



KU LEUVEN

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID EN CRIMINOLOGISCHE WETENSCHAPPEN

Academiejaar 2021 - 2022

De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden Communautaire wonderoplossing of discriminerende borrelnootjes?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX

Corrector: Prof. Dr. A. VEDDER

Masterscriptie ingediend door

Quinten JACOBS

Bij het eindexamen voor de graad van

MASTER IN DE RECHTEN



KU LEUVEN

FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID EN CRIMINOLOGISCHE WETENSCHAPPEN

Academiejaar 2021 - 2022

De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden

Communautaire wonderoplossing of discriminerende borrelnootjes?

Promotor: Prof. Dr. S. SOTTIAUX

Corrector: Prof. Dr. A. VEDDER

Masterscriptie ingediend door

Quinten JACOBS

Bij het eindexamen voor de graad van

MASTER IN DE RECHTEN

SAMENVATTING

Deze masterscriptie gaat op zoek naar de grondwettelijke mogelijkheden en grenzen van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Aangezien een klassieke bevoegdheidsoverdracht in de huidige politieke context steeds moeilijker wordt, maakt het idee om federale bevoegdheden gedifferentieerd uit te oefenen in de verschillende deelgebieden opgang in politieke kringen. Toch is de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden niet nieuw. De vijf historische voorbeelden die deze masterscriptie naar voren schuift, kunnen een aantal lessen leren voor het gebruik van de techniek in de toekomst.

De voornaamste grondwettelijke moeilijkheid is de relatie met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 GW. Bij het gedifferentieerd uitoefenen van een bepaalde bevoegdheid in een deelgebied behandelt de federale overheid de inwoners van de verschillende deelgebieden ongelijk. Zo'n ongelijke behandeling moet steeds geval per geval worden verantwoord door middel van objectieve criteria. Feitelijke verschillen tussen deelgebieden, de wenselijkheid om in te spelen op een verschillende deelstatelijke regelinfrastructuur, de politieke onmogelijkheid om tot een uniforme regel te komen en de omstandigheid dat elke deelentiteit een gelijke kans tot samenwerking heeft gehad, zijn elementen die een asymmetrisch beleid kunnen verantwoorden. Het gelijkheidsbeginsel kan ook een positieve verplichting voor de federale overheid impliceren om een asymmetrisch beleid te voeren als de situatie tussen de deelgebieden verschillend is. Ongelijke situaties moeten immers in beginsel ongelijk behandeld worden. Het asymmetrisch beleid krijgt zo vorm binnen de contouren van het samenspel tussen het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel dat de federale overheid dwingt om rekening te houden met deelstatelijk beleid.

Naast het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, speelt ook artikel 39 GW en het grondwettelijke beginsel dat de regering in consensus beslist een rol. Beide grondwettelijke moeilijkheden stellen zich bij asymmetrische besluitvorming en verhinderen dat gewestelijke ministeriële comités beslissingsbevoegdheid krijgen zonder evocatierecht van de Ministerraad. Een adviesfunctie waarbij de beslissing formeel door de Ministerraad wordt genomen, is wel mogelijk.

De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden kan maatwerk bieden, voor een meer coherent beleid zorgen en communautair gevoelige dossiers deblokken. Omwille van de permanente spanning met het gelijkheidsbeginsel lijkt de techniek echter geen duurzame wonderoplossing voor beleid op maat.

DANKWOORD

Bij het finaliseren van deze masterscriptie zou ik graag enkele mensen willen bedanken. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar professor Stefan Sottiaux die mij als promotor toeliet over dit onderwerp te schrijven. Karel Reybrouck zorgde er vervolgens als begeleider voor dat ik me niet verloor in oeverloze schrijfsels over de historische en politieke context van het onderwerp van deze masterscriptie.

Daarnaast zou ik graag expliciet Yannick Peeters willen bedanken. Yannick wees me de weg wanneer ik verdwaalde in het juridisch niemandsland dat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden is. Onder zijn impuls ontsluitte de wonderlijke wereld van het grondwettelijk recht zich de afgelopen jaren voor mijn ogen. Hij maakte van mij niet alleen een betere jurist, maar bracht me ook een passie bij. Bedankt daarvoor, Yannick.

Ook Brecht Plessers was vaak een klankbord. Ik koester zijn nuchterheid en onze vriendschap.

Deze masterscriptie fungeert bovendien als de kers op de taart die mijn rechtenopleiding aan de KU Leuven de afgelopen jaren was. De vijf afgelopen jaren aan de Valk waren ongetwijfeld de leukste en meest leerrijke van mijn leven tot nu toe. Zonder mijn ouders had ik die kans nooit gekregen. Bedankt voor jullie enorme steun, jullie *plus est en vous*-mentaliteit en jullie geloof in wat ik kan. Een dankwoord zo kort als dit kan nooit volstaan om jullie voldoende te bedanken, maar soms zijn weinig woorden beter dan vele. Mijn broer wil ik bedanken voor zijn onverbiddelijke intellectuele scherpte en zijn ander perspectief, maar ook voor onze band gelden de woorden van Joseph Roth: *die Genüsse sind stärker, so lange sie geheim bleiben.*

Daarnaast wil ik ook Lenthe bedanken. Door haar schrandere goedhartigheid mag ik in permanente staat van fierheid en geborgenheid verkeren. Ze zorgt voor licht wanneer het donker is.

Tot slot maakten ook mijn vrienden de afgelopen jaren erg fijn. Bedankt aan Sander, Wander en Sander. Aan de Valk waren Maarten, Casper, Andreas, Lucas, Brecht, Tuur, Wout, Vincent-Jan, Philippe, Thomas en uiteraard M de hofleveranciers van plezier en cruciale onnozelheid.

Bedankt.

Quinten

Inhoudsopgave

INLEIDING	1
HOOFDSTUK I. BEGRIPSBEPALING	4
AFDELING I. ASYMMETRISCH FEDERALISME	4
AFDELING II. ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN ALS <i>DE FACTO</i> ASYMMETRIE	5
HOOFDSTUK II. HISTORISCH OVERZICHT VAN DE ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN	10
AFDELING I. SPLITSING VAN HET MINISTERIE VAN NATIONALE OPVOEDING EN CULTUUR.....	10
§1. <i>Historisch verloop</i>	10
§2. <i>Juridische moeilijkheden</i>	13
§3. <i>Werking in de praktijk</i>	14
AFDELING II. DE VOORLOPIGE GEWESTVORMING	15
§1. <i>Juridisch kader</i>	16
§2. <i>Grondwettelijke moeilijkheden</i>	20
A. Verenigbaarheid met artikel 39 GW	20
B. Verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 GW	22
C. Overige grondwettelijke moeilijkheden	24
AFDELING III. REGIONALISERING NATIONALE INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ	27
AFDELING IV. DE ECONOMISCHE NATIONALE SECTOREN	29
§1. <i>Historisch verloop</i>	29
§2. <i>Juridisch kader</i>	30
§3. <i>Grondwettelijke moeilijkheden</i>	32
A. Wat betreft de ministeriële comités.....	32
B. Wat betreft het financieringsmechanisme.....	33
AFDELING V. WAPENUITVOERVERGUNNINGEN	35
§1. <i>Historisch verloop</i>	35
§2. <i>Juridisch kader</i>	36
A. Verenigbaarheid met artikel 39 GW	36
B. Verenigbaarheid met grondwettelijk beginsel dat Regering in consensus beslist	38
AFDELING VI. CONCLUSIE	39
HOOFDSTUK III. GRONDWETTELIJKE MOEILIKHEDEN BIJ DE ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN	41
AFDELING I. DE RELATIE MET HET NON-DISCRIMINATIEBEGINSEL.....	41
§1. <i>Federale wetten met regionaal toepassingsgebied</i>	41
§2. <i>Federale asymmetrische beleidsafstemming</i>	46
A. Asymmetrische beleidsafstemming door middel van samenwerkingsakkoord.....	46
B. Eenzijdige asymmetrische beleidsafstemming	50
1. Rekening houden met verschillende omstandigheden.....	50

2. Nauw verbonden bevoegdheden	51
3. Deelstatelijk criterium in federale norm	53
a. Verwijzing in abstracto.....	54
b. Verwijzing in concreto	58
c. Verwijzing naar in het vooruitzicht gesteld deelstatelijk aanknopingspunt	60
C. Positieve verplichting tot asymmetrie	61
§3. <i>Tussentijdse conclusie</i>	63
AFDELING II. DE RELATIE MET ARTIKEL 39 GW	67
AFDELING III. DE RELATIE MET HET GRONDWETTELIJKE BEGINSSEL DAT DE REGERING IN CONSENSUS BESLIST	69
AFDELING IV. DE RELATIE MET HARDE FEDERALE BEVOEGDHEIDSKERNEN	73
AFDELING V. CONCLUDERENDE BESCHOUWINGEN	74
HOOFDSTUK IV. EVALUATIE VAN DE TECHNIEK	78
AFDELING I. VOORDELEN EN STERKTES	78
AFDELING II. NADELEN EN RISICO'S	81
BESLUIT	84
BIBLIOGRAFIE	86
REGELGEVING	86
RECHTSPRAAK	91
ADVIEZEN RAAD VAN STATE	93
RECHTSLEER	95

INLEIDING

1. De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden duikt de afgelopen jaren steeds meer op in de politieke en juridische wereld. In de verschanste en versnipperde bevoegdheidsverdeling in het federale België wordt deze techniek naar voren geschoven als een manier waarop de federale overheid bij gewone meerderheid communautaire dossiers kan deblokkeren. De flexibiliteit die gepaard gaat met de gewone meerderheidsvereiste is aantrekkelijk in een politiek landschap dat erg versnipperd is en waar het vinden van een bijzondere meerderheid heel moeilijk is. Tijdens de onderhandelingen tussen de PS en de N-VA tijdens de zomer van 2020 over de vorming van een nieuwe regering werd de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden daarom naar voren geschoven als een manier om federaal beleid te kunnen differentiëren vóór een definitieve overdracht mogelijk was. Politiek sprak men van ‘voorlopige defederalisering’. Uiteindelijk kwam de regering met beide partijen er niet, maar de ambitie tot de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden werd wel opgenomen in het regeerakkoord van de regering-De Croo I.¹
2. Toch bestaat er in de rechtsleer tot op heden geen bespreking van de grondwettelijke mogelijkheden en moeilijkheden van deze techniek. Die grondwettelijke analyse is nochtans onontbeerlijk wanneer federale bevoegdheden effectief asymmetrisch zouden worden uitgeoefend. De relevantie van deze masterscriptie ligt dan ook in het feit dat aan die leemte tegemoet wordt gekomen. Zelfs indien de politieke intentie tot asymmetrisch beleid geen werkelijkheid zou worden, is een juridische verkenning van de grondwettelijke mogelijkheden en grenzen van de techniek relevant voor de toekomst. In het huidige versnipperde politieke landschap met scherp verschillende visies op het communautaire thema, lijkt het immers heel moeilijk om tot een grote staatshervorming te besluiten. De wil tot gedifferentieerd beleid verdwijnt echter niet. Een asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden kan daarbij een oplossing bieden.

Daarom formuleert deze masterscriptie als hoofdonderzoeksvraag het volgende: *“Wat zijn de grondwettelijke mogelijkheden en moeilijkheden van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden?”*. De hoofdonderzoeksvraag is theorievormend van aard, aangezien het opzet is om uit een verzameling van adviezen van de Raad van State en casuïstische rechtsleer een patroon

¹ Letterlijk: *“Om tegemoet te komen aan de specifieke noden en dynamieken in de verschillende gebieden van het land kan de federale overheid gebruik maken van de mogelijkheid om haar bevoegdheden op asymmetrische wijze uit te oefenen naar gelang het betrokken gewest, betrokken gemeenschap of subregio waarop het betrekking heeft (“place based policies”). Dit gebeurt met respect voor de principes van gelijkheid en non-discriminatie. Op die manier zou de federale overheid haar beleid kunnen afstemmen op het beleid van de gemeenschappen en de gewesten wanneer het gaat om bepaalde gedeelde bevoegdheden, zoals op het vlak van werkgelegenheid en gezondheidszorg.”* Zie Parl.St. Kamer 2020-2021, nr. 1610/024, 6.

af te leiden om zo tot een algemene analyse te komen voor de toekomst. Deze onderzoeksvraag wordt vervolgens aangevuld met een aantal subvragen.

3. In het huidige politieke en juridische discours is asymmetrie vaak een containerbegrip waar de verschillende invullingen elkaar niet zelden tegenspreken.² De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden kent verschillende verschijningsvormen. Deze masterscriptie tracht die verschillende verschijningsvormen in een aantal categorieën onder te verdelen die helpen om tot een synthetisch begrip te komen van de techniek. De eerste subvraag (a) is daarom de volgende: *“Wat is de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden?”*. Dit is een descriptieve onderzoeksvraag. De bedoeling is namelijk om op systematische wijze uiteen te zetten wat deze techniek inhoudt en welke verschillende vormen kunnen worden geïdentificeerd. Deze definiëring vindt plaats in het eerste hoofdstuk en krijgt vorm door de techniek te situeren binnen het breder kader van asymmetrisch federalisme.

Aan de hand van die begripsbepaling worden in het tweede hoofdstuk vijf historische voorbeelden van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden besproken. Een tweede subvraag (b) gaat daarom als volgt: *“Op welke manier werden federale bevoegdheden in het verleden reeds asymmetrisch uitgeoefend?”*. Ook dit is een descriptieve onderzoeksvraag, aangezien de bedoeling is om op systematische wijze historische voorbeelden te beschrijven van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Daarbij wordt voornamelijk regelgeving bestudeerd die werd aangenomen om de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden te bewerkstelligen.

4. Uit de adviespraktijk en rechtsleer rond die historische voorbeelden, destilleert deze masterscriptie vervolgens in essentie drie grote grondwettelijke moeilijkheden. In de eerste plaats betreft dat de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 GW. Daarnaast komt mogelijks ook artikel 39 GW in het gedrang en tot slot rijst ook de vraag naar de relatie met het grondwettelijke beginsel dat de Ministerraad in consensus beslist. De derde subvraag (c) stelt daarom het volgende: *“Wat is de relatie van de asymmetrische*

² Bevoegd minister Verlinden (CD&V) verduidelijkte omtrent dat begrip het volgende: *“Voor mij is asymmetrisch beleid een beleid dat afgestemd is op de noden van de deelstaten, place based politics. Dat is niet per se uiteenlopend, dat kan ook uniform zijn. Als noden in deelstaten gelijkaardig of gelijklopend zijn, zou dat uniform kunnen zijn en nog steeds place based politics. Het kan ook zijn dat het niet zo uniform is en dan kan men inderdaad van uiteenlopend beleid spreken”*. Kamerlid Loones (N-VA) stelde echter bijvoorbeeld dat asymmetrisch beleid in zijn visie geen maatregelen zijn die over het hele Belgische grondgebied gelden. Bij asymmetrie ontwerpt men volgens Loones een ander reglementair voor een specifiek territorium. Zie Integraal Verslag Commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing, *Parl.St. Kamer 2021-2022, COM 624, 26-28*.

uitoefening van federale bevoegdheden met artikel 10, 11 en 39 GW en het grondwettelijk beginsel dat de regering in consensus beslist?”. Dit is een evaluerende onderzoeksvraag omdat er wordt onderzocht in welke mate de techniek verenigbaar is met de Grondwet. Deze vraag wordt beantwoord in het derde hoofdstuk. Gelet op de politieke wens om federaal asymmetrisch beleid te voeren, is de adviespraktijk van de Raad van State hieromtrent in volle ontwikkeling. Deze masterscriptie incorporeert alle relevante adviezen tot en met 30 april.³ Daarbij wordt ook steeds aandacht besteed aan de mogelijkheid tot *judicial review*.

5. Tot slot wordt de techniek van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden in het laatste hoofdstuk geëvalueerd. Daar wordt antwoord gegeven op de vierde subvraag (d): “*Wat zijn de voordelen en nadelen van deze techniek?*”. Er worden vijf voordelen en vier nadelen geïdentificeerd. Aan het slot wordt een besluit geformuleerd met betrekking tot bovenstaande onderzoeksvragen. Op die manier krijgt de hoofdonderzoeksvraag een holistisch antwoord.

³ Op 27 april 2022 publiceerde de Raad van State zijn advies over een recent wetsvoorstel dat onder meer een procedure wilde invoeren om tot federaal asymmetrisch beleid te komen. Ook dat advies werd nog opgenomen in deze masterscriptie. Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR en *infra*.

HOOFDSTUK I. BEGRIPSBEPALING

AFDELING I. ASYMMETRISCH FEDERALISME

6. **SYMMETRISCH EN ASYMMETRISCH FEDERALISME** - In de eerste plaats moet er een onderscheid gemaakt worden tussen symmetrisch en asymmetrisch federalisme. In de internationale literatuur definieert de gezaghebbende auteur TARTLON symmetrisch federalisme als “*the extend to which component states share in the conditions and thereby the concerns more or less common to the federal system as a whole*”.⁴ Het gaat dus om gefedereerde entiteiten die gelijkaardig of zelfs identiek zijn in termen van instellingen en bevoegdheden. Asymmetrisch federalisme daarentegen verwijst naar verschillen tussen de verschillende entiteiten in een federale staat.⁵ In een federale staat die gekenmerkt wordt door asymmetrie verschillen de gefedereerde entiteiten dus qua belangen, karakter, samenstelling of bevoegdheden.⁶ België, Spanje en Canada worden beschouwd als asymmetrische federale staten, te verklaren vanuit fundamentele geografische, sociaal-economische en cultureel-ideologische verschillen tussen de verschillende gefedereerde entiteiten, waardoor identieke entiteiten niet wenselijk zijn.⁷
7. **DE IURE EN DE FACTO ASYMMETRIE** - Binnen asymmetrisch federalisme wordt er een onderscheid gemaakt tussen *de iure* en *de facto* asymmetrie. Waar *de iure* asymmetrie verwijst naar verschillen tussen gefedereerde entiteiten in termen van bevoegdheden of status die zijn vastgelegd in een grondwet of een (bijzondere) wet, slaat *de facto* asymmetrie op feitelijke verschillen tussen de verschillende deelgebieden in termen van territorium, bevolking, economische draagkracht, geografie en politiek landschap.⁸

⁴ D.C. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a theoretical speculation”, in J.KINCAID (eds.) *Federalism, Voll II*, Londen, Sage Publishers, 2011, 867. Zie ook M. BURGESS, *Comparative federalism*, Londen, Routledge, 2006, 212.

⁵ D.C. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a theoretical speculation”, in J.KINCAID (eds.) *Federalism, Voll II*, Londen, Sage Publishers, 2011, 867. Zie ook M. BURGESS, *Comparative federalism*, Londen, Routledge, 2006, 212.

⁶ P. POPELIER, M. SAHADZIC, “Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An attempt to Crack the Code in Five Hypotheses”, in P. POPELIER, M. SAHADZIC, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londen, Palgrave Macmillan, 2019, 5.

⁷ A. ALEN, *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, U.G.A, 1975, 75; M. BURGESS, *Comparative Federalism*, Londen, Routledge, 2006, 215; M. BURGESS en J. PINDER, *Multinational federations*, Londen, Routledge, 2007, 236.

⁸ P. POPELIER, M. SAHADZIC, “Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An attempt to Crack the Code in Five Hypotheses”, in P. POPELIER, M. SAHADZIC, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londen, Palgrave Macmillan, 2019, 5; I. DUCHACEK, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Lanham, University Press of America, 1970, 280.

AFDELING II. ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN ALS *DE FACTO* ASYMMETRIE

8. **BEGRIPSBEPALING** - Wanneer de federale overheid op een verschillende manier inspeelt op verschillen tussen bepaalde deelgebieden, oefent ze haar bevoegdheden asymmetrisch uit. Mijns inziens is de techniek daarom een vorm die hoort bij *de facto* asymmetrie. De bevoegdheid in kwestie wordt niet overgedragen aan één of meerdere deeltiteiten, maar wel verschillend uitgeoefend op het territorium van de verschillende deeltiteiten. Het is dat begrip van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheid dat in deze masterscriptie wordt gehanteerd. Ook de deeltiteiten binnen een federale staat kunnen hun bevoegdheden asymmetrisch uitoefenen, maar een bespreking daarvan valt buiten het bestek van deze masterscriptie.⁹
9. **VERSCHILLENDE VORMEN** - De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden kan verschillende vormen aannemen. Om die verschillende vormen te ordenen, hanteert deze masterscriptie een aantal nieuwe onderscheiden.

Deze masterscriptie beschouwt federale asymmetrie in essentie op twee niveaus. Enerzijds is er asymmetrische besluitvorming, waarbij de verschillende taalgroepen op federaal niveau beslissingen nemen die enkel betrekking hebben op hun eigen deelgebied. Anderzijds zijn er asymmetrische, materieelrechtelijke normen die een gedifferentieerd beleid impliceren voor de verschillende deelgebieden. Asymmetrische besluitvorming impliceert vaak asymmetrische regelgeving, maar asymmetrische regelgeving impliceert in geen geval asymmetrische besluitvorming. Waar asymmetrische besluitvorming in essentie een politieke (geen juridische) splitsing van de bevoegdheid betekent en dus bij uitstek een communautair karakter heeft, is dat bij asymmetrische regelgeving niet altijd het geval. Bij die laatste vorm kan het namelijk ook gaan over *place based policies*, waarbij de federale overheid in een bepaald gebied, dat niet noodzakelijk een gewest betreft, specifieke maatregelen treft om een lokale situatie accuraat te kunnen aanpakken.

10. **ASYMMETRISCHE REGELGEVING** - Deze masterscriptie identificeert ook binnen asymmetrische regelgeving twee vormen. De meest expliciete, verregaande vorm zijn wetten met een regionaal toepassingsgebied. Dat zijn federale wetten waarbij het territoriale toepassingsgebied beperkt is tot één deelgebied, waardoor er andere wetten gelden in de verschillende deelgebieden hoewel de bevoegdheid federaal blijft. Daarnaast identificeert deze meersterproef ook een lichtere variant

⁹ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 20 oktober 2011, nr. 50.471/1.

van asymmetrische materieelrechtelijke normen, namelijk federale asymmetrische beleidsafstemming. Zo'n asymmetrische beleidsafstemming kan eenzijdig of door middel van een samenwerkingsakkoord plaatsvinden. Een relatief courante vorm van asymmetrische beleidsafstemming is het hanteren van een deelstatelijk criterium in een federale norm.¹⁰

Zeer recentelijk maakte de Raad van State in verenigde kamers een eigen vierdelige opdeling binnen de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Ten eerste kan het concept slaan op *“rechtsregels die (...) enkel van toepassing zijn op een welbepaald gedeelte van het nationale grondgebied”*.¹¹ Deze vorm van asymmetrisch beleid wordt in deze masterscriptie beschreven als federale wetten met een regionaal toepassingsgebied.¹² Ten tweede verwijst de Raad naar de federale overheid die slechts aan een bepaald aantal diensten of instellingen bepaalde opdrachten of prerogatieven verleent en aan gelijkaardige diensten of instellingen niet, waardoor *“een aantal diensten op welbepaalde plaatsen van het land prerogatieven (hebben) die andere diensten van dezelfde categorie op andere plaatsen niet krijgen”*.¹³ De Raad gaf hierbij een aantal voorbeelden.¹⁴ Deze masterscriptie catalogeert deze vorm onder federale asymmetrische beleidsafstemming.¹⁵

De derde strekking van asymmetrie slaat volgens de Raad op de oprichting van een bepaalde dienst in slechts één deelgebied door de federale overheid.¹⁶ Hier wordt de ongelijke behandeling *“doorgaans verantwoord door de hoge graad van specialisatie van de dienst in kwestie of door*

¹⁰ Zie daarover vanaf randnummer 77.

¹¹ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 7.

¹² Zie vanaf randnummer 60 e.v.

¹³ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 6.

¹⁴ *“Zo bijvoorbeeld:*

- *beschikt alleen de stad Brussel over het prerogatief om kiezers in te schrijven in het geval bedoeld in artikel 180, § 1, tweede lid, 6°, van het Kieswetboek;*

- *is alleen de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen bevoegd om kennis te nemen van vorderingen ingesteld op grond van de wet van 22 april 1999 ‘betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee’ (artikel 627, 15°, van het Gerechtelijk Wetboek);*

- *zijn alleen de rechtbanken van eerste aanleg van Antwerpen en Brugge bevoegd om kennis te nemen van bepaalde geschillen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 30 juli 1926 ‘tot instelling van een onderzoeksraad voor de scheepvaart’ (artikel 633decies van het Gerechtelijk Wetboek);*

- *is enkel het hof van beroep van Brussel bevoegd om kennis te nemen van de beroepen ingesteld tegen beslissingen van Belgische consuls in het buitenland (artikel 602, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek) en tegen die van de tuchtcommissie van het Instituut voor Octrooigemachtigden (artikel XI.75/8, § 6, van het Wetboek van economisch recht);*

- *is alleen de ondernemingsrechtbank van Antwerpen bevoegd in de gevallen bedoeld in artikel 574, in fine, van het Gerechtelijk Wetboek;*

- *beschikt enkel de gouverneur van de provincie Luik over bepaalde prerogatieven inzake de vertaling van administratieve documenten (artikel 13, § 1, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966);*

- *zijn enkel de rechtbanken van eerste aanleg van Brussel bevoegd in de gevallen bedoeld in artikel 569, in fine, van het Gerechtelijk Wetboek.”* Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 6-7.

¹⁵ Zie vanaf randnummer 66 e.v.

¹⁶ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 7.

geografische overwegingen, met name op maritiem gebied".¹⁷ Mijns inziens verschilt deze vorm in essentie niet van de tweede strekking die de Raad van State identificeert. Indien een dienst slechts in één deelgebied wordt opgericht, is de ongelijke behandeling die daaruit voortvloeit namelijk dezelfde als in de hypothese waarin er verschillende diensten bestaan, maar de opdrachten of prerogatieven van de ene veel kleiner (of zelfs verwaarloosbaar) zijn dan die van de andere. In de taxonomie van deze masterscriptie gaat het in elk geval ook over asymmetrische beleidsafstemming.

Tot slot verwees de Raad van State naar asymmetrische beleidsuitoefening die differentieert "*in de rechtsgevolgen die worden toegekend aan bepaalde rechtsfeiten naargelang ze zich kunnen voordoen in de territoriale bevoegdheidssfeer van verschillende deelstaten.*"¹⁸ Mijns inziens verwijst de Raad hier naar federale wetten die een deelstatelijk aanknopingspunt hanteren en daardoor andere rechtsgevolgen verbinden aan bepaalde rechtsfeiten.¹⁹

11. **ASYMMETRISCHE BESLUITVORMING** - Naast asymmetrische regelgeving vindt ook asymmetrische besluitvorming plaats op verschillende manieren. Zo kan de federale overheid normen aannemen na beraadslaging, advies of zelfs beslissing door ministeriële comités die uitsluitend samengesteld zijn uit ministers die behoren tot één deelgebied. Federale normen blijven zo juridisch een *shared rule*, maar zijn feitelijk een *self-rule*.²⁰ De verschillende taalgemeenschappen besturen dan *de facto* op federaal niveau alleen het eigen taalgebied, met impliciete of expliciete instemming van de andere taalgemeenschap. Het opzet van deze vorm van asymmetrische besluitvorming is vaak asymmetrische regelgeving, om zo de eigen beleidspreferenties voor wat betreft federale bevoegdheden om te zetten in beleid voor het eigen deelgebied. Als zo'n gewestelijke ministeriële comités louter een adviserende of beraadslagende functie krijgen, kan het federale beleid daarnaast ook worden voorbereid op maat van de deelgebieden door bijvoorbeeld deelstatelijke noden mee te nemen in de besluitvorming, zonder dat dat noodzakelijk moet resulteren in gedifferentieerde regelingen.

Tot slot kan er ook op federaal niveau asymmetrisch worden besloten door de beslissing van individuele dossiers toe te vertrouwen aan een minister die behoort tot het deelgebied waar het dossier betrekking op heeft. Die beslissingen kunnen bijvoorbeeld vergunningen of investeringen

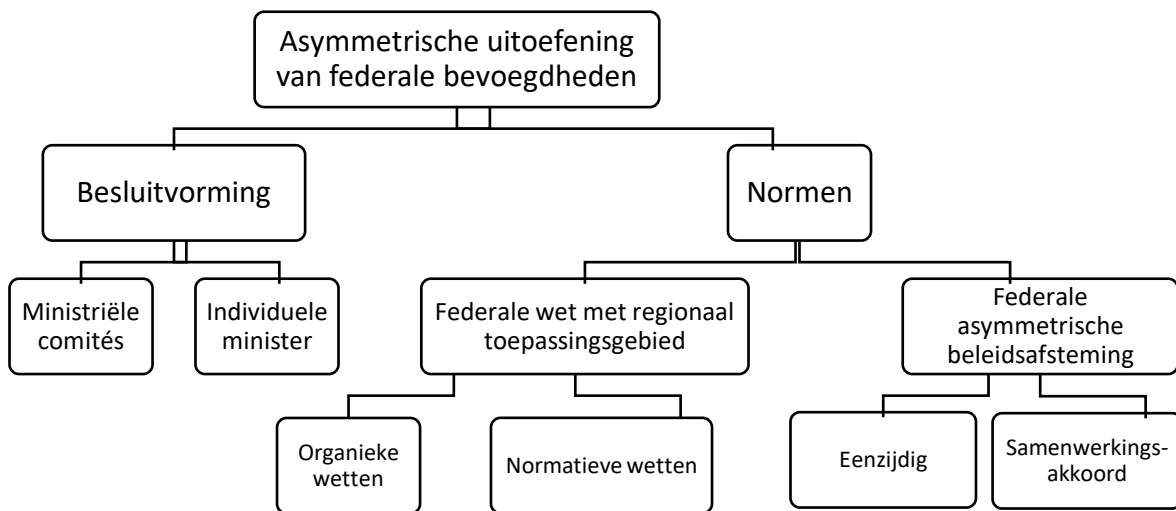
¹⁷ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 7.

¹⁸ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 7.

¹⁹ Zie daarover randnummer 77 e.v.

²⁰ Over dat onderscheid, zie onder andere S. MUELLER, "Federalism and the politics of shared rule" in J. KINCAID, *A Research Agenda for Federalism studies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, 162-174.

in concrete projecten betreffen. Deze vorm zal niet expliciet worden besproken in deze masterscriptie, vermits het grondwettelijke probleem daar eerder ligt in de delegatie van beslissingsbevoegdheid aan één minister. Dat maakt een leerstuk op zich uit.²¹ Onderstaand schema maakt duidelijk welke distincties deze masterscriptie hanteert met betrekking tot de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Aan de hand van die onderscheiden worden in het derde hoofdstuk de grondwettelijke moeilijkheden van de respectievelijke vormen uiteengezet.



12. **VIJF HISTORISCHE VOORBEELDEN** - Op grond van deze vormen van asymmetrisch beleid, die geenszins limitatief zijn, vallen er in de geschiedenis van het Belgisch federalisme vijf voorbeelden van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden op te merken. Waar de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur in 1969 voornamelijk een voorbeeld is van federale wetten met een regionaal toepassingsgebied, combineerde de voorlopige gewestvorming in 1974 die techniek met asymmetrische besluitvorming door gewestelijke ministeriële comités op te richten die beraadslaagden over een aantal federale bevoegdheden. De regionaliseringsbeweging binnen de Nationale Investeringsmaatschappij in 1976 is dan weer een

²¹ Zie onder andere J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 2*, Brugge, die Keure, 2019, 73-86.

voorbeeld waarbij bepaalde (federale) beslissingen over investeringen in economische projecten in een bepaald deelgebied werden toebedeeld aan organen die homogeen waren samengesteld uit regeringsleden uit dat deelgebied. Bij de asymmetrische uitoefening van het beleid met betrekking tot de nationale sectoren in 1984 werden vervolgens opnieuw ministeriële comités gebruikt. Tot slot kan het toekennen van uitvoervergunningen in 1991 gezien worden als een combinatie van de oprichting van ministeriële comités met het toekennen van beslissingsbevoegdheid over individuele dossiers. In wat volgt worden deze vijf historische voorbeelden besproken en getoetst op hun verenigbaarheid met de Grondwet.

	Asymmetrische normen		Asymmetrische besluitvorming	
	Federale normen met regionaal toepassingsgebied	Federale asymmetrische beleidsafstemming	Gewestelijke ministeriële comités	Individuele beslissingen van minister
Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur (1969)	X	X		X
Voorlopige gewestvorming (1974)	X		X	
Nationale Investeringsmaatschappij (1976)				X
Nationale sectoren (1984)	X		X	
Uitvoervergunningen wapens (1991)			X	X

HOOFDSTUK II. HISTORISCH OVERZICHT VAN DE ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN

AFDELING I. SPLITSING VAN HET MINISTERIE VAN NATIONALE OPVOEDING EN CULTUUR

§1. Historisch verloop

13. **EVOLUTIE TOT SPLITSING** – Het onderwijs was de eerste bevoegdheid die in het Belgische staatsbestel asymmetrisch werd uitgeoefend. Gedurende de Eerste Wereldoorlog splitste de Duitse bezetter het toenmalige Ministerie van Kunsten en Wetenschappen op in twee taalafdelingen binnen de context van het toen unitaire België.²² Na de oorlog werd dat ministerie evenwel onmiddellijk weer herenigd.²³ De nood aan een onderwijsbeleid dat aangepast was aan de twee grote taalgemeenschappen, de Nederlandstalige en de Franstalige, verdween echter niet. In 1938 werden er daarom bij KB twee culturele raden met adviesfunctie²⁴ opgericht binnen de schoot van het nationale ministerie.²⁵ De culturele raden waren samengesteld uit respectievelijk Nederlandstalige en Franstalige onderwijsexperts, al hadden die wel expliciet een politieke kleur.²⁶ De culturele raden werden expliciet opgericht om beter te kunnen inspelen op de culturele verschillen tussen beide taalgemeenschappen²⁷, waarbij ze passende maatregelen konden suggereren.²⁸

Vervolgens werden vanaf 1957 langzaam maar zeker verschillende nationale diensten inzake onderwijs gesplitst per taalgroep.²⁹ In 1967 werd ook de regeringsbevoegdheid over het

²² J. LIEVENS, *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 117.

²³ M. DUMOULIN, “L’Entrée dans le XXe siècle 1905-1918” in M. DUMOULIN, V. DUJARDIN, E. GERARD, e.a., (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Brussel, Editions Complexe, 2006, 113.

²⁴ Het ging ten eerste om advies bij het uitvaardigen van KB’s die het gebruik van talen betroffen in het onderwijs en in de administratie, ten tweede voor de “algemene vraagstukken” met betrekking tot de programma’s van de verschillende onderwijsniveaus en de coördinatie daarvan en tot slot voor alle benoemingen van hoogleraren of docenten wanneer de adviezen van de geraadpleegde academische autoriteiten niet overeenstemden. Rond deze thema’s konden beide raden ook suggesties doen omtrent het budget. Zie artikel 5-6 KB 7 februari 1938 portant création au ministère de l’Instruction publique de deux conseils culturels, BS 9 februari 1938.

²⁵ KB 7 februari 1938 portant création au ministère de l’Instruction publique de deux conseils culturels, BS 9 februari 1938.

²⁶ H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l’autonomie culturelle en droit public belge. Volume I : de 1830 à 1970*, Brussel, Bruylant, 1996, 162.

²⁷ In het verslag aan de Koning bij dat KB wordt de rol van de raden als volgt beschreven: “La compétence de chacun des deux conseils s’étend au groupe linguistique qui lui est propre. Il importe, en effet, que les problèmes dont la solution sera envisagée, soient résolus dans les deux parties du pays, en tenant compte de leur caractère, de leur autonomie culturelle, des exigences spéciales de leur vie intellectuelle.”

²⁸ Artikel 3 KB 7 februari 1938 portant création au ministère de l’Instruction publique de deux conseils culturels, BS 9 februari 1938.

²⁹ Zo was er bijvoorbeeld de splitsing van de Nationale Dienst voor de Jeugd en de Inrichtingen voor Hoger Onderwijs en de aparte taalrollen voor kleuter- en lager onderwijs, middelbaar onderwijs en technisch onderwijs vanaf 1963. Zie C. VAN DER CRUYSSSEN, *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 40-41.

departement van Nationale Opvoeding uitgeoefend door een Nederlandstalige en Franstalige minister.³⁰ De formele splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur gebeurde uiteindelijk in 1969 bij KB.³¹ Er werd zowel een ‘Ministerie van Nationale opvoeding en Nederlandse cultuur’ als een ‘Ministère de l’Education nationale et de la Culture française’ opgericht, elk bevoegd voor hun eigen taalgemeenschap en met een volledig eigen administratie.³² Het ging dus om een volledige splitsing in twee ministeries die voortaan zouden worden beheerd door volwaardige ministers die zelfstandig uitvoeringsmaatregelen voor elk taalgebied kunnen uitvoeren.³³

14. **BEPERKTE AUTONOMIE** – Beide ministers moesten na de splitsing in twee ministeries echter nog in erg veel zaken samen optreden.³⁴ De lijst met zaken waarin gezamenlijk moest worden opgetreden, is identiek aan diegene die een jaar later in de Grondwet werd ingeschreven als uitzondering op de principiële overdracht van de bevoegdheid inzake onderwijs aan de toen net opgerichte Cultuurraden. De splitsing van het Ministerie kan dan ook niet worden los gezien van de oprichting van de Cultuurraden in 1970.

