidelijk aan tot stand gekomen, op grond van wederzijdse toegevingen. Met betrekking tot de grondwetsbepalingen die de instelling van de staatsstructuur regelen, lijkt een referendum dus niet aangewezen. Wat betreft de wijziging van andere grondwetsartikelen, die de fundamentele rechten en vrijheden van elke burger regelen, zouden deze wel aan een referendum kunnen onderworpen worden. Deze gedifferentieerde regeling voor de wijziging van sommige grondwetsartikelen brengt ons bij het volgende model.

6.2.2.6 Een gedifferentieerde herzieningsprocedure per materie

105. De huidige procedure uit artikel 195 Gw. kent een uniforme toepassing voor de gehele grondwet. Dit houdt in dat de ganse procedure voor de wijziging van elk artikel uit de grondwet moet doorlopen worden. Een aantal juristen stellen zich echter de vraag of men geen gedifferentieerde procedure kan invoeren, afhankelijk van de materie die door het te wijzigen grondwetsartikel wordt geregeld.²⁹⁹ Waar trekt men dan de grens? In welke categorieën deelt men de grondwet in?

6.2.2.6.1 Internationale en Europese verdragen

106. Vooreerst is er van onder anderen DELPÉRÉE het voorstel om een aparte, soepelere herzieningsprocedure in te voeren voor de gevallen waar België een internationaal of Europees verdrag moet ratificeren dat in strijd is met de grondwet.³⁰⁰ Aangezien dergelijke verdragen

²⁹⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 83.

²⁹⁶ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 420.

²⁹⁷ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 83.

²⁹⁸ J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 104; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 84.

²⁹⁹ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 412; F. DELPÉRÉE, "La déclaration de révision de la constitution: le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas?", *JP* 2003, nr. 450, 17; J.-Cl., SCHOLSEM, "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 104.

³⁰⁰ F. DELPÉRÉE, "La déclaration de révision de la constitution: le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas?", *JP* 2003, nr. 450, 17.

volgens het Hof van Cassatie in het arrest Franco-Suisse Le Ski van 27 mei 1971 door hun aard primeren op de grondwet, maar België geen verdrag kan ratificeren dat in strijd is met de grondwet, moeten de grondwettelijke bepalingen gewijzigd worden vooraleer men het verdrag ratificeert.³⁰¹ Aangezien de richtlijnen tot ratificeren duidelijk vastliggen, kan er sneller en gemakkelijker over heen gegaan worden dan de wijziging van grondwetsartikelen in andere situaties. Zowel DELPÉRÉE als DUMONT, DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK stellen voor in een eerste en tweede lezing te voorzien binnen dezelfde legislatuur. Tussen beide lezingen zou dan een wachtermijn van 6 maanden zijn.³⁰² Ook BEHRENDT en zelfs de conservatieve ALEN stellen een soepelere procedure voor, gezien het belang van de europeanisering en de voordelen die de lidstaten daar uit halen.³⁰³ De grondwetgever van 1831 kon onmogelijk deze tendens voorspellen en koos daarom voor een uniforme wijzigingsprocedure voor de gehele grondwet. Gezien de drastisch veranderde omstandigheden, stelt men zich echter terecht de vraag of het niet beter is zich soepeler aan te passen aan regels die van bovenaf worden opgelegd.³⁰⁴ De invoer van een zesde lid in artikel 195 Gw. of van een artikel 195bis die in een soepelere procedure over één legislatuur voorziet, is zeker het overwegen waard.

107. Een andere oplossing wordt door onder anderen VELAERS geboden en houdt geen wijziging van artikel 195 Gw. in maar wel een wijziging van de wijze waarop een verdrag kan geratificeerd worden, namelijk door naar Nederlands voorbeeld een bepaling in te voeren, die stelt dat een verdrag dat strijdig is met een artikel van de grondwet, slechts kan worden goedgekeurd wanneer een drievierde meerderheid in Kamer en Senaat ermee instemmen.³⁰⁵ Wordt deze drempel niet gehaald dan is de enige andere mogelijke oplossing de herziening van de Grondwet, nog voor het verdrag geratificeerd kan worden. Artikel 91, derde lid van de Nederlandse Grondwet voorziet al in dergelijke oplossing en bepaalt: 'Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijking van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.'³⁰⁶

³⁰¹ Cass. 27 mei 1971, Franco-Suisse Le Ski; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 104; J. VELAERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 82.

³⁰² F. DELPÉRÉE, "La déclaration de révision de la constitution: le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas?", *JP* 2003, nr. 450, 17; ; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 230; H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 151.

³⁰³ A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 58; A. ALEN in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 46 en 166; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 412. De voordelen waarvan sprake in deze bijdrage zijn onder andere de economische en monetaire unie waaruit lidstaten als België een enorm commercieel voordeel halen door het vrij verkeer van personen, kapitaal, diensten en goederen.

³⁰⁴ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 428; C. BEHRENDT in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 119; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles Bruylant, 2000, 61; D. RENDERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 61; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles Bruylant, 2000, 61.

³⁰⁵ J. VELAERS in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution* in *Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 82.

³⁰⁶ Artikel 91, derde lid van de Nederlandse Grondwet.

6.2.2.6.2 Fundamentele normen

108. Men kan de grondwetsbepalingen ook opdelen in categorieën naargelang het fundamenteel karakter ervan. De Commissie van Venetië maakt in haar rapport van 2010 een onderscheid tussen de voornaamste categorieën.³⁰⁷ Enerzijds zijn er de institutionele bepalingen die eigen zijn aan de staatsinrichting, zoals de regels omtrent het kiessysteem, de bevoegdheden, het evenwicht tussen de verschillende overheden, de wetgevende procedures, de gerechtelijke organisatie,... Anderzijds is er volgens de Commissie de categorie van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens.³⁰⁸ Er wordt ook kort verwezen naar een aparte categorie van regels die niet in de twee voorgaande categorieën passen: de regels over de nationale soevereiniteit, de nationale symbolen, het regelen van de taal,... Omwille van deze bijzondere, fundamentele aard, kunnen deze regels aan een andere procedure onderworpen worden.

109. Wat de Belgische Grondwet betreft, kan men het fundamenteel karakter van titel II niet ontkennen: de fundamentele rechten en vrijheden van de mens opgelijst in deze titel zijn van zodanig fundamentele aard dat ze volgens WIGNY 'supraconstitutionele' waarde hebben.³⁰⁹ Deze bepalingen kunnen volgens hem nooit geschrapt worden, ook niet met toepassing van artikel 195 Gw., doch enkel hun formulering en schikking kan krachtens dit artikel gewijzigd worden.³¹⁰ De Commissie van Venetië bevestigt deze visie deels maar vult verder aan door te verwijzen naar het ontstaan van dergelijke fundamentele rechten.³¹¹ Dergelijke rechten zijn namelijk een uiting tegen vroegere onrechtvaardigheden gepleegd tegen de mensheid. De codificatie van de mensenrechten moet volgens de Commissie voortdurend aangevuld worden doordat we nieuwe ervaringen opdoen op het vlak van schendingen van de menselijke integriteit en met nieuwe onrechtvaardigheden te kampen hebben.³¹² De bestaande fundamentele rechten verdienen dus zeker een voldoende waarborg in de grondwet zodat ze volgens WIGNY niet gewijzigd kunnen worden. Toch moeten nieuw beschermde mensenrechten vlot toegevoegd kunnen worden, wil de staat een optimale waarborg bieden aan haar volk.

Daarnaast zijn er volgens WIGNY nog twee categorieën van normen.³¹³ De ene categorie van bepalingen heeft gewone constitutionele waarde en deze bepalingen kunnen wel gewijzigd worden aan de hand van de starre herzieningsprocedure van artikel 195 Gw. De laatste categorie is deze van de 'infraconstitutionele' normen die dienen gewijzigd te worden aan de hand van een soepelere procedure of opgenomen kunnen worden in een soort van preambule.³¹⁴ De vraag is dan wat nog de bindende kracht is van deze constitutionele normen die niet in de grondwet zelf staan. BEHRENDT heeft kritiek over deze opdeling van de grondwet in categorieën naargelang de fundamentele aard

³⁰⁷ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 29.

³⁰⁸ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 29.

³⁰⁹ P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 25; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 412.

³¹⁰ P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 26; C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 412.

³¹¹ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 32.

³¹² Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 32.

³¹³ P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 25.