Bij de eerste staatshervorming werden in 1970 drie cultuurgemeenschappen opgericht om tegemoet te komen aan de Vlaamse eis naar culturele autonomie.³⁵ Daarbij werden ook Cultuurraden opgericht die werden samengesteld uit de leden van de Kamer en de Senaat die tot de taalgroep in kwestie behoorden.³⁶ Inzake onderwijs waren de Cultuurraden zelf bevoegd om bij decreet regelingen te treffen over het beperkt aantal overgedragen materies.³⁷ Voor de

³⁰ C. VAN DER CRUYSSSEN, *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 42.

³¹ KB 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, *BS* 30 september 1969.

³² Alle raden, comités en commissies met het Nederlands als voertaal werden onder het Nederlandstalige ministerie ondergebracht en *vice versa*. Opvallend is dat ook diensten waar Duits zou worden gesproken, onder het beheer van het Franse ministerie kwamen, al werd ook afgesproken dat beide ministers gezamenlijk zouden optreden rond zaken van het Duitse taalgebied. Zie artikel 6-7 KB 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, *BS* 30 september 1969. Zie ook C. VAN DER CRUYSSSEN, *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 42.

³³ R. VANDEKERCKHOVE, “De groei van de cultuurautonomie in België: van idee tot instelling” in *TBP* 1972, 238.

³⁴ Het ging onder andere om de organieke bepalingen met betrekking op het schoolpact, de onderwijsstructuren, de leerplicht, de diploma’s, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen en de andere reglementen met budgettaire weerslag. Zie artikel 7 KB 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, *BS* 30 september 1969.

³⁵ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 595.

³⁶ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 595.

³⁷ Concreet ging het om de omschrijving en controle van de leerplicht, de verschillende studierichtingen met hun programma voor zover dat niet aan de nationale bevoegdheid tot vaststellen van de voorwaarden tot erkenning van diploma’s raakt, de organisatie van de inspectiediensten, de voor het onderwijzend personeel vereiste diploma’s, de aanmoedigingen, de vakantie- en verlofregelingen en de algemene verbeteringen van het schoolbezoek. Zie *Parl.St.* Kamer, 1969-1970, nr. 10/31(2), 8-9.

uitvoering van die decreten was echter de nationale minister van de corresponderende taalgroep bevoegd.³⁸ Het zwaartepunt van de bevoegdheidsuitoefening lag dan ook bij die minister³⁹, aangezien alle overgedragen materies geregeld werden bij KB, met uitzondering van de bepaling van de leerplicht en de programma's voor het lager onderwijs.⁴⁰

Alles bij elkaar waren de aspecten inzake onderwijs die beide taalgemeenschappen alleen konden regelen (met als wetgevende macht de Cultuurraad en als uitvoerende macht de daaraan corresponderende minister in de nationale regering), zeer beperkt.⁴¹ 95 procent van de middelen voor onderwijs bleven dan ook nationaal en dus bedoeld voor de aangelegenheden die beide ministers samen moesten regelen.⁴² Voor de bevoegdheden die niet waren overgedragen aan de Cultuurraden, moesten de nationale ministers samen optreden. Daarvoor moesten de bevoegde ministers wel verplicht advies vragen aan de Cultuurraden over de tekst van voorontwerpen van wetten en verordeningen inzake onderwijs en cultuur.⁴³ De ministers namen de beslissingen dus gezamenlijk, na advies van hun respectievelijke cultuurraden. Dit aspect betreft dus een vorm van asymmetrische uitoefening van een federale bevoegdheid, in die zin dat de gevoeligheden en noodwendigheden uit de beide taalgemeenschappen werden meegenomen in de nationale besluitvorming.

Onderstaande tabel schematiseert de hierboven geschetste asymmetrie.⁴⁴

³⁸ R. VANDEKERCKHOVE, « De groei van de cultuurautonomie in België: van idee tot instelling », *TBP* 1972, 240.

³⁹ Tekenend is dat later, in het kader van de voorlopige gewestvorming (*infra*), in de Kamer werd opgemerkt dat de Cultuurraden onvoldoende werk hadden omdat de Minister van Nationale Opvoeding geen enkele materie doorspeelde aan de Cultuurraad. Zie *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 35.

⁴⁰ G. COLEBUNDERS, « De cultuurraden en het onderwijs », *TBP* 1978, afl. 6, 409.

⁴¹ De Raad van State beschreef de vele uitzonderingen op de overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de cultuurraden als «zo omvattend dat zij haast alle fundamentele aspecten van het onderwijs behelzen». Zie *Parl.St. Kamer* 1986-1987, nr. 287/2.

⁴² R. BLANPAIN, *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, die Keure, 1988, 26.

⁴³ R. SENELLE, *De grondwetsherziening 1967-1971*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1972, 94.

⁴⁴ Voor de Duitse Cultuurraad gold een ander systeem dat buiten het bestek van deze masterscriptie valt.

Bevoegdheid	Wetgevende macht	Uitvoerende macht	Advies?
Aspecten leerplicht, aspect programma studierichtingen, organisatie inspectie, diploma's voor leerkrachten, vakantieregelingen en verbeteringen van schoolbezoek	Nederlandse Cultuurraad	Nederlandstalige Minister van Nationale Opvoeding	/
Aspecten leerplicht, aspect programma studierichtingen, organisatie inspectie, diploma's voor leerkrachten, vakantieregelingen en verbeteringen van schoolbezoek	Franse Cultuurraad	Franstalige Minister van Nationale Opvoeding	/
Schoolpact, onderwijsstructuren, leerplicht, diploma's, wedden, schoolbevolkingsnormen en andere reglementen met budgettaire weerslag	Kamer en Senaat	Beide ministers van Nationale Opvoeding gezamenlijk	Aan de Cultuurraden

§2. Juridische moeilijkheden

15. **OPMERKINGEN RAAD VAN STATE** - In zijn advies over het Koninklijk Besluit dat het Ministerie van Nationale Opvoeding splitste, merkte de Raad van State in de eerste plaats op dat de gesplitste diensten geen rechtspersoonlijkheid of beslissingsmacht hadden en daarom niet 'autonoom' konden worden genoemd.⁴⁵ Daarnaast werd benadrukt dat een aantal bij wet opgerichte raden,

⁴⁵ Adv.RvS 3 april 1969, nr. 10.688/1, 3-4.

comités of commissies⁴⁶ niet bij KB kunnen worden gesplitst.⁴⁷ Dat kon alleen de wetgever.⁴⁸ Voor het overige formuleerde de Raad van State geen grondwettelijke problemen omtrent de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding.

§3. Werking in de praktijk

16. **VORMEN VAN ASYMMETRIE** - Aangezien de materies waarvoor de taalgemeenschappen (de Cultuurraden en de nationale minister van die taalgroep) echt autonoom konden beslissen zeer beperkt waren, zijn er relatief weinig voorbeelden van KB's of decreten die die bevoegdheid ook uitoefenden. In wat volgt wordt kort ingegaan op de verschillende manieren waarop dit asymmetrisch beleid vorm kreeg onder impuls van de gesplitste ministeries.
17. **ASYMMETRIE OP UITVOEREND NIVEAU** - Voor wat betreft de beperkte bevoegdheden die aan hen waren toegewezen in de jaren 1970, konden de Cultuurraden wel decreten uitvaardigen. Die decreten werden dan ondertekend door de Nederlandstalige Minister van Nationale Opvoeding en Nederlandse cultuur, die verantwoordelijk was voor de uitvoering ervan. Het betreft dus enkel federaal asymmetrisch beleid in die zin dat een federaal regeringslid een regeling ondertekende en uitvoerde die slechts gold voor één van beide gemeenschappen.⁴⁹ Het ging dus alleen op uitvoerend niveau om federale asymmetrie.

De genomen koninklijke besluiten werden dan ook beperkt in hun toepassingsgebied.⁵⁰ Vanwege de territoriale overlapping van de gemeenschappen in wat later het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou worden, was dat niet evident. De KB's die werden uitgevaardigd door de Nederlandstalige Minister van Nationale Opvoeding en Nederlandse cultuur bepaalden daarom

⁴⁶ De Raad haalt in dat verband zelf een aantal voorbeelden aan: de centrale examencommissie, de commissie tot bekrachtiging van universitaire diploma's en getuigschriften en de vaste commissie voor de academische graden en de programma's van de universitaire examens. Zie adv.RvS 3 april 1969, nr. 10.688/1, 6-7.

⁴⁷ Adv.RvS 3 april 1969, nr. 10.688/1, 6-7.

⁴⁸ De principiële splitsing die werd voorzien in het KB van alle raden, comités en commissies kon daarom niet. Deze bepaling werd dan ook geschrapt in de uiteindelijke regeling. Zie adv.RvS 3 april 1969, nr. 10.688/1, 7.

⁴⁹ Een voorbeeld hiervan is het decreet van 4 december 1972 tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs. Daarmee wilde men vermijden dat in de gebouwen van Nederlandstalige gesubsidieerde scholen ook niet-gesubsidieerde Franstalige scholen zouden worden ondergebracht. Zie Decreet tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, BS 13 februari 1973. Zie ook *Parl.St.* VI. Parl. 1972-1973, nr. 3, 104.

⁵⁰ Daarnaast waren er ook regels waarbij de asymmetrie voortvloeyde uit de aard van een regeling omtrent een plaatsgebonden instelling of entiteit. Het gaat om federale normen die de werking, het statuut of de subsidiëring regelen van een instelling die gelegen is in een deelgebied. In de context van de uitoefening van de onderwijsbevoegdheid van de Cultuurraden, nam de minister van Nederlandstalige Minister van Nationale Opvoeding en Nederlandse cultuur zo bijvoorbeeld een KB aan ter de oprichting van een rijkslagereschool in het huidige Vlaams-Brabant. Zo'n KB werd dan ook enkel ondertekend door de Minister van Nationale Opvoeding van het desbetreffende taalgebied. Zie KB van 8 september 1970 houdende oprichting van rijksinrichtingen voor lager onderwijs, BS 12 december 1970.

dat de aangenomen regeling enkel gold voor het ‘Nederlandse taalstelsel’⁵¹ of “*de inrichtingen voor het onderwijs (...) waar de onderwijstaal het Nederlands is*”.⁵² Deze KB’s werden dan ook alleen ondertekend door de Nederlandstalige of Franstalige minister in kwestie.

Een andere vorm van asymmetrie betrof federale wetten die door zowel de Nederlandstalige als de Franstalige Minister van Nationale Opvoeding werden voorgesteld en ondertekend⁵³, maar waarbij ruimte werd gelaten voor regelingen die de Nederlandstalige en de Franstalige minister bij KB apart konden aannemen voor de Nederlandstalige of Franstalige instellingen.⁵⁴

18. **GEEN BEVREDIGENDE OPLOSSING** - De onsamenvangende bevoegdheidsverdeling bemoeilijkte in de praktijk een coherent beleid.⁵⁵ Om die reden maakten de gemeenschappen ook slechts sporadisch gebruik van hun bevoegdheden.⁵⁶ De jaren nadien werd er steeds meer gestreefd naar een homogene overdracht van de onderwijsbevoegdheid naar de gemeenschappen.⁵⁷ De bevoegdheid werd uiteindelijk quasi-integraal⁵⁸ overgedragen in 1988.⁵⁹

AFDELING II. DE VOORLOPIGE GEWESTVORMING

19. **HISTORISCH VERLOOP** – Gedurende de jaren 1960 en het begin van de jaren 1970 groeide aan Waalse zijde de vraag naar meer economische autonomie om de Waalse economische problemen

⁵¹ Zie voor instellingen met Frans als onderwijstaal bijvoorbeeld het KB van 10 oktober 1979 houdende algemene regeling van de studiën in het hoger onderwijs van het lange type en met volledig leerplan, *BS* 11 maart 1980.

⁵² Zie voor het Nederlandse taalstelsel bijvoorbeeld het KB van 24 december 1971 houdende organiek reglement van de Verbeteringsraad voor het kleuteronderwijs en het lage onderwijs van de Staat (Nederlands taalstelsel), *BS* 25 maart 1972. Voor het Franse taalstelsel, zie bijvoorbeeld het KB van 6 november 1978 betreffende het examen tot verkrijging van het getuigschrift van bekwaamheid voor het ambt van kantonnaal inspecteur in het lager onderwijs (Frans taalstelsel), *BS* 24 november 1978.

⁵³ Het gaat hier met name over één van de talrijke voorbehouden bevoegdheden inzake onderwijs die nationaal bleven.

⁵⁴ De wet van 19 juli 1973 over de organisatie van het secundair onderwijs maakte ruimte voor de Nederlandstalige en Franstalige minister van Nationale Opvoeding om heel wat aspecten zelf te regelen. Het ging met name over de vorm en vermeldingen op de bekwaamheidsbewijzen, de modaliteiten voor de organisatie van het onderwijs en de inspectie, het leerplan, het organiek reglement van de instellingen, de onderwijsvormen die in de instellingen kunnen worden ingericht en de voorwaarden die gesteld worden voor de overgang van een leerjaar naar een ander. Daarnaast kon elke minister afzonderlijk de inwerkingtreding regelen van een aantal belangrijke bepalingen, waardoor de grote hervorming die de wet teweeg bracht op verschillende snelheden kon worden uitgerold. Mijns inziens behoorden bepaalde aspecten van deze wet overigens tot de bevoegdheid van de Cultuurraden en wijst de federale kaderwet dus op ongrondwettige wijze federale ministers aan om zaken te regelen. Het advies van de Raad van State werd echter niet gevraagd. Zie artikel 2-6 wet van 19 juli 1971 betreffende de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *BS* 28 augustus 1971.

⁵⁵ E. TIMBERMONT, *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 80.

⁵⁶ E. TIMBERMONT, *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 80.

⁵⁷ J.L. DEHAENE en J. GOL, “Waarheen met de staatshervorming”, *TBP* 1984, 6-7; A. DE CUYPER en J. DE BRUYNE, *De Staatshervorming. Bijzondere problemen*, Zele, De Bruyne, 1987, 32-37.

⁵⁸ Artikel 127 §1 GW bepaalt tot op heden drie uitzonderingen: de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma’s en de pensioenregeling.

⁵⁹ E. TIMBERMONT, *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 82.

te kunnen aanpakken.⁶⁰ Tijdens de eerste staatsvorming in 1970 werd daarom artikel 39 GW in de Grondwet ingeschreven, waarbij België werd ingedeeld in het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest.⁶¹ Bij gebrek aan politieke consensus werden de drie gewesten werden echter noch in termen van bevoegdheden, noch in termen van territorium gedefinieerd.⁶² Uiteindelijk werd er in 1974 wél een compromis gevonden om voorlopige gewestraden en gewestelijke ministeriële comités op te richten bij gewone wet van 1 augustus 1974.⁶³ De wet was bedoeld als een voorbereidende stap voor de uitvoering van artikel 39 GW omdat op dat moment er nog geen bijzondere meerderheid mogelijk was voor de uitvoering zelf.⁶⁴ Deze wet wordt daarom ‘de voorlopige regionaliseringswet’ genoemd.⁶⁵

§1. Juridisch kader

20. **GEWESTRADEN** – In de eerste plaats werden de drie gewesten territoriaal gedefinieerd.⁶⁶ Voor elk van deze gewesten werd er vervolgens enerzijds een gewestraad en anderzijds een ministerieel comité voor gewestelijke aangelegenheden opgericht.⁶⁷

De Vlaamse en Waalse Gewestraden waren samengesteld uit de senatoren⁶⁸ die hun woonplaats hadden in het desbetreffende gewest en deel uitmaakten van de daaraan corresponderende

⁶⁰ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 620.

⁶¹ Artikel 39 GW is het toenmalige artikel 107quater GW. In verband met *ratio* achter de inschrijving ervan in de Grondwet, zie M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België: 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten*, Brussel, Vlaams Parlement, 2011, 23.

⁶² Veel Vlaamse politici wilden absoluut geen federalisme met drie uit vrees om geminoriseerd te worden door het Waalse en het Brusselse Gewest. Zie M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België: 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten*, Brussel, Vlaams Parlement, 2011, 23.

⁶³ Wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁶⁴ De bevoegde minister zei bij de bespreking in de Kamer echter dat het gebrek aan zo’n bijzondere meerderheid geen reden mocht zijn om te wachten op de weg naar decentralisatie (sic). *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 3-5.

⁶⁵ C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 62.

⁶⁶ Voor de territoriale definiëring van het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest werden de provincies als aanknopingspunt gehanteerd, waarbij men het toen nog niet bestaande Vlaams-Brabant aflijnde door het gebied van de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven samen te nemen en het huidige Waals-Brabant definieerde als het administratief arrondissement Nijvel. Het Brusselse gewest bestond uit de 19 gemeenten van de Brusselse agglomeratie, al zorgde dat voor spanning door de Brusselse vraag naar een ruimere territoriale socio-economische omschrijving. Het was de eerste keer in de politieke geschiedenis van het land dat het Brusselse gewest over ‘eigen’ beleidsinstellingen kon beschikken. Zie C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 63; P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 634. Zie ook artikel 1 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁶⁷ Artikel 2 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁶⁸ Er werd gekozen voor (verkozen) senatoren als leden van de gewestraden omdat men de Senaat en de Kamer elk wilde specialiseren en omdat men een zogenaamd ‘contraparlement’ wilde vermijden. Zie *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 6. Zie ook P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974-2, 635.

taalgroep.⁶⁹ De samenstelling van de Brusselse gewestraad was complexer.⁷⁰ De gewestraden konden over de hen toegewezen materiële bevoegdheden op eigen initiatief advies uitbrengen over de mogelijke goedkeuring, wijziging of opheffing van elke wet of reglements bepaling die enkel betrekking had op het desbetreffende gewest.⁷¹ Daarnaast moest voor de aangelegenheden die binnen de materiële bevoegdheidssfeer vielen, het advies van de gewestraad verplicht gevraagd worden voor de indiening van ieder wetsontwerp waarvan het toepassingsgebied beperkt was tot het gebied van de gewestraad.⁷² Tot slot kon iedere gewestraad advies uitbrengen over de bestemming van de begrotingskredieten, voorgesteld door het bevoegde ministeriële comité, die de uitgaven van het gewestelijk beleid moesten dekken.⁷³

21. **MINISTERIËLE COMITÉS** - Naast de gewestraden werden er ook drie ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden bij KB opgericht.⁷⁴ De ministeriële comités waren samengesteld uit ministers van dezelfde taalgroep.⁷⁵ De opdracht van de ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden was adviserend van aard. Men kon beraadslagen over elk ontwerp van wet en ontwerp van KB aangaande hun materiële bevoegdheidssfeer dat alleen betrekking had op hun gewest.⁷⁶ Daarnaast behandelden de comités de moties/adviezen van de gewestraden en het

⁶⁹ De gewestraden werden voorgezeten door een voorzitter die door de gewestraad zelf werd verkozen bij gewone meerderheid. Zie artikel 3 en 8 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷⁰ Daar ging het om enerzijds de senatoren met woonplaats in het Brusselse gewest en anderzijds 42 leden van de Brusselse agglomeratieraad, verkozen in verhouding tot de getalsterkte van iedere taalgroep en volgens een stemming per lijst per taalgroep. De andere samenstelling verzekerde dat de Vlamingen voldoende vertegenwoordigd zouden zijn in de Brusselse gewestraad. Op termijn was het de bedoeling de gewestraad te laten fuseren met de agglomeratieraad. Zie *Parl.St. Kamer, 1974-1974*, nr. 194-6, 6 en artikel 3 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷¹ Dat advies werd vervolgens overgemaakt aan de Eerste minister, de bevoegde federale minister en indien het advies betrekking had op wettelijke bepalingen, ook aan de voorzitters van de wetgevende kamers. Zie artikel 4 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷² Opvallend is dat wetsvoorstellen dus niet onderworpen waren aan deze adviesverplichting, zoals ook de Raad van State opmerkte in zijn advies. Zie *Adv.RvS* 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 6. Zie artikel 5 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷³ Artikel 7 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷⁴ Dat gebeurde bij KB na een opmerking van de Raad van State over het feit dat de samenstelling van ministeriële comités niet door de wetgever kon geregeld worden aangezien de uitvoerende macht op grond van artikel 37 GW bij de Koning berust. Dat werd uiteindelijk het organiek KB van 19 november 1974 van de Ministeriële Comités voor de gewestelijke aangelegenheden, *BS* 23 november 1974. Zie *adv.RvS* 26 juni 1974, nr. v/1, 13-14.

⁷⁵ Het Vlaamse en het Waalse gewestelijke ministeriële comité bestonden elk uit vijf leden. Het ministeriële comité voor Brusselse aangelegenheden moest drie leden tellen, waarvan twee Staatssecretarissen waarbij één tot de andere taalgroep dan die van de minister moest behoren. Zie artikel 9 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974. Zie ook *Parl.St. Senaat, 1974-1974*, nr. 301-2, 29. Zie ook R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Gent, KU Leuven, 1974, 391.

⁷⁶ Strikt genomen ging het over het gebied van de gewestraad, een deel ervan of tot een instelling gelegen in zijn gebied. Zie artikel 10 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

gevolg dat hieraan moest worden gegeven. Ook moesten de comités een voorstel formuleren omtrent de bestemming van de begrotingskredieten die voorzien waren voor hun gewest. Tot slot hadden de comités de algemene bevoegdheid om het federaal beleid binnen gewestelijke aangelegenheden te ontwerpen, te coördineren en daaromtrent te adviseren.⁷⁷ De Raad van State merkte op dat de ministeriële comités dus een volwaardige rol kregen als verplichte schakel van overleg in voorbereiding van beslissingen van de regering.⁷⁸ Elk advies of voorstel moest in consensus worden uitgebracht⁷⁹, wat neerkwam op een feitelijk vetorecht voor de Nederlandstalige staatssecretaris in het Brusselse ministeriële comité.⁸⁰

22. **MATERIËLE BEVOEGDHEDEN** - De materiële bevoegdheden waarover de gewestraden en de ministeriële comités mochten adviseren, waren erg ruim.⁸¹ Het ging om het beleid inzake ruimtelijke ordening, het beleid inzake gewestelijke economische expansie en tewerkstelling, het huisvestingsbeleid, het gezins- en demografische beleid, het beleid inzake hygiëne en volksgezondheid, het onthaalbeleid, het waterbeleid, de visvangst, de jacht en de bossen, het industrieel beleid, het energiebeleid en de gemeentelijke organisatie.⁸² De lengte van de lijst en

⁷⁷ Artikel 10 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

⁷⁸ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 6.

⁷⁹ Artikel 9 van de wet van 1 augustus 1974 spreekt van ‘collegiaal’, maar in de Senaat werd verduidelijkt dat het om een beslissing in consensus ging. De consensusregel werd ingevoerd als waarborg tegen ondoordacht regionaal beleid en als bescherming van de Nederlandstaligen in het Brusselse gewest. Als consensus niet mogelijk was, werd de zaak voor beslissing voorgelegd aan de Ministerraad. In de Senaat werd verduidelijkt dat de Ministerraad in die zin een rol als scheidsrechter zou spelen. Dat werd vooral belangrijk geacht voor het Brusselse ministerieel comité. Zie *Parl.St.* Senaat, 1974-1974, nr. 301-2, 29. Zie ook R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Gent, KU Leuven, 1974, 392 en F. PIOT, *De gewestvorming in het Belgisch Staatsbestel*, Brussel, CEPES, 1975, 110.

⁸⁰ A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 165.

⁸¹ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Gent, KU Leuven, 1974, 389.

⁸² Die opgesomde bevoegdheden waren limitatief, maar binnen de opgesomde materies hadden de gewestraden en comités wel de volledige bevoegdheid. Zie A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 167. Zie ook artikel 4 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

de algemeenheid⁸³ van de gebruikte bewoordingen⁸⁴ sloot aan bij de doelstelling van de voorlopige gewestvorming om de gewesten een uitgebreide autonomie toe te wijzen.⁸⁵

Voor het federale beleid dat betrekking heeft op de bovengenoemde bevoegdheidsdomeinen, werd er in de federale begroting ook een globale som voorzien. Die globale som werd vervolgens verdeeld onder de drie gewesten: 1/3 in verhouding tot het bevolkingscijfer van ieder gewest, 1/3 in verhouding tot de oppervlakte van het gewest en 1/3 in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting in ieder gewest.⁸⁶

23. **WERKING IN DE PRAKTIJK** - Het was expliciet de bedoeling dat de gewestraden en de ministeriële comités zouden samenwerken om ontwerpen van wetgeving uit te werken die enkel toepasselijk zijn op hun regio, en dat die vervolgens in het federale parlement zouden worden gestemd.⁸⁷ De gewestelijke ministeriële comités gedroegen zich na verloop van tijd dan ook als een regionale regering.⁸⁸ De comités waren echter als uitvoerend orgaan niet verantwoordelijk tegenover de overeenkomstige gewestraden, maar tegenover het federale parlement.⁸⁹ De *ratio* hierachter was

⁸³ De Raad van State maakte een opmerking over de vaagheid van de begrippen ‘industriële beleid en energiebeleid’ en ‘de gemeentelijke organisatie’, maar aan die opmerking werd niet tegemoetgekomen. ALEN verwachtte dat die vaagheid weinig moeilijkheden zou veroorzaken aangezien het een adviesfunctie betrof, maar stelde wel dat bovengenoemde bevoegdheden in een definitieve regeling nader gepreciseerd dienden te worden. Zie adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 15. Zie ook A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 167; P. WIGNY, “La loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 636.

⁸⁴ Na de voorlopige gewestvorming werden bij KB ter verduidelijking een aantal aangelegenheden opgelijst waarvoor op vlak van de openbare werken een regionaal beleid verantwoord is. Het ging met name om onder andere ruimtelijke ordening en stedenbouw, reglementering betreffende het opmaken en uitvoeren van (ontwerp-)gewestplannen, huisvestingsbeleid en stadsvernieuwing. Zie artikel 1 KB 2 april 1975 tot afbakening, binnen het raam van de bevoegdheden van het Ministerie van Openbare Werken, van de aangelegenheden, waarin een verschillend regionaal beleid, geheel of gedeeltelijk, verantwoord is, BS 11 april 1975. Zie ook B. HUBEAU, “Huisvestingsrecht en burgerlijk recht: enkele materiële en formele aspecten van bevoegdheidsverdeling”, *TPR* 1995, 89.

⁸⁵ *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 2.

⁸⁶ Elk ministerieel comité diende een afzonderlijk ontwerp van gewestelijke begroting in bij het bureau van de wetgevende kamers van de desbetreffende gewestraden. In de Kamer werd aangehaald dat de verdeling van de begrotingskredieten een zekere vorm van responsabilisering in zich droeg aangezien de derde sleutel (opbrengst van de personenbelasting) gebonden is aan de productiviteit van de respectievelijke bevolking. Omdat noch de Grondwet, noch de liberalen van de PVV een echte fiscale bevoegdheid voor de gewestelijke organen toelieten, werd er met dotaties gewerkt. De financieringstechniek van de gewestelijke ministeriële comités werden ‘leningsmachtigingen’ of correlatieve kredieten genoemd. Dat zijn ‘gedebudgettiseerde budgetten’ (sic) die de nationale overheid voorfinanciert en die het gewest dan op meerdere jaren terugbetaalt met interest. Zie artikel 11 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, BS 22 augustus 1974. Zie ook *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 6 en 31. Zie ook A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 168.

⁸⁷ Ook in de Kamer werd reeds toegegeven dat de formele adviesfunctie van de opgerichte instellingen in de praktijk moest uitmonden in het voorbereiden van concrete wetgeving. Jaren later wees de regering erop dat de ministeriële comités inderdaad de feitelijke beslissing namen, zonder dat daar nog overleg in de Ministerraad over plaatsvond. Zie *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 5; *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4505. Zie ook A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 164.

⁸⁸ H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 19.

⁸⁹ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 634.

dat men de federale regering stabiel wilde houden en dus wilde vermijden dat de gewestraden hun executieven omver zouden kunnen werpen en zo de federale regering in gevaar zouden brengen.⁹⁰ Hoewel het de bedoeling was dat de gewestraden hun ministeriële comité naar regionalisatie zouden stuw⁹¹, werden de voorlopige gewestraden daarentegen na verloop van tijd een dure flop genoemd.⁹²

§2. Grondwettelijke moeilijkheden

24. **BESPREKING PER ARTIKEL** - Zowel in het parlement als door de Raad van State werden opmerkingen geformuleerd met betrekking tot de grondwettigheid van bovenstaande regeling. Het gaat om de mogelijke schending van de huidige artikels 39, 10, 11, 37, 43 en 42 van de Grondwet. In wat volgt worden de aangehaalde grondwettelijke moeilijkheden één voor één besproken.

A. *Verenigbaarheid met artikel 39 GW*

25. **BIJZONDERE WET NODIG?** - De eerste en wellicht grootste grondwettelijke moeilijkheid betrof de verenigbaarheid van bovenstaande oprichting van voorlopige gewestraden met artikel 39 GW. Dat artikel belastte de bijzondere wetgever ermee om gewestelijke organen in het leven te roepen “*binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt*”. De vraag rees of de regeling die werd uitgewerkt in de wet van 1 augustus 1974 wel kon worden geregeld door de gewone wetgever. Als een regeling namelijk een uitvoering van artikel 39 GW betreft, stipuleert het laatste lid van artikel 39 GW dat dat enkel mogelijk is met een bijzondere meerderheidswet. Centraal stond of de voorziene verplichting om advies te vragen aan de gewestraden (en hun bevoegdheid om op eigen initiatief advies uit te brengen), een uitvoering van artikel 39 GW betrof.
26. **STELSE VAN REGIONALE WETGEVING** – De Raad van State zag twee mogelijke strekkingen in artikel 39 GW. Volgens de eerste strekking, gevolgd door de Regering, heeft artikel 39 GW betrekking op het toewijzen van een normatieve regelingsbevoegdheid aan gewestelijke organen. In die interpretatie kan de gewone wetgever zonder problemen een adviserend orgaan in het leven roepen dat verplicht moet worden geraadpleegd. Volgens een tweede strekking slaat artikel 39 GW op elke hervorming van het land in gewesten, ongeacht de juridische modaliteiten van de opgerichte organen. Volgens de Raad van State sloot die tweede strekking beter aan bij de

⁹⁰ A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 165.

⁹¹ *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 6.

⁹² De Vlaams-nationalisten en socialisten weigerden deel te nemen. Zie H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 19.

wording en het opzet van de bepaling.⁹³ Desalniettemin oordeelde de Raad van State dat een wet als voorbereidende fase van regionalisering *grondwettelijk aanvaardbaar (is) mits de geplande wet zich ermee onthoudt een algemeen stelsel van regionale wetgeving op te bouwen*”.⁹⁴ De Raad van State stelde in dat verband dat een verplichting advies van de gewestraden voor de indiening van wetsontwerpen die enkel betrekking hadden op het desbetreffende gewest niet kan.⁹⁵

27. **VERPLICHT ADVIES** – De federale regering besliste om het verplichte advies van de gewestraden voor indiening voor het ontwerp te vervangen door een *verplichting om het advies te vragen* voor neerlegging van het ontwerp.⁹⁶ ALEN vond echter dat ook zo’n verplicht voorafgaand advies wel degelijk kon, aangezien een advies niet bindend is en dus de federale wetgever hoe dan ook soeverein bleef in zijn beslissing.⁹⁷ WIGNY deelde die mening en beschouwt een verplicht advies niet als een deelname aan het nemen van een beslissing.⁹⁸ Sterker nog, hij suggereerde zelfs dat het verplichte advies van de Raad van State zélf een gelijkaardige constructie is.⁹⁹ Ook de bevoegde minister haalde het voorbeeld van de Raad van State aan om de kritiek te counteren.¹⁰⁰ PIOT daarentegen vond de opmerking van de Raad over het verplichte voorafgaande advies gegrond, voornamelijk vanuit een lezing van de Franstalige tekst van artikel 39 GW.¹⁰¹ Indien het om een verplicht advies gaat vooraleer het wetsontwerp neer te leggen, had een gewestraad in principe de wetgevende procedure immers kunnen lamleggen door geen advies uit te brengen en zo een *de facto* vetorecht gehad.¹⁰² In die zin zou de aanpassing door de regering wel tegemoetkomen aan de opmerking van de Raad van State.
28. **ARGUMENTATIE REGERING** – Na kritiek in het parlement¹⁰³ verdedigden de bevoegde ministers zich door te stellen dat het federale parlement zijn volledige, soevereine wetgevende macht

⁹³ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 9.

⁹⁴ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 11.

⁹⁵ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 11.

⁹⁶ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, 42.

⁹⁷ A. ALEN, “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 167.

⁹⁸ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974-2, 637.

⁹⁹ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974-2, 637.

¹⁰⁰ *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 18.

¹⁰¹ F. PIOT, *De gewestvorming in het Belgisch Staatsbestel*, Brussel, CEPES, 1975, 79.

¹⁰² R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Gent, KU Leuven, 1974, 389.

¹⁰³ Een parlementslid argumenteerde dat het feit dat er gewestelijke omschrijvingen werden afgebakend met daaraan corresponderende gewestelijke organen en geregionaliseerde materies en bovendien wetten met een gewestelijk toepassingsgebied konden worden ingediend door de ministeriële comités, de uitvoering van artikel 39 GW impliceerde. Ook in de Senaat zagen veel parlementsliden in de regeling een verdoken manier om artikel 39 GW uit te voeren en waarschuwden voor een “gevaarlijk experiment met een gebrek aan eerbied voor de staatsstructuur”. Zie *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 8 en *Parl.St.* Senaat, 1974-1974, nr. 301-2, 10.

behiel en dat er dus geen sprake was van een overdracht van bevoegdheden aan gewestelijke organen.¹⁰⁴ Er werden geen normatieve bevoegdheden toegekend aan de gewestelijke organen. Ten slotte betrof het in het voorliggende geen ‘regionale wetgeving’ in die zin dat er geen regionaal orgaan werd opgericht dat alleen wetgeving uitvaardigde voor een bepaald gebied.¹⁰⁵

WIGNY steunde het standpunt van de regering voor wat betreft de verenigbaarheid met artikel 39 GW.¹⁰⁶ Hij wees erop dat ‘de aangelegenheden regelen’ uit dat artikel volgens de voorbereidende werken sloeg op de procedure en de functionering van de gewesten.¹⁰⁷ De wet van 1 augustus 1974 regelde die zaken echter niet, maar richtte voorlopige adviesorganen op en regelde hun werkzaamheden. Ook PIOT steunde de interpretatie van de regering dat de draagwijdte van artikel 39 GW beperkt is tot het toewijzen van een normatieve regelingsbevoegdheid aan gewestelijke organen.¹⁰⁸ Aangezien de wet van 1 augustus 1974 enkel een adviserende bevoegdheid toekent aan de gewestelijke organen, was er van een schending van artikel 39 GW dan ook geen sprake.

29. **CONCLUSIE** – Bij wijze van conclusie kan dus worden gesteld dat de voorlopige gewestvorming verenigbaar was met artikel 39 GW. Het ging namelijk om het toewijzen van een louter adviserende bevoegdheid aan gewestelijke organen en er werd geen stelsel van regionale wetgeving mee opgebouwd. De grondwettigheid van het verplichte advies van een orgaan voor het neerleggen van een wetsontwerp is betwistbaar in het licht van artikel 39 GW. Door het verplichte advies te vervangen door een verplichting om advies te vragen werd aan dat bezwaar geredigeerd.

B. Verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 GW

30. **PROBLEEMSTELLING** - Een tweede potentieel grondwettelijk struikelblok betrof de verenigbaarheid van de voorlopige gewestvorming met de artikelen 10 en 11 GW.¹⁰⁹ Deze artikels omvatten het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel dat impliceert dat gelijke situaties in principe gelijk en ongelijke situaties ongelijk moeten worden behandeld. De vraag

¹⁰⁴ Bevoegd minister François Perin zei in de Kamer het volgende: “Zolang aan de wetgevende macht geen deel van haar bevoegdheid ontnomen wordt, volstaat de eenvoudige meerderheid om een experimenteel overgangsstelsel uit te proberen”. Zie *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 7 en *Parl.St. Senaat*, 1974-1974, nr. 301-2, 4.

¹⁰⁵ *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 18.

¹⁰⁶ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 634.

¹⁰⁷ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 634.

¹⁰⁸ F. PIOT, *De gewestvorming in het Belgisch Staatsbestel*, Brussel, CEPESS, 1975, 85.

¹⁰⁹ Het toenmalige artikel 6 GW.

rees of de oprichting van gewestelijke organen in de schoot van de federale regering wel verenigbaar was met het gelijkheidsbeginsel. De potentiële discriminatie lag in het verschil in behandeling dat door de gewestelijke organen kon geïnduceerd tussen burgers van de verschillende gewesten die nochtans dezelfde Kamer hebben verkozen.

31. **RAAD VAN STATE** - De Raad van State behandelde deze problematiek kort in zijn advies over de wet van 1 augustus 1974. In de eerste plaats stelde de Raad dat wetten waarvan het toepassingsgebied zich slechts uitstrekt tot een bepaald gebied, denkbaar zijn, waarna het zelf een aantal voorbeelden gaf, zoals de wetten die provincie- of gemeentegrenzen wijzigen of de wet houdende de oprichting en de werking van de Universitaire Instelling Antwerpen.¹¹⁰ De Raad van State voegde wel toe dat, om het non-discriminatiebeginsel te eerbiedigen, *“in ieder concreet geval het onderscheid tussen het gebied waarop de wet toepasselijk is en het gebied waarop de wet niet toepasselijk is, steunt op objectieve criteria die verband houden met het onderwerp van de wet”*.¹¹¹ Tot slot was de Raad van State sceptisch over de slaagkansen hiervan in de praktijk door aan te geven dat het *“zeer de vraag is of dit bij alle in het vooruitzicht gestelde regionale wetten het geval zou zijn”*.¹¹² De Raad van State merkt dus op dat mogelijke discriminaties steeds *in concreto* zullen moeten worden beoordeeld. De oprichting van gewestelijke organen met adviserende bevoegdheid was in dat opzicht niet problematisch omdat er geen enkele concrete ongelijke behandeling mee wordt bewerkstelligd.¹¹³
32. **KAMER EN SENAAT** - In de Kamer werd gesteld dat het principe dat het parlement wetten met een regionaal toepassingsgebied kon goedkeuren, ongrondwettig was wegens de kenmerken van een formele wet in de rechtsleer, waaruit zou volgen dat een wet toepasselijk moet zijn op alle ingezetenen over het gehele grondgebied.¹¹⁴ Om die reden werd bekritiseerd dat de voorbeelden

¹¹⁰ Verder geeft de Raad nog de herstelling van schade bij rampen en wet van 22 oktober 1970 tot omzetting in een Staatsbedrijf van de dienst belast met de exploitatie van de stuwdam te Nisramont als voorbeelden. Zie adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 11-12.

¹¹¹ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 12.

¹¹² Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 12.

¹¹³ Of het non-discriminatiebeginsel in het gedrang komt, moet blijken uit de uitwerking van wetten met een regionaal toepassingsgebied (zogenaamde ‘regionale wetten’) en de rechtvaardiging van de wetgever voor de ongelijke behandeling van burgers tussen de verschillende gewesten die daaruit voortvloeit. Om in te schatten waar de grondwettelijke grenzen liggen van de techniek van regionale wetten, moet de rechtspraak van de Raad van State rond concrete wetten met een regionaal toepassingsgebied worden bestudeerd. Dat wordt door deze masterscriptie behandeld in het derde hoofdstuk.

¹¹⁴ *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 15.

die de Raad van State had aangehaald in zijn advies¹¹⁵, geen materiële wetten¹¹⁶ betroffen, terwijl de vraag precies rees of materiële wetten een regionaal toepassingsgebied konden hebben.¹¹⁷

De bevoegde Nederlandstalige minister in de Kamer antwoordde dat het onderscheid tussen formele en materiële wetten enkel bestaat in de rechtsleer en niet van toepassing is op het staatsrecht.¹¹⁸ Als materiële wetten met een regionaal toepassingsgebied werden bij wijze van voorbeeld de taalwetten genoemd.¹¹⁹ Ook in de Senaat klonk het dat federale wetten met een regionaal toepassingsgebied ‘niet zelden’ voorkomen.¹²⁰

33. **STEUN IN RECHTSLEER - WIGNY** schaarde zich achter het antwoord van de minister door opnieuw de taalwetten te geven als materiële wet met een regionaal toepassingsgebied.¹²¹ Het principe van federale wetten met een regionaal toepassingsgebied is op zichzelf dus niet onverenigbaar met het non-discriminatiebeginsel gewaarborgd in de artikelen 10 en 11 GW. Ook PERIN¹²² stelde dat het mogelijk is om federale wetten te maken met een regionaal toepassingsgebied.¹²³

C. Overige grondwettelijke moeilijkheden

34. **VERENIGBAARHEID MET ARTIKEL 37 GW** - Een derde grondwettelijke moeilijkheid betrof de verenigbaarheid met artikel 37 GW, dat stelt dat de federale uitvoerende macht bij de Koning berust.¹²⁴ Aangezien de wet van 1 augustus 1974 ministeriële comités opricht en de samenstelling ervan regelt¹²⁵, rees de vraag naar de verenigbaarheid ervan met deze bepaling. De Raad van State stelde in zijn advies, met een verwijzing naar MAST en WIGNY, dat de samenstelling van zo'n ministeriële comités best aan de Koning kon worden overgelaten.¹²⁶ Het gaat dan over de

¹¹⁵ Dat zijn met name de wetten die provincie-of gemeentegrenzen wijzigen, de wet houdende oprichting en de werking de Universitaire instelling Antwerpen, de herstelling van schade bij rampen en wet van 22 oktober 1970 tot omzetting in een Staatsbedrijf van de dienst belast met de exploitatie van de stuwdam te Nisramont als voorbeelden. Zie Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 11-12.

¹¹⁶ Normen met een algemeen toepassingsgebied. De Raad van State haalt enkel louter formele wetten aan.

¹¹⁷ *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 14-15.

¹¹⁸ *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 31.

¹¹⁹ *Parl.St. Kamer*, 1974-1974, nr. 194-6, 31.

¹²⁰ *Parl.St. Senaat*, 1974-1974, nr. 301-2, 4.

¹²¹ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 637.

¹²² Perin was echter betrokken partij, aangezien hij de bevoegde Franstalige minister voor Institutionele Hervormingen was ten tijde van de voorlopige gewestvorming.

¹²³ F. PERIN, “Régionalisation préparatoire et régionalisation définitive”, *Annales de droit de Louvain* 1975, (255) 265.

¹²⁴ Het huidige artikel 37 GW is het toenmalige artikel 29 GW.

¹²⁵ Artikel 9 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

¹²⁶ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 13.

bevoegdheid om het aantal, de bevoegdheidskring en de benaming van de Ministeries vast te stellen. De regering paste haar wetsontwerp na deze opmerking aan.¹²⁷

35. **VERENIGBAARHEID MET ARTIKEL 42 GW** – Daarnaast vormde ook artikel 42 GW een mogelijk grondwettelijk obstakel voor de voorlopige gewestvorming. De vraag rees met name of de leden van beide Kamers nog wel de hele Natie vertegenwoordigen wanneer ze beslissen over wetten met een regionaal toepassingsgebied of wanneer ze als lid van een gewestraad adviseren over het gewestelijk beleid van enkel hun eigen regio. In de Kamer werd aangehaald dat senatoren, door hun mandaat als lid van de gewestraden, vertegenwoordigers van Vlaanderen of Wallonië zouden worden en niet van de Natie.¹²⁸ Het bevoegde regeringslid antwoordde echter dat artikel 42 GW niet zo mag worden geïnterpreteerd dat parlementsleden alléén een nationale opdracht mogen hebben, waardoor een adviserende bevoegdheid als lid van een gewestraad geen afbreuk deed aan artikel 42 GW.¹²⁹ De regering vond daarbij steun bij WIGNY, die verwees naar het feit dat artikel 42 GW is ingevoegd om te vermijden dat volksvertegenwoordigers zouden optreden voor hun ‘*anciennes principautés*’.¹³⁰ Niets staat in de weg dat een parlementair het recht heeft om zich niet alléén om nationale zaken te bekommeren, maar ook om zaken die één regio aanbelangen, zoals burgemeesters die hun nationaal mandaat aanwenden in functie van hun eigen gemeente.¹³¹ De Raad van State maakte geen opmerking over een mogelijke schending van artikel 42 GW.

¹²⁷ De oprichting van de ministeriële comités werd nog altijd vooropgesteld in artikel 9 van de wet, maar inhoudelijk stelde de wet enkel dat het ministeriële comité voor Brusselse aangelegenheden twee Staatssecretarissen telde waarvan één behoort tot een andere taalgroep dan die van de Minister (eerste lid), dat ieder ministerieel comité wordt voorgezeten door de Minister belast met de gewestelijke aangelegenheden van zijn gewest (tweede lid) en dat de leden van de ministeriële comités collegiaal beraadslagen (vierde lid). Het overige zou bij KB worden geregeld. Dat gebeurde door middel van twee uitvoeringsbesluiten: het ene om de ministeriële comités effectief op te richten en het andere om de leden van de Regering met gewestelijke bevoegdheid samen te stellen. De Raad van State had geen opmerkingen rond de grondwettelijkheid van deze koninklijke besluiten. Zie Organiek KB van de Ministeriële Comités voor de gewestelijke bevoegdheden, *BS* 23 november 1974 en KB van 20 november 1974 betreffende de leden van de Regering met gewestelijke bevoegdheid, *BS* 23 november 1974. Zie ook artikel 9 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974. P. WIGNY gaat akkoord dat op deze manier de regeling verenigbaar is met artikel 37 GW. Mijns inziens is dat terecht, aangezien noch het volledige aantal, noch de bevoegdheidskring, noch de benaming van de ministeries wordt geregeld bij wet. Zie P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 636.

¹²⁸ *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 12.

¹²⁹ Daarbij wees de regering opnieuw naar de wet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie waarbij gewestelijke economische raden werden opgericht die bestonden uit leden van beide Kamers. Zie *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 7.

¹³⁰ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 635.

¹³¹ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 635.

36. **VERENIGBAARHEID MET ARTIKEL 43 GW** - Een laatste grondwettelijke moeilijkheid was de mogelijke verenigbaarheid van de voorlopige gewestvorming met artikel 43 GW¹³², dat de gevallen opsomt waarvoor parlementsleden in taalgroepen worden ingedeeld. Het lidmaatschap van een gewestraad was daar niet bij, hoewel de wet van 1 augustus 1974 precies dat aanknopingspunt hanteerde om te bepalen welke senatoren in welke gewestraad kunnen zetelen.¹³³ De Raad van State stelde in zijn advies dan ook dat het “*verkiezelijk*” zou zijn om de senatoren op een andere manier aan te duiden, aangezien de grondwetgever de indeling in taalgroepen heeft voorbehouden voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen.¹³⁴ Ook de oppositie in de Kamer hamerde op die nagel.¹³⁵ WIGNY echter haalde aan dat de hoedanigheid van lid van een taalgroep hier slechts een “*critère d’appartenance*” is en geen criterium op welke basis macht werd toegekend.¹³⁶ De regeling schond daarom, volgens hem, artikel 43 GW niet.¹³⁷
37. **CONCLUSIE** - Bij wijze van conclusie kan worden gesteld dat de voorlopige gewestvorming verenigbaar was met artikel 39 GW, vermits een louter adviserende bevoegdheid werd toegewezen aan adviserende organen en dat er geen stelsel van regionale wetgeving werd opgebouwd. Ook het gelijkheidsbeginsel kwam niet in gedrang, al zou daar elke wet met regionaal toepassingsgebied wel verantwoord moeten worden met objectieve criteria. Aan het bezwaar uit artikel 37 GW werd eenvoudig geredimeerd. Tot slot vormden artikel 42 en 43 GW kleinere moeilijkheden die de voorlopige gewestvorming niet fundamenteel in de weg stonden. BEHRENDT en VRANCKEN beschouwen de voorlopige gewestvorming dan ook als verenigbaar met de Grondwet.¹³⁸

¹³² Dit betreft het toenmalige artikel 32bis GW. Nuance hierbij is dat het toenmalige artikel 32bis GW nog geen onderscheid maakte tussen Kamerleden en senatoren en dus bestonden de taalgroepen voor senatoren enkel in de gevallen door de Grondwet bepaald. Intussen behoren senatoren volgens artikel 43 §2 GW in al hun handelingen tot één van beide taalgroepen.

¹³³ Artikel 3 van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

¹³⁴ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 14.

¹³⁵ Het antwoord van de regering dat hetzelfde gebeurde bij de wet op economische expansie, werd gecounterd door de vaststelling dat sommige parlementsleden daar benoemd werden door de Koning en dat de leden van de gewestreden, door het verplichte advies van de gewestraden, veel nauwer betrokken waren bij een normatieve en verordenende taak. De regering wijzigde haar wetsontwerp echter niet. Zie *Parl.St.* Kamer, 1974-1974, nr. 194-6, 13.

¹³⁶ P. WIGNY, “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux*, 1974 - 2, 635.

¹³⁷ Deze grondwettelijke moeilijkheid zou zich overigens momenteel niet stellen. Intussen behoren senatoren volgens artikel 43 §2 GW in al hun handelingen tot één van beide taalgroepen. Het lidmaatschap van een (gewest)raad die gericht is op regionaal beleid kan dus nu wel degelijk afhangen van het al dan niet behoren tot een taalgroep.

¹³⁸ C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 63.

AFDELING III. REGIONALISERING NATIONALE INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ

38. **REGIONALE SECTIES EN BESLISSINGEN** – Tijdens de jaren 1970 kampte België met een grote economische crisis, gekenmerkt door toenemende inflatie en werkloosheid.¹³⁹ In die context werd de wet van 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief aangenomen.¹⁴⁰ Door een reorganisatie van de Nationale Investeringsmaatschappij wilde men onder meer de economische expansie van de gewesten aanwakkeren¹⁴¹ en de regionale dimensie van de acties van de Nationale Investeringsmaatschappij beter tot uiting doen komen.¹⁴²

Dat deed de wetgever door binnen de raad van beheer, het orgaan dat de beslissingen omtrent investeringen in bepaalde projecten neemt, drie regionale secties te creëren: één voor Vlaanderen, één voor Wallonië en één voor Brussel¹⁴³ (sic).¹⁴⁴ Die regionale secties¹⁴⁵ mochten beslissen over investeringen onder 50 miljoen frank¹⁴⁶ die betrekking hadden op het desbetreffende gewest.¹⁴⁷ De wetgever verdeelde niet expliciet de middelen waarover de respectievelijke regionale secties in totaal over mochten beschikken, wat op kritiek van de Raad van State kwam te staan.¹⁴⁸ De wetgever was echter van oordeel dat zo'n globaal bedrag per regionale sectie onvoldoende soepelheid zou toestaan.¹⁴⁹ Wel verwees de bevoegde minister in de Kamer naar de verdeelsleutel

¹³⁹ T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 679.

¹⁴⁰ Wet van 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief, *BS* 1 april 1976.

¹⁴¹ *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 18.

¹⁴² Op die manier wilde de wetgever elk gewest inspraak geven in de economische initiatieven die op federaal niveau werden genomen. Zie *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 5 en *Parl.St.* Senaat, 1975-1976, nr. 766-2, 5.

¹⁴³ Het amendement van de Volksunie, als notoir tegenstander van het federalisme met drie, om enkel een Nederlandstalige en Franstalige sectie op te richten, werd verworpen. Zie *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 32.

¹⁴⁴ De Raad van State maakte de opmerking dat het territoriaal gebied van deze entiteiten niet gedefinieerd werd en leidde daar, terecht, uit af dat de entiteiten betrekking zouden hebben op de gewestelijke omschrijvingen uit de wet van 1 augustus 1974. Zie *adv.RvS* 11 december 1975, nr. 12/444-1, 10. Zie ook artikel 5 wet van 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief, *BS* 1 april 1976.

¹⁴⁵ Vermits die regionale comités uitsluitend bestonden uit leden van één bepaalde taalgroep (met uitzondering van de Brusselse sectie), ging het hier dus om een vorm van asymmetrisch beleid binnen de schoot van de Nationale Investeringsmaatschappij.

¹⁴⁶ Dit komt neer op ongeveer 1 239 470 euro.

¹⁴⁷ De ontwerpen inzake investeringen werden ingediend door de verschillende gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen (G.O.M.'s). In de Kamer werd opgemerkt dat er in Vlaanderen meerdere G.O.M.'s waren, terwijl er in Wallonië slechts één bestond, waardoor de Vlaamse regionale sectie zo meer ontwerpen onder de 50 miljoen frank zou kunnen behandelen door investeringsvoorstellen te spreiden tussen verschillende Vlaamse G.O.M.'s. Zie artikel 5 wet van 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief, *BS* 1 april 1976. Zie ook *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 20.

¹⁴⁸ *Adv.RvS* 11 december 1975, nr. 12/444-1, 12.

¹⁴⁹ *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 21. Zie ook *Parl.St.* Senaat, 1975-1976, nr. 766-2, 10.

uit de wet van 1 augustus 1974¹⁵⁰ om de kredieten van de Nationale Investeringsmaatschappij te verdelen onder de verschillende secties.¹⁵¹

39. **KRITIEK RAAD VAN STATE** - In zijn advies had de Raad van State kritiek op de vaststelling dat de wetgever opnieuw, na de wet van 1 augustus 1974, het terrein van artikel 39 GW betrad.¹⁵² Opnieuw stelde de Raad dat *‘men kan aanvoeren dat een uitvoering van artikel 107quater van de Grondwet zich kenmerkt door een overdracht van normatieve bevoegdheid aan gewestraden en dat zolang het daar niet om gaat, geen gewestvorming in de zin van de Grondwet aanwezig is’*.¹⁵³ De Raad van State voegde daar echter aan toe dat ook voorstanders van die interpretatie niet voorbij kunnen aan de vaststelling dat, *“wanneer men de regionalisering van het land en zijn instelling fragmentarisch of te voorlopigen titel blijft uitbouwen los van artikel 107quater van de Grondwet, de bijzondere vormvereiste als in dat artikel gesteld een academische waarborg dreigt te worden.”*¹⁵⁴ De Raad van State vindt daarom dat het feit dat de ‘regionalisering’ van de Nationale Investeringsmaatschappij en de verdeling van de financiële middelen gestoeld op de regionale indeling van het land, niet kan worden los gedacht van de gedeeltelijke uitvoering van artikel 39 GW.¹⁵⁵

Die bevinding van de Raad is niet zonder gevolgen, aangezien artikel 39 GW enkel kan worden uitgevoerd bij bijzondere meerderheidswet.¹⁵⁶ Ondanks discussie in de Kamer¹⁵⁷ en in de Senaat¹⁵⁸, ging de regering echter niet op deze opmerking in.¹⁵⁹ De bevoegde minister stelde dat de regels omtrent het beslissingsrecht binnen de Nationale Investeringsmaatschappij louter als een regel van interne organisatie moest worden beschouwd en dat het dus in geen geval een uitvoering van artikel 39 GW betrof.¹⁶⁰ Mijns inziens is die benadering verdedigbaar, aangezien

¹⁵⁰ 1/3 in verhouding tot het bevolkingscijfer van ieder gewest, 1/3 in verhouding tot de oppervlakte van het gewest en 1/3 in verhouding tot de opbrengst van de personenbelasting in ieder gewest. Zie artikel 11 wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

¹⁵¹ *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 21.

¹⁵² Adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444-1, 12.

¹⁵³ Adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444-1, 12.

¹⁵⁴ Adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444-1, 13.

¹⁵⁵ Adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444-1, 12-13.

¹⁵⁶ Het advies stelt dit echter niet letterlijk, maar het lijkt onbetwistbaar te volgen uit het samenlezen van de overwegingen van de Raad.

¹⁵⁷ *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 19.

¹⁵⁸ Er werd geargumenteed dat het onmogelijk kon worden aanvaard dat een gedeelte van de raad van beheer (namelijk de regionale secties) beslissingen neemt waarvoor de hele raad van beheer collectief verantwoordelijkheid verschuldigd is. *Parl.St.* Senaat, 1975-1976, nr. 766-2, 12.

¹⁵⁹ De bevoegde minister stelde dat de regionalisering van de beslissingen onder de 50 miljoen frank juridisch niet bekritiseerd kon worden. *Parl.St.* Senaat, 1975-1976, nr. 766-2, 8-10.

¹⁶⁰ De regering verwijst daarbij naar de verdeling van beslissingsmacht in andere parastatalen zoals de Algemene Spaar- en Lijfrentekas. Zie *Parl.St.* Senaat, 1975-1976, nr. 766-2, 13 en *Parl.St.* Kamer 1975-1976, nr. 812-4, 20.

een onderverdeling in regionale secties met beslissingsbevoegdheid van de Nationale Investeringsmaatschappij niet redelijkerwijze kan beschouwd worden als een gewestvorming.

AFDELING IV. DE ECONOMISCHE NATIONALE SECTOREN

§1. Historisch verloop

40. **PROBLEEMSTELLING** - In de jaren 1980 verkeerde de Waalse staalindustrie in zwaar weer. Politiek en communautair¹⁶¹ was dat een erg heet hangijzer.¹⁶² De regering-Martens V¹⁶³ regeerde, mede om deze problematiek aan te pakken, op basis van een bijzondere volmachtenwet.¹⁶⁴ Het belangrijkste gevolg van een regionalisering van de nationale sectoren¹⁶⁵ zou zijn dat de gewesten voortaan zouden instaan voor het hulpbeleid en de financiering ervan¹⁶⁶, wat de politieke gevoeligheid ervan verklaart.¹⁶⁷ Aangezien een bijzondere meerderheid daarvoor niet voorhanden was, zocht de regering een oplossing binnen het toenmalige institutionele kader.¹⁶⁸

Uiteindelijk werkte men het zogenaamde staalakkoord uit, dat uitmondde in een wet van 5 maart 1984¹⁶⁹, waarbij de lasten uit het verleden federaal zouden blijven, maar dat men door middel van

¹⁶¹ Alle Vlaamse partijen, op Agalev na, waren voorstander van een overheveling van de bevoegdheid van de zogenaamde "nationale sectoren", met inbegrip van de staalindustrie, naar de gewesten. CVP-Kamerlid Luc van den Brande had in 1981 reeds een wetsvoorstel ingediend om de nationale sectoren te regionaliseren, maar kreeg toen geen tweederde meerderheid bij elkaar. Sterker nog, zijn eigen CVP-voorzitter Leo Tindemans verklaarde toen nog dat de CVP geen voorstander was van regionalisering. Met uitzondering van de PS waren alle Franstalige partijen echter tegen. Zie M. DEWEERDT, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1983", *Res Publica* 1984, (413) 429 en H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 99.

¹⁶² De debatten in de Kamer waren erg bitsig, zeer communautair geladen en met beledigingen aan beide kanten. Voor een bloemlezing, zie *Parl.Hand.* Kamer 1983-1984, 4 februari 1984, 1466-1470. Zie ook T. LUYKX en M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 823.

¹⁶³ De regering bestond uit CVP, PSC, PVV en PRL.

¹⁶⁴ Wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, *BS* 8 juli 1983.

¹⁶⁵ Het ging om de staalnijverheid (inclusief vervoer van erts en cokes), de steenkolenmijnen, de scheepsbouw en -herstelling, de glasverpakkingsnijverheid en de textielnijverheid. Hier werd reeds naar verwezen in het toenmalige artikel 6, §1, VI 4°, tweede deel van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instelling, *BS* 15 augustus 1980. Als onderdeel van het compromis van de tweede staatsvorming moest de nationale overheid voor elke regel of iedereen beslissing die op deze sectoren betrekking had, verplicht advies vragen van de Gewestexecutieven.

¹⁶⁶ Het dossier kristalliseerde zich in de redding van het staalbedrijf Cockerill-Sambre (CS). Zolang de nationale sectoren, en met name de staalindustrie, tot de bevoegdheid van de nationale overheid zouden behoren, zouden de Vlamingen moeten 'meebetalen' voor de in zwaar weer verkerende Waalse staalindustrie. In Vlaanderen werd dan ook betoogd voor de regionalisering onder de slogan: "Geen Vlaams geld meer voor het Waalse staal". Zie M. DEWEERDT, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1983", *Res Publica* 1984, (413) 429 en 431.

¹⁶⁷ Ter illustratie: André Cools (PS) reageerde op de Vlaamse eis tot sanering van de staalindustrie en regionalisering van de nationale sectoren met de woorden dat "het dan maar de 3000 Vlamingen die in de Luikse staalindustrie werkten, moesten zijn die moesten afvloeien". Zie M. DEWEERDT, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1984", *Res Publica* 1985, 216.

¹⁶⁸ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 6.

¹⁶⁹ Wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, *BS* 16 maart 1984.

een financieringsmechanisme de nieuwe financiële behoeften van de nationale sectoren gewestelijk zou aanrekenen.¹⁷⁰ Daarnaast werden ook ministeriële comités opgericht, één voor de nationale sectoren in het Vlaamse Gewest en één voor de nationale sectoren in het Waalse Gewest.¹⁷¹

§2. Juridisch kader

41. **TWEE VORMEN VAN ASYMMETRIE** - De juridische vertaling van het staalakkoord impliceerde op twee manieren asymmetrisch federaal beleid. Enerzijds besliste men, in het kader van asymmetrische federale besluitvorming, om twee ministeriële comités op te richten, één voor de nationale sectoren in het Vlaamse Gewest en één voor de nationale sectoren in het Waalse Gewest, die beraadslaagden over mogelijke beslissingen van de federale overheid rond de nationale sectoren in het desbetreffende gewest. Anderzijds werd de financiering van de nationale sectoren op gewestelijke leest geschoeid.¹⁷² Beide elementen worden hierna uiteengezet.
42. **BERAADSLAGEN EN TOEZICHT** - In de eerste plaats werd de federale bevoegdheid omtrent de nationale sectoren voortaan politiek anders georganiseerd.¹⁷³ Er werden twee ministeriële comités opgericht voor de nationale sectoren¹⁷⁴, een voor het Vlaamse Gewest en een voor het Waalse Gewest.¹⁷⁵ Deze ministeriële comités moesten beraadslagen over elke beslissing die de nationale overheid betreffende een onderneming in een van de nationale sectoren diende te nemen in hun respectievelijke gewest.¹⁷⁶ Daarnaast oefenden de ministeriële comités toezicht en controle uit op de financieringsmaatschappijen voor herstructurering van de nationale economische sectoren en konden ze beraadslagen over elke andere aangelegenheid die door de Ministerraad zou kunnen

¹⁷⁰ M. DEWEERDT, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1983", *Res Publica* 1984, (413) 432.

¹⁷¹ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikte niet over nationale sectoren.

¹⁷² In werkelijkheid was er bij de nationale sectoren al lang voor de institutionele hervormingsplannen sprake van een gecommunautariseerde opdeling in de feiten waarbij bij de behandeling van dossiers en toekenning van gelden reeds rekening hield met een zekere gewestelijke opdeling. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1983-1984, 4 februari 1984, 1462.

¹⁷³ Het was de bedoeling van de regering om een specifieke verantwoordelijkheid te geven aan nationale Ministers behorend tot het gewest waar de ondernemingen van de nationale sectoren zich bevinden voor beslissingen daaromtrent. Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 15.

¹⁷⁴ Dit gebeurde op grond van de bevoegdheid van de Koning uit artikel 37 GW om de interne organisatie van de nationale overheid te regelen. Zie verslag aan de Koning bij KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁷⁵ KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁷⁶ Artikel 2 §1 van KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

worden toegewezen.¹⁷⁷ Tot slot konden de ministeriële comités ook elk federaal regeringslid en elk overheidsorgaan raadplegen en horen en kon men elk dossier bij de administratie opeisen.¹⁷⁸ Elke ministerieel comité beraadslaagde collegiaal¹⁷⁹ en nadien werden hun conclusies aan de Ministerraad bezorgd.¹⁸⁰

43. **FINANCIERINGSMECHANISME** - Het staalakkkoord impliceerde ook een nieuw financieringsmechanisme voor de nationale sectoren. Voor de financiering van de nationale sectoren in de toekomst werd bepaald dat de Nationale Maatschappij voor herstructurering van de nationale sectoren¹⁸¹ twee naamloze vennootschappen (NV) zou oprichten die leningen zouden aangaan om investerings- en herstructureringsprojecten van ondernemingen in de vijf nationale sectoren te financieren.¹⁸² Eén NV zou opereren in het Vlaamse Gewest, de andere in het Waalse Gewest.¹⁸³ De vennootschappen werden gefinancierd door het daartoe geaffecteerde ‘nationale solidariteitsfonds’.¹⁸⁴ Cruciaal daarbij is dat de successierechten in het nationale solidariteitsfonds naar oorsprong werden opgesplitst en besteed.¹⁸⁵ Dat betekende een significante responsabilisering.¹⁸⁶ Beide investeringsvennootschappen werden sterk politiek gecontroleerd.¹⁸⁷

¹⁷⁷ Artikel 2 §2 en 3 van KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁷⁸ Artikel 5 van KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁷⁹ Artikel 3 van KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁸⁰ Indien een wet of KB voorschrijft dat eerst nog een ander ministerieel comité over de kwestie moet beraadslagen, gebeurt dat uiteraard eerst. Zie artikel 4 §3 van KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁸¹ Deze vennootschap was een gespecialiseerde dochtervennootschap van de Nationale Investeringsmaatschappij, die eerder werd besproken.

¹⁸² Artikel 10 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, *BS* 16 maart 1984.

¹⁸³ Aan Vlaamse wijze werd dit vormgegeven door de oprichting van het ‘Fonds voor de herstructurering van de nationale sectoren in Vlaamse gewest’ (F.N.S.V.). Zijn Waalse tegenhanger was het ‘Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en région wallonne’ (F.S.N.W.). Zie Artikel 1 van KB van 31 maart 1984 betreffende de financieringsmaatschappijen voor de herstructurering van de nationale economische sectoren, *BS* 7 april 1984.

¹⁸⁴ Artikel 16 §3 van KB van 31 maart 1984 betreffende de financieringsmaatschappijen voor de herstructurering van de nationale economische sectoren, *BS* 7 april 1984.

¹⁸⁵ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 25. Zie ook H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 109.

¹⁸⁶ Er werden twee verschillende vennootschappen (de F.N.S.V. en het F.S.N.W.) opgericht om investeringen te doen in de desbetreffende gewesten en beide vennootschappen werden gefinancierd door een solidariteitsfonds dat op zijn beurt werd gefinancierd door wat overbleef van de successierechten uit het Vlaamse gewest en het Waalse gewest. Zoals aangehaald vond er binnen dat nationaal solidariteitsfonds, waarvan de naam in die zin nogal ironisch is, geen vermenging plaats van successierechten geïnd in het Vlaamse gewest en successierechten geïnd in het Waalse gewest. Gezien de kleinere bevolking van het Waalse gewest, betekende dat dat het F.S.N.W. in de praktijk over minder middelen beschikte dan de F.N.S.V. en er geen ‘Vlaams’ geld naar de Waalse nationale sectoren (en dus staalindustrie) meer stroomde. Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 25.

¹⁸⁷ Ten eerste werd hun respectievelijke raad van bestuur (en voorzitter ervan) gekozen door het ministeriële comité voor nationale sectoren voor het desbetreffende gewest. Daarnaast mochten ze enkel investeren in ondernemingen op advies

Daarnaast vulde de wet ook, naast de specifieke financiering voor de nationale sectoren, de financiering van het Vlaamse en het Waalse Gewest aan met het deel van de opbrengst van het successierecht van de nalatenschappen die opvielen in het respectievelijke gewest.¹⁸⁸ Die opbrengst werd echter eerst gebruikt ter dekking van de lasten van het verleden die nog niet zouden voldaan zijn door middel van de bestaande financieringsmiddelen¹⁸⁹ en vervolgens ter financiering van het bovengenoemde nationaal solidariteitsfonds. Als er nadien nog gelden over waren, werden deze toegekend aan het gewest waarop de successierechten betrekking hadden.¹⁹⁰

§3. Grondwettelijke moeilijkheden

A. Wat betreft de ministeriële comités

44. **BESLISSINGSRECHT MINISTERIËLE COMITÉS** - De Raad van State stelde in zijn advies dat het niet mogelijk was om organen op te richten “*waaraan op grond van zijn vermoede representativiteit voor het Vlaamse of het Waalse Gewest enig beslissingsrecht zou worden toegekend*”.¹⁹¹ Ook in de Kamer was er veel kritiek op deze regeling.¹⁹² De regering veranderde echter haar ontwerp van

van dat ministeriële comité en was het gezamenlijk bedrag van alle aangegane leningen per vennootschap geplafonneerd. Het Vlaamse F.N.S.V. mocht maximaal 40 miljoen frank lenen, het Waalse F.S.N.W slechts 27 miljoen frank. Deze plafonds konden wel verhoogd worden bij KB. Tot slot werden er twee commissarissen (waarvan één politiek benoemd) aangesteld die toezicht hielden op de vennootschap. Zie artikel 9, 19, 23 en 10 van KB van 31 maart 1984 betreffende de financieringsmaatschappijen voor de herstructurering van de nationale economische sectoren, BS 7 april 1984. Zie ook het verslag aan de Koning.

¹⁸⁸ Opvallend is dat om deze financieringsmethode vorm te geven, de successierechten eigenlijk ‘geherfederaliseerd’ werden om ze vervolgens onmiddellijk weer gewestelijk in te zetten. Volgens het toenmalige artikel 10 §1 van de gewone wet van 9 augustus 1980 werden de successierechten toegekend aan de gewesten. Door die opbrengst nu toe te wijzen aan in de eerste plaats de delving van oude schulden per gewest en in de tweede plaats het nationaal solidariteitsfonds (waar de opbrengst gesplitst bleef) en pas in laatste instantie opnieuw naar de gewesten te laten vloeien, kreeg het Waalse gewest relatief gezien minder dan voorheen indien men grote investeringen wilde blijven doen in de Waalse nationale sectoren.

¹⁸⁹ Artikel 6 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren, BS 16 maart 1984.

¹⁹⁰ Aangezien de totale som van leningen die elke vennootschap mocht aangaan geplafonneerd werd en er minder behoefte was aan investeringen in de nationale sectoren in het Vlaamse gewest, zou het Vlaamse gewest hierdoor meer financiering krijgen dan het Waalse gewest. Het Waalse gewest werd in bepaalde mate geresponsabiliseerd omdat zijn werkingsmiddelen verminderden ten opzichte van die van het Vlaamse gewest indien de F.S.N.W. veel investeringen deed in de Waalse nationale sectoren. Dat mag niet verbazen, aangezien het expliciet de bedoeling was van de regering om voor de financiering van de nationale sectoren in de toekomst een mechanisme uit te bouwen met gewestelijk aan te rekenen middelen. Zie artikel 23 van KB van 31 maart 1984 betreffende de financieringsmaatschappijen voor de herstructurering van de nationale economische sectoren, BS 7 april 1984. Ter illustratie dat er meer behoefte was aan investeringen in het Waalse gewest: in 1979, 1980 en 1981 bedroegen de investeringen in de nationale sectoren in het Waalse gewest nominaal meer dan in het Vlaamse gewest. Zie H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 100. Zie ook *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 15.

¹⁹¹ Adv.RvS 4 november 1983, nr. 15.797 (VR), 3.

¹⁹² In de Kamer werd deze juridische constructie ‘*kafkaans*’ genoemd en suggereerde men dat een volledige regionalisering duurzamer zou zijn. De discussies waren erg lang en heel bitsig. De bevoegde minister verwees in de Kamer naar de wet Perin-Vandekerckhove om aan te tonen dat het oprichten van gewestelijke ministeriële comités binnen de schoot van de nationale regering een probleem van interne organisatie van de regering was en dat dit niet bij wet moest worden geregeld. Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 25, 35 en *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 2. Zie ook T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 857.

KB niet. Volgens de regering ging het enkel om een loutere beraadslagingsbevoegdheid en niet om een beslissingsrecht.¹⁹³ De beraadslagingen waren nadien onderworpen aan de beslissing van de volledige Ministerraad. In dat verband vormde de beraadslaging slechts een substantiële vormvereiste in de totstandkoming van de beslissing en niet de beslissing zelf.

B. Wat betreft het financieringsmechanisme

45. **TWEE GRONDWETTELIJKE PROBLEMEN** - In zijn advies stelde de Raad dat dit een financieringsmechanisme betrof “*waarbij gelocaliseerde behoeften gefinancierd worden in de regel en eerst met gelocaliseerde middelen.*”¹⁹⁴ De Raad identificeerde daarom opnieuw twee grondwettelijke problemen, namelijk de verenigbaarheid met artikel 39 GW enerzijds en het beginsel van nationale solidariteit anderzijds. In een advies over een eerdere versie van dit financieringsmechanisme had de Raad van State ook een opmerking gemaakt over de mogelijke (on)verenigbaarheid met het non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 GW.¹⁹⁵ De Raad van State bevestigde daar expliciet dat federale regelingen een (financieel) verschil mogen maken tussen verschillende regio’s, mits rechtvaardiging op basis van objectieve criteria.¹⁹⁶ De Raad ging echter niet in op de vraag of die objectieve criteria in deze voorhanden zijn.
46. **RELATIE MET ARTIKEL 39 GW** - De Raad van State beschouwde de regeling die federale verbintenissen financiert met middelen die minstens gewestelijk worden geïdentificeerd, als onverenigbaar met artikel 39 GW.¹⁹⁷ Het terrein van artikel 39 GW was betreden vermits het

¹⁹³ Zie verslag aan de Koning bij KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

¹⁹⁴ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 2.