³¹⁴ P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 27-28.

van de bepalingen.³¹⁵ Hij stelt dat elke bepaling van de grondwet een fundamenteel karakter vertoont door het loutere feit dat de bepaling zich in deze opperste, meest fundamentele tekst binnen de normenhiërarchie bevindt. Bovendien, zo stelt hij terecht, ontbreekt er zowel een duidelijke lijst van artikelen die tot de ene of de andere categorie behoren, als een orgaan dat belast is met de verificatie van dergelijke precieze opdeling.³¹⁶ Ook het reeds aangehaalde argument van VAN NIEUWENHOVE, dat de erkenning van niet te herziene supragrondwettelijke normen in de grondwet zou inhouden dat de primaire grondwetgever boven de afgeleide grondwetgever staat daar het normen aan diens bevoegdheid kan onttrekken, geeft aan dat dit soort model beter verlaten wordt (zie *supra*, randnummer 66). De inperking van de bevoegdheid van de afgeleide grondwetgever druist in tegen het zelfbeschikkingsrecht van een staat en zijn volk en dient daarom ten alle koste vermeden te worden.³¹⁷

6.2.2.7 De overgangsbepaling uit het Vlinderakkoord

110. Er werd reeds aangehaald dat de rigiditeit van de herzieningsprocedure een struikelblok vormt voor politieke hervormingen. Dit geeft aanleiding tot het bedenken door politici van zogenaamde creatieve constructies die hun rechtvaardiging vinden in de noodzaak de complexe politieke impasses te doorbreken. Zulke creatieve oplossing werd naar aanleiding van de zesde staatshervorming geboden, nadat ons land sinds de verkiezingen van 2010 meer dan 541 dagen in een regeringscrisis zat.³¹⁸ Nadat eindelijk een Institutioneel Akkoord werd gesloten door de meerderheidspartijen over een zesde staatshervorming, dat de naam 'Vlinderakkoord' kreeg, stelde men vast dat ter uitvoering van dat akkoord heel wat grondwetsartikelen gewijzigd dienden te worden die niet door de preconstituante in een vorige legislatuur voor herziening vatbaar werden verklaard.³¹⁹ De juridisch meest correcte oplossing is een nieuwe herzieningsverklaring opstellen en deze laten stemmen door nieuw samengestelde kamers, geheel volgens de procedure van artikel 195 Gw. Politiek gezien was dit echter niet wenselijk. Het sluiten van het Vlinderakkoord heeft zodanig veel bloed, zweet en tranen van onze politici gekost, dat ze het niet zagen zitten alweer de volledige procedure van artikel 195 Gw. te moeten doorlopen omwille van een in hun ogen 'kleine formaliteit' waarover ze nu struikelden.³²⁰ Ze meenden bovendien dat het doorvoeren van een staatshervorming wel degelijk de bedoeling was van de preconstituante en dat dit werd gedragen

³¹⁵ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 414; C. BEHRENDT in F. DELPÉRIE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 119.

³¹⁶ C. BEHRENDT, "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr.* 2002, 414.

³¹⁷ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 79-82.

³¹⁸ Memorandum van de Belgische regering van 16 mei 2012, CDL-REF(2012)019, 6; W. VANDENBRUWAENE, "Artikel 195 GW en wijziging tot de tweede macht", *Juristenkrant*, afl. 242, 25 januari 2012, 16.

³¹⁹ 'Met dit voorstel wordt een specifieke en in de tijd beperkte procedure ingesteld om de herziening mogelijk te maken van het geheel van bepalingen die thans geheel of gedeeltelijk niet voor herziening vatbaar zijn en waarvan de herziening noodzakelijk zou kunnen worden geacht om het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming volledig uit te voeren.' *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53/2064/001, 3; P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 381; J. MOLLIN, "De Grondwet, een vodge papier?", *Juristenkrant*, afl. 246, 25 januari 2012, 10-11; W. VANDENBRUWAENE, "Artikel 195 GW en wijziging tot de tweede macht", *Juristenkrant*, afl. 242, 25 januari 2012, 16.

³²⁰ W. VANDENBRUWAENE, "Artikel 195 GW en wijziging tot de tweede macht", *Juristenkrant*, afl. 242, 25 januari 2012, 16.

door een tweederde meerderheid van de constituanten.³²¹ Aangezien artikel 195 Gw. zelf wel was opgenomen in de herzieningsverklaring van 7 mei 2010, zagen de partijen hierin de mogelijkheid een overgangsbepaling aan dat artikel toe te voegen tijdens de grondwetsherziening van 29 maart 2012.³²² Deze wijziging voerde in een vierde lid een oneigenlijke overgangsbepaling toe. Deze bepaling bevat vijftien subparagrafen die grondwettelijke bepalingen aanduiden die gewijzigd kunnen worden door de zittende legislatuur die verkozen werd in 2010. Artikel 195 Gw. bevat in de huidige legislatuur van 2010-2014 dus een tweevoudig regime met als bedoeling de zesde staats hervorming te kunnen realiseren: sommige bepalingen worden gewijzigd volgens de normale procedure van artikel 195, lid 1 tot en met 3 Gw., daar deze reeds werden opgenomen in de herzieningsverklaring tijdens een vorige legislatuur.³²³ Andere bepalingen kunnen door de op 13 juni 2010 vernieuwde kamers worden gewijzigd volgens de overgangsbepaling. Dit houdt in dat de kamers enkel de derde fase van de herzieningsprocedure moeten doorlopen, zonder dat de bepalingen in de herzieningsverklaring zijn opgenomen en zonder dat er tussentijdse verkiezingen zijn georganiseerd na automatische ontbinding van de kamers. De creatieve oplossing van de impliciete wijziging zou in deze gevallen niet volstaan, daar het gaat om aangelegenheden met expliciete constitutionele basis, zoals onder andere het toekennen van gemeenschapsbevoegdheden aan het Brussels Gewest en de hervorming van het tweekamerstelsel. Wijzigingen omtrent de onderwerpen opgenomen in de vijftien subparagrafen kunnen met andere woorden enkel doorgevoerd worden, wanneer aan de vereiste van een tweederde aanwezigheid van parlementsleden en aan de aanname door een tweederde meerderheid is voldaan.³²⁴ Bovendien dienen de wijzigingen van de uitdrukkelijk opgesomde grondwetsartikelen en aangelegenheden binnen de inhoudelijke krijtlijnen te geschieden en dit binnen de huidige legislatuur.³²⁵ De overgangsbepaling is volgens VANDE LANOTTE en GOEDERTIER daarom zowel specifiek als beperkt in de tijd.³²⁶ PEETERS, VAN NIEUWENHOVE en POPELIER maken terecht de opmerking dat de term 'overgangsbepaling' niet geheel juist is, daar het niet gaat om de overgang van een oude naar een nieuwe regeling.³²⁷ Het betreft een in de tijd en naar inhoud beperkte afwijking op de bestaande regeling, waardoor beter gesproken wordt over een 'ad-hocregeling' dan over een overgangsregeling.

De invoer van deze overgangsbepaling is de eerste keer dat artikel 195 Gw. sinds zijn uitvaardiging in 1831 (toen nog artikel 131 Gw.) werd herzien.³²⁸ Vorige pogingen in onder meer 2003 en 2007

³²¹ Memorandum van de Belgische regering van 16 mei 2012, CDL-REF(2012)019, 7; W. VANDENBRUWAENE, "Artikel 195 GW en wijziging tot de tweede macht", *Juristenkrant*, afl. 242, 25 januari 2012, 16.

³²² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 85.

³²³ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421; H. VUYE en G. CLEMER, *De zesde staats hervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 32.

³²⁴ *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53/2064/001, 4.

³²⁵ 'Dit verantwoordt eveneens dat de zin van de uit te voeren herzieningen uitdrukkelijk wordt vastgelegd in de overgangsbepaling en dat bijgevolg enkel herzieningen die daarmee overeenstemmen toegestaan zijn.' *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53/2064/001, 3.

³²⁶ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 85.

³²⁷ P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 381; J. VAN NIEUWENHOVE, "De nieuwe 'overgangsbepaling' bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure?", *TVW* 2012, 162; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421.

³²⁸ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 2-3.

tot herziening van dat artikel bleven zonder gevolg.³²⁹ Hiertegen werd heel wat kritiek geuit door de parlementaire oppositie: de N-VA heeft de kwestie aangekaart bij de parlementaire assemblee van de Raad van Europa, die de zaak voor advies doorverwees naar de Commissie van Venetië.³³⁰ Zoals reeds uiteengezet in randnummer 37, verleent deze uit onafhankelijke experts samengestelde commissie, advies over grondwettelijke aangelegenheden op vraag van de organen van de Raad van Europa of van de lidstaten. De lidstaat in kwestie krijgt de gelegenheid haar standpunt uiteen te zetten en een memorandum neer te leggen bij de commissie. De Belgische regering deed dit op 16 mei 2012, waarna de Commissie advies uitbracht op 20 juni van dat jaar.³³¹ VUYE, professor staatsrecht aan de Universiteit van Namen en tevens kandidaat op de derde plaats van de N-VA lijst in Vlaams Brabant bij de opkomende verkiezingen van 26 mei 2014, maakt enerzijds terecht de opmerking dat de Commissie van Venetië slechts een adviesorgaan is dat haar advies baseert op zeer beperkte en voornamelijk Franstalige literatuur, waardoor de draagwijdte van het advies gering is.³³² Anderzijds zou professor VUYE wellicht anders oordelen indien het advies gehoor had gegeven aan de klachten van zijn politieke achterban. De vraag naar de juiste draagwijdte van het advies is dus voor discussie vatbaar, maar het advies vormt zeker de moeite om door te nemen gezien haar internationaal karakter.