¹⁹⁵ De Raad van State merkt op dat de financiering van de vennootschap in het desbetreffende gewest afhankelijk zou worden gesteld van het restant van de opbrengst van de successierechten die geïnd worden na dekking van de lasten die voortvloeien uit de lasten die het gewest of het ministeriële comité voor gewestelijke aangelegenheden in kwestie de jaren voorheen is aangegaan. Na de investeringen van de vennootschappen zou er dus een verschillend bedrag van de geïnde successierechten overblijven voor toerekening aan het desbetreffende gewest, afhankelijk van de hoogte van het lasten uit het verleden en de grootte van de investeringen van de vennootschap. Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-1, 44-45.

¹⁹⁶ De Raad stelde: “*Het spreekt vanzelf dat de Staat in het algemeen nationaal belang, (...) afzonderlijke regelingen mag vastleggen en bijzondere steun en bijstand mag verstrekken ten aanzien en ten gunste van bepaalde geledingen van het land of van de bevolking, om het even of die geledingen sociaal, economisch, professioneel dan wel territoriaal of anderszins worden gekenmerkt, voor zover objectieve criteria dergelijke gedifferentieerde regelingen en maatregelen rechtvaardigen. (...) Men kan eveneens aanvoeren dat de nationale wetgever niet de bevoegdheid heeft verloren om uitgaande van plaatsgebonden gegevens nationale regelen te stellen. Wel zal, opdat deze nationale regelen bestaanbaar zijn met het voorschrift van artikel 6 van de Grondwet¹⁹⁶, de differentiëring ervan al naar het betrokken Gewest moeten steunen op een objectief criterium dat verband houdt met het onderwerp van de wet.*” Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-1, 44-45.

¹⁹⁷ De Raad van State stelde het volgende: “*Een bepaling die onmiskenbaar verbonden is met een regeling die zich situeert op het vlak van de uitvoering van artikel 107quater GW van de Grondwet of die expliciet of minstens impliciet afwijkt van een voorziening van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dan wel daarmee fundamenteel onbestaanbaar is, kan*

gewestelijk criterium in de zin van dat artikel 39 GW als enig criterium werd gehanteerd voor een federaal financieringsmechanisme.¹⁹⁸ Ook in de Kamer werd geargumenteed dat de regeling enkel met een bijzondere meerderheid kon worden aangenomen.¹⁹⁹ De regering deed echter geen aanpassingen meer en vroeg geen nieuw advies van de Raad van State na enkele kleinere aanpassingen.²⁰⁰

47. **RELATIE MET BEGINSSEL VAN NATIONALE SOLIDARITEIT** - Een tweede grondwettelijk obstakel betreft de verenigbaarheid van de vooropgestelde regionale aanrekening van financiële middelen met het beginsel van nationale solidariteit. Dat beginsel werd noch in de Grondwet noch in een (bijzondere) wet geëxpliciteerd, maar de Raad van State las dit beginsel in artikel 6, §1, VI, 4°, tweede lid, 1° BWHI dat de nationale sectoren identificeerde.²⁰¹ Aangezien het volume van de gewestmiddelen afhing van de federale schulden die door de betrokken NV's in het desbetreffende gewest waren aangegaan, rees de vraag rijst of zo'n ongelijke verdeling van de werkingsmiddelen over de gewesten verenigbaar was met dit beginsel.

De Raad van State zei daarover dat zo'n vorm van regionale aanrekening van federale schulden onverenigbaar is met het beginsel van nationale solidariteit.²⁰² De adviezen met betrekking tot deze regionale aanrekening van federale schulden dateren echter van voor de huidige bijzondere financieringswet.²⁰³ Mijns inziens zit het beginsel van nationale solidariteit op dit moment vervat in de bijzondere financieringswet en vormt het beginsel op zichzelf geen grondwettelijk obstakel meer voor de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Wel kan de federale wetgever bij een asymmetrische financiering uiteraard niet afwijken van de bepalingen uit de bijzondere financieringswet.²⁰⁴

niet worden vastgesteld of aangenomen dan met de bijzondere meerderheid voorgeschreven door artikel 107quater van de Grondwet.” Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 3.

¹⁹⁸ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-1, 44.

¹⁹⁹ Parlementsleden noemden het een feitelijke regionalisering. Daarbij wordt ook verwezen naar het precedent van de wet van 1 augustus 1974 (zie *supra*). Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 4, 18, 19.

²⁰⁰ De commissievoorzitter zei dat een nieuw advies van de Raad van State zou kunnen worden opgevat “als een weigering van het Parlement om zijn verantwoordelijkheid op te nemen. (...) Het is de taak van het Parlement na te gaan of de nieuwe tekst aan de opmerkingen van de Raad van State tegemoet komt, zoniet moet men aannemen dat de Raad van State zich in de plaats van het Parlement stelt?” Zie *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-12, 6.

²⁰¹ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-1, 45.

²⁰² *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 2-3.

²⁰³ Bijzondere Wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

²⁰⁴ Dat hoeft mijns inziens asymmetrische federale financiering van de eigen bevoegdheden niet tegen te houden. Zie daarover *infra* randnummer 69 en 115.

48. **CONCLUSIE** - De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden vormde hier een ultiem compromis.²⁰⁵ Waar de oprichting en adviesbevoegdheid van ministeriële comités verenigbaar waren met de Grondwet, lag de regionale aanrekening van federale middelen veel moeilijker in het licht van artikel 39 GW. De responsabilisering die op deze manier werd doorgevoerd werd mijns inziens terecht bekritiseerd door de Raad van State, maar de regering zette toch door en schiep zo een precedent. Uiteindelijk werden de nationale sectoren geregionaliseerd bij de derde staatshervorming in 1988.

AFDELING V. WAPENUITVOERVERGUNNINGEN

§1. Historisch verloop

49. **ASYMMETRIE ALS DEBLOKKERING** - Een laatste historisch voorbeeld van federaal asymmetrisch beleid vond plaats in 1991 in de context van het verlenen van uitvoervergunningen voor wapens.²⁰⁶ De communautaire angel zat in het feit dat (quasi) alle Vlaamse partijen gekant waren tegen zo'n uitvoervergunningen, terwijl alle Franstalige partijen voor waren.²⁰⁷ Een bijzondere meerderheid om de bevoegdheid over te dragen naar de gewesten was er echter niet.²⁰⁸

Daarom werd er een 'voorbereidende stap van regionalisering' voorgesteld met de oprichting van ministeriële comités met gewestelijke bevoegdheid binnen de federale regering.²⁰⁹ Doordat die gewestelijke comités zelf konden beslissen over het afleveren van uitvoervergunningen in het desbetreffende gewest, konden de Franstalige federale ministers, zonder inspraak van de Vlaamse

²⁰⁵ Toenmalig minister van Economische Zaken Mark Eyskens (CVP) noemde de oplossing in de Kamer een "toonbeeld van communautaire spitstechnologie, van innovatie en van verbeeldingskracht". Toenmalig vicepremier Jean Gol (MR) noemde het "un compromis à la belge et un compromis de survie, non seulement pour le Gouvernement mais surtout pour le pays ». Zie *Parl.Hand.* Kamer 1983-1984, 4 februari 1984, 1484. Zie ook T. LUYKX, M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Kluwer, Antwerpen, 1985, 823; H. TODTS, *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 107.

²⁰⁶ Eind 1990 ontstond er commotie wanneer toenmalig minister van buitenlandse handel Robert Urbain (PS) exportlicenties toekende aan een enorme bestelling wapens (ter waarde van 2,3 miljard frank) bij het Waalse FN Herstal aan Saoedi-Arabië. Na protest van VU en SP binnen de regering Martens-VIII (CVP, SP, VU, PS en PSC) werd besloten een nieuwe, strengere wapenwet op te stellen die een exportverbod instelt voor landen die onder andere meewerken aan terreurdaden of in burgeroorlog zitten. Toch ontstond er in 1991 opnieuw discussie over een uitvoervergunning voor een levering van granaten door het bedrijf MECAR in Charleroi aan Saoedi-Arabië. Zie M. DEWEERDT, R. FALTER, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1991" in *Res Publica 1992*, (287), 316-317.

²⁰⁷ Aan de ene kant was er vooral de VU, traditioneel pacifistisch, en de SP die deze uitvoervergunningen onethisch vinden. Ook de PVV vertolkte vanuit de oppositie dat standpunt. Aan Waalse zijde verdedigden alle Franstalige partijen echter het verlenen van de uitvoervergunningen voor wapens om op die manier de Waalse economische belangen te verdedigen. Zonder uitvoervergunningen zouden FN Herstal en MECAR, twee belangrijke spelers in de Waalse economie, namelijk in financiële moeilijkheden komen. M. DEWEERDT, R. FALTER, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1991" in *Res Publica 1992*, (287), 318.

²⁰⁸ De Franstalige christendemocraten stonden hier echter weigerachtig tegenover en de VU zou enkel akkoord gaan mits ook ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse handel en het verdragsrecht voor de gewesten zou worden overgedragen. Zonder de VU had de regering Martens-VII echter niet de vereiste bijzondere meerderheid in de Kamer

²⁰⁹ J-L. DEHAENE, *Memoires*, Kessel-Lo, Van Halewyck, 2012, 327.

ministers, uitvoervergunningen afleveren aan de Waalse wapenindustrie.²¹⁰ Daarnaast werd de belofte gemaakt dat de bevoegdheid later zou worden overgedragen.²¹¹

§2. Juridisch kader

50. **MINISTERIËLE COMITÉS** - Er werd bij Koninklijk Besluit een ministerieel comité opgericht per gewest.²¹² Elk ministerieel comité moest beraadslagen en beslissen over het verlenen en verlengen van uitvoervergunningen.²¹³ De comités beslisten bij consensus.²¹⁴ Wegens de spoedeisendheid van de zaak, werd voor geen van voormelde KB's het advies van de Raad van State gevraagd.²¹⁵ In wat volgt worden de opmerkingen uit de rechtsleer en uit de Kamer met betrekking tot de grondwettigheid van dit asymmetrisch beleid besproken.

A. Verenigbaarheid met artikel 39 GW

51. **BEVOEGDHEIDSOVERSCHRIJDING?** - Gelet op de eerder geciteerde adviespraktijk van de Raad van State waren heel wat Kamerleden van oordeel dat beslissingsmacht toekennen aan

²¹⁰ N. BOUTECA, C. DEVOS, P. MOENS, K. OSSENBLOK, L. TERRIERE, *Belgisch federalisme*, Gent, UGent Academia Press, 2018, 101.

²¹¹ De Volksunie nam hier echter geen genoegen mee en nam ontslag uit de regering Martens-VIII, vanaf dan de regering Martens-IX. Zie M. DEWEERDT, R. FALTER, "Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1991" in *Res Publica* 1992, (287), 320.

²¹² Een voor uitvoervergunningen in het Vlaamse Gewest, een voor uitvoervergunningen in het Waalse Gewest en een voor uitvoervergunningen in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De Vlaamse en Waalse ministeriële comités telden aanvankelijk elk drie leden die behoorden tot het desbetreffende gewest. Het ministeriële comité voor uitvoervergunningen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestond uit één Nederlandstalige en één Franstalige minister. Begin 1992 werden de Vlaamse en Waalse ministeriële comités echter gereduceerd tot elk twee leden. Zie artikel 1 °1 KB van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991. Zie ook artikel 1-3 KB van 29 september 1991 houdende samenstelling van de Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991. Voor de aanpassing begin 1992, zie artikel 1 en 2 KB van 3 februari 1992 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende samenstelling van de Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 6 februari 1992.

²¹³ Dit met uitzondering van de uitvoervergunningen die onder de Europese reglementering inzake vergunningen en contingenten vielen. Zie artikel 2 KB van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991.

²¹⁴ In de Kamer verklaarde de premier dat bij gebrek aan consensus binnen het desbetreffende ministeriële comité, de Regering zelf zou beslissen. Voor het nemen van beslissingen over de uitvoervergunningen in het desbetreffende gewesten, konden de ministeriële comités ook andere regeringsleden en overheidsorganen raadplegen of horen, en daarnaast ook inlichtingen opeisen bij de bevoegde administraties. Deze mogelijkheden waren duidelijk geïnspireerd op de ministeriële comités voor de nationale sectoren. De premier verwees daar in de Kamer dan ook expliciet naar als precedent. Tot slot dienden de ministeriële comités hun beslissingen mee te delen aan de leden van de regering. Zie artikel 3-4 KB van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991. Zie ook *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4490 en 4505.

²¹⁵ De spoedeisendheid zat in het risico voor de Waalse wapenindustrie om belangrijke inkomsten mis te lopen. Vanwege de grondwettelijke betwistbaarheid van de regeling werd op het gebrek aan advies van de Raad van State kritiek geleverd in de Kamer. Daarnaast wilde de Volksunie deze regeling aanvechten voor de Raad van State, maar hun vordering werd onontvankelijk verklaard wegens gebrek aan belang. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4492. Zie ook RvS 12 december 1994, nr. 50. 678.

ministeriële comités bevoegd voor slechts één gewest, onverenigbaar was met artikel 39 GW.²¹⁶ Door bij KB beslissingsmacht toe te kennen aan federale ministeriële comités gestoeld op een gewestelijk criterium zou de regering de bijzondere meerderheid omzeilen die de Grondwet opdraagt voor het overdragen van bevoegdheden aan de gewestelijke organen.

De regering verdedigde de grondwettigheid van de regeling vurig.²¹⁷ In de eerste plaats werd benadrukt dat de ministeriële comités een federaal wettelijk kader moesten toepassen, met name de nieuwe wapenwet en dat de ministeriële comités geen eigen wetgevingsbevoegdheid of verordeningsbevoegdheid hadden.²¹⁸ De ministeriële comités konden namelijk enkel individuele beslissingen nemen, zonder algemene draagwijdte, waarbij ze zich moesten houden aan de federale wet.²¹⁹ Ze onderscheidden zich daarom fundamenteel van ministeriële comités uit het verleden, aangezien de beslissingen die voortvloeiden uit de beraadslagingen van de ministeriële comités toen wél een algemene draagwijdte hadden.²²⁰ Daarom was de oprichting van ministeriële comités louter een maatregel van inwendige orde ter regeling van de uitvoerende macht. Dat kann en moet zelfs wel degelijk bij KB gebeuren.²²¹

52. **STEUN IN RECHTSLEER - UYTTENDAELE** schaarde zich achter de juridische verdediging van de regering. Ook hij stelde dat het oprichten van ministeriële comités een zaak is van interne organisatie.²²² Aangezien de beslissing wel degelijk door een federaal orgaan wordt genomen, ging het volgens hem niet om een verkapte regionalisering en werd dus artikel 39 GW niet geschonden.²²³ Ook DELPEREE²²⁴ ging hiermee akkoord en stelt dat ministeriële comités ook een besluitvormende functie mogen opnemen.²²⁵ Niet alle grondwetspecialisten waren het

²¹⁶ Gerolf Annemans (Vlaams Blok) noemde dit een staatsgreep en André Denys (PVV) had het over “*de meest pijnlijke vernedering voor Vlaanderen in jaren*”. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4513, 4493, 4490, 4493 en 4497.

²¹⁷ Volgens Hugo De Ridder was de juridische analyse van Martens opgesteld door André Alen. Zie H. DE RIDDER, *De strijd om de 16*, Tielt, Lannoo, 1993, 82 en voetnoot 4.

²¹⁸ *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4505.

²¹⁹ *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4506.

²²⁰ Daarbij werd verwezen naar de voorlopige gewestvorming in 1974 en de nationale sectoren in 1984. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4505.

²²¹ *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4505-4506.

²²² M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

²²³ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

²²⁴ Het probleem lag, volgens hem, elders. Volgens hem betekende het feit dat de Ministerraad enkel een evocatierecht had indien de ministeriële comités niet elk in consensus konden beslissen, dat de Ministerraad op geen enkele manier controle kon uitoefenen op beslissingen waarvoor ze nochtans verantwoordelijk was. Om die redenen leek het hem twijfelachtig dat de bevoegdheden van de ministeriële comités verenigbaar zouden zijn met het toenmalige artikel 6, § 1, VI BWHI, dat de bevoegdheden omtrent het economisch beleid regelde. DELPEREE verduidelijkte echter niet welk aspect van dat artikel zou zijn geschonden en in welke zin een overheid het bevoegdheidsterrein van een andere overheid zou hebben betreden. Zie F. DELPEREE, “*Crise, réalités et artifices*”, *Journal des Tribunaux*, 1999, 562.

²²⁵ F. DELPEREE, “*Crise, réalités et artifices*”, *Journal des Tribunaux*, 1999, 562.

hiermee eens. Volgens SENELLE kon de Koning geen ministeriële comités op gewestelijke leest met beslissingsbevoegdheid instellen, omdat dit een verkapte regionalisering was.²²⁶

B. Verenigbaarheid met grondwettelijk beginsel dat Regering in consensus beslist

53. **STANDPUNT REGERING** - Een tweede opmerking betrof de verenigbaarheid met het grondwettelijk beginsel dat de Ministerraad in consensus beslist.²²⁷ Door immers te bepalen dat de Ministerraad enkel de beslissing van de ministeriële comités kan ‘evoceren’ indien de ministeriële comités niet bij consensus konden beslissen²²⁸, rees de vraag of er geen afbreuk werd gedaan aan die consensusregel. De regering stelde ter verdediging dat de beraadslaging in de Ministerraad over uitvoervergunningen door geen enkele norm was voorgeschreven en dat dit theoretisch dus door één minister alleen had kunnen gebeuren.²²⁹ Het feit dat de ministeriële comités beslissingen konden nemen, nam daarbij niet weg dat de hele regering wel degelijk verantwoordelijk was voor de genomen beslissing.²³⁰
54. **STEUN RECHTSLEER** - Ook op dit punt verdedigde UYTTENDAELE de beschreven regeling. De beslissingsmethode waarbij de ministeriële comités zelf soeverein zijn in hun beslissing voor het desbetreffende gewest, werd zelf overeengekomen door de regering. Daarom zijn de beslissingen die op basis van deze beslissingsmethode worden genomen, gedekt door de hele regering en is dus de hele regering ook verantwoordelijk hiervoor.²³¹ Het feit dat de regeringsleden van de Volksunie²³² ontslag namen naar aanleiding van de regeling, bewijst dat volgens hem impliciet, aangezien de regeringsleden blijkbaar niet verantwoordelijk wilden zijn voor de beslissingen die met name het ministeriële comité voor uitvoervergunningen in het Waalse Gewest, zou nemen.²³³

²²⁶ Robert Senelle kondigde dit live aan op Het Journaal, wat voor politieke hoogspanning zorgde. Zie H. DE RIDDER, *De strijd om de 16*, Tielt, Lannoo, 1993, 72-79.

²²⁷ *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4513.

²²⁸ Premier Martens (CVP) bevestigde op vraag van de oppositie expliciet in de Kamer dat artikel 2 en 4 §4 KB KB van 29 september 1991 zo moesten worden begrepen. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4490.

²²⁹ *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4506.

²³⁰ Dit werd verduidelijkt door Luc Dhoore, toenmalig fractieleider van CVP in de Kamer. Toch zei ook hij in de Kamer “dat hij niet warm liep voor het al dan niet grondwettelijk zijn van de zaak”. Volgens oppositieleider Guy Verhofstadt (PVV) was de uitspraak echter contradictorisch dat ministeriële comités zelf beslissen en tegelijkertijd alle leden van de regering verantwoordelijkheid zouden dragen voor die beslissing. Zie *Parl.Hand.* Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991, 4481-4482 en 4513.

²³¹ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

²³² Hugo Schiltz (VU) vond het compromis in zijn geheel “als jurist” verdedigbaar, maar vreesde dat de bevolking dit als een staaltje politiek gekonkelfoes zou beschouwen. Zie K. HOFLACK, *Monologen met Hugo Schiltz*, Leuven, Kritak, 1992, 126.

²³³ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

Aangezien de andere partijen geen ontslag namen, waren ze akkoord gegaan met de beslissingsmethode en dus ook met de juridische en politieke gevolgen ervan.²³⁴

55. **GEEN SUCCES** - Uit bovenstaande bespreking blijkt dat de asymmetrische uitoefening van het wapenvergunningenbeleid niet onverenigbaar was met artikel 39 GW, aangezien de beslissingsbevoegdheid van de ministeriële comités geen algemene draagwijdte had en er een federale wet moest worden toegepast. Om dezelfde reden lijkt mijns inziens ook de consensusregel niet geschonden.²³⁵ In de praktijk was de hierboven beschreven constructie echter geen succes.²³⁶ Uiteindelijk werd de bevoegdheid tot het verlenen van uitvoervergunningen definitief overgedragen aan de gewesten in 2003.²³⁷

AFDELING VI. CONCLUSIE

56. **COMMUNAUTAIRE DEBLOKKERING** - Uit deze historische bespreking kan worden afgeleid dat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden in het verleden tot doel had om dossiers te deblokken die voor spanning zorgden tussen de twee grote taalgroepen.²³⁸ Aangezien het vinden van een bijzondere meerderheid voor een overdracht van de bevoegdheid aan de gemeenschappen of gewesten niet mogelijk was, werd een oplossing binnen het bestaande institutionele kader gezocht. Asymmetrische regelgeving werd daarbij steeds gecombineerd met

²³⁴ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

²³⁵ Dat neemt niet weg dat het wellicht grondwettelijk eleganter is om de bevoegdheid tot het verlenen van een wapenvergunning toe te kennen aan één minister. Door ministeriële comités op te richten voor elk gewest, wekte men namelijk op zijn minst de indruk dat die comités een ander beleid voerden per gewest.

²³⁶ De asymmetrische uitoefening van de bevoegdheid kon de communautaire angel niet uit het dossier halen. Aan Franstalige zijde sprak men triomfantelijk van een overwinning voor Wallonië (met onder andere de ‘institutionele atoombom’ van Philippe Moureaux (PS)), waardoor de Vlaamse partijen onder vuur werden genomen in de Vlaamse media. Uiteindelijk viel de (nieuwe) regering-Martens IX over een ander communautair dossier, dat van de overheveling van het kijk- en luistergeld. De volgende regering schafte de ministeriële comités onmiddellijk af en kende in de plaats de bevoegdheid tot het verlenen en verlengen van de uitvoervergunningen toe aan een specifieke minister die behoorde tot het desbetreffende gewest. De Nederlandstalige minister zou dan oordelen over het toekennen van vergunningen aan vennootschappen uit het Vlaamse Gewest, terwijl de Franstalige minister hetzelfde zou doen voor vennootschappen uit het Waalse Gewest. Voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest maakte men een Nederlandstalige en een Franstalige minister bevoegd die zouden optreden naargelang de taal van het dossier dat werd ingediend. Zie artikel 1 van KB van 16 maart 1992 tot opheffing van het koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, BS 21 maart 1992; artikel 1 van KB van 16 maart 1992 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden, BS 21 maart 1992. Zie ook M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257. Voor de politieke achtergrond, zie M. DEWEERDT, R. FALTER, “Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1991” in *Res Publica 1992*, (287) 320-322.

²³⁷ Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 20 augustus 2003.

²³⁸ Een uitzondering hierbij is de regionaliseringsbeweging binnen de Nationale Investeringsmaatschappij. Zie randnummer 38 e.v.

een vorm van asymmetrische besluitvorming. De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden bleek tevens een voorbode voor een latere overdracht.²³⁹

57. **SAMENWERKINGSINSTRUMENT?** - Toch is dat mijns inziens voor de toekomst niet noodzakelijk het geval. Met name voor wat betreft subtielere vormen van asymmetrie dan diegene besproken in dit hoofdstuk, zoals asymmetrische beleidsafstemming, rijst de vraag of dit geen duurzaam samenwerkingsinstrument kan zijn. In elk geval is een verkenning van de grondwettelijke grenzen van de techniek cruciaal om die vraag te beantwoorden. In wat volgt wordt op die grondwettelijke mogelijkheden en moeilijkheden dieper ingegaan.

²³⁹ De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden wordt in politieke kringen daarom wel eens 'voorlopige defederalisering' genoemd.

HOOFDSTUK III. GRONDWETTELIJKE MOEILIKHEDEN BIJ DE ASYMMETRISCHE UITOEFENING VAN FEDERALE BEVOEGDHEDEN

58. **INLEIDING** - Nadat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden werd gedefinieerd in Hoofdstuk I en historisch werd besproken in Hoofdstuk II, worden vervolgens de grootste grondwettelijke obstakels bij de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden besproken. Eerst wordt de relatie met het non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 GW uiteengezet, vervolgens wordt de verenigbaarheid met artikel 39 GW behandeld en tot slot wordt er dieper ingegaan op de verhouding met het grondwettelijke beginsel dat de regering in consensus beslist.

AFDELING I. DE RELATIE MET HET NON-DISCRIMINATIEBEGINSEL

59. **PROBLEEMSTELLING** - Zoals eerder is aangehaald, vormt de verenigbaarheid van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheid met het non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 GW een uitdaging. De federale overheid neemt namelijk andere regelingen aan voor verschillende deelgebieden. De vraag rijst of het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de diverse regelingen geen discriminatie uitmaakt.

In essentie onderscheidt deze masterscriptie vier vormen van asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden. Bij slechts twee daarvan komt de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel in het gedrang, namelijk bij de vormen van asymmetrie die betrekking hebben op regelgeving (en niet op besluitvorming). Enkel bij die vormen wordt er namelijk een rechtstreeks materieelrechtelijk onderscheid gemaakt. In wat volgt wordt in dat verband de adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof uiteengezet rond federale wetten met een regionaal toepassingsgebied enerzijds en de afstemming van federale wetgeving op deelstatelijke aanknopingspunten anderzijds.

§1. Federale wetten met regionaal toepassingsgebied

60. **ONDERSCHIED ORGANIEKE EN NORMATIEVE WETTEN** – Uit het advies van de Raad van State omtrent de voorlopige gewestvorming²⁴⁰ blijkt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds organieke wetten die asymmetrisch beleid institutioneel faciliteren en anderzijds

²⁴⁰ In het advies van de Raad van State bij de wet van 1 augustus 1974 maakte de Raad duidelijk dat de eerbiediging van het non-discriminatiebeginsel steeds *in concreto* moet worden beoordeeld en het gemaakte onderscheid moet gesteund zijn op “*objectieve criteria die verband houden met het onderwerp van de wet*”. Volgens de Raad van State was het “*zeer de vraag is of dit bij alle in het vooruitzicht gestelde regionale wetten het geval zou zijn*”. Aangezien de voorlopige gewestvorming op zich echter geen rechtsgevolgen voor burgers had, gold deze opmerking van de Raad van State in dat opzicht eerder als waarschuwing voor de toekomst. Zie adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 12.

materiële wetten die door hun territoriaal afgebakend toepassingsgebied een materieelrechtelijk onderscheid maken tussen inwoners van de verschillende deelgebieden.

Organieke wetten hebben weliswaar een toepassingsgebied dat beperkt is tot een bepaald deelgebied, maar creëren geen rechtsgevolgen voor inwoners van dat deelgebied en scheppen dus geen concreet verschil in behandeling tussen inwoners van de verschillende deelgebieden. Deze eerste categorie wordt door VELAERS ‘institutionele wetgeving’ genoemd.²⁴¹ De bedoeling is vaak om in voorbereiding van een latere overdracht van de bevoegdheid in kwestie alvast administraties en instituties te ontdebellen. Toch is de ambitie niet altijd louter communautair, maar kan het ook gaan over wetten die door hun specifieke opzet slechts toepasselijk zijn op een bepaald deelgebied dat bovendien niet noodzakelijk samenvalt met de gewestgrenzen.²⁴² Tot slot kan het ook gaan om normen die slechts gelden in één gewest, maar louter een procedurele aangelegenheid regelen en daarom geen materieelrechtelijk onderscheid maken tussen burgers.²⁴³ Aangezien organieke wetten geen rechtstreekse rechtsgevolgen beogen, komt het gelijkheidsbeginsel in beginsel niet in het gedrang.

De tweede categorie betreft normatieve wetgeving.²⁴⁴ Die normatieve asymmetrische wetgeving beoogt wél rechtsgevolgen. Het is precies bij die wetten dat het gemaakte onderscheid tussen inwoners van de verschillende deelgebieden *in concreto* moet worden verantwoord door objectieve criteria die verband houden met het onderwerp van de wet.²⁴⁵ In wat volgt worden een aantal voorbeelden²⁴⁶ en de adviespraktijk van de Raad van State daaromtrent besproken.

²⁴¹ J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Brugge, die Keure, 2019, 84.

²⁴² De Raad van State haalt in zijn advies een aantal wetten aan ter illustratie, met name de wetten die provincie- of gemeentegrenzen wijzigen, de wet houdende oprichting en de werking de Universitaire instelling Antwerpen en wet van 22 oktober 1970 tot omzetting in een Staatsbedrijf van de dienst belast met de exploitatie van de stuwdam te Nisramont aan als voorbeelden. Zie adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 11-12.

²⁴³ Na advies van de Vlaamse Gewestraad werd er eind 1978 een KB aangenomen dat regels instelde voor het ontwerpen en de toepassing van (ontwerp-)gewestplannen in het Vlaamse gewest. Het KB werd alleen door de Minister van Vlaamse Aangelegenheden uitgevaardigd en ondertekend en gold enkel voor het Vlaamse gewest. In zijn advies stelde de Raad van State dat de bepalingen in het KB geen onmiddellijke rechtsgevolgen hebben voor particulieren, aangezien er enkel een algemeen kader voor het bestuur wordt geregeld voor het opmaken en toepassen van de gewestplannen. De Raad van State maakte dan ook geen opmerkingen over een mogelijke onverenigbaarheid met het non-discriminatiebeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 GW. Zie KB van 13 december 1978 tot wijziging, voor het Vlaamse gewest, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 13 januari 1979. Voor het advies van de Raad van State: Adv.RvS 25 oktober 1978, nr. 13.205/1, 2. Voor het advies van de Vlaamse Gewestraad: *Parl.Hand.* Vlaamse Gewestraad 1975-1976, nr. 11, 339.

²⁴⁴ Opnieuw in de terminologie van VELAERS. Zie J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Brugge, die Keure, 2019, 84.

²⁴⁵ Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 12.

²⁴⁶ In een zeer recent advies gaf de Raad van State zelf een reeks voorbeelden. De Raad verwees naar de volgende zaken: - artikel 5 van de provinciewet van 30 april 1836, dat enkel van toepassing is op het arrondissement Brussel-Hoofdstad; - artikel 17bis van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, dat enkel geldt voor bepaalde gemeenten met taalfaciliteiten (en dat voorziet in de rechtstreekse verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn);

61. **RUILVERKAVELING LANDEIGENDOMMEN** - Een eerste voorbeeld is het wetsontwerp dat de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen voor het Vlaamse Gewest wilde wijzigen. Om de wet aan te passen aan de situatie in Vlaanderen²⁴⁷ werd er een bepaling ingevoerd die een aantal mogelijkheden en modaliteiten rond ruilverkavelingen enkel voor het Vlaamse Gewest instelde.²⁴⁸ Deze verschillen werden gemotiveerd door te verwijzen naar de hoge graad van verstedelijking en de grotere bevolkingsdichtheid die de oorzaak waren van een sterke druk op de landbouw en andere groene ruimten.²⁴⁹

De Raad van State stelde in zijn advies expliciet dat dit een geval van regionale wetgeving betrof.²⁵⁰ De Raad van State overwoog de hoge graad van verstedelijking als verantwoording voor het verschil in behandeling²⁵¹, maar stelde dat het niet in de bevoegdheid van de afdeling Wetgeving lag om daarover een oordeel te vellen.²⁵² Verder maakte de Raad van State geen opmerkingen meer over mogelijke discriminaties die bepaalde artikels zouden veroorzaken tussen

-
- artikel 15, § 2, van de nieuwe gemeentewet, dat enkel van toepassing is op bepaalde gemeenten met taalfaciliteiten (en dat voorziet in de rechtstreekse verkiezing van de schepenen);
 - artikel 72ter van het Gerechtelijk Wetboek, dat enkel van toepassing is op het gerechtelijk arrondissement Eupen;
 - de wet van 2 maart 1954 ‘tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten’ (gemeenlijk “wet neutrale zone” genoemd, die enkel geldt voor bepaalde delen van het grondgebied van de gemeenten Brussel-Stad, Namen en Eupen);
 - artikel 89bis van het Kieswetboek dat voorziet in een specifieke regeling voor de kiezers die gedomicilieerd zijn in de gemeenten Voeren en Komen-Waasten en aan wie de mogelijkheid geboden wordt om te stemmen in een stembureau gelegen in de gemeenten Heuvelland en Aubel;
 - artikel 89ter van hetzelfde Wetboek dat voorziet in een regel die enkel geldt in de zes randgemeenten en waarvoor een specifiek stembiljet vereist is dat uitsluitend gebruikt wordt in die gemeenten;
 - artikel 217quater van hetzelfde Wetboek dat voorziet in een specifieke regeling voor het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde;
 - artikel 55, § 10, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten’, dat enkel van toepassing is op het Vlaamse Gewest;
 - artikel 64 van dezelfde bijzondere wet van 16 januari 1989, dat enkel van toepassing is op Brussel-Stad;
 - de artikelen 64bis, 64ter, 64quater en 64quinquies van dezelfde bijzondere wet van 16 januari 1989, die enkel van toepassing zijn op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
 - artikel 93, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, dat voorziet in een regeling enkel ten gunste van de personen die gevestigd zijn op het grondgebied van de zes randgemeenten;
 - artikel 9 van de wet van 6 maart 1925 ‘betreffende de aanhechting van de kantons Eupen-Malmedy en Sint-Vith’, dat enkel geldt voor het grondgebied van de elf voormalige Duitse gemeenten die in 1920 Belgische gemeenten geworden zijn en dat voorziet in de mogelijkheid om er een adjunct-arrondissementscommissaris te benoemen;
 - de wet van 6 juli 1990 ‘tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen’ die enkel van toepassing op het grondgebied van het Duitse taalgebied;
 - de artikelen 28 en 29 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966, die enkel van toepassing zijn op de 4 gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek en Wemmel. Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 7.

²⁴⁷ Men wilde onder meer de landbouw in handen houden van familiale bedrijven. Zie *Parl.St.* Kamer 1977-1978, nr. 88-7, 1.

²⁴⁸ Artikel 2 van de wet van 11 december 1978 tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse gewest, *BS* 22 september 1978.

²⁴⁹ *Parl.St.* Kamer 1977-1978, nr. 88-1, 2. Zie ook *Parl.St.* Kamer 1977-1978, nr. 88-7, 8.

²⁵⁰ Adv.RvS 28 oktober 1976, nr. 12.678/1, 2.

²⁵¹ Adv.RvS 28 oktober 1976, nr. 12.678/1, 3.

²⁵² Adv.RvS 28 oktober 1976, nr. 12.678/1, 3.

de inwoners van de verschillende gewesten. De vraag of de hoge graad van verstedelijking een objectief criterium is dat verband houdt met het onderwerp van het wetsontwerp, bleef zo onbeantwoord. Mijns inziens is dat wel degelijk het geval, vermits een hoge graad van verstedelijking een belangrijke parameter lijkt om de mogelijkheden tot ruilverkaveling al dan niet te beperken.

62. **ASYMMETRISCHE ECONOMISCHE STEUNZONES** - Voor wat betreft arbeidsmarktbeleid maakt de wet van 15 mei 2014 ruimte voor asymmetrisch beleid. Wanneer een bepaald gebied getroffen wordt door collectief ontslag, kan het gewest waarin één of meerdere getroffen vestigingen zijn gelegen onder bepaalde voorwaarden een steunzone voorstellen aan de federale minister van Financiën.²⁵³ De ondernemingen gelegen in die steunzones komen vervolgens in aanmerking voor een structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing. Voor het Vlaamse Gewest werd een KB aangenomen dat steunzones voorzag rond Turnhout, Genk, Vilvoorde en Zaventem.²⁵⁴ Voor het Waalse Gewest golden steunzones rond de sites van onder andere Arcelor Mittal.²⁵⁵ De Raad van State stelde in zijn advies geen onverenigbaarheid met gelijkheidsbeginsel vast.²⁵⁶
63. **ASYMMETRISCH STEMRECHT** - Een recenter voorbeeld is het wetsvoorstel uit 2021 tot afschaffing van het gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers.²⁵⁷ Vermits het wetsvoorstel enkel het stemrecht van niet-Europese Unie onderdanen bij de lokale verkiezingen beoogde af te schaffen in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zou de regeling een verschil in behandeling doen ontstaan afhankelijk of de vreemdeling in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest enerzijds dan wel in het Waalse Gewest anderzijds woont. Die eerste groep zou immers geen stemrecht voor lokale verkiezingen (meer) hebben, terwijl de tweede categorie in principe wel zou kunnen stemmen.

In zijn advies stelde de Raad van State in verenigde kamers daaromtrent dat het weliswaar denkbaar is dat een federale norm een regionaal toepassingsgebied heeft, maar dat een ongelijke behandeling van een identieke juridische situaties steeds moet “*berusten op een rechtvaardiging*”

²⁵³ Artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, *BS* 22 mei 2014.

²⁵⁴ Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Vlaamse Gewest betreft, en tot vaststelling van het in artikel 2758, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde formulier, *BS* 30 april 2015.

²⁵⁵ Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Waalse Gewest betreft, *BS* 31 oktober 2017.

²⁵⁶ Wel maakte de Raad een opmerking over de nogal ruime bevoegdheidsdelegatie aan de Koning, waarbij er bovendien geen criteria werden vastgesteld op grond waarvan de Koning zijn bevoegdheden moest uitoefenen. Zie adv. RvS 28 februari 2014, nr. 55.189/1/2/3, 9.

²⁵⁷ Zie *Parl.St.* Kamer, 2020-2021, nr. 55-1720/001.

die de naleving van dat (gelijkheids)beginsel kan waarborgen”.²⁵⁸ De verantwoording van het wetsvoorstel dat Wallonië op grond van haar zelfbeschikkingsrecht hier zelf over moest kunnen oordelen²⁵⁹, wees de Raad resoluut van de hand.²⁶⁰ In dit geval was de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden dus onverenigbaar met de artikelen 10 en 11 GW.

64. **MAATREGELEN COVID-19?** - Ook tijdens de COVID-19 pandemie was er even sprake van asymmetrisch beleid, maar niet op de manier zoals gedefinieerd in deze masterscriptie. De maatregelen ter bestrijding van het virus verschilden bij momenten tussen de verschillende deelstaten, maar werden ingevoerd door verschillende overheden. De deeltiteiten konden daarbij de federale regels alleen verstrengen²⁶¹ en niet versoepelen.²⁶² Er werd dus een federaal kader afgesproken waarbij de deeltiteiten geen afbreuk aan konden doen, maar wel verder (strenger) konden gaan indien de epidemische situatie in het deelgebied in kwestie het vereiste.²⁶³ Van een echt asymmetrisch federaal beleid is geen sprake aangezien de differentiatie het gevolg is van het optreden van verschillende overheden.
65. **GEDIFFERENTIEERDE DOELSTELLING IN BIJLAGE BIJZONDERE WET** - Een bijzonder geval van federale asymmetrie betrof het voorstel van bijzondere klimaatwet uit 2013. Een aantal partijen wilden als bijlage bij het voorstel van bijzondere wet doelstellingen vastleggen voor de beperking van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen van de residentiële en tertiaire sectoren voor de jaren 2015 tot 2030. Die doelstellingen verschilden tussen de verschillende gewesten. De bijzondere wet zou dus, door middel van die bijlage, gedifferentieerde doelstellingen vastleggen voor de verschillende gewesten.

²⁵⁸ Adv.RvS 30 november 2021, nr. 69.775/VR, 8-9.

²⁵⁹ De memorie van toelichting stelt het volgende: “Aangezien wij van oordeel zijn dat het ieder volk toekomt om zelf zijn beleid te bepalen en het dus niet aan de deelstaten toekomt om dienaangaande wetgevend op te treden voor wat Wallonië betreft, mee in het licht van de reeds ver doorgedreven overdracht van bevoegdheden inzake de organisatie van de plaatselijke besturen, zien wij er in dit wetsvoorstel van af om in deze materie wetgevend op te treden voor wat het Waalse Gewest betreft.” Zie *Parl.St. Kamer*, 2020-2021, nr. 55-1720/001.

²⁶⁰ Adv.RvS 30 november 2021, nr. 69.775/VR, 9.

²⁶¹ Dat gebeurde bijvoorbeeld bij het sluitingsuur voor handelszaken. Waar het federale MB stelde dat winkels in principe open mochten blijven volgens de gewone openingsuren, bepaalde een Besluit van de Minister-President van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat handelszaken moesten sluiten om 20.00 uur. Zie artikel 11 van het Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020 en artikel 10 van het Besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot bepaling van bijkomende maatregelen naast degene die bepaald zijn door de minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 oktober 2020.

²⁶² Adv.RvS 12 januari 2021, nr. 68.338/3/AV; adv.RvS 7 april 2021, nr. 68.936/AV.

²⁶³ Zo'n voorrang van het federale niveau kan volgens de Raad van State op drie voorwaarden. Voor een bespreking, zie J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, 538 en K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, Leuven, *Blog for Public Law*, 22 april 2021.

De Raad van State merkte in zijn advies daaromtrent op dat dat verschil “*in het licht van het gelijkheidsbeginsel een redelijke verantwoording vereist, gebaseerd op feitelijk exacte, objectieve, relevante gegevens die verband houden met een van de beoogde doeleinden*”.²⁶⁴ Die verantwoording was volgens de Raad niet voorhanden in het voorliggende voorstel.²⁶⁵ Ook een (bijlage bij) bijzondere wet kan dus differentiëren²⁶⁶, al is dat geen federale asymmetrie in de zin van deze masterscriptie, aangezien de reductie van uitstoot van broeikasgassen een transversale uitdaging vormt die ook rechtstreeks aan deelstatelijke bevoegdheden raakt.

§2. Federale asymmetrische beleidsafstemming

66. **BEGRIPSBEPALING** - Een tweede vorm van asymmetrie is de afstemming van federale wetgeving op deelstatelijke aanknopingspunten. VELAERS noemt dit asymmetrische beleidsafstemming.²⁶⁷ Het betreft asymmetrisch beleid in die zin dat federale regelgeving inspeelt op deelstatelijk beleid en op die manier een onderscheid maakt tussen inwoners van de deelgebieden. Zo’n asymmetrische beleidsafstemming kan eenzijdig of door middel van een samenwerkingsakkoord vorm krijgen. In wat volgt worden beide vormen besproken.

A. Asymmetrische beleidsafstemming door middel van samenwerkingsakkoord

67. **VERSCHILLENDE FUNCTIES VAN ASYMMETRIE** - De federale overheid kan door middel van het sluiten van een samenwerkingsakkoord met (een van) de gefedereerde entiteit(en) haar bevoegdheden in de verschillende delen van het land gedifferentieerd uitoefenen. Dat gedifferentieerd beleid krijgt vorm op basis van afspraken gemaakt in een asymmetrisch samenwerkingsakkoord.²⁶⁸ Een asymmetrisch samenwerkingsakkoord kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de internationale rol en hoofdstedelijke functie van Brussel²⁶⁹, maar kan daarnaast ook worden gesloten omdat de gelegenheid die men wilt regelen alleen binnen het grondgebied van het betrokken gewest ligt.²⁷⁰

²⁶⁴ Adv.RvS 27 augustus 2013, nr. 53.901, 28.

²⁶⁵ De Raad merkte op dat er geen “*analyse van de respectieve situatie van elk gewest ten aanzien van het ter zake relevant internationaal en Europees recht*” was. Zie adv.RvS 27 augustus 2013, nr. 53.901, 28.

²⁶⁶ Daarbij dient opgemerkt te worden dat het Grondwettelijk Hof zich bijzonder terughoudend opstelt bij het toetsen van bijzondere wetten. Zie L. LAVRYSEN, J. THEUNIS, “De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing” in T. MOONEN, P. CANNOOT, J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 158.

²⁶⁷ J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Brugge, die Keure, 2019, 174.

²⁶⁸ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 50-51.

²⁶⁹ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 51.

²⁷⁰ Zie bijvoorbeeld het Protocolakkoord van 30 april 2010 tussen de federale Staat, de Duitstalige Gemeenschap en de Franse Gemeenschap inzake de opvoedingsafdelingen van het gesloten federaal centrum van Saint-Hubert waar zijn geplaatst de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd of het Samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 tussen de federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur

Daarnaast worden asymmetrische samenwerkingsakkoorden soms ingegeven door de uitdrukkelijke wil van de betrokken overheden om een gedifferentieerd federaal beleid te voeren.²⁷¹ In dat verband verwijst artikel 92*bis*, §4 nonies BWHI sinds de Zesde Staatshervorming naar het sluiten van asymmetrische samenwerkingsakkoorden voor de aanvullende gewestelijke investeringen van de spoorlijnen. In de memorie van toelichting van de bijzondere wet wordt ook de gezondheidszorg genoemd als mogelijk bevoegdheidsdomein voor het sluiten van asymmetrische samenwerkingsakkoorden²⁷², maar de praktijk gaat ook breder. Die wil om gedifferentieerd federaal beleid te voeren, is niet altijd ingegeven vanuit een andere ideologisch-filosofische visie aan beide zijden van de taalgrens, maar komt soms ook voort uit de wens om een federale regel te doen inpassen in een geheel van deelstatelijke regels die door de gefedereerde entiteiten zijn aangenomen in de uitoefening van hun eigen bevoegdheden. Door de complexe bevoegdheidsverdeling in België is dat in bepaalde bevoegdheidsdomeinen zelfs noodzakelijk.

68. **IN SPELEN OP UITOEFENING GEMEENSCHAPSBEVOEGDHEID** – Een voorbeeld waarbij een federale regelt inspelt op een deelstatelijke regelinfrastructuur, is het Protocolakkoord inzake slachtofferzorg tussen de federale overheid en de gemeenschappen waarbij verschillende verbintenissen werden vastgelegd per gemeenschap, afhankelijk van de uitoefening van de eigen gemeenschapsbevoegdheden.²⁷³ Vergelijkbaar daarbij zijn de licht verschillende taken van de Vlaamse centra voor geestelijke gezondheidszorg, de Brusselse centra voor algemeen welzijnswerk en het Waalse netwerk van gespecialiseerde teams voor de behandeling van daders van seksueel misbruik.²⁷⁴ Deze verschillen zijn louter een gevolg van de verschillende structuren rond de bovengenoemde problematieken die de verschillende gefedereerde entiteiten hebben opgezet in de uitoefening van hun eigen bevoegdheden.

kustwacht. Zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 51.

²⁷¹ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 51-52.

²⁷² *Parl. St.* Senaat, 2012-2013, nr. 2232/1, 34, 37 en 43-44.

²⁷³ Er werd echter geen advies gevraagd aan de Raad van State. Zie Protocolakkoord van 5 juni 2009 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg.

²⁷⁴ De Raad van State onthield zich van het geven van advies, aangezien er een aantal geschillen hangende waren waarbij een advies van de Raad als een stellingname zou kunnen worden geïnterpreteerd. De Raad ging dan ook niet in op de relatie met het non-discriminatiebeginsel. Zie Adv. RvS 20 april 1999, nr. 29.132/2, 15-16. Zie het samenwerkingsakkoord van 13 april 1999 tussen de federale staat en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik; het samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en het Waalse Gewest inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik; het samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.

Soms zijn de verschillen iets groter. Zo werden er afzonderlijke samenwerkingsakkoorden gesloten tussen enerzijds het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en anderzijds de andere gemeenschappen en gewesten ter oprichting van twee afzonderlijke kinderrechtencommissariaten. De afzonderlijke diensten functioneren op een verschillende manier waardoor betrokken burgers per definitie ongelijk worden behandeld. De enige voorwaarde die de Raad van State in zijn advies, in verenigde kamers, aan dergelijk Brussels asymmetrisch beleid stelde, is dat alle inwoners van Brussel op beide diensten beroep kunnen doen, ongeacht de taal die ze gebruiken.²⁷⁵

69. **ASYMMETRISCHE FINANCIERING** – De federale overheid kan ook in haar financiering differentiëren. Voor wat betreft de startbaanovereenkomst sloot de federale overheid samenwerkingsakkoorden met de gefedereerde entiteiten om een verschillend aantal startbaanovereenkomsten te financieren in de verschillende gewesten.²⁷⁶ Ook werden er protocolakkoorden gesloten die het beschikbare saldo asymmetrisch verdeelden met betrekking tot het aantal zogenaamde RVT-bedden in de ouderenzorg tussen de verschillende deelgebieden.²⁷⁷ Een gedifferentieerde financiering werd hier wenselijk geacht vanwege de verschillende demografische evolutie van de ouderenpopulatie in de gemeenschappen.²⁷⁸
70. **GEEN AKKOORD MOGELIJK OVER UNIFORME REGELING** – Daarnaast nam de Raad van State in verenigde kamers reeds aan dat ook het feit dat het politiek niet mogelijk was om een symmetrisch samenwerkingsakkoord te sluiten, een verantwoording kan zijn voor een ongelijke behandeling die voortvloeit uit een asymmetrisch samenwerkingsakkoord. In het kader van afzonderlijke asymmetrische samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de verschillende gewesten inzake fiscale regularisatie zouden er verschillen ontstaan tussen de gewesten op vlak

²⁷⁵ Adv.RvS 8 september 2015, nr. 57.944/VR/V, 57.946/VR/V, 16. Zie dezelfde redenering in adv.RvS 22 juni 2015, nr. 57.456/VR, 57.670/VR.

²⁷⁶ 315 bijkomende in het Vlaamse Gewest, 227 in het Waalse Gewest en 72 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er werd echter geen advies gevraagd aan de Raad van State. Zie het samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de startbaanovereenkomst; het samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en het Waalse Gewest betreffende startbaanovereenkomst en het samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

²⁷⁷ Zie bijvoorbeeld Protocol nr. 3 gesloten tussen de federale Regering en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid, *BS* 28 april 2006. Er werd geen advies gevraagd aan de Raad van State. Intussen werd de bevoegdheid rond de financiering van ouderenzorg overgedragen aan de gemeenschappen.

²⁷⁸ Zie aanhef van Protocol nr. 3 gesloten tussen de federale Regering en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid, *BS* 28 april 2006.

van de te regulariseren bedragen²⁷⁹ en de wijze van afhandeling van de regularisatie.²⁸⁰ Zo'n verschillende behandeling door de federale overheid naargelang de locatie van de belastingsplichtige kan volgens de Raad van State niet alleen door een objectief criterium verantwoord worden, maar ook "*door het gegeven dat met de gewesten geen akkoord mogelijk was over een uniforme regeling*".²⁸¹ Wel heeft de federale overheid in het licht van het gelijkheidsbeginsel de plicht om er "*alles aan te doen om tot samenwerkingsakkoorden te komen waarbij verschillen in behandeling worden voorkomen of toch zo veel mogelijk worden beperkt*".²⁸² MOONEN, RIEMSLAGH en VAN DROOGHENBROECK noemen dit de "proceduralisering" van het zoeken naar een balans tussen gelijkheid en autonomie, waar de verplichting tot verantwoording van de ongelijke behandeling neerkomt op de verplichting om die ongelijke behandeling zo klein mogelijk te houden in asymmetrische samenwerkingsakkoorden.²⁸³

De vraag rijst of deze vorm van verantwoording wel voldoende rechtsbescherming biedt aan de burger, vermits het vaststellen van de onmogelijkheid om tot een uniforme regeling te komen niet onderworpen is aan een juridische controle. Daardoor is het niet uitgesloten dat deze verantwoording ook te onpas wordt gebruikt.²⁸⁴ Anderzijds geldt ook het beginsel dat het elk van de autonome overheden in principe vrij staat om akkoorden te sluiten met elk van de andere overheden afzonderlijk en dus kan de federale overheid die autonome overheden niet dwingen

²⁷⁹ Waar het samenwerkingsakkoord met het Vlaamse Gewest voorzag in regularisaties met betrekking tot alle inbreuken op federale belastingen en Vlaamse gewestelijke belastingen, had het samenwerkingsakkoord met het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest enkel betrekking op mogelijke regularisaties voor federale belastingen, registratierechten en successierechten waarvoor de federale overheid de dienst van de belastingen verzekert. Zie wet van 30 juni 2017 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het beheer van de dienst voor de regularisatie van gewestelijke belastingen en niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en de oprichting van een regularisatiesysteem van niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de regularisatie van niet uitsplitsbare bedragen, *BS* 18 januari 2017.

²⁸⁰ Voor de administratieve afhandeling van de regularisatieaanvragen staat het (federale) Contactpunt en de Vlaamse Belastingdienst in voor wat betreft het Vlaamse Gewest, terwijl voor het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest enkel het Contactpunt instaat voor de administratie. Zie wet van 30 juni 2017 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het beheer van de dienst voor de regularisatie van gewestelijke belastingen en niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en de oprichting van een regularisatiesysteem van niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de regularisatie van niet uitsplitsbare bedragen, *BS* 18 januari 2017.

²⁸¹ Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR, 6.

²⁸² Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR, 6.

²⁸³ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, "L'égalité et la non-discrimination" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 379.

²⁸⁴ Het valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat de gewestregeringen een uniforme regeling zouden blokkeren om later de onmogelijkheid van een uniforme regeling als juridische verantwoording voor een gedifferentieerde oplossing aan te grijpen. Hetzelfde geldt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die zo'n onmogelijkheid van uniforme regel al te snel zou aangrijpen om een asymmetrisch samenwerkingsakkoord met slechts één van de gemeenschappen te sluiten.

om mee te stappen in een (symmetrisch) samenwerkingsakkoord.²⁸⁵ Mijns inziens dient dan ook een middenweg te worden bewandeld, waarbij de differentiërende overheid moet aantonen dat er, indien de situatie tussen de verschillende deelgebieden gelijk is, wel degelijk inspanningen zijn geleverd om tot een uniforme regel te komen. De Raad van State nam ook al aan dat de omstandigheid dat aan de deeleniteiten een gelijke kans tot samenwerking is aangeboden, een element kan zijn in de verantwoording van de gedifferentieerde regeling.²⁸⁶

B. Eenzijdige asymmetrische beleidsafstemming

71. **BEGRIPSBEPALING** - De federale overheid kan ook eenzijdig haar beleid afstemmen op dat van de gemeenschappen en/of gewesten. Eenzijdig wijst op het feit dat het gedifferentieerde beleid uitsluitend door federale instellingen wordt gevoerd.²⁸⁷ Ook daar speelt uiteraard het gelijkheidsbeginsel een beperkende rol. In wat volgt wordt de adviespraktijk van de Raad van State hieromtrent besproken.

1. Rekening houden met verschillende omstandigheden

72. **HANDELSPUBLICITEIT OP RADIO EN TELEVISIE** - In de eerste plaats erkende de Raad van State reeds expliciet dat de federale overheid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden rekening mag houden met de specifieke omstandigheid in de gemeenschappen en/of gewesten. In een advies over een wet die stelde dat de openbare omroep (gemeenschapsbevoegdheid) enkel door de gemeenschappen mag gemachtigd worden om handelspubliciteit in televisieprogramma's op te nemen als die gemeenschap geen private rechtspersoon had gemachtigd om dat te doen²⁸⁸, stelde de Raad dat het bestaan van een buitenlandse televisieketen in één gemeenschap (RTL) die dat wél deed, zo'n relevante omstandigheid was.²⁸⁹ Doordat RTL al in Wallonië actief was en Vlaanderen nog geen commerciële televisiespeler kende²⁹⁰, waren de gevolgen van de federale regel in beide landsdelen immers significant anders.²⁹¹ Het verlenen van een machtiging om

²⁸⁵ Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR, 5.

²⁸⁶ Adv.RvS 29 november 2007, nr. 43/794/1, 6. Zie *infra*.

²⁸⁷ Dat neemt niet weg dat een dergelijke 'eenzijdige' asymmetrische beleidsafstemming wel kan gebeuren op vraag van één van de gemeenschappen of gewesten. In de zomer van 2021 drong de Vlaamse Regering bijvoorbeeld herhaaldelijk aan op federaal asymmetrisch arbeidsmarktbeleid.

²⁸⁸ Anno 1985 was de federale overheid nog bevoegd voor de op de radio en televisie gemaakte handelspubliciteit, terwijl de gemeenschappen reeds bevoegd waren voor radio- en teledistributie.

²⁸⁹ Adv.RvS 4 februari 1985, 16.500/2, 49.

²⁹⁰ RTL TVI begon in 1982 met het uitzenden van Luxemburgse programma's in België, onder de naam RTL Television. De VTM begon pas met uitzenden in Vlaanderen op 1 februari 1989.

²⁹¹ In de woorden van de Raad van State: "*De nationale wetgever kan in de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake reglementering van de handelspubliciteit op radio en televisie, rekening houden (of de Koning in staat stellen bij de toepassing van de wet rekening te houden) met omstandigheden die eigen zijn aan elk van beide Gemeenschappen, zoals het bestaan van een buitenlandse televisieketen die handelspubliciteit uitzendt in de taal van één van die Gemeenschappen (RTL, eigen duiding), wanneer die omstandigheden meebrengen dat de gevolgen van de hetzij aan een openbaar instituut,*

handelspubliciteit te mogen opnemen zou financiële verschillen veroorzaken tussen de ontvangsten die uitzendingen zouden kunnen opleveren en de middelen van respectievelijk de VRT en de RTBF. Omwille van het feit dat die middelen significant zouden kunnen verschillen, zouden de gemeenschappen in meerdere of mindere mate de openbare omroep die tot hun taalgebied behoorde financieel moeten ondersteunen.²⁹²

73. **SAMENSPEL BEGINSELEN** - Mijns inziens illustreert de Raad hier hoe het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel op elkaar inwerken. Een uniforme federale norm voor wat betreft handelspubliciteit zou een weerslag hebben op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de openbare omroep. In het licht van het evenredigheidsbeginsel mag de federale norm de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden niet overdreven moeilijk maken, maar in het licht van het gelijkheidsbeginsel mag de federale norm enkel differentiëren als dat kan worden verantwoord met objectieve criteria. Hoe die beginselen moeten worden gebalanceerd, laat de Raad hier over aan de regering en het parlement.²⁹³ De Raad geeft enkel aan dat de federale normgever rekening kan houden met de verschillende omstandigheden²⁹⁴, maar geeft niet aan of dat moet resulteren in een gedifferentieerde regeling dan wel in een compensatiemechanisme.

2. Nauw verbonden bevoegdheden

74. **ASYMMETRISCHE SAMENWERKING INZAKE BEROEPSOPLEIDING** - Een tweede voorbeeld is de verschillende regeling die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft aangenomen voor de erkenning van enerzijds “mission locale pour l’emploi” en anderzijds “lokale werkwinkels”.²⁹⁵ De verschillen houden verband met de mate waarin het Gewest samenwerkt met de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, bevoegd voor beroepsopleiding. Werkzoekende inwoners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden dus anders behandeld naargelang ze wensen gebruik te maken van diensten aangeboden door de Vlaamse Gemeenschap dan wel van diensten aangeboden door de Franse Gemeenschapscommissie. In die context nam de Raad van State een aantal zaken in overweging. In de eerste plaats stelde de Raad dat nauwe verbondenheid van de

hetzij aan een private persoon verleende machtiging om handelspubliciteit uit te zenden, niet dezelfde zullen zijn in elk van beide Gemeenschappen, inzonderheid de gevolgen van die beslissing ten aanzien van de financiële middelen van de geschreven pers en dus ook ten aanzien van de concrete uitoefening van de persvrijheid.” Zie Adv.RvS 4 februari 1985, 16.500/2, 49.

²⁹² Adv.RvS 4 februari 1985, 16.500/2, 52-53.

²⁹³ Adv.RvS 4 februari 1985, 16.500/2, 53.

²⁹⁴ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 53 (voetnoot 172); J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Brugge, die Keure, 2019, 174.

²⁹⁵ *In casu* gaat het om een gedifferentieerd beleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangepast aan de verschillende gemeenschappen, maar het advies van de Raad van State daaromtrent geldt mijns inziens *mutatis mutandis* voor gedifferentieerde federale regelingen.

gewestbevoegdheid op het vlak van arbeidsbemiddeling en de gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van beroepsopleiding een wederzijdse afstemming wenselijk maakte, *a fortiori* in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.²⁹⁶ Met betrekking tot de verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel nam de Raad vervolgens de omstandigheid in aanmerking dat de twee betrokken gemeenschappen een gelijke kans tot samenwerking hebben gehad.²⁹⁷ De memorie van toelichting bood onvoldoende verantwoording.²⁹⁸

Later werd ook een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de verschillende entiteiten, wat de Raad van State de kans gaf om nogmaals over de kwestie te adviseren in het kader van de instemmingsordonnantie. Ook hier vond de Raad de verantwoording²⁹⁹ voor de differentiëring onvoldoende.³⁰⁰ De Raad stelt vervolgens dat het feit dat de ongelijke behandeling voortvloeit uit de keuze om gebruik te maken van de diensten aangeboden door de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschapscommissie, “*alleen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel*” in aanmerking mag worden genomen.³⁰¹ Een differentiëring tussen de verschillende gemeenschappen lijkt dus makkelijker te verantwoorden indien de relevante federale en gemeenschapsbevoegdheden nauw verbonden zijn en de ongelijke behandeling voortvloeit uit de eigen keuze om gebruik te maken van een bepaalde dienst. MOONEN, RIEMSLAGH en VAN DROOGHENBROECK spreken in dat verband, mijns inziens terecht, van een versoepeling van de verantwoordingsplicht.³⁰²

75. **GRONDWETTELIJK VERANKERDE TWEETALIGHEID** - In een later advies over de asymmetrische uitoefening van arbeidsbemiddeling door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij Actiris³⁰³ de VDAB³⁰⁴ inschakelde voor de uitvoering van de aanvullende beroepsopleiding in Brussel, stelde de Raad van State nog een bijkomende voorwaarde. Samenwerking met één enkele gemeenschap of gewest is in beginsel toelaatbaar bij nauw verbonden bevoegdheden, maar het Brussels

²⁹⁶ Adv.RvS 29 november 2007, nr. 43/794/1, 6.

²⁹⁷ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55. Zie adv.RvS 29 november 2007, nr. 43/794/1, 6.

²⁹⁸ Adv.RvS 29 november 2007, nr. 43/794/1, 6.

²⁹⁹ De aanhef van het akkoord verantwoordt het gemaakte onderscheid vanuit de ‘*noodzaak om het gekruist beleid te versterken tussen het Gewest en de Gemeenschapscommissies om de nodige synergiën te begunstigen*’ en het feit dat ‘*de samenwerkingen met de andere machtsniveaus inzake tewerkstelling en opleiding reeds deel uitmaken van andere samenwerkingsakkoorden en/of het voorwerp zouden kunnen zijn van nieuwe ontwikkelingen*’.

³⁰⁰ Adv.RvS 17 juni 2012, nr. 51.402/1, 4. Zie ook dezelfde redenering in adv.RvS 24 mei 2012, nr. 51.192/VR.

³⁰¹ Adv.RvS 17 juni 2012, nr. 51.402/1, 5.

³⁰² T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, “L’*égalité et la non-discrimination*” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 378.

³⁰³ Actiris is sinds 1989 de officiële instantie die instaat voor vorming en begeleiding van werklozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

³⁰⁴ VDAB is een Vlaamse overheidsdienst die als taak heeft werkzoekenden te begeleiden naar werk.

Hoofdstedelijk Gewest mag daarbij de grondwettelijk verankerde tweetaligheid niet schenden en mag bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dus niet uitsluitend beroep doen op de instellingen van één enkele (taal)gemeenschap.³⁰⁵ In een ander advies verduidelijkte de Raad dat die tweetaligheid niet feitelijk maar juridisch moet worden beoordeeld en dat dus instellingen die bijvoorbeeld eentalig zijn omdat ze door hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap, die toets niet doorstaan.³⁰⁶ Zo'n instellingen kunnen dus niet het vehikel zijn waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest asymmetrisch beleid voert.

76. **PROGRAMMATIECRITERIA ZIEKENHUISBEDDEN** - Een recent voorbeeld van asymmetrie in nauw verbonden bevoegdheden betreft tot slot het wetsvoorstel dat de programmatiecriteria voor het aantal ziekenhuisbedden voor de niet-psychiatrische diensten wilde opsplitsen tussen de verschillende overheden bevoegd voor preventieve gezondheidszorg.³⁰⁷ Het feit dat de gemeenschappen afzonderlijk instaan voor de individuele erkenningsbeslissingen zorgde ervoor dat de naleving van programmatiecriteria die heel het grondgebied betroffen, onzeker was.³⁰⁸ Indien het aantal erkende bedden het programmatiecriterium voor een gemeenschap zou overschrijden, bepaalde het wetsvoorstel dat er in die gemeenschap geen bedden meer konden erkend worden totdat het programmatiecriterium opnieuw gerespecteerd werd.³⁰⁹ In zijn advies merkte de Raad op dat die verschillende programmatiecriteria verantwoord moest worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, maar dat de Raad zelf *“niet over het vereiste feitelijk inzicht”* beschikte om dat te kunnen beoordelen.³¹⁰

3. Deelstatelijk criterium in federale norm

77. **PROBLEEMSTELLING** - In het kader van asymmetrische beleidsafstemming kan een federale norm ook deelstatelijke criteria hanteren om een bepaald federaal voordeel of statuut toe te kennen. Een complex vraagstuk daarbij is de vraag wanneer het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt, gelet

³⁰⁵ Adv.RvS 29 januari 2021, nr. 68.605/1, 5-6.

³⁰⁶ Adv.RvS 12 juni 2020, nr. 67.555/1, 6-7.

³⁰⁷ Het wetsvoorstel verantwoordde dat als volgt: *“Vooreerst beoogt het de programmatiecriteria op te splitsen per Gemeenschap, zodat de ziekenhuisbedden die een bepaalde Gemeenschap erkent ook aangerekend worden binnen het aandeel in de programmatie dat aan die Gemeenschap toekomt. Binnen het eigen programma-aandeel komt het aan elke Gemeenschap toe om ziekenhuisbedden te erkennen. Dat de programmatiecriteria nationaal bepaald worden, vormt actueel een reëel probleem in de Vlaamse revalidatiesector en de geestelijke gezondheidszorg. (...) Daarnaast biedt de opsplitsing per Gemeenschap de mogelijkheid om ziekenhuisbedden om te zetten met het oog op de tenlasteneming van patiënten buiten het ziekenhuis door een dienst die tot de bevoegdheid van een Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort.”* Zie *Parl.St. Kamer 2021-2022*, nr. 2451/001, 29-30.

³⁰⁸ J. VAN NIEUWENHOVE, “Het gezondheidsbeleid” in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 235

³⁰⁹ *Parl.St. Kamer 2021-2022*, nr. 2451/001, 41-43.

³¹⁰ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 17.

op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof³¹¹ en de rechtsleer³¹² omtrent een ongelijke behandeling die het gevolg is van het optreden van verschillende wetgevers. In een federale staat komt het gelijkheidsbeginsel enkel potentieel in het gedrag indien twee vergelijkbare groepen van personen door eenzelfde federale entiteit ongelijk worden behandeld.³¹³ Toegepast op het hanteren van een deelstatelijk criterium in een federale norm, moet mijns inziens een nieuw onderscheid gemaakt worden. De situatie verschilt namelijk afhankelijk of de federale normgever *in abstracto* dan wel *in concreto* een deelstatelijk criterium hanteert. De geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof geldt mijns inziens enkel indien de federale normgever *in abstracto* verwijst naar het deelstatelijk criterium. Bij een verwijzing naar een concrete deelstatelijke regel is de relatie met het gelijkheidsbeginsel complexer.

a. *Verwijzing in abstracto*

78. **NORMEN VAN VERSCHILLENDE NORMSTELLERS NIET VERGELIJKBAAR** - Bij een *in abstracto* verwijzing naar een deelstatelijk criterium, gebruikt de federale normgever een concept of term dat tot de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten behoort, zonder naar een specifieke regelgeving te verwijzen die de bevoegde normgevers hebben aangenomen in de uitoefening van die bevoegdheid. In dat geval is het mijns inziens niet de federale wetgever die de ongelijke behandeling induceert. De federale norm biedt enkel de mogelijkheid aan de gefedereerde entiteiten om door de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheid een weerslag te hebben op de uitwerking van de federale regel. Die weerslag kan ongelijke gevolgen met zich meebrengen, maar die ongelijke behandeling is dan voornamelijk een gevolg van de verschillende bevoegdheidsuitoefening van de verschillende bevoegde decreetgevers. In beginsel is er mijns inziens dus geen sprake van een onverenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, vermits normen die uitgaan van verschillende normstellers geacht worden niet vergelijkbaar te zijn.³¹⁴

³¹¹ Zie onder andere GwH 7 mei 1992, nr. 37/91, GwH 18 juni 1992, nr. 50/92; GwH 11 mei 2017, nr. 53/2017; GwH 20 september 2018, nr. 115/2018.

³¹² Zie daarover onder andere T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, “L’égaleité et la non-discrimination” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 373-375 ; J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Brugge, die Keure, 2019, 59; M. VERDUSSEN, “La protection des droits fondamentaux en Europe: subsidiarité et circularité” in F. DELPEREE, *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 311-333.

³¹³ Dit is de ‘leer van de autonome bron’. Zie J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 260. Zie ook de verwijzing naar S. PLÖTSCHER, *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlijn, Duncker & Humblot, 2003, 48 en J. VELAERS en J. VANPRAET, “De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II)”, *TBP* 2009, 212-214.

³¹⁴ D. DE PRINS, S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 254-255.

79. **INBURGERINGSCURSUS ALS ABSTRACT CRITERIUM** - Een voorbeeld van een federale norm die bij asymmetrische beleidsafstemming verwijst naar een abstract deelstatelijk criterium, is de federale wet die voor het bewijs van maatschappelijke integratie bij het aanvragen van de Belgische nationaliteit, het gevolgd hebben van een inburgeringscursus invoert. De gemeenschappen maakten gebruik van hun bevoegdheid om zo'n inburgeringscursus te organiseren en daarom verschilden de regelingen onderling. Vreemdelingen werden in die zin dus anders behandeld voor wat betreft hun bewijsmogelijkheden van maatschappelijke integratie naargelang het taalgebied van hun woonplaats. Het Grondwettelijk Hof stelde echter, mijns inziens terecht, dat zo'n verschil voortvloeit uit de omstandigheid dat de bevoegde deelentiteiten niet dezelfde regels hebben aangenomen en dat hun autonomie geen betekenis zou hebben als zo'n onderscheid strijdig zou worden geacht met artikelen 10 en 11 van de Grondwet.³¹⁵
80. **KRITIEK - MOONEN, RIEMSLAGH en VAN DROOGHENBROECK** vinden deze benadering echter juridisch zeer genereus en bekritisieren het feit dat het Hof op deze manier de federale overheid vrijstelt van elke verplichting om de ongelijke behandeling te rechtvaardigen.³¹⁶ Mijns inziens is die kritiek onterecht. In een federale staat is het onvermijdelijk dat de uitoefening van een deelstatelijke bevoegdheid een weerslag heeft op een federale bevoegdheid en *vice versa*. Dat geldt *a fortiori* in een federalisme als het Belgische, waarin bevoegdheden versnipperd zijn tussen de verschillende overheden. Indien de verschillende weerslag die de uitoefening van deelstatelijke bevoegdheden op een federale bepaling heeft, steeds *in concreto* zou moeten worden gerechtvaardigd in het licht van het gelijkheidsbeginsel, zou dat een onevenredige beknotting vormen van de autonomie die de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en gewesten hebben toegekend.

Bovendien beschikken de gefedereerde entiteiten bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet over een *carte blanche*. De plicht tot inachtneming van de federale loyauteit uit artikel 143 §1 GW verbiedt hen om de uitoefening van de bevoegdheden van andere wetgevers onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.³¹⁷ De federale loyauteit biedt mijns inziens een voldoende waarborg dat manifest onevenredige gevolgen die een verschillende deelstatelijke regeling zouden kunnen hebben op een federale norm worden vermeden. Het evenredigheidsbeginsel,

³¹⁵ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, 18.

³¹⁶ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, "L'égalité et la non-discrimination" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 375-376.

³¹⁷ M. RUYS, R. VANDERBECK, S. VAN DROOGHENBROECK, "La loyauté fédérale et la proportionnalité" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 288; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 171.

vervat in de federale loyauteit³¹⁸, verzacht met andere woorden de al te scherpe gevolgen van het gebrek aan toetsing aan het gelijkheidsbeginsel.

Overigens werkt het evenredigheidsbeginsel ook bij asymmetrische beleidsafstemming in twee richtingen. In de context van de mogelijke invoering van het gevolgd hebben van een inburgeringscursus als bewijs van maatschappelijke integratie bij het aanvragen van de Belgische nationaliteit, rees de vraag of artikel 143 §1 GW niet geschonden was in die mate dat de federale norm aan de gemeenschappen de organisatie van een inburgeringstraject oplegt.³¹⁹ Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat de federale regel *in casu* de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakte en er dus geen schending voorlag.³²⁰

De afdeling Wetgeving van de Raad van State floot de federale wetgever in een gelijkaardig geval wél terug. In een advies bij een wetsvoorstel dat bepaalde vreemdelingen verplichtte een attest van inburgering en een geslaagde taalttest voor te leggen bij hun aanvraag voor gezinshereniging, oordeelde de Raad echter dat de federale wetgever wel degelijk te ver ging. Aangezien de gemeenschappen bevoegd zijn voor het onthaal en de integratie van inwijkelingen, kon de federale overheid de gemeenschappen niet eenzijdig verplichten om een regeling in te voeren die voorziet in een inburgeringsattest en een attest van een geslaagde taalttest.³²¹ Een asymmetrisch federaal beleid dat zo'n inburgeringsattest enkel verplicht voor wat betreft vreemdelingen die behoren tot het taalgebied van de gemeenschap die voorziet in de mogelijkheid om het attest in kwestie te halen, zou mijns inziens hier een oplossing kunnen bieden.