111. De drie grote bezwaren die werden geuit in parlementaire debatten, de rechtsleer en opiniestukken ten aanzien van de overgangsbepaling worden in het advies besproken en weerlegd.³³³ Het eerste bezwaar is dat de overgangsbepaling in strijd zou zijn met artikel 195 Gw. België voerde in haar memorandum echter aan dat artikel 195 Gw. geheel conform haar eigen regels werd aangepast, aangezien het artikel in kwestie werd opgenomen in de herzieningsverklaring door de preconstituante.³³⁴ De constituanten had dus wel degelijk de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen aan de herzieningsprocedure en ze nam daarbij zelfs een aantal waarborgen in acht: dezelfde vereisten van aanwezigheid- en meerderheidsquorum als de gewone procedure zijn van toepassing, de lijst van bepalingen waarvoor de overgangsbepaling geldt, is exhaustief, de herziening is ook in de tijd beperkt, daar ze enkel geldt tijdens de lopende legislatuur, de wijzigingen kunnen enkel geschieden met het oog op de doorvoering van de staats hervorming en bovendien wordt geen enkel mensenrecht of fundamentele vrijheid ingeperkt. De Commissie bevestigt deze redenering en haalt aan dat België zelfs de vrijheid had de gehele procedure te wijzigen door de eerste en tweede fase af te schaffen, doch gekozen heeft voor

³²⁹ P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 379.

³³⁰ P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 383; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421; Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010.

³³¹ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010.

³³² H. VUYE en G. CLEMER, *De zesde staats hervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 32; S. VANDERSTICHELE, *Professor Hendrik Vuye krijgt derde plaats op N-VA-lijst Vlaams Brabant*, Knack, 05/02/2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/professor-hendrik-vuye-krijgt-derde-plaats-op-n-va-lijst-vlaams-brabant/article-normal-127557.html>.

³³³ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 422.

³³⁴ Memorandum van de Belgische regering van 16 mei 2012, CDL-REF(2012)019, 10-12.

minder verregaande maatregelen en slechts tijdelijk de tweede fase opgeheven heeft.³³⁵ Volgens het principe *a maiore ad minus* is deze handelingswijze van de constituanten volgens de Commissie aanvaardbaar.³³⁶

POPELIER uit de kritiek dat de overgangsbepaling toch in strijd is met artikel 195 Gw. met als argument dat het voorwerp van de overgangsbepaling niet slaat op de herzieningsprocedure zelf, maar dat inhoudelijk de nadruk eerder ligt op de artikelen die erin worden opgesomd.³³⁷ Het feit dat deze benadrukte artikelen niet werden opgenomen in de herzieningsverklaring maakt dan dat deze kunstgreep volgens haar in strijd is met de geldende regels van artikel 195 Gw.³³⁸ Deze visie kan niet worden bijgetreden. De overgangsbepaling voorziet in een afwijkende procedure waarbij de nadruk mijns inziens ligt op deze afwijking en niet op de artikelen waarvoor de ad-hocregeling geldt.

Volgens een tweede bezwaar dat onder andere geuit wordt door VUYE, is de overgangsbepaling ongrondwettig wegens in strijd met artikel 187 Gw. dat stelt: 'De Grondwet kan noch geheel, noch ten dele worden geschorst.'³³⁹ Deze bepaling werd in 1831 ingevoerd om te waarborgen dat zelfs uitzonderlijke omstandigheden zoals oorlog of ernstige crisissen geen verantwoording zijn om af te wijken van de grondwettelijke bescherming.³⁴⁰ De tijdelijke uitschakeling van artikel 195 Gw. zou inderdaad een schorsing inhouden in de zin van artikel 187 Gw. en daar dus mee in strijd zijn. De overgangsbepaling voegt echter enkel een bijkomende ad-hocregeling in voor bepaalde limitatief opgesomde onderwerpen. Wat de andere grondwetsbepalingen betreft die buiten het toepassingsgebied van de overgangsbepaling vallen en die wel in de herzieningsverklaring werden opgenomen, geldt nog steeds de gewone procedure uit artikel 195 Gw. Van enige schorsing is dus geen sprake daar een schorsing van een deel of de gehele grondwet voor een juridische leegte zorgt en de invoer van een afwijkende bepaling in artikel 195 Gw. slechts een wijziging inhoudt, hetgeen zowel door de Belgische regering als door de Commissie van Venetië wordt opgeworpen.³⁴¹

Een laatste bezwaar tegen de ad-hocregeling betreft het verwijt dat deze regeling de Europese regels en beginselen schendt, meer bepaald het recht op vrije verkiezingen dat in artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM vervat is.³⁴² Deze bepaling omvat echter niet het recht op

³³⁵ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 7-8; P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 384.

³³⁶ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 8.

³³⁷ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 430-431.

³³⁸ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 431.

³³⁹ Artikel 187 van de Belgische Grondwet; H. VUYE en G. CLEMER, *De zesde staatshervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 48.

³⁴⁰ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 428.

³⁴¹ *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1532/3, 21; Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 8; P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 384.

³⁴² Artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM stelt: 'De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.'; Advies nr. 679/2012

verkiezingen in bijzondere gevallen als grondwetsherzieningen. Dergelijke tussentijdse verkiezingen horen bovendien de uitzondering te zijn in plaats van de regel en artikel 3 bevat het recht op verkiezingen 'met redelijke tussenpozen', waarmee bedoeld wordt op normale, periodieke verkiezingen binnen een democratische staat, waarmee de wil van het volk over het te voeren beleid geuit wordt.³⁴³

112. Hoewel de bezwaren omtrent de overgangsbepaling correct worden weerlegd door de Commissie van Venetië, waardoor deze tussentijdse oplossing als legitiem beschouwd kan worden en de kans dus bestaat dat deze techniek in de toekomst nog gebruikt zal worden om tijdelijk in een afwijking van de procedure te voorzien, gaat de voorkeur toch uit naar een definitieve, structurele wijziging van de herzieningsprocedure en dit met het oog op de rechtszekerheid wat betreft toekomstige grondwetswijzigingen. Wanneer besloten wordt de herzieningsprocedure te moderniseren, zou het de bedoeling moeten zijn dat deze vernieuwde procedure vanaf dan een uniform en duurzaam karakter vertoont. Vandaar ook het belang te kiezen voor een versoepeld model met voldoende weerstand tegen mogelijke maatschappelijke kenteringen. De tijd was daar bij de invoer van de overgangsbepaling echter nog niet rijp voor, noch was er een voldoende politiek draagvlak om zulke wijziging door te voeren.³⁴⁴ De ad-hocregeling werd in het leven geroepen ten einde uit de politieke crisis te geraken en geldt daarom tijdelijk en slechts voor een beperkt aantal bepalingen noodzakelijk voor de uitvoering van het Vlinderakkoord. Een gedifferentieerde regeling met beperkte draagwijdte die bovendien tot stand komt op basis van de bestaande politieke noden, is allerminst wenselijk. Toch kan men bij de definitieve wijziging van de herzieningsprocedure die dan geldt voor de gehele grondwet, in de voorgestelde trend van de overgangsbepaling verder gaan. Men kan voorzien in een procedure die zich uitstrekt over één legislatuur met behoud van het te halen aanwezigheids- en meerderheidsquorum. De noodgreep die werd ingevoerd op 29 maart 2012 biedt dus jammer genoeg maar tijdelijk soelaas, doch vormt een inspiratiebron voor de richting die de politici moeten uitgaan voor een toekomstige definitieve aanpassing van de herzieningsprocedure, mits de invoer van andere controlewaarborgen.

6.2.2.8 Invoer van rechterlijk toezicht

113. Enige controle op de handelingen van de constitutionele macht tijdens de herzieningsprocedure ontbreekt voorlopig totaal. Bij het indienen van een ontwerp tot herziening van de grondwet door de regering dient het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving niet ingewonnen te worden zoals dat thans wettelijk voorzien wordt voor de klassieke bicamerale wetgevingsprocedure in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.³⁴⁵

van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 9; P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 384.

³⁴³ Artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

³⁴⁴ P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 387.

³⁴⁵ Advies van 2 mei 2012, *Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1560/2, 2-3. 'Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State iste dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.' A. ALÉN, "De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 288; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*,

Bovendien is, zoals reeds uiteengezet, het Grondwettelijk Hof onbevoegd om grondwetswijzigingen te toetsen aan artikel 195 Gw.³⁴⁶ Rechterlijk toezicht op de grondwetsherziening ontbreekt dus zowel *ex ante* als *ex post*.³⁴⁷ De Commissie van Venetië haalt echter in haar advies van 20 juni 2012 aan dat dit grondwettelijke toezicht geen algemene regel of vereiste is van een rechtsstaat en dat de grondwetsherziening de uitdrukking is van de nationale soevereiniteit waardoor de handelingen van de afgeleide grondwetgever op zich al voldoende gelegitimeerd zijn, zonder dat daarbij rechterlijke controle vereist is.³⁴⁸ Deze legitimatie valt echter te betwisten gezien de reeds gegeven uiteenzetting dat de wil van het kiezerskorps na afloop van de verkiezingsstrijd helemaal niet doorweegt in de herzieningsprocedure. Enige voorafgaande rechterlijke controle door de Raad van State dan wel controle *a posteriori* door het Grondwettelijk Hof is daarom zeker op zijn plaats ter compensatie van deze gefaalde democratische doelstelling.