81. **VERNAUWING TOEPASSINGSGBIED ALS GELIJKMAKER** - Dat een dergelijke asymmetrische benadering denkbaar is, bewijst de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof rond een federale wet die de toegang tot het beroep van landmeter afhankelijk maakte van het behalen van een aanvullend getuigschrift dat enkel in de Franse Gemeenschap kon worden behaald. In plaats van de wet te vernietigen bij gebrek aan afdoende motivering waarom een bijkomende vereiste in de ene gemeenschap vereist zou zijn³²², hanteerde het Hof een grondwetsconforme interpretatie waarbij de extra diplomavereiste niet zou gelden voor afgestudeerden in de betrokken richting in de Vlaamse Gemeenschap.³²³ Waar de federale wet oorspronkelijk voorzag in asymmetrische

³¹⁸ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 169-173.

³¹⁹ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, 13 e.v.

³²⁰ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, 13-14.

³²¹ Adv.RvS 1 juli 2020, nr. 67.471/4, 17.

³²² GwH 26 januari 2005, nr. 19/2005, 11.

³²³ GwH 26 januari 2005, nr. 19/2005, 11.

beleidsafstemming door een deelstatelijk criterium te hanteren, ontwikkelde de wet zich onder impuls van een grondwetsconforme interpretatie naar een federale wet met een regionaal toepassingsgebied. Mijns inziens is dit een elegante oplossing omdat op die manier enerzijds de autonomie van de gemeenschappen wordt gerespecteerd en anderzijds wordt geredieerd aan de ongelijke behandeling. Door het beperkte toepassingsgebied hebben studenten in de Vlaamse Gemeenschap immers opnieuw een evenwaardige toegang tot het beroep van landmeter.

82. **SLECHTS ÉÉN DEELSTAAT OPGETREDEN?** - Een ander vraagstuk betreft de kwestie in welke mate het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt indien een federale norm op abstracte wijze verwijst naar een concept dat in de praktijk slechts één deeltiteit heeft aangenomen. In dat verband sprak de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich uit over (een amendement bij) een wetsvoorstel dat voorzag in de invoering van het gevolgd hebben van een inburgeringscursus als een van de criteria om maatschappelijke integratie te bewijzen in het kader van een nationaliteitsverklaring. Ten tijde van het amendement werd zo'n inburgeringscursus echter enkel door de Vlaamse Gemeenschap georganiseerd.³²⁴ Daardoor hadden vreemdelingen naargelang hun woonplaats minder of meer mogelijkheden om hun maatschappelijke integratie te bewijzen. Hoewel de federale norm *in abstracto* verwees naar een inburgeringscursus, stelde de Raad van State dat zo'n ongelijke behandeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel moest verantwoord worden "*met inachtneming van het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en van de aard van de desbetreffende beginselen.*"³²⁵ Een dergelijke verantwoording was volgens de Raad van State niet voorhanden in het amendement.³²⁶

Prima facie lijkt zo'n benadering in tegenspraak met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof rond de ongelijke behandeling die het gevolg is van het optreden van verschillende wetgevers.³²⁷ Anderzijds is er ook geen sprake van optreden van verschillende wetgevers die de ongelijke behandeling veroorzaken, aangezien enkel de Vlaamse Gemeenschap een inburgeringscursus had geregeld. De federale wetgever verwijst dus formeel wel *in abstracto* naar een deelstatelijk aanknopingspunt, maar slaat *de facto* wel op een concrete deelstatelijke regeling.³²⁸

³²⁴ Dit betreft dus een andere situatie dan wat beschreven staat in randnummer 79, waar het verschil sloeg op inhoudelijke verschillen tussen de verschillen inburgeringscursussen van de gemeenschappen. Zie het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, BS 8 mei 2003.

³²⁵ Adv.RvS 16 en 23 augustus 2011, nr. 49.941/AV/2/V, 42.

³²⁶ Adv.RvS 16 en 23 augustus 2011, nr. 49.941/AV/2/V, 42.

³²⁷ Strikt genomen is het namelijk niet de federale regel, maar het feit dat de Franse en Duitstalige Gemeenschap hun bevoegdheid niet hebben uitgeoefend en de Vlaamse Gemeenschap wél dat zorgt voor de ongelijke behandeling.

³²⁸ Ook de hiervoor besproken federale wet die de toegang tot het beroep van landmeter afhankelijk stelde van een getuigschrift dat enkel in de Franse Gemeenschap kon worden behaald, is een voorbeeld van een formeel abstract maar feitelijk concreet criterium. Ook daar ging het Hof in op de (onvoldoende) verantwoording van de wetgever in het licht

In een dergelijk geval is een verantwoording *in concreto* van de ongelijke behandeling mijns inziens verdedigbaar en zelfs aangewezen, vermits de federale wetgever bij het aannemen van de regel kennis had van het feit dat alleen de Vlaamse Gemeenschap een regeling had aangenomen die onder het gehanteerde aanknopingspunt ('inburgeringscursus') viel. Een andere interpretatie zou het voor de federale wetgever al te gemakkelijk maken om de toets met het gelijkheidsbeginsel te ontlopen door *pro forma* een abstract aanknopingspunt te hanteren, terwijl het eigenlijk de bedoeling is om het federaal beleid af te stemmen op het beleid van één gefedereerde entiteit.

Een laatste voorbeeld in dat verband is het wetsvoorstel dat een uitzondering wilde inschrijven op de bevoegdheid van een federale instantie om de uitkering af te toppen van een werkloze die bepaalde soorten vrijwilligerswerk deed. De federale instantie zou niet meer tot zo'n aftopping kunnen besluiten indien het vrijwilligerswerk aanvaard werd door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding volgens de gewestelijke regels.³²⁹ Enkel het Vlaamse Gewest had op dat moment echter regels rond passend vrijwilligerswerk in het kader van een traject naar werk aangenomen.³³⁰ De Raad van Staat had naar eigen zeggen "*niet het vereiste inzicht om uit te kunnen maken of (...) geen elementen voorhanden zijn die een andere aanpakken vereisen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel*".³³¹

b. Verwijzing in concreto

83. **VERANTWOORDING STEEDS NODIG** - Als de federale norm verwijst naar een concrete deelstatelijke regeling, stelt de federale norm mijns inziens zelf een ongelijke behandeling in. De ongelijke behandeling hangt immers niet meer af van de manier waarop de gefedereerde entiteiten hun bevoegdheden uitoefenen, vermits de federale norm de concrete regeling reeds heeft opgepikt. Aangezien slechts één wetgever de ongelijke behandeling instelt, moet het gemaakte onderscheid mijns inziens steeds *in concreto* verantwoord worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

van het gelijkheidsbeginsel en werd het argument dat het verschil in behandeling zou voortvloeien uit de bevoegdheidsuitoefening van verschillende normgevers, niet aanvaard. Zie GwH 26 januari 2005, nr. 19/2005, 11.

³²⁹ *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 38.

³³⁰ Het wetsvoorstel kwam daarbij tegemoet aan de vraag van het Vlaamse Gewest, bevoegd voor het activeringsbeleid, om vrijwilligerswerk met behoud van uitkering meer in te schakelen als hefboom binnen trajecten naar werk. De bemiddelaars van de gewestelijke diensten zouden het best geplaatst zijn om in te schatten wat voor een werkzoekende het beste traject naar werk is. Zie *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 18-19.

³³¹ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 12.

84. **BEROEPSINLEVINGSSTAGE** - Een voorbeeld van hiervan is de verwijzing naar de beroepsinlevingsstage van het Vlaamse Gewest. In 2019 werd het KB gewijzigd dat een vermindering van het dagbedrag van een werkloosheidsuitkering regelt wanneer de betrokkene een voordeel verkrijgt door studie, stage of opleiding. Het KB voorziet sindsdien ook in zo'n vermindering indien de betrokkene een beroepsinlevingsstage volgt, een concept dat door de gewesten wordt geregeld. Enkel het Vlaamse Gewest had echter zo'n stage geregeld. De Raad van State zag in de huidige regeling geen schending van het gelijkheidsbeginsel, maar stelde dat er gewaakt moest worden "*dat het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen indien in de toekomst vergelijkbare regelingen tot stand worden gebracht door andere deelgebieden.*"³³²
85. **GEEN CARTE BLANCHE** - Het gebrek aan vergelijkbare regelingen door andere gefedereerde entiteiten is mijns inziens echter geen vrijbrief om federale voordelen/statuten/prestaties met een federale norm *ad libitum* afhankelijk te stellen van het vervullen van een deelstatelijke voorwaarde.³³³ Eerst en vooral moet de vergelijkbaarheidstoets in het licht van de aard en het doel van de norm worden beoordeeld.³³⁴ In het geval van de beroepsinlevingsstage wil het KB de onevenredige cumulatie van de vergoeding voor de stage met een werkloosheidsuitkering tegengaan. In het licht daarvan zijn inwoners van het taalgebied waar zo'n stage wordt geregeld niet vergelijkbaar met inwoners van taalgebieden waar zo'n stage niet bestaat. Het risico op onevenredige cumulatie bestaat daar namelijk niet. Als het gehanteerde deelstatelijke aanknopingspunt echter geen verband houdt met het federale voordeel/statuut/prestatie dat ervan afhankelijk wordt gesteld, zal de federale wetgever mijns inziens de ongelijke behandeling wél *in concreto* moeten verantwoorden met objectieve elementen. De inwoners van de verschillende deelgebieden bevinden zich dan wel degelijk in een gelijke situatie.³³⁵

Ongeacht of de ingezetenen van de verschillende deelgebieden zich in een vergelijkbare situatie bevinden in het licht van het federale voordeel/statuut/prestatie, speelt bovendien in elk geval het beginsel van de federale loyaleit uit artikel 143 §1 GW en het evenredigheidsbeginsel.³³⁶ De verschillende wetgevers mogen bij het uitoefenen van hun eigen bevoegdheid, de uitoefening van

³³² Adv.RvS 4 juni 2019, nr. 66.102/1, 3.

³³³ Denk daarbij bijvoorbeeld aan de hypothese dat bepaalde sociale rechten asymmetrisch afhankelijk zouden worden gesteld van het doorlopen van bepaalde deelstatelijke activeringstrajecten die slechts in één deelstaat bestaan.

³³⁴ D. DE PRINS, S. SOTTIAUX, J. VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 6.

³³⁵ Zo zijn de inwoners van de verschillende gewesten mijns inziens bijvoorbeeld wel vergelijkbaar indien bepaalde sociale rechten asymmetrisch afhankelijk zouden worden gesteld van het doorlopen van bepaalde deelstatelijke activeringstrajecten die slechts in één deelstaat bestaan.

³³⁶ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 169-172.

andermans bevoegdheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken.³³⁷ Dat beginsel verhindert dat asymmetrische beleidsafstemming tot gevolg heeft dat het evenwicht van de federale constructie zou verstoord worden.³³⁸

c. *Verwijzing naar in het vooruitzicht gesteld deelstatelijk aanknopingspunt*

86. **ERKENNINGSMECHANISME WERKVLOEREN** - Naast de verwijzing naar een abstract of een concreet deelstatelijk aanknopingspunt, gaf de Raad van State recentelijk ook advies over een federale norm die verwees naar een deelstatelijke regeling die in het vooruitzicht werd gesteld, maar nog niet bestond. Een wetsvoorstel wilde, in het kader van het volgen van een beroepsinlevingsstage, de erkenning van de werkvloer in kwestie door de gemeenschappen invoeren als een van de voorwaarden voor de vermindering van het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering van een werkloze.³³⁹

De Raad van State merkte in zijn advies echter op dat er nog geen erkenningsmechanisme was voorzien door de gemeenschappen en in het bijzonder niet door het Besluit van de Vlaamse regering dat de beroepsinlevingsstage regelde.³⁴⁰ De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer gaf ter verklaring aan dat zo'n erkenningsmechanisme slechts zin had zodra de federale wet in kwestie in werking was getreden.³⁴¹ De Raad floot de wetgever echter terug en stelde dat de federale wet onrechtstreeks een vereiste zou opleggen aan de gemeenschappen om te voorzien in een dergelijk erkenningsmechanisme.³⁴²

Een dergelijke interpretatie is mijns inziens al te streng. Uit het antwoord van de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer blijkt dat het wetsontwerp geen verplichting wilde opleggen om een erkenningsmechanisme te regelen.³⁴³ Het feit dat de federale wetgever een criterium hanteert dat tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, moet hoogstens gezien worden als een suggestie voor de gemeenschappen om te participeren in de asymmetrische beleidsafstemming.

³³⁷ Zie onder andere GwH 11 december 1996, nr. 70/96; GwH 14 december 2001, nr. 14/2001; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010. Zie ook M. RUYSS, R. VANDERBECK, S. VAN DROOGHENBROECK, "La loyauté fédérale et la proportionnalité" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 288

³³⁸ Zie onder andere GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, 13.

³³⁹ *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 20-21.

³⁴⁰ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 14.

³⁴¹ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 14.

³⁴² De Raad stelt het niet met zoveel woorden maar toetst hier mijns inziens aan het evenredigheidsbeginsel. De wetgever zou de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen overdreven moeilijk of onmogelijk maken, aangezien een regeling aan hen zou worden opgedrongen. Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 14.

³⁴³ Men spreekt namelijk van de regels die *in voorkomend geval* zullen bepalen in welke gevallen en volgens welke regels werkvloeren kunnen worden erkend. Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 14.

Daarnaast gaat de Raad van State hier in tegen de eerder besproken rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de invoering van het gevolgd hebben van een inburgeringscursus als bewijs van maatschappelijke integratie bij het aanvragen van de Belgische nationaliteit.³⁴⁴ Het feit dat een deelstatelijk criterium werd gehanteerd, impliceerde volgens het Hof geen verplichting voor de gemeenschappen om een inburgeringscursus in te voeren.³⁴⁵ De lezing van de Raad creëert tot slot een kip-en-eiprobleem. Volgens de Raad kan de federale wetgever zijn beleid niet afstemmen op een nog niet geregeld deelstatelijk criterium, terwijl die deelstatelijke regeling slechts zinvol is als de federale wetgever zijn beleid daarop afstemt.

Zo'n impasse vormt een onnodige beperking op de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden en maakt beleidsafstemming tussen verschillende overheden overdreven moeilijk. Een asymmetrisch samenwerkingsakkoord waarin het deelstatelijk criterium en de federale asymmetrische norm op hetzelfde ogenblik worden ingevoerd lijkt, naast een verandering in de adviespraktijk van de Raad van State, de enige mogelijke uitweg.

87. **VRIJWILLIGE TRANSITIETRAJECTEN** - In hetzelfde advies sprak de Raad van State zich tevens uit over een federale norm die een extra uitzondering toevoegde aan de regel dat de arbeidsinspectie in principe toestemming moet geven voor een tijdelijke terbeschikkingstelling van een werknemer. De uitzondering stipuleerde dat die toestemming niet meer was vereist bij vrijwillige transitietrajecten in het kader van herstructurerings- en ontslagprocedures, geregeld door het gewest in kwestie.³⁴⁶ Dergelijke vrijwillige transitietrajecten bestonden echter nog niet in de gewesten, waarbij de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer aangaf dat zo'n transitietrajecten slechts zinvol kunnen worden aangenomen zodra de federale norm in werking zou zijn getreden.³⁴⁷ Opvallend is dat de Raad in dit geval niet besloot dat de federale norm op die manier aan de gewesten zou opleggen om een regeling rond vrijwillige transitietrajecten aan te nemen. Om bovengenoemde redenen verdient deze benadering de voorkeur.

C. Positieve verplichting tot asymmetrie

88. **VERPLICHTING TOT SLUITEN VAN SAMENWERKINGSAKKOORD** - Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof impliceert het evenredigheidsbeginsel dat uit de sterke verwevenheid van

³⁴⁴ Zie randnummer 80.

³⁴⁵ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, 13-14.

³⁴⁶ *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 20-21.

³⁴⁷ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 15.

bevoegdheden³⁴⁸ de verplichting kan voortvloeien om een samenwerkingsakkoord af te sluiten als dat noodzakelijk is voor het voeren van het coherent beleid.³⁴⁹ Ook uit het gelijkheidsbeginsel kan een verplichting tot samenwerking ontstaan.³⁵⁰ Die verplichting ontstaat indien de eenzijdige uitoefening van een bevoegdheid de uitoefening van de bevoegdheid van andere wetgevers onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.³⁵¹ Een hoge mate van verwevenheid van de respectievelijke bevoegdheden noopt dus tot samenwerking.³⁵² Mijns inziens lijkt niets in de weg te staan dat deze rechtspraak *mutatis mutandis* ook geldt wanneer een asymmetrisch samenwerkingsakkoord noodzakelijk zou zijn om een coherent beleid te voeren dat ongelijke situaties ongelijk behandelt. Zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State zijn echter terughoudend om een samenwerkingsverplichting op te leggen.³⁵³

89. **VERPLICHTING TOT EENZIJDIGE ASYMMETRIE** - Ook bij eenzijdige asymmetrische beleidsafstemming impliceert het evenredigheidsbeginsel soms een positieve verplichting voor de federale overheid om bij de uitoefening van haar bevoegdheden rekening te houden met deelstatelijke regelgeving.³⁵⁴ Het Grondwettelijk Hof erkende die positieve verplichting bijvoorbeeld in de context van gezinshereniging³⁵⁵ of bij het regelen van de toegang tot het beroep

³⁴⁸ Zo'n verwevenheid kan het gevolg zijn van technologische evoluties, verplichtingen uit het internationale of Europese rechten of maatschappelijke evoluties die het onderscheid tussen bepaalde bevoegdheden doen vervagen. Zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 101-112. Zie ook M. RUYSS, R. VANDERBECK, S. VAN DROOGHENBROECK, "La loyauté fédérale et la proportionnalité" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 295-296.

³⁴⁹ Zie bijvoorbeeld GwH 28 september 2005, nr. 147/2005; GwH 19 maart 2009, nr. 58/2009; GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011.

³⁵⁰ Zo zijn er bijvoorbeeld asymmetrische samenwerkingsakkoorden over de afstemming van het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling. De aanhef daarbij stelt het volgende: "Overwegende dat het noodzakelijk is dat tussen de Staat, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een samenwerkingsakkoord wordt afgesloten ten einde het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling optimaal op mekaar af te stemmen, waarbij gestreefd wordt naar een optimaal gebruik van de beschikbare middelen tot reïntegratie van de werklozen in het arbeidsproces zonder dat dit aanleiding geeft tot een oneigenlijk gebruik van de werkloosheidsreglementering." Zie Samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de onderlinge afstemming van het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling, *BS* 28 oktober 1993. Zie ook Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de onderlinge afstemming van het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling, *BS* 28 oktober 1993. Zie ook Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 109-110.

³⁵¹ H. ORBAN, "Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle", *RBDC* 2011, 3-22.

³⁵² W. VANDENBRUWAENE, "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2003, 158.

³⁵³ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 112-113.

³⁵⁴ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 172.

³⁵⁵ Het Grondwettelijk Hof wees erop dat de federale overheid bij het uitoefenen van die bevoegdheid rekening moest houden met de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die de gewesten hadden bepaald. Zie GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008.

van landmeter.³⁵⁶ Daarnaast kan ook het gelijkheidsbeginsel de plicht met zich meebrengen om een bevoegdheid asymmetrisch uit te oefenen. Ongelijke situaties moeten namelijk ongelijk behandeld worden, tenzij er een afdoende verantwoording is voor een gelijke behandeling.³⁵⁷ VANDE LANOTTE werpt daarbij de vraag op of één uniforme regeling voor heel België met betrekking tot een aantal aspecten van het arbeidsmarktbeleid wel conform het gelijkheidsbeginsel is.³⁵⁸ Gelet op de verschillende werkloosheidstoestand tussen de verschillende regio's is die vraag terecht en moet de federale overheid minstens motiveren waarom die verschillende situaties gelijk worden behandeld. Als die motivering *in concreto* geen afdoende verantwoording biedt in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dringt een asymmetrisch beleid zich op vanuit het gelijkheidsbeginsel.

§3. Tussentijdse conclusie

90. **REGIONALE WETTEN** - Voor wat betreft normatieve wetten met een regionaal toepassingsgebied kan uit bovenstaande adviespraktijk van de Raad van State worden afgeleid dat een dergelijke vorm van asymmetrisch beleid wel degelijk denkbaar is. Het gemaakte onderscheid tussen de verschillende deelgebieden moet wel steeds *in concreto* verantwoord worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.³⁵⁹ Zo'n verantwoording moet gebaseerd zijn op feitelijk exacte, objectieve, relevante gegevens die verband houden met één van de beoogde doeleinden. Mijns inziens is die verantwoording makkelijker bij grondgebonden bevoegdheden dan bij persoonsgebonden bevoegdheden. Feitelijke verschillen tussen de gewesten zijn namelijk makkelijker objectiveerbaar en kwantificeerbaar dan relevante verschillen tussen personen uit de verschillende gemeenschappen. Bij gebrek aan subnationaliteiten lijkt het erg moeilijk om een federale norm te rechtvaardigen die een ongelijke behandeling creëert tussen leden van de verschillende taalgemeenschappen.
91. **ASYMMETRISCHE BELEIDSAFSTEMMING** - Voor wat betreft federale normatieve regelingen die afgestemd zijn op deelstatelijk beleid is de adviespraktijk van de Raad van State iets uitgebreider. Bij het hanteren van deelstatelijke aanknopingspunten moet de federale normgever de ongelijke behandeling in principe slechts verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel indien er

³⁵⁶ GwH 26 januari 2005, 19/2005 en GwH 22 november 2007, nr. 143/2007. Zie *supra*.

³⁵⁷ GwH 2 maart 1995, nr. 19/95. Vaste rechtspraak, zie onder meer: GwH 26 juni 2012, nr. 80/2012; GwH 13 februari 2014, nr. 27/2014.

³⁵⁸ M. VERBERGT, 'Staatshervorming: konden N-VA en PS vette vis of slechts borrelnootjes serveren?', *De Standaard*, 14 augustus 2020.

³⁵⁹ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, "L'égalité et la non-discrimination" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 371-372.

naar een concrete deelstatelijke regeling wordt verwezen. In beginsel moet dat niet indien er een abstract deelstatelijk aanknopingspunt wordt gehanteerd, vermits de ongelijke behandeling dan voortvloeit uit de bevoegdheidsuitoefening van verschillende wetgevers. Als het aanknopingspunt in kwestie echter *de facto* verwijst naar een concrete regeling van één gefedereerde entiteit, moet de ongelijke behandeling *wél in concreto* worden verantwoord door de federale wetgever. In dat verband lijkt de Raad van State open te staan voor vier soorten verantwoordingen. De loutere omstandigheid dat een uniform beleid van de federale overheid onwenselijk wordt geacht door een deelstaat vormt op zich geen voldoende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel.³⁶⁰ De verantwoording vereist dus wel degelijk objectieve criteria. In wat volgt worden die kort samengevat.

92. **FEITELIJKE VERSCHILLEN TUSSEN GEWESTEN** - Ten eerste zijn feitelijke verschillen tussen de verschillende deelgebieden relevant. Zoals aangehaald³⁶¹ zijn die verschillen wellicht makkelijker te objectiveren voor grondgebonden bevoegdheden. Voor persoonsgebonden bevoegdheden stelde de Raad van State, weliswaar in de context van de asymmetrische uitoefening van Brusselse gewestbevoegdheden, dat alle inwoners op gelijke wijze beroep moeten kunnen doen op de gedifferentieerde regeling of instantie.³⁶²
93. **ONGELIJKE BEHANDELING GEVOLG VAN EIGEN KEUZE** – Het feit dat de ongelijke behandeling het gevolg is van de eigen keuze van de persoon in kwestie, is een element dat kan meespelen in de verantwoording van de ongelijke behandeling.³⁶³ Desalniettemin worden ook die verschillen getemperd door het evenredigheidsbeginsel.³⁶⁴ De verantwoordingsplicht in het licht van het gelijkheidsbeginsel verdwijnt hier dus niet, maar wordt versoepeld.³⁶⁵
94. **ONMOGELIJKHEID OM UNIFORME REGELING AAN TE NEMEN** – Specifiek voor wat betreft een gedifferentieerde regeling die voortvloeit uit het sluiten van asymmetrische

³⁶⁰ Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 8.

³⁶¹ Zie randnummer 90.

³⁶² Dat is een voorwaarde die het mijns inziens mogelijk maakt organisatorisch administraties te ontdebelen voor wat betreft federale bevoegdheden zolang de gelijke toegang gewaarborgd blijft, maar die het moeilijk maakt om materieelrechtelijke verschillen te creëren tussen personen.. Zie adv.RvS 8 september 2015, nr. 57.944/VR/V, 57.946/VR/V, 16.

³⁶³ Deze verantwoording zal voornamelijk relevant zijn bij asymmetrisch beleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien daar verschillende wetgevers bevoegdheden uitoefenen en een samenwerking tussen één gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest impliceert dat inwoners de keuze hebben tussen verschillende diensten. Zie adv.RvS 17 juni 2012, nr. 51.402/1, 5.

³⁶⁴ Adv.RvS 17 juni 2012, nr. 51.402/1, 5.

³⁶⁵ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, “L’égalité et la non-discrimination” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 378.

samenwerkingsakkoorden, kan ook de politieke onmogelijkheid om een uniforme regeling tussen de verschillende gewesten aan te nemen een element zijn in de verantwoording.³⁶⁶ De federale overheid moet in dat geval wel trachten de verschillen zo klein mogelijk te houden.³⁶⁷

Een laatste, daarmee verband houdend element dat de ongelijke behandeling kan (helpen) verantwoorden, is de gelijke kans die de verschillende gefedereerde entiteiten hebben gehad om samen te werken met de overheid die gedifferentieerd beleid voert.³⁶⁸ Ook het Duitse Grondwettelijk Hof leidt uit het beginsel van de federale loyauteit (“*Bundestreue*”) dat de federale overheid een gelijke kans moet geven aan de verschillende deelstaten om een akkoord te sluiten.³⁶⁹

In dat verband werd recentelijk een wetsvoorstel ingediend dat een procedureel wettelijk kader wil creëren om asymmetrisch federaal beleid te faciliteren.³⁷⁰ Het betreft een procedure die bestaat uit vijf stappen³⁷¹ waarbij alle deelentiteiten om asymmetrisch federaal beleid kunnen verzoeken.³⁷² De Raad van State zag geen fundamentele problemen met deze procedure.³⁷³

95. **SAMENSPEL VAN GRONDWETTELIJKE BEGINSELEN** – De slotsom is dat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden de oorzaak én het gevolg kan zijn van een samenspel tussen het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Beide beginselen hebben zowel een negatieve als een positieve component die elkaar in evenwicht houden. Waar het gelijkheidsbeginsel de federale wetgever verbiedt om gelijke gevallen op onverantwoorde wijze

³⁶⁶ Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR, 6.

³⁶⁷ Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR, 6.

³⁶⁸ Adv.RvS 29 november 2007, nr. 43.794/1, 6.

³⁶⁹ F. WITTECK, “Die Bundestreue” in I. HÄRTEL, *Handbuch Föderalismus*, Heidelberg, Springer, 2012, 511. Zie ook Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55.

³⁷⁰ De indieners van het voorstel willen de voorwaarden en modaliteiten regelen die de federale overheid in acht moet nemen wanneer overheden verzoeken om een asymmetrisch federaal beleid. Zie *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 17.

³⁷¹ Eerst dient de deelentiteit een schriftelijk voorstel in bij de federale overheid waarbij uiteengezet wordt waarom de huidige federale regelgeving onvoldoende tegemoet komt aan de specifieke noden die de betrokken entiteit ervaart in de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden en op welke manier nieuwe regelgeving dat zou kunnen verhelpen. De memorie van toelichting bepaalt expliciet dat asymmetrische samenwerkingsakkoorden zulke differentiatie kunnen faciliteren. Dat voorstel wordt vervolgens overgemaakt aan de Eerste minister, die het Overlegcomité hierover inlicht. De federale overheid tracht hieraan tegemoet te komen met een uniforme regeling als het kan en een gedifferentieerde regeling als het moet, waarbij het expliciet mogelijk is het territoriaal toepassingsgebied van die regeling te beperken tot het betrokken deelgebied. In een vierde stap overlegt de Eerste minister hierover binnen de twee maanden met de Ministerraad en wordt er binnen de drie maanden een gemotiveerd antwoord gegeven tijdens een Overlegcomité. Tot slot brengt de Eerste minister jaarlijks verslag uit in de Kamer over de voorstellen die werden overgemaakt en het gevolg dat daaraan werd gegeven. Zie *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 8, 37, 38.

³⁷² *Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 2451/001, 37.

³⁷³ De Raad stelde expliciet dat een dergelijke procedure kan geregeld worden bij gewone wet, aangezien het geen dwingende impact heeft op de federale besluitvorming en dus geen belangenconflictprocedure vormt. Zie adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR, 4-5.

ongelijk te behandelen, impliceert het evenredigheidsbeginsel dat de federale wetgever wel rekening moet houden met deelstatelijke regelgeving.³⁷⁴ Langs de andere kant verplicht het gelijkheidsbeginsel de federale wetgever in principe om asymmetrisch samen te werken met (een) deeltentiteit(en) als het verschil in omstandigheden of beleid daarom vragen, wat op zijn beurt opnieuw wordt getemperd doordat die asymmetrie er, conform het evenredigheidsbeginsel, niet toe mag leiden dat het evenwicht van de federale constructie in haar geheel wordt verstoord. Een al te stringente invulling van het evenredigheidsbeginsel kan asymmetrisch beleid echter onnodig bemoeilijken.³⁷⁵

96. **JUDICIAL REVIEW** - In het algemeen blijkt uit de zeer beperkte adviespraktijk, met enig voorbehoud vanwege het klein aantal adviezen, dat de Raad van State zich bij de toetsing van de concrete verantwoording eerder terughoudend opstelt en zich enkel uitspreekt over manifeste onverenigbaarheden. Indien de verenigbaarheid van een wet die voorziet in asymmetrisch beleid met het non-discriminatiebeginsel wordt betwist door een belanghebbende particulier, zal het finaal aan het Grondwettelijk Hof toekomen om te toetsen of de verantwoording van de federale overheid volstaat. Het Grondwettelijk Hof zal desgevallend de bestreden bepaling vernietigen of zal, indien mogelijk, een grondwetsconforme interpretatie van de wet hanteren die aan de ongelijke behandeling remedieert door het toepassingsgebied van de wet te vernauwen tot het relevante deelgebied.³⁷⁶ Die grondwetsconforme interpretatie valt mijns inziens toe te juichen, vermits ze de autonomie van de gefedereerde entiteiten respecteert om eigen regels aan te nemen en in één beweging ook de ongelijke behandeling verzacht.

Voor wat betreft het samenspel met het evenredigheidsbeginsel moet worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof in principe de evenredigheidstoets terughoudend toepast.³⁷⁷ Bij de beoordeling ervan houdt het Grondwettelijk Hof rekening met het feit of andere overheden betrokken werden bij de invoering van de regeling in kwestie.³⁷⁸ Ook indien de gedifferentieerde behandeling met betrekking tot de verschillende gewesten voortvloeit uit de bijzondere wet, stelt het Grondwettelijk Hof zich bijzonder terughoudend op.³⁷⁹

³⁷⁴ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 172.

³⁷⁵ Zie randnummer 86.

³⁷⁶ GwH 26 januari 2005, nr. 19/2005, 11.

³⁷⁷ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 171.

³⁷⁸ GwH 2 februari 1995, nr. 4/95; GwH 14 juli 1997, nr. 42/97; GwH 17 december 2003, nr. 166/2003.

³⁷⁹ Zie L. LAVRYSEN, J. THEUNIS, "De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing" in T. MOONEN, P. CANNOOT, J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Gent, Intersentia, 2021, 158.

AFDELING II. DE RELATIE MET ARTIKEL 39 GW

97. **VERKAPTE REGIONALISERING?** - Een tweede probleem betreft de verenigbaarheid van federaal asymmetrisch beleid met artikel 39 GW.³⁸⁰ Uit artikel 39 GW volgt namelijk dat bevoegdheden enkel aan de gewesten kunnen worden overgedragen met een bijzondere wet.³⁸¹ Indien over een federale bevoegdheid asymmetrisch volgens taalgroep wordt beslist, rijst de vraag of dit geen ‘feitelijke’ regionalisering betreft waarbij de bijzondere meerderheidsvereiste uit artikel 39 GW wordt miskend.³⁸²

Een eerste aanknopingspunt is het advies van de Raad van State over de voorlopige gewestvorming, waarin de Raad twee strekkingen herkende in artikel 39 GW.³⁸³ Wellicht heeft dat advies echter zijn relevantie verloren. Mijns inziens moet dit advies worden gelezen in de specifieke context van de voorlopige gewestvorming, waar de Raad van State wilde vermijden dat de wetgever door middel van de voorlopige gewestvorming de bijzondere meerderheidsvereiste uit artikel 39 GW permanent zou omzeilen. De gewesten bestonden grondwettelijk nog maar net, maar moesten nog invulling krijgen door de bijzondere wetgever.³⁸⁴ Anno 2022 is die vrees echter door de realiteit ingehaald, aangezien de gewesten nu wel definitief vorm hebben gekregen. De draagwijdte van dit advies lijkt dus beperkt.

98. **ASYMMETRISCHE BESLISSINGSBEVOEGDHEID** – Een eerste rode lijn in de adviespraktijk van de Raad van State lijkt het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan gewestelijke ministeriële comités te zijn. De Raad van State wees meermaals op het feit dat hiermee artikel 39 GW zou worden geschonden.³⁸⁵ Mijns inziens kan daaraan eenvoudig worden geredigeerd door formeel de beslissing aan de Ministerraad te laten en de functie van de gewestelijke ministeriële comités

³⁸⁰ De vraag rijst in welke mate bovenstaande uiteenzetting over de verenigbaarheid van asymmetrische besluitvorming *mutatis mutandis* ook geldt voor gemeenschapsbevoegdheden. Artikel 128, §1 GW draagt de bijzondere wetgever op om de persoonsgebonden aangelegenheden te bepalen waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn. Indien de federale overheid haar persoonsgebonden bevoegdheden asymmetrisch zou willen uitoefenen, geldt voor de verenigbaarheid met artikel 128 GW mijns inziens in beginsel hetzelfde als voor artikel 39 GW. Zoals beschreven in randnummers 90 en 92 lijkt de verantwoording van een ongelijke behandeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel wel moeilijker.

³⁸¹ V. DE SCHEPPER, “Artikel 39 GW”, in B. DALLE, D. KEYAERTS, W. PAS, J. THEUNIS, W. VERRIJDT, *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 34. Zie ook GwH 9 november 1995, nr. 73/95; GwH 6 juni 1995, nr. 45/95.

³⁸² Dit geldt *a fortiori* als federale wetten een regionaal toepassingsgebied zouden hebben.

³⁸³ Zie randnummer 26.

³⁸⁴ De opmerking van de Raad van State dat de bij wet opgerichte gewestelijke organen geen algemeen stelsel van regionale wetgeving mochten impliceren, moet mijns inziens dan ook gelezen worden als waarschuwing dat de gewestvorming uiteindelijk wel bij bijzondere wet vorm moest krijgen.

³⁸⁵ Adv.RvS 4 november 1983, nr. 15.797 (VR), 3; adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444-1, 12; adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1, 9-11.

louter adviserend te houden.³⁸⁶ In dat geval blijven louter federale organen beslissen over federale normen voor wat betreft een federale bevoegdheid. Er is dan, mijns inziens, geen sprake van een verkapte regionalisering, aangezien het vrij staat aan de federale uitvoerende macht om haar manier van besluitvorming onderling te bepalen. Zowel PIOT³⁸⁷ als UYTTENDAELE³⁸⁸ maken die redenering. MOONEN, RIEMSLAGH en VAN DROOGHENBROECK oordelen echter dat het oprichten van institutionele structuren bij gewone meerderheid om asymmetrisch beleid te faciliteren, veelal in strijd zal zijn met artikel 39 GW.³⁸⁹

99. **GEWESTELIJK CRITERIUM VOOR FEDERALE FINANCIERING** – Daarnaast lijkt ook het hanteren van een gewestelijk criterium als enige criterium voor een federaal asymmetrisch financieringsmechanisme problematisch. In de context van de feitelijke splitsing van de nationale sectoren werden federale verbintenissen gefinancierd met middelen die gewestelijk konden worden geïdentificeerd en vervolgens asymmetrisch gebruikt.³⁹⁰ De Raad van State achtte zo'n asymmetrische financiering niet verenigbaar met artikel 39 GW.³⁹¹ De Raad sluit hiermee niet uit dat asymmetrisch beleid op asymmetrische wijze kan worden gefinancierd³⁹², maar geeft wel aan dat zo'n asymmetrische financiering moet worden verantwoord met objectieve criteria. Een loutere verwijzing naar de verschillende gewesten volstaat niet.
100. **JUDICIAL REVIEW** – Tot slot rijst de vraag op welke manier deze grondwettelijke moeilijkheden het voorwerp kunnen uitmaken van juridische controle. Vermits het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan ministeriële comités bij KB gebeurt³⁹³, ligt het beginsel in de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om de verenigbaarheid met de Grondwet van deze normen te toetsen. Asymmetrische financiering wordt daarentegen

³⁸⁶ Als de verschillende taalgemeenschappen vervolgens afspreken elkaars adviezen te volgen, wordt het probleem eerder politiek van aard. Vaak is een feitelijke regionalisering in de schoot van de federale regering precies ingegeven vanuit de wil om apart te kunnen beslissen omdat men samen niet tot een akkoord kan komen (cfr. *joint decision trap*). Zeker in gevoelige morele kwesties kan het politiek moeilijk zijn voor de verschillende taalgemeenschappen om de aanbevelingen van een ander ministerieel comité te valideren, zoals in het geval van de uitvoervergunningen voor wapens.

³⁸⁷ F. PIOT, *De gewestvorming in het Belgisch Staatsbestel*, Brussel, CEPESS, 1975, 85.

³⁸⁸ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

³⁸⁹ T. MOONEN, J. RIEMSLAGH, S. VAN DROOGHENBROECK, "L'égalité et la non-discrimination" in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 372.

³⁹⁰ Zie randnummer 43.

³⁹¹ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 3.

³⁹² Denk daarbij bijvoorbeeld aan een gesplitst budget binnen een bepaald bevoegdheidsdomein, waarvan een deel wordt gebruikt voor federaal asymmetrisch beleid dat betrekking heeft op het Vlaamse Gewest, een ander deel voor federaal asymmetrisch beleid dat betrekking heeft op het Waalse Gewest en een derde deel voor asymmetrisch beleid dat betrekking heeft op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

³⁹³ Het aantal, de bevoegdheidskring en de benaming van ministeriële comités moet namelijk door de uitvoerende macht geregeld worden, gelet op artikel 37 GW. Zie daarover randnummer 34.

doorgaans bij wet geregeld. Aangezien bepalingen die voorschrijven dat een aangelegenheid bij bijzondere meerderheid moet worden geregeld, zelf een bevoegdheidsverdelend karakter hebben³⁹⁴, kan het Grondwettelijk Hof toetsen aan artikel 39 GW en de wet desgevallend vernietigen.³⁹⁵

101. **CONCLUSIE** - Met het voorbehoud dat er bijzonder weinig rechtspraak en rechtsleer rond deze problematiek is geformuleerd, geldt als voorlopige conclusie dat de vraag naar de verenigbaarheid van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden met artikel 39 GW zich enkel stelt op het niveau van de besluitvorming. Daarbij trekt de Raad van State twee rode lijnen. In de eerste plaats is het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan gewestelijke ministeriële comités onverenigbaar met artikel 39 GW. Daarnaast is artikel 39 GW ook relevant voor de financiering van asymmetrisch beleid, aangezien de Raad van State daar aangeeft dat ook de financiering moet worden verantwoord met objectieve elementen en dat een loutere verwijzing naar de gewesten niet volstaat.³⁹⁶

AFDELING III. DE RELATIE MET HET GRONDWETTELIJKE BEGINSEL DAT DE REGERING IN CONSENSUS BESLIST

102. **PROBLEEMSTELLING** - Naast de verenigbaarheid met artikel 10, 11 en 39 GW rijst de vraag hoe de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheid, en met name asymmetrische besluitvorming, zich verhoudt tot het grondwettelijke beginsel dat de Ministerraad in consensus beslist. In het verleden werden namelijk verschillende gewestelijke ministeriële comités opgericht om communautair gevoelige dossiers te deblokken. Die ministeriële comités overlegden of beslisten zelfs (*de facto* of *de iure*) over het beleid dat betrekking had op het gewest waartoe zij behoorden. Dat staat op gespannen voet met het beginsel dat de Ministerraad in consensus beslist.³⁹⁷
103. **BEGRIJSBEPALING** - De consensusregel betekent dat elke minister akkoord moet gaan met de beslissing in de Ministerraad en daarvoor verantwoordelijkheid draagt.³⁹⁸ Over beslissingen wordt dus niet gestemd.³⁹⁹ Als een minister niet akkoord gaat, moet die zich ofwel neerleggen bij

³⁹⁴ GwH 23 mei 1990, nr. 18/90. Zie S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 453.

³⁹⁵ Artikel 1 Bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, BS 7 januari 1989.

³⁹⁶ *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 2-3.

³⁹⁷ Deze grondwettelijke moeilijkheid werd in het verleden opgeworpen in het kader van het toekennen van de uitvoervergunningen. Zie vanaf randnummer 53.

³⁹⁸ J. VANDELANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, Brugge, 2015, 899.

³⁹⁹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 148.

het standpunt van de andere ministers, ofwel ontslag nemen.⁴⁰⁰ Er geldt dus een principe van regeringssolidariteit.⁴⁰¹ De consensusregel is een Belgische grondwettelijke gewoonte.⁴⁰²

Door de consensusregel kan elke coalitiepartner van elke beslissing een regeringskwestie maken waar de regering over kan vallen.⁴⁰³ Bovendien merken BEHRENDT en VELAERS op dat de consensusregel ook een beschermingsmechanisme vormt voor de Franstaligen, aangezien elke minister kan dreigen met ontslag als de belangen van zijn taalgemeenschap in het gedrang komen.⁴⁰⁴ De twee taalgroepen moeten niet noodzakelijk instemmen met de beslissing, maar moeten zich wel neerleggen bij de beslissing.⁴⁰⁵ De *ratio legis* van de consensusregel is dus tweeledig: enerzijds de bescherming van elke coalitiepartner die van een bepaald dossier een breekpunt kan maken en anderzijds de bescherming van de minderheidstaalgroep die, in combinatie met de pariteit uit artikel 99, tweede lid GW, nooit door de andere taalgroep kan worden gedomineerd. Het is in het licht van die tweeledige bescherming dat mogelijke onverenigbaarheden met de consensusregel moeten worden beoordeeld.

104. **ADVIESFUNCTIE** - Bij asymmetrische besluitvorming⁴⁰⁶ adviseren of beslissen ministers van dezelfde taalgroep over aangelegenheden die enkel de desbetreffende taalgroep of het daaraan corresponderende deelgebied aangaan. Mijns inziens vormt een adviesfunctie van zo'n orgaan in beginsel geen probleem in het licht van de bescherming van elke coalitiepartner en de minderheidstaalgroep. Het is namelijk nog altijd mogelijk voor elke coalitiepartner om van elk dossier een regeringskwestie te maken. De Ministerraad behoudt zijn prerogatief om te beslissen, aangezien de adviezen van de ministeriële comités hem niet binden. De Franstaligen kunnen een kwestie die tot gevolg zou hebben dat ze in hun belangen geraakt zouden worden als het advies van de Nederlandstalige ministers zou worden gevolgd, op de agenda van de Ministerraad zetten en daar mee over beslissen, en *vice versa*.

⁴⁰⁰ Daarbij geldt dus de Franse uitdrukking: “*Se soumettre ou se démettre*”. Zie C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 328.

⁴⁰¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 148.

⁴⁰² Voor de gefedereerde entiteiten is de consensusregel wél wettelijk verankerd, namelijk in artikel 69 BWHI. Zie C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 328; Zie ook A.ALEN, K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 340.

⁴⁰³ C. BEHRENDT noemt dat het ‘kernwapen’ van elke coalitiepartner. Zie C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 327.

⁴⁰⁴ Zie C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 328; J. VELAERS, “De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet): een vereiste met een louter taalkundige, een communautaire of ook een ‘taalgroep-parlementaire’ betekenis?”, *TBP* 2015, 13.

⁴⁰⁵ W. PAS, “Confederale elementen in de Belgische federatie”, *TBP* 2009, 74.

⁴⁰⁶ Bijvoorbeeld in de vorm van de oprichting van ministeriële comités in de schoot van de federale regering.

105. **BESLISSINGSBEVOEGDHEID** - Indien de asymmetrische besluitvorming plaatsvindt met ministers van één taalgroep die niet adviseren maar beslissen over federale aangelegenheden, komt de verenigbaarheid met het grondwettelijk consensusbeginsel mogelijk wel in het gedrang. Als niet de Ministerraad, maar het ministeriële comité in kwestie beslist, is het niet mogelijk voor elke coalitiepartner om van elke aangelegenheid een regeringszaak te maken. De consensusregel lijkt dus geschonden, al heeft de Ministerraad wel zelf beslist om op deze manier te beslissen. De vraag rijst dan of de Ministerraad in consensus kan beslissen om over bepaalde federale aangelegenheden niet meer in consensus te beslissen. Met name UYTTENDAELE is van oordeel dat het afspreken van zo'n beslissingsmethode een maatregel van inwendige orde uitmaakt en daarom geen grondwettelijk probleem vormt.⁴⁰⁷ Hij argumenteert dat de regering die beslissingsmethode zelf overeenkomt en dat beslissingen, die op basis van de beslissingsmethode vervolgens tot stand komen, daarom gedekt zijn door de hele regering, mét alle politieke en juridische gevolgen ervan.⁴⁰⁸ De bescherming voor respectievelijk elke coalitiepartner en de minderheidstaalgroep zit dan in het feit dat er ingestemd is met de beslissingsmethode.

Mijns inziens is die bescherming onvoldoende. Ten eerste gelden de afspraken die bij het afsluiten van een regeerakkoord worden gemaakt omtrent de beslissingsmethode van de regering redelijkerwijze enkel voor de inhoudelijke afspraken die gemaakt worden in dat regeerakkoord. De afspraak met betrekking tot de beslissingsmethode kan zich immers niet verder uitstrekken dan hetgeen men op dat moment afspreekt of voorzienbaar is. In de loop van de legislatuur duiken echter vaak nieuwe problemen of dossiers op, waarrond er bij het begin van de regeerperiode geen afspraken zijn gemaakt en waarvoor er mijns inziens geen instemming is verleend door elke coalitiepartner om daarrond asymmetrisch te beslissen. Ten tweede biedt de instemming met de beslissingsbevoegdheid onvoldoende bescherming tegen beslissingen van een taalgroep die door enorme 'spillover' effecten het andere deelgebied mogelijks kunnen schaden. Het feit dat de Franstaligen hebben ingestemd met de beslissingsbevoegdheid van een ministerieel comité met enkel Nederlandstaligen met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid, mag volgens mij in het licht van de *ratio legis* geen *carte blanche* zijn om federaal beslissingen te nemen die de belangen van de andere taalgroep manifest schaden zonder dat die taalgroep zich daartegen kan verzetten. Om die redenen is het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan ministeriële comités samengesteld door enkel leden van één taalgroep mijns inziens niet verenigbaar met het grondwettelijke beginsel dat de regering in consensus beslist.

⁴⁰⁷ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

⁴⁰⁸ M. UYTTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 257.

106. **REMEDIERING** - Deze onverenigbaarheid kan, mijns inziens, op twee manieren verholpen worden. Minstens moet de Ministerraad over de mogelijkheid beschikken om beslissingen van de ministeriële comités te evoceren indien een coalitiepartner of de andere taalgroep dat wenst. Op die manier kan elke coalitiepartner en elke taalgroep alsnog een overleg binnen de Ministerraad uitlokken en worden hun respectievelijke belangen voldoende beschermd in het licht van de consensusregel. Daarnaast kan de Ministerraad overwegen om de ministeriële comités formeel enkel adviesbevoegdheid toe te kennen, maar in de feiten dat advies enkel te bevestigen. Vermits de kwestie dan in de Ministerraad wordt geagendeerd, kan elke coalitiepartner en taalgroep altijd eventuele bezwaren uiten en speelt de bescherming ten volle. In die gevallen lijkt de consensusregel niet geschonden.
107. **JUDICIAL REVIEW** - Tot slot rijst ook de vraag naar de mogelijke gevolgen wanneer de asymmetrische besluitvorming de consensusregel niet zou respecteren. Aangezien de onverenigbaarheid zich situeert tijdens de totstandkoming van de norm in plaats van in de norm zelf, is de rechterlijke toetsing ervan niet evident. Een eerste hypothese betreft de situatie waarin de beraadslaging in de Ministerraad wettelijk is voorgeschreven.⁴⁰⁹ Als de Ministerraad in dat geval niet heeft beraadslaagd, is de genomen beslissing in principe onwettig.⁴¹⁰ De vaststelling in de aanhef van de betrokken norm is voldoende om te bewijzen dat een dergelijk overleg in de Ministerraad heeft plaatsgevonden.⁴¹¹ De ondertekening door alle ministers is niet vereist.⁴¹² Indien daarentegen de beraadslaging in de Ministerraad niet is voorgeschreven, oordeelde het Hof van Cassatie reeds dat de afwezigheid van zo'n beraadslaging de rechtsgeldigheid van de handeling niet aantast.⁴¹³ Er bestaat volgens het Hof geen algemeen rechtsbeginsel dat de geldigheid van regeringshandelingen aan een voorafgaand overleg in de Ministerraad onderwerpt.⁴¹⁴ Er is dus geen juridische sanctie voorzien. Het enige gevolg is politiek van aard, namelijk dat de beslissing tot de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken minister behoort.⁴¹⁵

⁴⁰⁹ Grondwettelijk wordt dit bijvoorbeeld vereist in het kader van de alarmbelprocedure (artikel 54 GW). Ook wettelijke of reglementaire bepalingen leggen soms een voorafgaand overleg in de Ministerraad op, bijvoorbeeld artikel 9ter §1 Vreemdelingenwet.

⁴¹⁰ De advocaat-generaal van het Hof van Cassatie maakte in 1987 een uitzondering als de beraadslaging slechts bij reglementair KB was voorgeschreven en de tussenkomenst van de Ministerraad werd vervangen door die van het ministeriële comité voor economische en sociale coördinatie. Dat ministerieel comité is echter later afgeschaft. Zie Cass. 10 april 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1052-1053.

⁴¹¹ Cass. 8 december 1947, *Arr. Cass.* 1947, 401.

⁴¹² Cass. 28 juni 1943, *Arr. Cass.* 1943, 150.

⁴¹³ Zie Cass. 10 april 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1043.

⁴¹⁴ Cass. 10 april 1987, *Arr. Cass.* 1986-87, 1081.

⁴¹⁵ Zie in dat verband R. URBAIN, *La fonction et les services du premier ministre en Belgique*, Brussel, Editions de la Librairie encyclopédique, 1958, 90-91.

108. **CONCLUSIE** - Bij wijze van conclusie kan worden gesteld dat het toekennen van een adviesbevoegdheid aan een gewestelijk ministerieel comité in beginsel verenigbaar is met de consensusregel. Dat is anders bij het toekennen van beslissingsbevoegdheid, waar bij gebrek aan evocatierecht van de Ministerraad de consensusregel mijns inziens wel degelijk in het gedrang komt. Een afwezigheid van voorafgaand overleg in de Ministerraad brengt echter niet de onwettigheid van de norm in kwestie met zich mee, tenzij dat overleg was voorgeschreven door een (grond)wettelijke of reglementaire bepaling.

AFDELING IV. DE RELATIE MET HARDE FEDERALE BEVOEGDHEIDSKERNEN

109. **PROBLEEMSTELLING** – Bij wijze van *excursus* rijst tot slot de vraag naar asymmetrisch beleid met betrekking tot zogenaamde harde federale bevoegdheidskernen. Dat zijn enerzijds de door de Grondwet aan een federale wet voorbehouden aangelegenheden en anderzijds de bevoegdheden die de bijzondere wet of de Grondwet expliciet heeft voorbehouden aan de federale overheid.⁴¹⁶ Voor die harde bevoegdheidskernen is de keuze van de grondwetgever of bijzondere wetgever om de bevoegdheid federaal te houden soms ingegeven vanuit de noodzaak om een uniforme regel aan te nemen.⁴¹⁷ De vraag rijst of in zo'n aangelegenheden een asymmetrisch beleid niet het bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid schendt.
110. **EUROPESE PLICHT TOT UNIFORMITEIT** – Indien de grondwetgever of de bijzondere wetgever een bevoegdheid expliciet hebben voorbehouden aan de federale overheid omdat een uniforme regeling noodzakelijk is in het licht van het Europees recht, lijkt dat asymmetrisch beleid te bemoeilijken. Toch erkende het Grondwettelijk Hof reeds in de context van de leer van de impliciete bevoegdheden dat ook regelingen die voorbehouden zijn aan de federale overheid met oog op het waarborgen van de economische en monetaire unie⁴¹⁸, zich kunnen lenen tot een gedifferentieerde regeling.⁴¹⁹ Niets lijkt eraan in de weg te staan dat dit ook zou gelden voor een federale gedifferentieerde regeling. Een asymmetrische regeling zal echter wel uitvoerig moeten worden verantwoord, vermits het Hof sneller tot een onverenigbaarheid zal besluiten.⁴²⁰

⁴¹⁶ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 86-91.

⁴¹⁷ Zo is de federale overheid volgens artikel 6, §4, 1° BWHI bevoegd tot het vaststellen van de productnormen omdat een uniforme regeling noodzakelijk is binnen het Europese interne markt in het licht van het vrij verkeer van goederen. Zie toelichting bij het voorstel van Bijz. Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Kamer BZ 1991-1992*, n. 600/1, 3.

⁴¹⁸ Zie in dat verband Zie K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 646-647.

⁴¹⁹ Zie bijvoorbeeld inzake overheidsopdrachten GwH 23 april 1992, nr. 32/92, 15. Zie Y. MOSSOUX, “Les compétences implicites” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 233-234.

⁴²⁰ Y. MOSSOUX, “Les compétences implicites” in M. EL BERHOUMI en S. VAN DROOGHENBROECK, *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 233-234.

Asymmetrisch beleid is mijns inziens dus niet uitgesloten, maar de federale normgever torst wel een zwaardere bewijslast om de gedifferentieerde behandeling te verantwoorden.⁴²¹

111. **BELEIDSKEUZE IN BIJZONDERE WET OF GRONDWET** - Daarnaast vloeit de noodzaak van een uniforme regel soms niet voort uit het Europees recht, maar gaat het louter om een beleidskeuze van de grondwetgever of de bijzondere wetgever.⁴²² Het opnemen van een dergelijke beleidsdoelstelling in de (memorie van toelichting van) de bijzondere wet of de Grondwet lijkt geen goede zaak.⁴²³ De bevoegde wetgever, in dit geval de federale, dient mijns inziens in principe autonoom te zijn in de uitoefening van die bevoegdheid.⁴²⁴ Het strekt daarom tot aanbeveling dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever voorzichtig omspringen met het formuleren van een plicht tot uniform beleid bij een bevoegdheidsverdelende bepaling.

De aanwezigheid van zo'n geëxpliciteerde intentie tot uniformiteit is echter relatief zeldzaam. Voor de meeste harde federale bevoegdheidskernen geldt dat zij in beginsel wel degelijk asymmetrisch kunnen worden uitgeoefend. Het uitgangspunt blijft dan ook dat de federale normsteller haar bevoegdheid asymmetrisch kan uitoefenen, tenzij diegene die de norm betwist kan aantonen dat de grondwetgever of de bijzondere wetgever een uniform beleid oplegt. In dat geval is het aan de normsteller om het verzwaarde bewijs te leveren dat een asymmetrische regeling wel degelijk verantwoord is.

AFDELING V. CONCLUDERENDE BESCHOUWINGEN

112. **KRACHTLIJNEN GRONDWETTELIJKE MOGELIJKHEDEN ASYMMETRIE** - Ter afsluiting van dit hoofdstuk trekt deze masterscriptie kort nog enkele conclusies uit voorgaande grondwettelijke bespreking. Aangezien er tot dusver geen inhoudelijke bespreking van de grondwettelijke mogelijkheden en grenzen van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheid

⁴²¹ Bij bevoegdheden die de interne markt raken, is de beleidsruimte van de normgever is onder invloed van het Europees recht in elk geval zeer beperkt. Zie L. LAVRYSEN, "Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatsvorming 1988-1989" in L. LAVRYSEN, E. ORBAN DE XIVRY, M. HERBIET, *De bevoegdheden inzake milieubeheer – Les compétences en matière de gestion de l'environnement*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 56.

⁴²² Zie bijvoorbeeld de bevoegdheid van de federale overheid uit art. 6, §1, VII, eerste lid, a BWHI voor de tarieven van de distributienetwerken inzake elektriciteit die een transmissiefunctie hebben en die uitgbaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet. De bijzondere wetgever wilde één uniforme tarifiering voorzien voor het geheel van netwerken die een transmissiefunctie hebben en die uitgbaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet. Zie *Parl. St.* Senaat 2012-2013, nr. 2232/1, 101. Zie ook K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 646-647.

⁴²³ W. PAS in zijn uiteenzetting in Parlementaire commissie belast met de evaluatie van de Staatsvormingen sinds 1970 op 28 januari 2022. Online beschikbaar via de website van de Senaat.

⁴²⁴ Zie in die zin J. VANPRAET, "Bevoegdheidskwalificatie op basis van de Grondwet en bijzondere wetten: tendensen en aanbevelingen" in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 182-183.

plaatsvond, bevindt deze techniek zich tot dusver in juridisch niemandsland. In wat volgt tracht deze masterscriptie enkele lijnen in het zand te trekken.

113. **GESCHIKT VOOR GRONDGEBONDEN BEVOEGDHEDEN** - Eerst en vooral lijkt de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden voornamelijk geschikt voor wat betreft grondgebonden bevoegdheden. Een ongelijke behandeling in zo'n grondgebonden bevoegdheid is *prima facie* makkelijker te rechtvaardigen in het licht van het gelijkheidsbeginsel dan een ongelijke behandeling in persoonsgebonden aangelegenheden. Zoals aangehaald⁴²⁵ zijn feitelijke verschillen tussen de gewesten⁴²⁶ makkelijker objectiveerbaar en kwantificeerbaar dan relevante verschillen tussen personen uit verschillende taalgemeenschappen. Een asymmetrische uitoefening van bevoegdheid in persoonsgebonden aangelegenheden lijkt bij gebrek aan subnationaliteiten⁴²⁷ moeilijker te verantwoorden. Ook VANDE LANOTTE stelt dat grondgebonden bevoegdheden zich beter lenen tot asymmetrisch beleid.⁴²⁸ Een asymmetrische uitoefening van bijvoorbeeld de rechterlijke organisatie waarbij er in Vlaanderen een algemene eerstelijnsrechtbank zou worden opgericht zonder dat dit ook in Wallonië of Brussel gebeurt, is mijns inziens dan ook denkbaar mits afdoende verantwoording.⁴²⁹ Ook de asymmetrische uitoefening van bepaalde veiligheidsaspecten, zoals de organisatie van politie, brandweer en civiele veiligheid, zijn mijns inziens haalbaar in het licht van het gelijkheidsbeginsel.⁴³⁰ Verder onderzoek is hier echter aangewezen.
114. **SAMENSPEL BEGINSELEN** - Ten tweede blijkt uit voorgaande bespreking dat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden vorm krijgt door het samenspel van het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. De negatieve verplichting die voor de federale overheid volgt uit het gelijkheidsbeginsel om gelijke gevallen in beginsel niet ongelijk te behandelen, wordt in balans gehouden door de positieve verplichting die volgt uit het evenredigheidsbeginsel om rekening te houden met deelstatelijke regelgeving. Maar ook het omgekeerde geldt. De positieve verplichting die volgt uit het gelijkheidsbeginsel om ongelijke

⁴²⁵ Zie randnummer 90-92.

⁴²⁶ Bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid, de verstedelijkingsgraad, de verhardingsgraad, het aantal kilometers meter spoor per regio, enzovoort.

⁴²⁷ H. DUMONT en S. VAN DROOGHENBROECK, "L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles", *APT* 2011, 205.

⁴²⁸ M. VERBERGT, 'Staatshervorming: konden N-VA en PS vette vis of slechts borrelnootjes serveren?', *De Standaard*, 14 augustus 2020.

⁴²⁹ Dit voorstel werd in 2011 gedaan door toenmalig bemiddelaar VANDE LANOTTE in aanloop naar de Zesde Staatshervorming, maar haalde het uiteindelijk niet. Zie B. DALLE, "Overzicht van de communautaire onderhandelingen sinds 2007. Straatje zonder eind of de weg naar verandering?" in *TBP* 2011, afl. 8-9, 476.

⁴³⁰ Bepaalde veiligheidsaspecten behoren echter wel tot harde federale bevoegdheidskernen. In dat geval rijst de problematiek die beschreven staat in randnummer 109 e.v.

gevallen in beginsel ongelijk en dus asymmetrisch te behandelen, wordt getemperd door de negatieve verplichting uit het evenredigheidsbeginsel om de balans van de federale constructie niet disproportioneel te verstoren.

Zeker de positieve verplichting om in beginsel ongelijke gevallen asymmetrisch te behandelen dient te worden onderstreept. Hoewel in verschillende federale bevoegdheidsdomeinen de situatie tussen de verschillende deelgebieden in meerdere of mindere mate verschilt, is asymmetrisch beleid op dit moment veeleer uitzonderlijk. Dat is niet problematisch in het licht van het gelijkheidsbeginsel indien dergelijke gelijke behandeling verantwoord wordt door middel van objectieve criteria die verband houden met het doel en het voorwerp van de wet in kwestie. In de praktijk verantwoordt de federale overheid een uniform beleid echter slechts zeer zelden. Ook in de rechtspraak en in de rechtsleer is er weinig aandacht voor de relatie tussen een uniforme federale wet en het gelijkheidsbeginsel in geval van significante verschillen tussen de verschillende deelgebieden. Mijns inziens is verder onderzoek hier aangewezen.

115. **ASYMMETRISCHE FINANCIERING** - In de derde plaats rijst de vraag naar de financiering van een asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheid, *a fortiori* in het geval van asymmetrische besluitvorming. Daarbij staat het buiten kijf dat de evenwichten die vastgelegd zijn in de bijzondere financieringswet⁴³¹ moeten worden gerespecteerd, vermits de grondwetgever expliciet beoogde dat het financieringsstelsel bij bijzondere meerderheid zou worden geregeld.⁴³² Een gewone wet in het kader van een asymmetrisch beleid kan daar dus niet van afwijken. Ook het beginsel van het financieel federalisme, waarbij elke overheid haar financiële middelen slechts mag besteden aan aangelegenheden waarvoor zij bevoegd is, stelt een grens aan de bestedingsautonomie van de federale overheid.⁴³³

Een derde grens is het feit dat uit artikel 39 GW volgt dat de federale wetgever geen louter gewestelijk criterium mag hanteren om asymmetrisch beleid te financieren.⁴³⁴ De asymmetrische financiering moet met objectieve criteria worden verantwoord. Tot slot moet de federale overheid steeds het evenredigheidsbeginsel in acht nemen wanneer ze haar middelen zou splitsen in twee ‘enveloppes’ voor asymmetrisch beleid. Het voorbeeld van de ouderenzorg bewijst echter dat een asymmetrische financiering wel degelijk mogelijk is.⁴³⁵ Verder onderzoek is hier aangewezen.

⁴³¹ Bijzondere Wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

⁴³² J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 3*, Brugge, die Keure, 2019, 528.

⁴³³ J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 3*, Brugge, die Keure, 2019, 531, 540 en 541.

⁴³⁴ Zie randnummer 99 en *Parl.St.* Kamer 1983-1984, nr. 834-10, 3.

⁴³⁵ Zie daarbij Protocol nr. 3 gesloten tussen de federale Regering en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid, *BS* 28 april 2006. Zie *supra* randnummer 69.

116. **EVOCATIERECHT** – Ten vierde moet in de context van asymmetrische besluitvorming het belang worden onderstreept van het evocatierecht van de Ministerraad. Mijns inziens vormt dat een relatief eenvoudige remediëring van de onverenigbaarheid met de consensusregel bij het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan ministeriële comités per taalgroep. In de mate dat de niet-uitoefening van zo'n evocatierecht een impliciete instemming met de beslissing van een ministerieel comité betekent, wordt er bovendien mogelijk ten dele tegemoetgekomen aan de bezwaren geformuleerd in het licht van artikel 39 GW. Ook hier is echter verder onderzoek op zijn plaats.
117. **QUID BRUSSEL?** – Tot slot rijst de vraag naar de rol van Brussel in de asymmetrische uitoefening van bevoegdheden. Voor wat betreft federale asymmetrie lijkt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in principe hetzelfde op te gaan als voor de andere gewesten met dezelfde grondwettelijke moeilijkheden en mogelijkheden. In geval van asymmetrische besluitvorming is de samenstelling van het federaal ministerieel comité voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel minder evident dan voor de andere gewesten, gegeven de bescherming van de Nederlandstalige minderheid. In het verleden werd daar echter steeds een compromis over gevonden.⁴³⁶ Een andere zaak betreft de asymmetrische uitoefening van bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf en eventuele asymmetrische samenwerking met de verschillende gemeenschappen die bevoegdheden in Brussel uitoefenen. Daarbij geldt de extra voorwaarde dat het Gewest steeds zijn grondwettelijk verankerde tweetaligheid moet respecteren en bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dus niet uitsluitend beroep mag doen op de instellingen van één enkele gemeenschap.⁴³⁷ Brusselse asymmetrische beleidsafstemming waarbij er slechts wordt samengewerkt met één gemeenschap zal mijns inziens daardoor in de praktijk moeilijker blijken.

⁴³⁶ Zie randnummer 20 en 21.

⁴³⁷ Zie *supra* randnummer 75. Zie ook adv.RvS 29 januari 2021, nr. 68.605/1, 5-6.

HOOFDSTUK IV. EVALUATIE VAN DE TECHNIEK

118. **VOORDELEN EN NADELEN** - Na een verkenning van de grondwettelijke moeilijkheden van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden, dringt zich de vraag op hoe deze techniek finaal moet worden geëvalueerd. In wat volgt bespreekt deze masterscriptie vijf voordelen en vier nadelen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het gewicht dat aan deze voor- en nadelen wordt gegeven, een politiek gegeven is en dus buiten het bestek van deze masterscriptie valt.

AFDELING I. VOORDELEN EN STERKTES

119. **MIDDEL TOT MAATWERK** - De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden biedt eerst en vooral de mogelijkheid om in te spelen op verschillen tussen de deelentiteiten in een federale staat. Die verschillen kunnen feitelijk zijn van aard, bijvoorbeeld een andere verstedelijkingsgraad en bevolkingsdichtheid⁴³⁸, maar kunnen ook beleidsmatig zijn. In dat laatste geval stemt de federale overheid asymmetrisch haar normen af op het geheel van deelstatelijke regels die in een bepaald domein gelden. Door in te spelen op deelstatelijke verschillen kunnen federale normen bestaande problemen met een grotere accuraatheid aanpakken. Waar één uniforme regel voor heel het grondgebied soms de complexiteit en de onderliggende verschillen tussen de deelgebieden zou kunnen miskennen, biedt de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden een meer genuanceerde oplossing. Het scherpe onderscheid dat, zeker in een constitutioneel bestel met exclusieve bevoegdheden⁴³⁹, geldt tussen een federale bevoegdheid en een deelstatelijke bevoegdheid, wordt door de asymmetrische uitoefening van een federale bevoegdheid enigszins genuanceerd en verzacht. Hoewel een bevoegdheid federaal zit, wordt de bevoegdheid namelijk op een manier uitgeoefend die aangepast is aan de verschillende noden. In het geval van asymmetrische federale besluitvorming worden de relevante federale beslissingen zelfs, *de iure* of *de facto*, genomen door uitsluitend regeringsleden die behoren tot hetzelfde taalgebied.
120. **MIDDEL TOT COHERENTIE ONDANKS VERSNIPPERING** - Een tweede voordeel is dat de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden een manier kan zijn om een coherent beleid te kunnen voeren in nauw verbonden bevoegdheden. Met name door middel van asymmetrische beleidsafstemming kan de federale overheid haar beleid afstemmen op een verschillende deelstatelijke regelinfrastructuur. Op die manier wordt geredieerd aan het voornaamste nadeel van de versnippering en heterogeniteit van bevoegdheden in het Belgisch

⁴³⁸ Zie randnummer 61.

⁴³⁹ Zie onder andere GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000; GwH 11 december 2002, nr. 184/2002; GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003; GwH 11 december 2002, nr. 184/2002; GwH 15 maart 2012, nr. 45/2012; GwH 15 oktober 2015, nr. 141/2015; GwH 14 juli 2016, nr. 110/2016 en GwH 17 december 2020, nr. 165/2020.

federalisme, namelijk de verhoogde moeilijkheid om nog een samenhangend en coherent beleid te kunnen voeren.⁴⁴⁰

121. **DEBLOKKERING VAN COMMUNAUTAIR GEVOELIGE DOSSIERS** – Ten derde zorgt de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden een welgekomen flexibilisering van het Belgische constitutionele bestel.⁴⁴¹ Cruciale dossiers die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn politiek soms erg moeilijk vatbaar voor hervormingen doordat de beleidsvoorkeuren van de politieke vertegenwoordigers van de twee grote taalgemeenschappen erg ver uit elkaar liggen.⁴⁴² De kosten en tijd die daarmee gepaard gaan, belemmeren een efficiënt beleid. Deze zogenaamde *joint decision trap*⁴⁴³ is in België sterker aanwezig dan in andere federale staten.⁴⁴⁴

De traditionele oplossing is dan een overheveling van de bevoegdheid naar de gefedereerde entiteiten, zodat Nederlandstaligen en Franstaligen niet langer samen moeten beslissen.⁴⁴⁵ Het Belgisch federalisme wordt echter gekenmerkt door een verschanste bevoegdheidsverdeling, waarbij verschillende grendels werden ingevoerd om te vermijden dat de Nederlandstaligen hun wil zouden kunnen opleggen aan de (kleinere groep) Franstaligen.⁴⁴⁶ Een gevolg daarvan is dat de bevoegdheidsverdelende regels enkel kunnen worden gewijzigd bij bijzondere meerderheid. In het huidige versnipperde politieke landschap is zo'n bijzondere meerderheid voor een staatshervorming erg moeilijk te bereiken. Communautaire onderhandelingen duren de laatste decennia dan ook erg lang.⁴⁴⁷ Door middel van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden en in het bijzonder asymmetrische besluitvorming kan de *joint decision trap* echter worden vermeden. Nederlandstaligen en Franstaligen kunnen namelijk elk afzonderlijk

⁴⁴⁰ W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN e.a., *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 314 e.v.

⁴⁴¹ Dit blijkt ook uit de praktijk. Zie Hoofdstuk II.

⁴⁴² W. PAS, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009, 83.

⁴⁴³ De *joint decision trap* of "*Politikverflechtungsfalle*" is een term uit de internationale literatuur die beschrijft dat efficiënt beleid in een federale staat soms onmogelijk wordt doordat de vertegenwoordigers van verschillende niveaus een gezamenlijk beleid moeten voeren. Dat brengt onevenredige kosten en tijd met zich mee. Zie daarover F. SCHARPF, "Theorie und Empirie des kooperatieven Föderalismus in der Bundesrepublik" in F. SCHARPF, B. REISSERT en F. SCHNABEL, *Politikverflechtung*, Kronberg, Scriptor-Verlag, 1976, 20; R.L. WATTS, "Basic issues of the federal state: competitive federalism versus co-operative federalism", en S. OETER, "Gesetzgebung und Executive im föderalen Staat" in R. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (ed.), *Competition versus cooperation. A German federalism in need of reform - a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 104-106.

⁴⁴⁴ A. BENZ, "Reflection by Arthur Benz. Federalism and social policy in Belgium" in B. CANTILLON, P. POPELIER en N. MUSSCHE, *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State. The Belgian case*, Cambridge, Intersentia, 2011, 258.

⁴⁴⁵ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 33.

⁴⁴⁶ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 54.

⁴⁴⁷ Ter illustratie: B. DALLE, "Overzicht van de communautaire onderhandelingen sinds 2007. Straatje zonder eind of de weg naar verandering?" in *TBP* 2011, afl. 8-9, 452-485.

beslissingen nemen die louter de eigen gemeenschap of het eigen gewest betreffen, weliswaar binnen de grenzen van hetgeen uiteengezet werd in Hoofdstuk III. De verdienste van zo'n deblokkering door asymmetrie is dat ze kan plaatsvinden binnen het huidige constitutionele bestel, zonder dat er een wijziging van de Grondwet of een bijzondere wet nodig is.