6.2.2.8.1 Controle *a priori* door de Raad van State, afdeling wetgeving

114. Daar de eerste en derde fase van de huidige herzieningsprocedure al zeer in de lijn liggen van de klassieke wetgevingsprocedure, is vooral de invoer van verplicht wettelijk advies door de Raad van State in overeenstemming met artikel 2 RvS-wet een gemakkelijk te halen doelstelling. Het vergt slechts de aanpassing van deze gewone wet van 12 januari 1973 om de bevoegdheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State uit te breiden tot voorstellen tot grondwetsherziening. Bij de versoepeling van de huidige herzieningsprocedure naar een procedure die een grondwetswijziging mogelijk maakt binnen eenzelfde legislatuur, is deze bijkomende controlewaarborg zeer wenselijk. Het advies van de afdeling wetgeving dat moet worden ingewonnen voor de gewone voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie, is louter van juridische en technische aard en houdt zich niet bezig met de politieke aspecten of met de opportuniteit van de regeling waarover advies wordt aangevraagd.³⁴⁹ De afdeling wetgeving kan dan waken over de juist bewoordingen van nieuw voorgestelde grondwetsbepalingen en de samenhang ervan met de Grondwet in zijn geheel en met internationaal recht.³⁵⁰ Uiteraard mag niet uit het oog verloren worden dat het slechts om een advies gaat waar de overheid niet door gebonden is. Destituante zal dus steeds de vrijheid hebben het advies al dan niet te volgen.

Brugge, die Keure, 2010, 739-740; H. SIMONART in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 25; J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 40.

³⁴⁶ GwH 9 februari 1994, nr. 16/94. 'Noch artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, noch enige andere grondwets- of wetsbepaling verlenen aan het Hof de bevoegdheid om na te gaan of een grondwetsartikel al dan niet is aangenomen met inachtneming van de voorwaarden bepaald bij artikel 131 van de Grondwet of om uitspraak te doen over een beroep tot vernietiging van een grondwetsartikel'; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 82.

³⁴⁷ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 10; H. DUMONT, X. DELGRANGE en S. VAN DROOGHENBROECK in F. DELPÉRÉE, *La procédure de révision de la constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 158; P. PEETERS, "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 384.

³⁴⁸ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 11.

³⁴⁹ http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=proc_consult_page4.

³⁵⁰ A. ALEN en J.-C. SCHOLSEM, *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd'hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 57; X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 232; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 440-441.

115. POPELIER wijst op het voordeel dat zulk advies zou hebben geboden bij het creëren van de overgangsbepaling in artikel 195 Gw.: indien het advies positief zou luiden, zou men meer geloofwaardigheid en legitimiteit gehecht hebben aan de bepaling waardoor men de zaak mogelijks niet bij de Raad van Europa en de Commissie van Venetië aanhangig had gemaakt.³⁵¹ Bij negatief advies wegens ongrondwettigheid van de tijdelijke herziening, zouden de politieke partijen eventueel aangezet geweest zijn om harder te zoeken naar een permanente, grondwettelijke oplossing.³⁵²

116. Op 29 februari 2012 werd door de oppositie een wetsvoorstel neergelegd in de Kamer van volksvertegenwoordigers ter uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State tot voorstellen van grondwetsherzieningen: "Daarbij is het de bedoeling dat de Raad van State nagaat of de grondwettelijke herziensprocedure wel degelijk correct werd opgevolgd. Door de Raad van State in te schakelen, kan bijgevolg gegarandeerd worden dat de regelgevende teksten van een hoog niveau zijn en dat elke discussie over de wettelijkheid van een grondwetsherziening wordt beslecht."³⁵³ Het wetsvoorstel werd echter ten onrechte afgewezen met dezelfde argumentatie als de Commissie van Venetië, namelijk dat de grondwetgever reeds over voldoende soevereiniteit en democratische legitimiteit beschikt.³⁵⁴ Zoals reeds vermeld, is deze democratische legitimiteit en soevereiniteit slechts fictief en hebben we baat bij een extra controlemechanisme vanwege de Raad van State om kwalitatieve grondwetsherzieningen door te voeren, zeker wanneer de volledige procedure zich binnen eenzelfde legislatuur afspeelt.

6.2.2.8.2 Controle *a posteriori* door het Grondwettelijk Hof

117. De bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof uitbreiden tot de controle *a posteriori* over de grondwettelijkheid van de herziening zou een verdergaand controlemechanisme inhouden daar de arresten geveld door het Grondwettelijk Hof dergelijke grondwetsherzieningen zouden kunnen vernietigen, wanneer ze in strijd zijn met de bevoegdheidsverdelende regels, titel II en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.³⁵⁵ Zowel DELGRANGE en DUMONT als SCHOLSEM pleiten voor dergelijke bevoegheidsuitbreiding.³⁵⁶ Dit houdt echter een wijziging van de Grondwet in en van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, hetgeen geen *sinecure* is in vergelijking met de bevoegheidsuitbreiding van de Raad van State wiens bevoegdheden in een gewone wet zijn opgenomen.

³⁵¹ P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 441.

³⁵² P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 441.

³⁵³ Voorstel van wet tot wijziging van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State wat de evaluatie van ontwerpen of voorstellen tot herziening van de Grondwet betreft, *Parl.St.* Kamer 2011-12, 53-2091/1, 6.

³⁵⁴ Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, *Parl.St.* Kamer 2011-12, 2064/003, 12; P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 441.

³⁵⁵ Artikel 142 van de Belgische Grondwet; Artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

³⁵⁶ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 232.

118. De Commissie van Venetië haalt in haar vergelijkend rapport van 2010 aan dat het in Europa eerder uitzonderlijk is dat de grondwettelijkheid van grondwetsbepalingen niet kan getoetst worden voor een rechterlijke instantie als het Grondwettelijk Hof.³⁵⁷ Door het regelmatig inroepen van grondwetsbepalingen voor een rechterlijke instantie, worden grondwetsbepalingen wel vatbaar voor rechterlijke interpretatie wat enerzijds positief is daar dit meer ruimte creëert voor hervormingen buiten de formele herzieningen om. Anderzijds valt dergelijke grondwettelijke interpretatie niet toe te juichen daar dit de rechtszekerheid niet ten goede komt.

6.2.2.9 Deconstitutionalisering

119. Een andere oplossing voor het probleem dat de grondwet niet snel en efficiënt genoeg kan worden aangepast aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden wegens een te starre herzieningsprocedure, bevindt zich buiten de wijziging van artikel 195 Gw., met name een verregaande deconstitutionalisering van de grondwet. Er werd in de rechtsleer al meermaals een opmerking gemaakt over een bepaalde tendens die zich voordoet sinds het ontstaan van de bijzondere meerderheidswetten in 1970, die materieelrechtelijke grondwetsbepalingen bevatten.³⁵⁸ Met de materiële grondwet wordt bedoeld op het geheel van fundamentele rechtsregels (geschreven of ongeschreven) die de werking en organisatie van een staat en zijn gezagsinstanties bepalen, hun onderlinge verhouding evenals de verhouding tussen deze gezagsinstanties en de rechtsonderhorigen en die, zoals in het eerste hoofdstuk werd uiteengezet, zowel in de formele grondwet te vinden zijn als in bijzondere wetten.³⁵⁹ Deze bijzondere wetten bevatten dus eveneens grondwettelijke bepalingen omtrent de federale staatsstructuur, doch zijn niet onderworpen aan de starre herzieningsprocedure van artikel 195 Gw., die enkel geldt voor de gehele formele wet. Hoewel de wijziging van de bijzondere wetten dus niet gepaard gaat met een automatische ontbinding van de kamers en geen herzieningsverklaring vereist is, is de eigenlijke besluitvorming rekenkundig zwaarder, daar er naast een tweederde meerderheid van het totaal aantal ja-stemmen ook een gewone meerderheid in elke taalgroep behaald moet worden, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is.³⁶⁰

120. De tendens waarvan sprake gaat over het feit dat er nu al heel wat vage institutionele bepalingen in de grondwet staan die hun verdere uitwerking krijgen in een bijzondere wet. ALEN spreekt over de deconstitutionalisering van de grondwettelijke bepalingen.³⁶¹ Zo worden onder andere de bevoegdheden van de Gewesten verder uitgewerkt in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De bevoegdheden van de Gemeenschappen daarentegen worden zowel in de grondwet in de artikelen 127 tot 130 aangehaald als verder uitgewerkt in de BHWI.³⁶² Zo zijn er enerzijds talrijke bepalingen die gedetailleerd in de grondwet staan, en anderzijds is er delegatie vanwege de grondwetgever aan de wetgever. Het spreekt voor zich dat al

³⁵⁷ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 29.

³⁵⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228; K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1364.

³⁵⁹ M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 40; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 226.

³⁶⁰ Artikel 4, *in fine* Gw.

³⁶¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228.

³⁶² Artikelen 127-130 Gw.; Artikel 4 en 5 BHWI.

te gedetailleerde bepalingen moeilijk kneedbaar zijn naar de politieke noden. Bovendien verdient een goede grondwet enige soberheid. Ook de Commissie van Venetië duidt in haar rapport over grondwettelijke herzieningen op het feit dat hoe uitgebreider de grondwetsbepalingen worden omschreven, hoe sneller ze achterhaald zullen zijn.³⁶³ Daarom lijkt een doorgedreven deconstitutionalisering een alternatief voor de wijziging van artikel 195 Gw. waarbij het grootste deel van de materiële grondwetsbepalingen die een bepaalde flexibiliteit vereisen gezien de politiek-maatschappelijke wijzigingen, aan de starre formele grondwet onttrokken worden en opgenomen worden in een bijzondere wet. Op die manier wordt met betrekking tot deze grondwettelijke aangelegenheden toch een grote consensus gegarandeerd, die de waarborg biedt dat geen enkele institutionele hervorming kan plaatshebben zonder instemming van de twee grote volksgemeenschappen en die de met parlementsontbinding gepaard gaande procedure uit artikel 195 Gw. vermijdt.³⁶⁴ Wat dan nog overblijft in de grondwet, zijn de meest fundamentele bepalingen die wel nog onderworpen zijn aan de starre herzieningsprocedure uit 1831. De vraag is dan waar de grens ligt tussen fundamentele en niet fundamentele aangelegenheden. Wat hoort thuis in de grondwet en verdient dus de bescherming van artikel 195 Gw. en wat kan geregeld worden in een bijzondere of gewone wet? Volgens VAN NIEUWENHOVE is deze moeilijke afweging onvermijdelijk subjectief en tijdsgebonden.³⁶⁵ Hij haalt als voorbeeld aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten: een te gedetailleerde omschrijving is niet wenselijk waardoor men zich in de grondwet beperkt tot de algemene beginselen wat dan weer voor kritiek vatbaar is gezien het fundamenteel karakter van de bevoegdheidsverdeling. Het vellen van een oordeel over het juiste evenwicht tussen delegatie en detaillering is volgens VAN NIEUWENHOVE duidelijk een subjectieve appreciatie.³⁶⁶

121. RIMANQUE stelt voor dat de grondwet zich moet beperken tot het bevatten van de 'regels omtrent bevoegdheidsverdeling, de rechtskracht van rechtsnormen en enkele essentiële regels over de waarborging van democratische, representatieve besluitvorming in de schoot van gemeenschappen en gewesten.'³⁶⁷ Dit is mijns inziens een eerder vage omschrijving en leunt aan bij wat de Commissie van Venetië in haar grondwettelijk rapport omschrijft als de 'onveranderlijke principes' van een grondwet, zijnde de fundamentele staatsvorm (een democratie of een republiek), de federale structuur, de soevereiniteit, de ondeelbaarheid van het territorium en bepaalde fundamentele rechten en vrijheden.³⁶⁸ Deze principes worden in sommige grondwetten als zodanig fundamenteel beschouwd, dat ze niet herzienbaar zijn. Zoals in dit werk reeds werd uiteengezet in randnummers 66 en 109, zijn onherzienbare grondwetsbepalingen niet wenselijk. Deze criteria kunnen echter gebruikt worden om te bepalen welke bepalingen of principes bij de deconstitutionalisering van de grondwet, zeker in de formele grondwettekst behouden moeten blijven. Titel II van de grondwet 'De Belgen en hun rechten', die de fundamentele rechten van de mens bevat, blijft bijvoorbeeld beter grondwettelijk gewaarborgd gezien zijn fundamenteel

³⁶³ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 28.

³⁶⁴ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 228.

³⁶⁵ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 11.

³⁶⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet", in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 13.

³⁶⁷ K. RIMANQUE, "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1364.

³⁶⁸ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 46.

karakter. Er kan uiteraard de argumentatie gegeven worden dat deze bepalingen reeds in internationale en Europese verdragen als het EVRM opgenomen zijn die rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde waardoor vermelding in de Belgische Grondwet op het eerste zicht overbodig is. Toch is het opnemen van deze fundamentele bepalingen in de grondwet van belang voor de bescherming door het Grondwettelijk Hof, dat wetteksten kan toetsen aan titel II van de Belgische Grondwet.³⁶⁹ Bovendien hebben staten de vrijheid om bijkomende waarborgen te bieden aan hun onderdanen, zolang dezen niet indruisen tegen de minimumvoorwaarden gesteld op internationaal niveau.³⁷⁰ Tenslotte bieden deze bepalingen mijns inziens toch ook een zekere erkenningsfunctie t.a.v. de bevolking, een soort van bijkomende waarborg al is deze dan eerder symbolisch. Ook titel I 'Het federale België, zijn samenstelling en zijn grondgebied' is bijvoorbeeld een titel die zeker niet gedelegeerd mag worden aan de bijzondere wetgever. Deze bepaalt namelijk de algemene krachtlijnen van de federale staat waar absoluut niet zomaar van afgeweken mag worden. De juiste afweging zal uiteindelijk een politieke beslissing zijn, genomen na lange en liefst doordachte onderhandelingen. De vraag is hier ook aan de hand van welke procedure deze deconstitutionalisering dan moet doorgevoerd worden. Dient dit volgens de huidige starre procedure gedaan te worden, waarbij de te gedetailleerde artikelen waaraan gesnoeid mag worden, in een herzieningsverklaring moeten worden opgenomen, om nadien door een grondwettelijke meerderheid gestemd te worden? Of zal men eerst artikel 195 Gw. zelf tijdelijk wijzigen in één van voormelde modellen om de deconstitutionalisering door te voeren, waarna men teruggrijpt naar de oude herzieningsprocedure voor wat betreft de overgebleven grondwetsbepalingen? Kernachtig kan volgend eigen geformuleerd principe helpen bij de afweging: waar de grondwet het skelet van de staat vormt, zijn de bijzondere wetten de spieren en de organen waarmee het lichaam in beweging blijft. We moeten ten alle koste vermijden dat ons skelet breekt door een te vergaande uitholling van de Grondwet enerzijds. Anderzijds moeten de spieren voldoende in beweging kunnen blijven, wil men deze soepel houden. Een soepele aanpassing aan het wijzigende institutionele landschap vereist dus een voldoende delegatie naar de bijzondere wetten.

6.2.3 Vergelijkende analyse van de modellen

122. Vooraleer een vergelijking te maken tussen de verschillende voorgestelde modellen en te komen tot een eigen voorstel van herziening van artikel 195 Gw., moet de vraag beantwoord worden of een herziening zich wel opdringt en of de spanningen tussen de maatschappelijke ontwikkelingen en de starre grondwet niet buiten de wijziging van artikel 195 Gw. opgelost kunnen worden.

6.2.3.1 Is een wijziging van artikel 195 Gw. dringend?

123. Of een dringende wijziging van de herzieningsprocedure noodzakelijk is, kan zeer in vraag gesteld worden. Zoals in de inleiding reeds werd uiteengezet, zijn de institutionele bepalingen van ons democratisch staatsbestel niet alleen in de formele Belgische Grondwet vervat. Deel 1 gaat

³⁶⁹ Artikel 142 van de Belgische Grondwet; Artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

³⁷⁰ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 34.

hier verder op in door het onderscheid te maken tussen de formele en de materiële grondwet. Heel wat grondwettelijke rechtsregels bevinden zich namelijk ook buiten de tekst van de formele grondwet. Zoals het model over de deconstitutionalisering in titel 6.2.2.9 aangeeft, is er sinds de jaren '70 de tendens om de communautaire belangen van de taalgroepen te waarborgen door staatsrechtelijke bepalingen in een bijzondere wet vast te leggen. Maar deze deconstitutionalisering deed zich reeds vanaf de 19^e eeuw voor. Zo wordt bijvoorbeeld artikel 56 Gw., dat stelt "Elke Kamer heeft het recht van onderzoek", verder uitgewerkt in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek. Ook het vastleggen van de taalgrens, waarvan melding wordt gemaakt in randnummer 57, gebeurde in 1962 in een gewone wet. Door het bestaan van deze materieelrechtelijke grondwetsbepalingen buiten de formele grondwet, is niet elke staatshervorming afhankelijk van het doorlopen van de procedure uit artikel 195 Gw., die enkel de wijziging van de formele grondwetsbepalingen regelt.