122. **SAMENWERKINGSINSTRUMENT IN CENTRIFUGAAL FEDERALISME** – Daarnaast vormt asymmetrische beleidsafstemming een instrument van samenwerking. Samenwerking tussen de verschillende entiteiten is in het federale België geen evidentie.⁴⁴⁸ Op de as tussen duale en coöperatieve federale staten⁴⁴⁹ helt het Belgisch federalisme over naar het dualisme.⁴⁵⁰ Zijn centrifugale aard speelt daarin een rol; precies omwille van de tegenstellingen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen werden bevoegdheden exclusief overgedragen aan gefedereerde entiteiten.⁴⁵¹ Veel verplichte samenwerkingsakkoorden⁴⁵² zijn dan ook in de praktijk nooit tot stand gekomen.⁴⁵³ Mijns inziens is asymmetrische beleidsafstemming wél een techniek die aansluit bij het centrifugale karakter van het Belgisch federalisme. Asymmetrische beleidsafstemming miskent immers niet de bovengenoemde *ratio* achter de bevoegdheidsoverdrachten naar de deelstaten, maar faciliteert net een gedifferentieerde oplossing door de federale regels in te passen in het geheel aan rechtsregels van verschillende overheden die in een bepaalde domein aanwezig zijn. Asymmetrische beleidsafstemming stoot als instrument van samenwerking echter wel op haar grenzen als de bedoeling van de samenwerking precies het bekomen van uniformiteit is.⁴⁵⁴
123. **DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT** – Een laatste voordeel van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden is de verhoging van het democratische gehalte van het Belgisch

⁴⁴⁸ VANPRAET noemt samenwerking in België een *contradictio in terminis*. Zie J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 33. Zie ook J. VANDE LANOTTE en T. MORTIER, “Kan België 200 in 2030 ook België 2.0 worden? Een essay tussen wetenschap en politiek”, in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 265-266.

⁴⁴⁹ Naar W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006, 55.

⁴⁵⁰ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 17.

⁴⁵¹ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 33.

⁴⁵² VANPRAET schrijft daarover het volgende: “Verplichte samenwerking is in België niet de olie in het federale bestel, maar een bron die permanent zand dreigt te strooien in de raderen van het federale bestel en dus beter vermeden wordt.” Zie J. VANPRAET, “Bevoegdheidskwalificatie op basis van de Grondwet en bijzondere wetten: tendensen en aanbevelingen” in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 183.

⁴⁵³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State lijst in zijn advies bij de bijzondere wet met betrekking tot Zesde Staatsvorming enkele aangelegenheden op waar de verplichting tot sluiten van een samenwerkingsakkoord (nog) niet was voldoen. Zie Adv.RvS 27 augustus 2013, nr. 53.932/AV, 57-59.

⁴⁵⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval als het de bedoeling om samen te werken rond het uittekenen van de vakken van wegen die gewestgrenzen overschrijden.

constitutioneel bestel die de techniek tot gevolg heeft. In de rechtsleer verdedigen onder andere SOTTIAUX⁴⁵⁵ en PAS⁴⁵⁶ de stelling dat het Belgisch federalisme met een democratisch tekort kampt. België kent namelijk geen kieskringen die de gewestgrenzen overschrijden, geen pan-Belgische politieke partijen en geen pan-Belgische media. Politicologen spreken daarom van een afwezigheid van een Belgische publieke ruimte.⁴⁵⁷ Door het gebrek aan een federale kieskring en aan een federale publieke ruimte kunnen Vlaamse kiezers noch juridisch noch politiek Franstalige politici ter verantwoording roepen en *vice versa*. Bij de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden waarbij asymmetrische besluitvorming uitmondt in federale wetten met een regionaal toepassingsgebied, stelt dat democratisch tekort zich niet meer zo scherp. Als regeringsleden van de eigen taalgroep alleen beslissingen nemen die het eigen taalgebied aanbelangen, is het geen democratisch probleem meer dat politici van het andere taalgebied niet electoraal kunnen worden beloond of afgestraft. Die politici beslissen namelijk enkel nog mee over het beleid van het taalgebied waartoe zij behoren.⁴⁵⁸

AFDELING II. NADELEN EN RISICO'S

124. **DUURZAME OPLOSSING?** - In de eerste plaats rijst de vraag naar de duurzaamheid van het gebruik van de techniek. Uit de historische bespreking in het tweede hoofdstuk blijkt dat doorgedreven asymmetrisch beleid in het verleden voornamelijk als tijdelijke oplossing werd gebruikt om een verdere communautaire blokkering van een bepaald dossier te vermijden. Daaruit volgt mijns inziens echter niet dat geen enkele vorm van asymmetrie duurzaam zou kunnen zijn. Asymmetrisch beleid in de vorm van asymmetrische beleidsafstemming kan wel degelijk een permanente vorm van samenwerking zijn tussen de verschillende deeltiteiten. Sterker nog, mijns inziens is het, in het licht van een soepel draaiend samenwerkingsfederalisme, aangewezen dat het federale beleid voortdurend zoekt naar synergieën met de deelstaten. Wanneer de deelstaten in de uitoefening van hun eigen bevoegdheden een ander beleid hebben gevoerd, zal dat in de praktijk betekenen dat er asymmetrisch moet worden samengewerkt met (een van) beide. Zo'n asymmetrische samenwerking wordt soms verplicht door het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.⁴⁵⁹ Op die manier is asymmetrische beleidsafstemming een permanent proces van samenwerking.

⁴⁵⁵ S. SOTTIAUX, *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011, 28.

⁴⁵⁶ W. PAS, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009, 82-83.

⁴⁵⁷ Zie onder andere W. DEWACHTER, *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*, Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1992, 16-18.

⁴⁵⁸ Dit geldt weliswaar enkel voor de meest verregaande vorm van asymmetrie, namelijk asymmetrische besluitvorming die uitmondt in wetten met een regionaal toepassingsgebied.

⁴⁵⁹ Zie randnummers 88 en 89.

Voor wat betreft federale wetten met een regionaal toepassingsgebied is de duurzaamheid minder evident. Elke regionale wet schept namelijk een nieuwe ongelijke behandeling, die altijd *in concreto* zal moeten worden beoordeeld in het licht van het gelijkheidsbeginsel.⁴⁶⁰ Als dat asymmetrisch beleid bovendien niet gepaard gaat met een asymmetrische besluitvorming, zal het mijns inziens bovendien na verloop van tijd moeilijk te verantwoorden zijn waarom leden van de andere taalgroep nog mee beslissen over zaken die door hun beperkt territoriaal toepassingsgebied alleen betrekking hebben op het eigen taalgebied. Zoals aangegeven, is het geven van formele beslissingsbevoegdheid aan ministeriële comités samengesteld uit regeringsleden van één taalgroep echter onverenigbaar met artikel 39 GW⁴⁶¹ en het grondwettelijk beginsel dat de regering in consensus beslist.⁴⁶² Indien er binnen een bepaald bevoegdheidsdomein nood is aan afzonderlijk geldende regels tussen de verschillende deelgebieden, is op lange termijn de overdracht van die bevoegdheid naar de gemeenschappen of de gewesten nog altijd de meest aangewezen oplossing. Op die manier wordt een permanente spanning met artikel 10, 11, 39 GW en de consensusregel vermeden.

125. **RISICO OP UITHOLLING AUTONOMIE FEDERALE OVERHEID** - Indien de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden als permanente oplossing wordt gebruikt, duiken er mijns inziens twee extra nadelen op. Ten eerste kan de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden een risico vormen voor de autonomie van de federale overheid zelf. Afhankelijk van welke vorm de asymmetrie aanneemt, wordt de federale besluitvorming sterker of minder sterk ‘in dienst’ gesteld van het verschillend beleid van de deelstaten. Zeker in de hypothese van regionale wetten gecombineerd met asymmetrische besluitvorming, kan men zich de vraag stellen in welke mate de federale overheid nog autonoom bestuurt. Het federale niveau wordt dan niet eens ‘confederaal’ bestuurd⁴⁶³, maar in de meest verregaande vorm zelfs als loutere koepelinstantie van twee onafhankelijke staten. Die twee onafhankelijke staten bevinden zich formeel op één ‘federaal’ bestuursniveau, maar oefenen bevoegdheden quasi onafhankelijk van elkaar uit. Van een federale dynamiek die zich uitstrekt over het hele Belgische grondgebied is in zo’n model geen sprake. Toch moet het reële risico op zo’n scenario mijns inziens worden gerelativeerd vanwege de besproken grondwettelijke moeilijkheden met zo’n verregaande vorm van asymmetrie.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ Zie randnummer 59 e.v.

⁴⁶¹ Zie randnummer 98.

⁴⁶² Zie randnummer 105.

⁴⁶³ Bij gebrek aan consensusmechanismen bijvoorbeeld. Zie daarover onder andere W. PAS, “Confederale elementen in de Belgische federatie”, *TBP* 2009, 72-81.

⁴⁶⁴ Zie Hoofdstuk III.

126. **RISICO OP UITHOLLING AUTONOMIE DEELSTATEN** – Daarnaast bestaat paradoxaal genoeg het risico dat de autonomie van de deelstaten wordt uitgehouden. Als de federale wetgever er voortaan voor kiest om een verschillend beleid te voeren in de verschillende deelgebieden van het land en dat combineert met een asymmetrische besluitvorming, verdwijnt de voornaamste bestaansreden van de gefedereerde entiteiten. De federalisering van België werd namelijk precies ingegeven vanuit een drang naar zelfbeschikking.⁴⁶⁵ Als de wetgever ruimte laat op federaal niveau voor die zelfbeschikking, is het geen politieke evidentie meer dat zelfbeschikking moet leiden tot (deel)staatvorming. In feite zou het Belgische constitutionele bestel in die logica evolueren in de richting van een *federalisme zonder deelstaten*. Het risico daarbij is dat de autonomie van verschillende subgroepen binnen de staat in zo'n model slechts gewaarborgd wordt bij gewone wet en dat het gedifferentieerde beleid dus te allen tijde door een toevallige federale meerderheid kan worden teruggedraaid.
127. **ONDOORZICHTIGHEID** - Tot slot draagt de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden wellicht in zekere mate bij tot de ondoorzichtigheid van het Belgisch federalisme. In het huidige constitutionele bestel zorgt de combinatie tussen het exclusiviteitsbeginsel en de nevenschikking van de verschillende entiteiten, althans in theorie, voor een duidelijk onderscheid tussen de bevoegdheden van de verschillende overheden.⁴⁶⁶ Door echter de verschillende taalgemeenschappen ook op federaal niveau te laten beslissen in het kader van asymmetrische besluitvorming, wordt mijns inziens het onderscheid tussen de bevoegdheden van de deelentiteiten en die van die federale overheid vager, op zijn minst in de ogen van de burger. Die ondoorzichtigheid kan ook een democratisch probleem zijn wanneer verschillende coalities de desbetreffende regeringen vormen. Het valt niet uit te sluiten dat het in een constellatie waar op federaal niveau asymmetrisch wordt besloten, moeilijker wordt voor de kiezer om het onderscheid te maken tussen het beleid van de verschillende regeringen.

⁴⁶⁵ A. ALEN, "Slotwoord studienamiddag over de federale bevoegdheden (28 maart 2019, KU Leuven), *TBP* 2020, 202.

⁴⁶⁶ J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2011, 46-48.

BESLUIT

128. **BEGRIPSBEPALING** – Ondanks de opmars van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden in het politieke en juridische discours van de afgelopen jaren, vond er in de rechtsleer tot op heden geen enkele grondwettelijke analyse van de mogelijkheden en de moeilijkheden van deze techniek plaats. Aan deze leemte tracht deze masterscriptie tegemoet te komen. Eerst en vooral vormt de precieze definiëring van de techniek een uitdaging. In antwoord op de eerste subonderzoeksvraag (a) daaromtrent, maakt deze masterscriptie een aantal onderscheiden. De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden is een vorm van *de facto* asymmetrie waarbij de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden een onderscheid maakt tussen de verschillende deelgebieden. Dat onderscheid kan materieelrechtelijk zijn, maar kan ook betrekking hebben op de manier van besluitvorming. In het eerste geval maakt deze masterscriptie een onderscheid tussen federale normen met een regionaal toepassingsgebied en asymmetrische beleidsafstemming, waarbij beleidsafstemming verschillende vormen kan aannemen. Asymmetrische besluitvorming vindt plaats door middel van gewestelijke ministeriële comités of door het toewijzen van beslissingsbevoegdheid aan één minister.
129. **GRONDWETTELIJKE MOEILIKHEDEN** - Deze verschillende verschijningsvormen van de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden zijn te herkennen in de vijf historische voorbeelden van asymmetrie die deze masterscriptie identificeert in antwoord op de tweede subonderzoeksvraag (b). De splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur in 1969, de voorlopige gewestvorming uit 1974, de regionaliseringsbeweging in 1976 binnen de Nationale Investeringsmaatschappij, de asymmetrie binnen de economische nationale sectoren in 1984 en de asymmetrische toekenning van wapenuitvoergunningen in 1991 leggen een aantal grondwettelijke moeilijkheden bloot.

In antwoord op de hoofdonderzoeksvraag en meer specifiek de relatie met het gelijkheidsbeginsel (subvraag c), wordt in Hoofdstuk III duidelijk dat een verregaande, materieelrechtelijke asymmetrie waarbij er voor de verschillende deelgebieden andere federale regels gelden, moeilijker lijkt in het licht van het gelijkheidsbeginsel dan asymmetrische beleidsafstemming. Als er een materieelrechtelijk onderscheid gemaakt wordt tussen burgers van de verschillende deelgebieden, moet die ongelijke behandeling steeds *in concreto* verantwoord worden door middel van objectieve criteria. Elementen die daarbij kunnen meespelen zijn feitelijke verschillen tussen de deelgebieden, de nauwe verwevenheid van de bevoegdheden in kwestie, de politieke onmogelijkheid om een uniforme regel aan te nemen en het feit dat alle deeltiteiten een gelijke

kans tot samenwerking hebben gehad. Die verantwoording lijkt makkelijk voor wat betreft grondgebonden aangelegenheden dan voor wat betreft persoonsgebonden aangelegenheden, waar een mogelijke verantwoording kan zijn dat de ongelijke behandeling een gevolg is van de eigen keuze. Desalniettemin speelt zelfs dan het evenredigheidsbeginsel, waardoor grote federale asymmetrie in persoonsgebonden bevoegdheden moeilijk lijkt.

Het gelijkheidsbeginsel beperkt echter niet alleen de mogelijkheden van asymmetrisch beleid, het legt soms ook asymmetrisch beleid op. Ongelijke situaties moeten namelijk in beginsel ongelijk behandeld worden, tenzij objectieve redenen een gelijke behandeling kunnen verantwoorden. In de praktijk verantwoordt de federale overheid echter slechts zelden de uniformiteit van een norm. Mijns inziens is verder onderzoek in dat verband aangewezen. In elk geval situeert asymmetrisch federaal beleid zich in het samenspel van het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, waarbij de positieve verplichting die het ene beginsel impliceert, verzacht wordt door de negatieve verplichting die uit het andere beginsel voortvloeit.

De grondwettelijke moeilijkheden met asymmetrische federale besluitvorming liggen elders, met name bij de relatie met artikel 39 GW en het grondwettelijke beginsel dat de regering in consensus beslist. Artikel 39 GW en de consensusregel verhinderen in beginsel het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan ministeriële comités. Een loutere adviesbevoegdheid of een evocatierecht van de Ministerraad kunnen aan die grondwettelijke moeilijkheden remediëren.

130. **EVALUATIE** - De asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee. De afweging van deze elementen tegenover elkaar is voornamelijk een politieke kwestie. In antwoord op de laatste subonderzoeksvraag kan echter niet ontkend worden dat de asymmetrische uitoefening van een federale bevoegdheid op zijn minst flexibel maatwerk kan bieden binnen het huidige constitutionele bestel. In een federale staat waar de bevoegdheidsverdeling wordt gekenmerkt door verschansing⁴⁶⁷ en versnippering⁴⁶⁸, is dat een kwaliteit. Toch is de asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden geen wonderoplossing. Indien men een permanente spanning met het gelijkheidsbeginsel wil vermijden, is een overdracht van de bevoegdheid in kwestie nog altijd de meest aangewezen optie.

⁴⁶⁷ T. MOONEN, B. MEEUSEN, “De functies van de bijzondere wet in het communautaire België” in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 18 e.v.

⁴⁶⁸ J. VANPRAET, “Bevoegdheidskwalificatie op basis van de Grondwet en bijzondere wetten: tendensen en aanbevelingen” in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH, *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 182.

BIBLIOGRAFIE

REGELGEVING

Formele wetten

Bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

Bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

Bijzondere wet van 12 augustus 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 20 augustus 2003.

Wet van 19 juli 1971 betreffende de structuur en de organisatie van het secundair onderwijs, *BS* 28 augustus 1971.

Wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974.

Wet 30 maart 1976 houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief, *BS* 1 april 1976.

Wet van 19 juli 1977 houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van de gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, *BS* 27 juli 1977.

Wet van 11 december 1978 tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse gewest, *BS* 22 september 1978.

Wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, *BS* 8 juli 1983.

Wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, *BS* 22 mei 2014

Wet van 30 juni 2017 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het beheer van de dienst voor de regularisatie van gewestelijke belastingen en niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en de oprichting van een regularisatiesysteem van niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de regularisatie van niet uitsplitsbare bedragen, *BS* 18 januari 2017.

Decreet tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, *BS* 13 februari 1973.

Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *BS* 8 mei 2003.

Besluiten uitvoerende macht

KB 7 februari 1938 portant création au ministère de l'Instruction publique de deux conseils culturels, *BS* 9 februari 1938.

KB 25 september 1969 houdende splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur, *BS* 30 september 1969.

KB van 8 september 1970 houdende oprichting van rijksinrichtingen voor lager onderwijs, *BS* 12 december 1970.

KB van 24 december 1971 houdende organiek reglement van de Verbeteringsraad voor het kleuteronderwijs en het lage onderwijs van de Staat (Nederlands taalstelsel), *BS* 25 maart 1972.

KB 19 november 1974 tot oprichting van ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden, *BS* 23 november 1974.

KB van 19 november 1974 van de Ministeriële Comités voor de gewestelijke aangelegenheden, *BS* 23 november 1974.

KB van 19 november 1974 houdende bijeenroeping van de Brusselse Gewestraad, *BS* 21 november 1974.

KB van 19 november 1974 houdende bijeenroeping van de Vlaamse Gewestraad, *BS* 21 november 1974.

KB van 19 november 1974 houdende bijeenroeping van de Waalse Gewestraad, *BS* 21 november 1974.

KB 20 november 1974 betreffende de leden van de regering met gewestelijke bevoegdheid, *BS* 23 november 1974.

KB van de Ministeriële Comités voor de gewestelijke bevoegdheden, *BS* 23 november 1974.

KB van 6 november 1978 betreffende het examen tot verkrijging van het getuigschrift van bekwaamheid voor het ambt van kantonnaal inspecteur in het lager onderwijs (Frans taalstelsel), *BS* 24 november 1978.

KB van 13 december 1978 tot wijziging, voor het Vlaamse gewest, van het koninklijk besluit van

28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, *BS* 13 januari 1979.

KB van 10 oktober 1979 houdende algemene regeling van de studiën in het hoger onderwijs van het lange type en met volledig leerplan, *BS* 11 maart 1980.

KB van 31 maart 1984 betreffende de financieringsmaatschappijen voor de herstructurering van de nationale economische sectoren, *BS* 7 april 1984.

KB van 31 maart 1984 houdende oprichting van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Vlaamse gewest en van een ministerieel comité voor de nationale sectoren in het Waals gewest, *BS* 7 april 1984.

KB van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991.

KB van 29 september 1991 houdende samenstelling van de Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 29 september 1991.

KB van 3 februari 1992 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende samenstelling van de Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 6 februari 1992.

KB van 16 maart 1992 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden, *BS* 21 maart 1992.

KB van 16 maart 1992 tot opheffing van het koninklijk besluit van 29 september 1991 houdende oprichting van Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, *BS* 21 maart 1992.

KB tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Vlaamse Gewest betreft, en tot vaststelling van het in artikel 2758, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde formulier, *BS* 30 april 2015.

KB tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Waalse Gewest betreft, *BS* 31 oktober 2017.

MB houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020.

Besluit van de Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot bepaling van bijkomende maatregelen naast degene die bepaald zijn door de minister van Binnenlandse Zaken om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 oktober 2020.

Parlementaire documenten

Parl.St. Kamer, 1969-1970, nr. 10/31(2).

Parl.St. Vl. Parl. 1972-1973, nr. 3

Parl.St. Kamer, 1974-1974, nr. 194-6.

Parl.St. Senaat, 1974-1974, nr. 301-2.

Parl.St. Kamer 1975-1976, nr. 812-4.

Parl.St. Senaat, 1975-1976, nr. 766-2.

Parl.Hand. Vlaamse Gewestraad 1975-1976, nr. 11.

Parl.St. Kamer 1977-1978, nr. 88-7.

Parl.St. Kamer 1983-1984, nr. 834-1.

Parl.St. Kamer 1983-1984, nr. 834-10.

Parl.St. Kamer 1983-1984, nr. 834-12.

Parl.Hand. Kamer 1983-1984, 4 februari 1984.

Parl.St. Kamer 1986-1987, nr. 287/2.

Parl. St. Kamer BZ 1991-1992, n. 600/1.

Parl.Hand. Kamer 1990-1991, 3 oktober 1991.

Parl.St. Senaat, 2012-2013, nr. 2232/1.

Parl.St. Kamer 2020-2021, nr. 1610/024.

Parl.St. Kamer, 2020-2021, nr. 55-1720/001.

Parl.St. Kamer 2021-2022, COM 624.

Parl.St. Kamer 2021-2022, nr. 2451/001.

Samenwerkingsakkoorden in brede zin:

Protocolakkoord van 5 juni 2009 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg.

Protocolakkoord van 30 april 2010 tussen de federale Staat, de Duitstalige Gemeenschap en de

Franse Gemeenschap inzake de opvoedingsafdelingen van het gesloten federaal centrum van Saint-Hubert waar zijn geplaatst de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Protocol nr. 3 gesloten tussen de federale Regering en de Overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet, over het te voeren ouderenzorgbeleid.

Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik

Samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en het Waalse Gewest inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.

Samenwerkingsakkoord van 13 april 1999 tussen de federale staat en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.

Samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de startbaanovereenkomst.

Samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en het Waalse Gewest betreffende startbaanovereenkomst en het samenwerkingsakkoord van 1 augustus 2002 tussen de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Samenwerkingsakkoord van 8 juli 2005 tussen de federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de oprichting van en de samenwerking in een structuur kustwacht.

Samenwerkingsakkoord van 10 februari 1992 tussen de Staat, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de onderlinge afstemming van het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling.

Samenwerkingsakkoord van 22 september 1992 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de onderlinge afstemming van het beleid inzake de werkloosheidsreglementering en het beleid inzake beroepsopleiding in een onderwijsinstelling, *BS* 28 oktober 1993.

RECHTSPRAAK

Arresten Grondwettelijk Hof

GwH 23 mei 1990, nr. 18/90.

GwH 23 april 1992, nr. 32/92.

GwH 7 mei 1992, nr. 37/92.

GwH 18 juni 1992, nr. 50/92.

GwH 2 februari 1995, nr. 4/95.

GwH 11 december 1996, nr. 70/96.

GwH 14 juli 1997, nr. 42/97

GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000.

GwH 14 december 2001, nr. 14/2001.

GwH 11 december 2002, nr. 184/2002.

GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003.

GwH 17 december 2003, nr. 166/2003.

GwH 26 januari 2005, 19/2005.

GwH 28 september 2005, nr. 147/2005.

GwH 22 november 2007, nr. 143/2007.

GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008.

GwH 19 maart 2009, nr. 58/2009.

GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010.

GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011.

GwH 15 maart 2012, nr. 45/2012.

GwH 18 april 2013, nr. 55/2013.

GwH 15 oktober 2015, nr. 141/2015.

GwH 14 juli 2016, nr. 110/2016

GwH 11 mei 2017, nr. 53/2017.

GwH 20 september 2018, nr. 115/2018.

GwH 5 december 2019, nr. 195/2019.

GwH 17 december 2020, nr. 165/2020.

GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021.

GwH 29 april 2021, nr. 68/2021.

Arresten Raad van State

RvS 12 december 1994, nr. 50. 678.

Arresten Hof van Cassatie:

Cass. 28 juni 1943, *Arr. Cass.* 1943, 150.

Cass. 8 december 1947, *Arr. Cass.* 1947, 401.

Cass. 10 april 1987, *Arr.Cass.* 1986-87, 1043.

ADVIEZEN RAAD VAN STATE

Adv.RvS 3 april 1969, nr. 10.688/1.

Adv.RvS 26 juni 1974, nr. 12.079/1.

Adv.RvS 11 december 1975, nr. 12/444.1.

Adv.RvS 28 oktober 1976, nr. 12.678/1.

Adv.RvS 25 oktober 1978, nr. 13.205/1

Adv.RvS 4 november 1983, nr. 15.797/VR.

Adv.RvS 14 december 1983, nr. 15. 893/VR.

Adv.RvS 4 februari 1985, 16.500/2.

Adv.RvS 20 april 1999, nr. 29.132/2.

Adv.RvS 16 en 23 augustus 2011, nr. 49.941/AV/2/V.

Adv.RvS 20 oktober 2011, nr. 50.471/1.

Adv.RvS 24 mei 2012, nr. 51.192/VR.

Adv.RvS 17 juni 2012, nr. 51.402/1.

Adv.RvS 27 augustus 2013, nr. 53.901.

Adv.RvS 27 augustus 2013, nr. 53.932/AV.

Adv. RvS 28 februari 2014, nr. 55.189/1/2/3.

Adv.RvS 22 juni 2015, nr. 57.456/VR, 57.670/VR.

Adv.RvS 8 september 2015, nr. 57.944/VR/V, 57.946/VR/V.

Adv.RvS 5 april 2017, nr. 61.026/VR.

Adv.RvS 4 juni 2019, nr. 66.102/1.

Adv.RvS 12 juni 2020, nr. 67.555/1.

Adv.RvS 1 juli 2020, nr. 67.471/4.

Adv.RvS 12 januari 2021, nr. 68.338/3/AV.

Adv.RvS 29 januari 2021, nr. 68.605/1.

Adv.RvS 7 april 2021, nr. 68.936/AV.

Adv.RvS 30 november 2021, nr. 69.775/VR.

Adv.RvS 21 april 2022, nr. 71.002/VR.

RECHTSLEER

Boeken:

ALEN, A., MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055.

ALEN, A., *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, U.G.A, 1975, 110.

ANTHOON, G., *Onmiddellijke fase van de staatshervorming*, Brussel, Emile Vandervelde Instituut, 1979, 198.

BEHRENDT, C., VRANCKEN, M., *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 802.

BLANPAIN, R., *Bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, die Keure, 1988, 371.

BOUTECA, N., DEVOS, C., MOENS, P., OSSENBLOK, K., TERRIERE, L., *Belgisch federalisme*, Gent, UGent Academia Press, 2018, 208.

BURGESS, M., *Comparative federalism*, Londen, Routledge, 2006, 357.

DALLE, B., KEYAERTS, D., PAS, W., THEUNIS, J., VERRIJDT, W., *Duiding federale staatsstructuur*, Brussel, Larcier, 2018, 849.

DE CUYPER, A., DE BRUYNE, J., *De Staatshervorming. Bijzondere problemen*, Zele, De Bruyne, 1987, 317.

DEHAENE, J.-L., *Memoires*, Kessel-Lo, Van Halewyck, 2012, 958.

DE PRINS, D. SOTTIAUX, S., en VRIELINK, J., *Handboek discriminatierecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, 593.

DE RIDDER, H., *De strijd om de 16*, Tielt, Lannoo, 1993, 246.

DEWACHTER, W., *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*, Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1992, 31.

DUCHACEK, I. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Lanham, University Press of America, 1970, 370.

DUMONT, H., *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge. Volume I : de 1830 à 1970*, Brussel, Bruylant, 1996, 610.

- DUMOULIN, M., DUJARDIN, V., GERARD, E., e.a., (eds.), *Nouvelle Histoire de Belgique. Volume 2 : 1905-1950*, Brussel, Editions Complexe, 2006, 205.
- HOFACK, K., *Monologen met Hugo Schiltz*, Leuven, Kritak, 1992, 154.
- LIEVENS, J., *De vrijheid van onderwijs*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 596.
- LUYCKX, T., PLATEL, M., *Politieke geschiedenis van België: van 1944 tot 1985*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 1011.
- MARTENS, W., *De memoires, Luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006, 936.
- PEETERS, Y., *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 426.
- PIOT, F., *De gewestvorming in het Belgisch Staatsbestel*, Brussel, CEPES, 1975, 160.
- PLÖTSCHER, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlijn, Duncker & Humblot, 2003, 349.
- REYBROUCK, K., SOTTIAUX, S., *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 892.
- SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Gent, KU Leuven, 1974, 480.
- SENELLE, R., *De grondwetsherziening 1967-1971*, Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, 1972, 257.
- SOTTIAUX, S., *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011, 97.
- SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 499.
- SWENDEN, W., *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006, 325.
- TIMBERMONT, E., *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 844.
- TODTS, H., *Staat in ontbinding? België, de jaren 80*, Leuven, Davidsfonds, 1988, 298.
- URBAIN, R., *La fonction et les services du premier ministre en Belgique*, Brussel, Editions de la Librairie encyclopédique, 1958, 257.
- UYTTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2005, 1196.

VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J., en DE PELSMAEKER, T., *Belgisch publiekrecht I*, Brugge, die Keure, 2015, 791.

VAN DEN WIJNGAERT, M., *Van een unitair naar een federaal België: 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten*, Brussel, Vlaams Parlement, 2011, 242.

VAN DER CRUYSSSEN, C., *Het Ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884). Deel I: Organisatie*, Brussel, Algemeen rijksarchief, 1995, 329.

VANPRAET, J., *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 614.

VELAERS, J., *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel I*, Brugge, die Keure, 2019, 651.

VELAERS, J., *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 2*, Brugge, die Keure, 2019, 824.

VENY, L., *Compendium van het Vlaams Onderwijsrecht, I, Dragende beginselen van het onderwijsbestel*, Brugge, die Keure, 2010, 441.

VUYE, H., WOUTERS, V., *Sleutels tot ontgrendeling: uitdagingen aan de Vlaamse meerderheid*, Grimbergen, Doorbraak, 2017, 231.

WITTE, E., CRAEYBECKX, J., MEYNEN, A., *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1997, 478.

Verzamelwerken:

BENZ, A., “Reflection by Arthur Benz. Federalism and social policy in Belgium” in CANTILLON, B., POPELIER, P., en MUSSCHE, N., *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State. The Belgian case*, Cambridge, Intersentia, 2011, 255-265.

LAVRYSEN, L., “Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatshervorming 1988-1989” in LAVRYSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M., *De bevoegdheden inzake milieubeheer – Les compétences en matière de gestion de l’environnement*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 3-225.

LAVRYSEN, L., THEUNIS, J., “De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing” in MOONEN, T., CANNOOT, P., RIEMSLAGH, J., *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 123-158.

MOONEN, T., MEEUSEN, B., “De functies van de bijzondere wet in het communautaire België” in MOONEN, T., CANNOOT, P., en RIEMSLAGH, J., *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen,

Intersentia, 2021, 13-53.

MOONEN, T., RIEMSLAGH, J., VAN DROOGHENBROECK, S., “L’égalité et la non-discrimination” in EL BERHOUMI, M., en VAN DROOGHENBROECK S., *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 363-382.

MOSSOUX, Y., “Les compétences implicites” in EL BERHOUMI, M., en VAN DROOGHENBROECK, S., *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 221-250.

MUELLER, S., “Federalism and the politics of shared rule” in KINCAID, J., *A Research Agenda for Federalism studies*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, 162-174.

PAS, W., “Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming” in ALEN, A., e.a., *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 341-371.

PEPELIER, P., SAHADZIC, M., “Linking Constitutional Asymmetry with Multinationalism. An attempt to Crack the Code in Five Hypotheses”, in PEPELIER, P., SAHADZIC, M., *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londen, Palgrave Macmillan, 2019, 1-16.

RUYS, M., VANDERBECK, R., VAN DROOGHENBROECK, S., “La loyauté fédérale et la proportionnalité” in EL BERHOUMI, M., en VAN DROOGHENBROECK, S., *Principes de la répartition des compétences*, Brussel, Larcier, 2022, 285-301.

SCHARPF, F., “Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik” in SCHARPF, F., REISSERT, B., en SCHNABEL, F., *Politikverflechtung.*, Kronberg, Scriptor-Verlag, 1976, 3 delen.

TARLTON, D.C., “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a theoretical speculation”, in KINCAID, J., (eds.) *Federalism*, Voll II, Londen, Sage Publishers, 2011, deel 2.

VANDE LANOTTE, J., en MORTIER, T., “Kan België 200 in 2030 ook België 2.0 worden? Een essay tussen wetenschap en politiek”, in MOONEN, T., CANNOOT, P., en RIEMSLAGH, J., *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 253-285.

VAN NIEUWENHOVE, J., “Het gezondheidsbeleid” in SEUTIN, B., en VAN HAEGENDOREN, G., *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2017, 203-293.

VANPRAET, J., “Bevoegdheidskwalificatie op basis van de Grondwet en bijzondere wetten: tendensen en aanbevelingen” in MOONEN, T., CANNOOT, P., en RIEMSLAGH, J., *50 jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 161-190.

VERDUSSEN, M., “La protection des droits fondamentaux en Europe: subsidiarité et circularité” in

DELPEREE, F., *Le principe de subsidiarité*, Brussel, Bruylant, 2002, 311-333.

WATTS, R.L., “Basic issues of the federal state: competitive federalism versus co-operative federalism”, en OETER, S., “Gesetzgebung und Executive im föderalen Staat” in BAUS, R., BLINDENBACHER, R., en KARPEN, U., (ed.), *Competition versus cooperation. A German federalism in need of reform - a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 81-91 en 104-122.

WITTRECK, F., “Die Bundestreue” in HÄRTEL, I., *Handbuch Föderalismus*, Heidelberg, Springer, 2012, 497-525.

Tijdschriften:

ALEN, A., “De wet van 1 augustus 1974 op de voorbereidende gewestvorming”, *Bestuurswetenschappen*, 1975, 162-170.

ALEN, A. “Slotwoord studienamiddag over de federale bevoegdheden (28 maart 2019, KU Leuven), *TBP* 2020, 201-204.

COLEBUNDERS, G., “De cultuurraden en het onderwijs”, *TBP* 1978, afl. 6, 409–413.

DALLE, B., “Overzicht van de communautaire onderhandelingen sinds 2007. Straatje zonder eind of de weg naar verandering?” in *TBP* 2011, afl. 8-9, 452-485.

DEHAENE, J.L., en GOL, J., “Waarheen met de staatshervorming”, *TBP* 1984, 3-16.

DELPEREE, F., “Crise, réalités et artifices”, *Journal des Tribunaux*, 1999, 561-573.

DELPEREE, F., “La Belgique, Etat fédéral?”, *Revue du droit public et de science politique* 1972, 607-660.

DEWEERDT, M., FALTER, R., “Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1991” in *Res Publica* 1991, 287-346.

DEWEERDT, M., “Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 1983”, *Res Publica* 1984, 413-472.

DUMONT, H., en VAN DROOGHENBROECK, S., “L’interdiction des sous-nationalités à Bruxelles”, *APT* 2011, 201-226.

HUBEAU, B., “Huisvestingsrecht en burgerlijk recht: enkele materiële en formele aspecten van bevoegdheidsverdeling”, *TPR* 1995, 79-150.

ORBAN, H., “Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle”, *RBDC* 2011, 3-22.

PAS, W., “Confederale elementen in de Belgische federatie”, *TBP* 2009, 67-84.

PERIN, F., “Régionalisation préparatoire et régionalisation définitive”, *Annales de droit de Louvain* 1975, 255-274.

SCHARPF, F.W., “The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration Vol. 66*, 1988, 239-278.

VANDEKERCKHOVE, R., “De groei van de cultuurautonomie in België: van idee tot instelling”, *TBP*, 1972, 235-254.

VANDENBRUWAENE, W., “Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht”, *TBP* 2003, 150-161.

VELAERS, J., “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, 532-552.

VELAERS, J., “De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet): een vereiste met een louter taalkundige, een communautaire of ook een ‘taalgroep-parlementaire’ betekenis?”, *TBP* 2015, 4-22.

VELAERS, J., en VANPRAET, J., “De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (II)”, *TBP* 2009, 195-218.

WIGNY, P. “Le loi du premier août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l’application de l’article 107quater de la Constitution”, *Journal des Tribunaux* 1974 - 2, 633-638.

Krantenartikels:

VERBERGT, M., ‘Staatshervorming: konden N-VA en PS vette vis of slechts borrelnootjes serveren?’, *De Standaard*, 14 augustus 2020. Laatst geraadpleegd op 28 april 2022. Zie https://www.standaard.be/cnt/dmf20200814_94102113

Websites:

https://www.standaard.be/cnt/dmf20200814_94102113

K. REYBROUCK, “Een bevoegdheidsgrondslag voor de Pandemiewet: de doctrine van de federale sanitaire noodbevoegdheid”, Leuven, Blog for Public Law, 22 april 2021. Laatst geraadpleegd op 17 april 2022.

<https://www.leuvenpubliclaw.com/een-bevoegdheidsgrondslag-voor-de-pandemiewet-de-doctrine-van-de-federale-sanitaire-noodbevoegdheid/>