De dringende nood aan een wijziging van dit artikel kan daarnaast ook gerelativeerd worden door het feit dat we op bijna 45 jaar tijd al aan onze zesde staatshervorming toe zijn. Dit gegeven wekt de indruk dat de politiek in staat is op een eerder vlotte wijze institutionele hervormingen door te voeren. De manier waarop deze staatshervormingen soms tot stand komen wanneer een wijziging van de formele grondwet noodzakelijk is, doet echter sterk twijfelen of artikel 195 Gw. niet beter zou aangepast worden: door wijzigingen op impliciete wijze door te voeren en door te voorzien in een tijdelijke overgangsbepaling, wordt de strikte toepassing van het wijzigingsartikel helaas omzeild. De Commissie van Venetië maakt echter ook terecht de nuance dat het aantal grondwetsherzieningen niets zegt over de rigiditeit van de herzieningsprocedure.³⁷¹ De frequentie van de grondwetsherzieningen heeft eerder te maken met de grondwettelijke traditie van een staat, met de politieke context en met de nood aan hervormingen binnen het staatsbestel.³⁷²

De reden waarom artikel 195 Gw. maar beter snel gewijzigd wordt, is dus om te voorkomen dat politici zich in de toekomst verder schuldig maken aan impliciete wijzigingen en aan een slordige toepassing van de herzieningsprocedure via allerlei betwifelbare manoeuvres. De strikte toepassing van een soepelere procedure is te verkiezen boven de nonchalante toepassing van een starre procedure.

6.2.3.2 Vergelijkende analyse met eigen voorgesteld model

124. Hierna volgt een vergelijkende analyse van de besproken modellen, met de nadruk op de grootste troeven van elk model, om vervolgens te komen tot een eigen voorgesteld model ter wijziging van de huidige herzieningsprocedure.

125. De eerste twee besproken modellen houden een overdracht in van de taak van destituante naar de preconstituante. Zowel het model van DUMONT, DELGRANGE en VAN DROOGHENBROECK als het Nederlandse model voorzien in een eerste lezing waarbij de gehele

³⁷¹ Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 22.

³⁷² Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, 22.

herziening wordt uiteengezet en gestemd, waarna er in een tweede lezing enkel pro of contra deze herzieningstekst kan worden gestemd. Beide modellen lopen echter nog steeds over twee legislaturen, al vindt er nu geen automatische ontbinding meer plaats. Hierdoor wordt de kans verminderd dat de gehele herziening, zoals deze in een eerste lezing werd voorgesteld, in een tweede lezing ook effectief zal doorgevoerd worden. Het Nederlandse model biedt in dit opzicht de beste garantie op enige herziening door het systeem van het splitsen van de wetsvoorstellen. Wanneer slechts een deel van het voorstel wordt verworpen, hoeft niet de gehele herziening verlaten te worden, hetgeen een verademing is binnen de starre procedure en dus een groot voordeel is ten opzichte van het voorgaande model. Het splitsen van het herzieningsvoorstel is vooral erg efficiënt wanneer de twee lezingen zich over twee legislaturen strekken. De herziening wordt namelijk door verschillend samengestelde kamers gestemd, die er niet steeds dezelfde visie op nahouden, waardoor een herziening in een louter bevestigende tweede lezing door een gewijzigde meerderheid al snel tegengehouden wordt.

Mijn voorstel is echter de procedure te beperken tot één legislatuur en te voorzien in een reflectieperiode van een jaar, kwestie van het herzieningsvoorstel toch de kans te geven te laten rijpen bij de kamerleden. Het doorlopen van twee legislaturen is het meest starre element van artikel 195 Gw., waardoor onze procedure in het advies van de Commissie van Venetië als één van de meest rigide procedures ter wereld wordt omschreven, naast deze van Nederland en de Verenigde Staten.³⁷³ De taak van de preconstituante wordt in mijn voorstel uitgebreid ten opzichte van de huidige procedure, doch niet in dezelfde mate als in het model uit Nederland en dat van onder anderen DUMONT. Een juist evenwicht moet gevonden worden tussen het garanderen van een voldoende coherentie tussen de eerste en de tweede fase en het bieden van voldoende vrijheid om in een tweede stemronde de nodige wijzigingen aan het initiële herzieningsvoorstel door te voeren. Daarvoor grijp ik terug naar het derde 'tussenmodel', waarbij het de taak is van de grondwetgever in een eerste fase, om, naast het aanduiden van de materie, ook de nodige richtlijnen en gemotiveerde commentaar te voorzien, om zo de nodige coherentie tussen beide lezingen te garanderen. In een eerste fase wordt dus een tekst opgesteld en gestemd die precieze richtlijnen aangeeft over het doel van de grondwetsherziening, waarna in een tweede fase concrete invulling wordt gegeven aan de herziening in het licht van deze aangegeven doelstelling. Een eerste stemronde geschiedt dan volgens een tweederde meerderheid in beide federale kamers. De tweede stemronde zou daarboven nog een gewone meerderheid in elke taalgroep vereisen. Op deze manier worden de belangen van de taalgroepen, naast een hervorming van de Senaat tot een Senaat van de deelstaten, die er na mei 2014 hoe dan ook zal komen, optimaal betrokken in de procedure. De keuze om de belangen van de taalgroepen te betrekken in de tweede fase en niet omgekeerd, kan verantwoord worden door het feit dat er in die fase over een definitieve tekst gestemd moet worden.

³⁷³ Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010, 5 en 9. "L'actuel libellé de l'article 195 figure, avec la procédure prévue par l'article V de la Constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787 et l'article 137 de la Constitution des Pays-Bas, parmi les règles les plus rigides du monde judiciaire moderne en matière de révision."

Een grote troef van het eerste model (van onder anderen DUMONT) is dat er gekozen wordt om het aanwezigheidsquorum te laten varen. De ja-stemmen worden geteld op basis van de voltallige samenstelling van de kamers wat de representativiteit van het kiezerskorps alleen maar ten goede komt. Ik stel voor deze techniek eveneens toe te passen ter compensatie van de versoepeling van de procedure over één legislatuur.

126. Het invoeren van een referendum is om de redenen aangehaald in randnummer 104 niet wenselijk. Enige rechtstreekse inspraak van het volk in de procedure is, zoals reeds uiteengezet, moeilijk haalbaar en alleszins niet effectief. Het is echter belangrijk dat de kamerleden enige transparantie over de voorgenomen herziening ten opzichte van hun kiezers voorleggen. Het verplicht organiseren van publieke debatten tijdens de reflectieperiode van één jaar of het verplicht uitzetten van de verschillende standpunten van de politieke partijen in de media, kan aan deze transparantievereiste tegemoetkomen. Ook het organiseren van zogenaamde polls of enquêtes, zoals dat in de periode voorafgaand aan de verkiezingen gebeurt in de media, kan een bepaald beeld geven over de mening van de kiezer, al dient de waarde van zulke polls sterk gerelativeerd te worden, daar deze vrijblijvend en dus allerminst representatief zijn. Hoe politici tijdens zulke publieke debatten hun standpunten omtrent de grondwetsherziening naar voren brengen, zal dan kunnen meespelen bij de volgende verkiezingen, wanneer er opnieuw over hun mandaat gestemd moet worden. De bespreking van de grondwetsherziening in een eerste fase gebeurt ook door voorheen verkozen kamerleden, waardoor er altijd wel een democratisch element aanwezig is.

127. Wat betreft de juridisch-technische correctheid van de grondwetsherziening, lijkt het me, om voormelde redenen, essentieel om een voorafgaand advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, verplicht in te voeren tijdens de reflectieperiode van één jaar. Voor een bevoegdheidsuitbreiding van het Grondwettelijk Hof tot een controle *a posteriori*, lijken de politici echter nog niet klaar. Dit zou thans een goede extra waarborg zijn tegen ongrondwettelijke herzieningen en is in een later stadium zeker het overwegen waard.

128. Een gedifferentieerde procedure voor de ratificatie van internationale en Europese verdragen is, dankzij de voorgestelde wijziging van de herzieningsprocedure, niet meer nodig. Door de reflectieperiode van de herzieningsprocedure voor de gehele grondwet te beperken tot één jaar, zullen grondwetsherzieningen, voor wat betreft deze internationale materies, snel genoeg doorgevoerd kunnen worden. Lidstaten hebben meestal een tweetal jaar de tijd om het verdrag te ratificeren, waardoor mijn voorgestelde versoepeling van de procedure voldoende snel op deze internationale tendens kan inspelen. Er zou wel voorzien kunnen worden in een tijdelijke overgangsbepaling, die voorziet in een soepelere procedure bij de ratificatie van verdragen, zolang de procedure voor de gehele grondwet nog niet versoepeld is, wat dan louter als tussentijdse oplossing zou gelden.

129. Een alternatief voor de herziening van artikel 195 Gw. kan men vinden in het voorstel uit titel 6.2.2.9, met name een doorgedreven deconstitutionalisering. De wijziging van de materiële grondwetsbepalingen komt dan wel tegemoet aan de vereiste om de taalgroepen te betrekken, wanneer deze in een bijzondere wet worden opgenomen, maar men verliest wel het voordeel van

de reflectieperiode van één jaar, zoals dat in mijn aangeboden voorstel dient te gebeuren. Er dient dus gekozen te worden voor het ene of voor het andere. Een combinatie van zowel een doorgedreven deconstitutionalisering van de grondwet als een versoepeling van diens herzieningsprocedure, is weinig zinvol daar heel wat grondwettelijke regels dan niet meer onderworpen zijn aan de te doorlopen reflectieperiode en de wijziging van de meest fundamenteel geachte regels, die omschreven zijn in randnummer 121, ook nog eens wordt versoepeld.

130. De overgangsbepaling die in 2012 werd ingevoerd, vormt dus een goede aanzet voor mijn voorgesteld model, omdat het voorziet in een wijziging van de grondwet binnen één legislatuur met opgave van de krijtlijnen waarbinnen dit moet gebeuren, maar is gebrekkig omwille van het feit dat het niet voorziet in een reflectieperiode. De overgangsbepaling wordt bij een volgende herziening van artikel 195 Gw. dus beter niet zomaar overgenomen voor de gehele grondwet. Zoals bekend gemaakt werd in de media op 22 april 2014, werd artikel 195 Gw. niet opgenomen in de lijst van te herziene grondwetsartikels door de regering.³⁷⁴ Een eventuele verderzetting van de overgangsbepaling is hierdoor uitgesloten, aangezien dit artikel in de komende legislatuur niet gewijzigd mag worden, en de werking van de huidige overgangsbepaling afloopt bij het einde van de huidige legislatuur.

³⁷⁴ X, *Uitvoering van zesde staatshervorming zal hele legislatuur duren*, De Standaard, 23/04/2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140423_01078241.

7 Conclusie

131. Een antwoord op de eerste, kaderscheppende onderzoeksvraag of de functie van de grondwet mee geëvolueerd is met het maatschappelijk kader waarbinnen ze fungeert, wordt op bevestigende wijze gegeven in deel 4 en 5 van deze bijdrage. Door de revolutionaire omstandigheden waarbinnen onze Belgische staat zich in 1830 heeft afgescheurd van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, wordt de toen opgestelde grondwet gezien als een 'institutionele grondwet' die de basisregels van de institutionele staatsinrichting bevat en die een soort van startfunctie heeft om het pas verworven gezag te legitimeren en de nieuw ingerichte staatsorde grondwettelijk te verankeren. De grondwet wordt tegenwoordig echter vanuit een andere optiek bekeken en eerder gezien als een 'begeleidster van de ontwikkeling van de staat', die aan de behoeften van een voortdurend evoluerende maatschappij en politieke situatie moet voldoen. Deze wijzigende politieke situatie doet zich voornamelijk voor sinds de omvorming van een unitaire staat tot een federale staat vanaf de jaren '70. Door de opstapeling van deze institutionele hervormingen, waar haast geen einde aan komt, is de herziening van de grondwet eerder de regel geworden dan de uitzondering.

132. Dit brengt ons bij mijn centrale onderzoeksvraag, met name of de herzieningsprocedure uit artikel 195 Gw. beantwoordt aan de vereisten van een moderne grondwet die enige soepelheid vereist. Wanneer men een blik werpt op de wijze waarop de voorbije staatsvormingen met bijbehorende grondwetsherzieningen tot stand zijn gekomen, is het antwoord op de onderzoeksvraag negatief. Deze grondwetswijzigingen kwamen namelijk steeds meer tot stand door onder anderen gebruik te maken van de techniek van de 'impliciete wijziging', wat een omzeiling is van artikel 195 Gw., daar er grondwetsbepalingen gewijzigd worden die niet in de herzieningsverklaring waren opgenomen. Een andere betwifelbare, doch juridisch correcte constructie was deze van de overgangsbepaling die in artikel 195 Gw. werd ingevoerd in 2012, ter uitvoering van het lang onderhandelde Institutionele Akkoord, gekend als het Vlinderakkoord. Ook hier werd de strikte toepassing van de procedure omzeild, waardoor we kunnen concluderen dat we beter af zijn met de consequente toepassing van een soepelere procedure, dan met de nonchalante toepassing van een starre procedure.

133. Het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag van deze thesis, gaat over de vraag welke rigide elementen van de huidige procedure dan aan versoepeling toe zijn en welke modellen, voorgesteld in de rechtsleer, tegemoet komen aan de vereisten van een moderne grondwet. Deel 6 is hier volledig aan gewijd.

Op de vraag of artikel 195 Gw. zelf wel kan gewijzigd worden, wordt bevestigend geantwoord, daar artikel 195 Gw. geen dergelijke aanwijziging bevat. Het bevatten van 'supragrondwettelijke', onherzienbare bepalingen valt niet in overeenstemming te brengen met het zelfbeschikkingsrecht en de interne soevereiniteit van de staat, die tot uiting komt in de Belgische Grondwet.

Artikel 195 Gw. dankt haar rigide karakter zowel aan de drie fasen die doorlopen moeten worden, als aan de grondwettelijke meerderheid die behaald moet worden. Wat het doorlopen van de drie fasen betreft, wordt geargumenteed dat dit niet noodzakelijk over twee legislaturen dient te gebeuren. Het doel van de automatische ontbinding, namelijk het kiezerskorps betrekken in de procedure, een reflectieperiode bieden, en de herziening laten stemmen door verschillend samengestelde wetgevende vergaderingen, wordt ofwel niet bereikt of kan op een andere wijze bereikt worden. De reflectieperiode kan namelijk ook plaatsvinden binnen eenzelfde legislatuur, daar de wil van het kiezerskorps omtrent een grondwetsherziening tijdens de verkiezingen toch amper een rol speelt. Het doorlopen van de drie fasen vertoont daarnaast nog een euvel, met name het gebrek aan coherentie tussen de herzieningsverklaring van de preconstituante en de wil van de constituante om een herziening door te voeren. Het komt vaker voor dat een aantal grondwetsbepalingen, die essentieel zijn voor de uitvoering van het politiek onderhandeld akkoord, niet voor herziening zijn opgenomen in de herzieningsverklaring, waardoor men struikelt over de uitvoering van dat akkoord. De preconstituante is voorlopig louter belast met het opstellen van een lijst van te herziene artikelen en de constituante is niet gebonden door mogelijk gegeven richtlijnen vanwege de preconstituante. Een hervorming van de drie fasen is dus zeker aan de orde. De vereiste grondwettelijke meerderheden mogen echter behouden worden en staan zelfs open voor verstrenging door de invoer van een gewone meerderheid in elke taalgroep.

134. Op basis van deze criteria, werden de in de rechtsleer voorgestelde modellen geanalyseerd en bekritiseerd en werd er gekomen tot een eigen voorgesteld model ter vervanging van de huidige procedure uit artikel 195 Gw.

De eerste twee modellen, waaronder het Nederlands model, houden een overdracht in van de taak van de constituante naar een eerste lezing. Hierbij zijn de kamers in een eerste lezing bevoegd om de hele herzieningstekst op te stellen, waarna men in een tweede lezing over deze tekst enkel pro of contra kan stemmen, zonder de mogelijkheid nog wijzigingen door te voeren. In het eerste model wordt voorgesteld om het aanwezigheidsquorum af te schaffen en het aantal ja-stemmen te berekenen op de voltallige samenstelling van de kamers. Enkel deze techniek wordt overgenomen in mijn eigen voorgesteld model. Voor het overige bieden beide eerste modellen geen echte versoepeling ten aanzien van de huidige Belgische procedure, daar ze nog steeds over twee legislaturen lopen, en kunnen ze dus beter afgewezen worden.

Vervolgens kwam een tussenmodel aan bod dat tegemoet komt aan de vereiste coherentie tussen de twee lezingen. Er wordt namelijk voorgesteld duidelijke richtlijnen te geven in een eerste lezing, waar de kamers in een tweede lezing door gebonden zijn. Het doel van de grondwetsherziening is hier erg van belang. De kamers hebben in een tweede lezing nog steeds de vrijheid om concrete invulling te geven aan de uiteindelijke herziening, doch binnen de strikt aangegeven richtlijnen. Deze methode neem ik op in mijn eigen voorgestelde herzieningsprocedure, die dus voorziet in een eerste en tweede lezing binnen dezelfde legislatuur, doch met de verplichting een reflectieperiode van één jaar te doorlopen.

Daarnaast neem ik in de tweede fase van mijn voorgestelde herzieningsprocedure, het voorstel op om de belangen van de taalgroepen te behartigen, door te voorzien in het behalen van een gewone meerderheid in elke taalgroep. Dit vormt een extra waarborg voor de inspraak van de deelstaten in de procedure, naast de hervorming van de Senaat tot een Senaat van de deelstaten, die doorgevoerd zal worden na de verkiezingen van 25 mei 2014.

Ook het model dat voorziet in een verplicht voorafgaand advies door de Raad van State, afdeling wetgeving, neem ik over, met name tijdens de reflectieperiode van één jaar.

Het systeem van het referendum wordt echter afgewezen, daar dit niet haalbaar is binnen onze federale staatsstructuur. De kiezers worden in het uiteindelijk voorgestelde model echter op diverse wijzen betrokken en op de hoogte gesteld van de geplande grondwetsherziening, zoals het organiseren van publieke debatten.

Ook de invoer van een gedifferentieerde procedure voor de ratificatie van internationale en Europese verdragen wordt verlaten in mijn voorgesteld model. Deze differentiatie is echter wel nuttig, zolang de huidige starre procedure van toepassing blijft. Een gedifferentieerde procedure naargelang de materie en het fundamenteel karakter van de bepalingen, wordt echter totaal weerlegd. Elke bepaling van een opperste norm als de grondwet, verdient dezelfde fundamentele waarde.

Het alternatief van een verre gaande deconstitutionalisering is een mogelijke oplossing voor het probleem dat grondwetsbepalingen uit de formele grondwet moeilijk te herzien zijn, gezien de wijzigende politieke omstandigheden. De voorkeur gaat echter naar een versoepeling van artikel 195 Gw. in de zin van het in dit werk voorgestelde model, waarbij er een voldoende evenwicht werd gevonden tussen enerzijds een procedure die in staat is zich aan te passen aan de wijzigende maatschappelijke omstandigheden en anderzijds het behoud van enige starheid zodat de wijziging van de grondwet zich onderscheidt van de procedures ter wijziging van hiërarchisch lagere wetteksten.

135. Deze bijdrage zou met de nodige objectiviteit en juridische correctheid een oplossing moeten bieden voor de achterhaalde procedure van artikel 195 Gw. De uiteindelijke herziening ligt echter in handen van politici, die de nodige redelijkheid aan de dag moeten leggen, indien ze een procedure willen invoeren die beantwoordt aan de maatschappelijke noden van zowel continuïteit als van flexibiliteit.

8 Bibliografie

Wetgeving

EUROPESE WETGEVING

Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM.

BELGISCHE WETGEVING

- De Belgische Grondwet.
- Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
- Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.
- Wet van 17 augustus 1873 op het gebruik van het Nederlands in het Strafrecht, *BS* 26 augustus 1873.
- De gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973.

VOORBEREIDENDE DOCUMENTEN

- F. DELPÉRIÉE, H. VAN IMPE, P. VAN ORSHOVEN en M. UYTENDAELE in het verslag Landuyt, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1.
- *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1532/003.
- Advies van 2 mei 2012, *Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1560/002.
- Algemene beleidsnota – Staatshervorming, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1964/016.
- *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2064/001.
- Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, *Parl.St.* Kamer 2011-12, 53-2064/003.
- Voorstel van wet tot wijziging van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State wat de evaluatie van ontwerpen of voorstellen tot hierziening van de Grondwet betreft, *Parl.St.* Kamer 2011-12, 53-2091/001.
- Grondwetsherziening van 15 januari 1968, *BS* 17 februari 1968.

Rechtspraak

- GwH 9 februari 1994, nr 16/94.
- Arbitragehof 7 februari 1990, nr. 8/90, *BS* 1 maart 1990.
- Cass. 27 mei 1971, Franco-Suisse Le Ski.

- RvS 22 oktober 1974, nr. 16.682, Vergucht.
- RvS 9 jui 1975, nnr. 17.128, Berckx.
- RvS 15 maart 1978, nr. 18.848, N.C.M.V.
- RvS 5 mei 1988, nr. 30.003, Van Aelst en De Berlangeer en nr. 30.004, Motte.

Rechtsleer

BOEKEN

- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- ALEN, A. en SCHOLSEM, J.-C., *De Grondwet: verleden, heden en toekomst – La Constitution: hier, aujourd’hui et demain*, Brussel, Bruylant, 2006, 194 p.
- BREMS, E., VAN NIEUWENHOVE, J. en DE GEYTER, L., *Grondwet en EVRM: Wetgeving staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 782 p.
- DE BECKER, A. en VANDENBOSSCHE, E., *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht. Het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2011, 260 p.
- DELPÉRÉE, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, 1048 p.
- HUYTENS, E., *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831 (2)*, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, 690 p.
- MAST, A. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1987, 96 p.
- ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, Dessain, 1908, 743 p.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.
- UYTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 882 p.
- UYTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 1195 p.
- VAN DAMME, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2008, 467 p.
- VANDE LANOTTE, J. en DUJARIN, J., *Inleiding tot het publiekrecht. 1: Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2008, 356 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 1530 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1470 p.

- VAN DEN STEENE, W., *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie voor wetenschappen, letteren en schone kunsten van België, 1963, 132 p.
- VAN OVERLOOP, I., *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, Goemaere, 1864, 694 p.
- VLIEGBERGH, H., *De Belgische grondwet*, Antwerpen, Standaard, 1973, 383 p.
- VUYE, H. en CLEMER, G., *De zesde staats hervorming (eerste fase)*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 312 p.
- WIGNY, P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, 449 p.
- WIGNY, P., *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, 349 p.

BIJDRAGEN IN TIJDSCHRIFTEN

- ALEN, A., "De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening", *TBP* 1979, 286-292.
- BEHRENDT, C., "La révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge", *Act.dr. 2002*, 403-442.
- DELGRANGE, X. en DUMONT, H., "Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique", *APT* 1999, 210-235.
- DELPÉRIÉE, F., "La déclaration de révision de la constitution: le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas?", *JP* 2003, 16-17.
- DE MEYER, J., GANSHOF VANDER MEERSCH, W.J., SOMERSHAUSEN, M. en WIGNY, P., advies van 28 januari 1974 aan minister Tindemans in MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, A.M., "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232-233.
- DE REEDE, J.L., "Wijziging van de procedure van grondwetsherziening en referendum", *TBP* 1996, 336-339.
- MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, A.M., "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *APT* 1976-77, 232-233.
- MUYLLE, K., "Lopende zaken en verkiezingen", *Juristenkrant*, afl. 216, 27 oktober 2010, 5.
- MUYLLE, K. en VAN NIEUWENHOVE, J., "Senaat beraadslaagt over hervorming Senaat", *TBP* 2002, 317-334.
- MOLLIN, J., "De Grondwet, een vodje papier?", *Juristenkrant*, afl. 246, 25 januari 2012, 10-11.
- LENAERTS, K., "Het federalisme, een centripetaal constitutioneel model in de Verenigde Staten van Amerika", *TBP* 1981, n° 4, 277-285.

- PEETERS, P., "De 'overgangsbepaling' van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staats hervorming", *TBP* 2013, Kluwer, 379-388.
- POPELIER, P., "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421-443.
- POPELIER, P., "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", *CDPK* 2008, 94-111.
- RIMANQUE, K., "De grondwet: een scan, een diagnose en een prognose", *RW* 2007-08, 1346-1365.
- SCHOLSEM, J.-Cl., "Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution", *RBDC* 1999, 99-105.
- J.R. STELLINGA, "Een nota inzake het grondwets herzieningsbeleid in Nederland", *TBP* 1974, 2203-211.
- VANDENBRUWAENE, W., "Voortdurende lopende zaken", *TVW* 2011, 235-243.
- VANDENBRUWAENE, W., "Artikel 195 GW en wijziging tot de tweede macht", *Juristenkrant*, afl. 242, 25 januari 2012.
- VAN DER HULST, M., "Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet", *TVW* 2010, 209-210.
- VAN NIEUWENHOVE, J., "De nieuwe 'overgangsbepaling' bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure?", *TVW* 2012, 156-172.
- VELAERS, J. en PEETERS, Y., "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 3-19.
- VELAERS, J. en PEETERS, Y., "De lopende zaken en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 3-17.
- WEERTS, S., "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du conseil d'état", *APT* 2011, 111-118.

VERZAMELWERKEN

- DELPÉRIÉ, F., *La procédure de révision de la Constitution in Centre d'études constitutionnelles et administratives*, Brussel, Bruylant, 2003, 184 p.
- VAN NIEUWENHOVE, J., "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY (eds.), *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, losbl., 120 p.

Buitenlandse bronnen

Nederland

WETGEVING

De Nederlandse Grondwet

RECHTSLEER

- AKKERMANS, P.W.C. (ed.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1122 p.
- BELINFANTE, A.D. en DE REEDE, J.J., *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2005, 397 p.
- KORTMANN, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer, Kluwer, 2008, 593 p.
- VAN DER POT, C.W., DONNER, A.M., PRAKKE, L., DE REEDE J.L. en VAN WISSEN G.J.M.(eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 2001, 913 p.

On-line bronnen

KRANTENARTIKELS

- VANDERSTICHELE, S., *Professor Hendrik Vuye krijgt derde plaats op N-VA-lijst Vlaams Brabant*, Knack, 05/02/2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/professor-hendrik-vuye-krijgt-derde-plaats-op-n-va-lijst-vlaams-brabant/article-normal-127557.html>.
- X, *Uitvoering van zesde staatshervorming zal hele legislatuur duren*, De Standaard, 23/04/2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140423_01078241.

ANDERE

- Commission de Venise, avis relatif à la révision de la Constitution de la Belgique, 20 juin 2012, n° 679/2012, CDL-AD(2012)010, www.venice.coe.int.
- Commission de Venise, rapport sur l'amendement constitutionnel, 19 janvier 2010, n° 469/2008, CDL-AD(2010)001, www.venice.coe.int.
- Memorandum van de Belgische regering, 16 mei 2012, n° 679/2012, CDL-REF(2012)019, www.venice.coe.int.
- http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_10_00.pdf.
- http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=14140&LANG=nl.
- http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=proc_consult_page4.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
De herziening van de procedure van de grondwetsherziening (art. 195 GW)

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**
Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Kempeners, Anaïs

Datum: **15/05/2014**