

Het Stabiliteitsverdrag-arrest van het Grondwettelijk Hof: een arrest zonder belang?

Mathias EL BERHOUMI, Luc DETROUX, Julian CLARENNE, Pierre-Olivier DE BROUX, Hélène LEROUXEL, Youri MOSSOUX, Célia NENNEN, Cécilia RIZCALLAH, Nathan TULKENS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Dries VAN EECKHOUTTE en Jérémie VAN MEERBEECK – Leden van het *Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif* (CIRC) aan de *Université Saint-Louis – Bruxelles*¹

SAMENVATTING

Het op 28 april 2016 door het Grondwettelijk Hof uitgesproken arrest nr. 62/2016 heeft destijds weinig ophef veroorzaakt. Het betrof nochtans een beroep tot vernietiging van de instemmingswet met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (hierna: Stabiliteitsverdrag), het samenwerkingsakkoord tot uitvoering van dit verdrag en het Vlaamse instemmingsdecreet met dit samenwerkingsakkoord. Het Hof beperkte zich er immers toe vast te stellen dat geen enkel van de 31 verzoekers het vereiste belang heeft om de vernietiging van de bestreden wetgevende normen te vorderen. Moeten we hieruit besluiten dat het arrest weinig belang heeft? Hoegenaamd niet. De schijnbare bescheidenheid van een arrest dat zich beperkt tot een onderzoek van de ontvankelijkheid staat in schril contrast met de – potentieel – weelderige juridische overwegingen die in het arrest aan bod komen. Hoewel het Hof de middelen ten gronde slechts terloops aansnijdt, bevat het arrest niettemin een reeks nieuwigheden. Deze hebben betrekking op vrij uiteenlopende materies, wat de reden is waarom we een team van twaalf juristen met elkaar aanvullende specialiteiten hebben samengebracht voor deze bespreking van het arrest. De samenwerking met meerdere auteurs maakte het tevens mogelijk om de verschillende mogelijke lezingen van de meer sibyllijnse passages in de redenering van de het Hof met elkaar te confronteren.

RÉSUMÉ

L'arrêt n° 62/2016, rendu le 28 avril 2016 par la Cour constitutionnelle, a fait peu parler de lui, à l'époque. Il concernait pourtant le recours en annulation de la loi portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après : Traité sur la stabilité), l'accord de coopération exécutant ce traité et le décret flamand portant assentiment à cet accord de coopération. La Cour s'est contentée de constater qu'aucun des 31 requérants ne disposait de l'intérêt requis pour demander l'annulation des normes législatives attaquées. Faut-il en conclure que cet arrêt n'a guère d'importance? Certainement pas. L'apparente insignifiance d'un arrêt qui se limite à l'examen de la recevabilité d'une demande, contraste fortement avec les multiples considérations juridiques – potentielles – abordées dans cet arrêt. Bien que la Cour ait seulement évoqué les moyens relatifs au fond de l'affaire, cet arrêt comporte néanmoins une série de nouveautés, qui portent sur des matières assez variées. Voilà pourquoi nous avons réuni une équipe de douze juristes, dont les spécialités se complètent, pour analyser l'arrêt en question. En outre, cette collaboration avec plusieurs auteurs a permis de confronter les différentes interprétations possibles des passages plus sibyllins dans l'argumentation développée par la Cour.

¹ De auteurs danken Hugues Dumont, François Tulkens, Morgane Borres, Tim Corthaut en Isabelle Hachez voor hun waardevolle suggesties en opmerkingen bij een eerdere versie van deze bijdrage. Ze danken Elke Cloots, Adélaïde Remiche en Jan Theunis voor het bereidwillig beschikbaar stellen van publicaties in voorbereiding.



1. - Deze bespreking houdt dezelfde volgorde aan als deze in het arrest van het Grondwettelijk Hof. We beginnen met een beschrijving van de relevante bepalingen van het Stabiliteitsverdrag (I) en van zijn uitvoering in het Belgische recht (II). Vervolgens gaan we in op het procesbelang van verzoekers (III). Dit onderzoek brengt ons bij de bescherming van de sociale grondrechten (IV), de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (V) en de budgettaire prerogatieven van de parlementen (VI) waaraan afbreuk zou worden gedaan door het budgettaire kader van het Stabiliteitsverdrag. Dit laatste vertrouwt bepaalde bevoegdheden toe aan de instellingen van de EU, hetgeen het Hof ertoe brengt om te onderzoeken of een dergelijke overdracht wel steun vindt in artikel 34 van de Grondwet (VII). We beëindigen onze bespreking met enkele bedenkingen bij het beroep van de verzoekers en hun "militant" gebruik van het recht (VIII).

I. Het Stabiliteitsverdrag: begrotingsdiscipline in de marge van het Europees recht

2. - Het Stabiliteitsverdrag is een intergouvernementeel verdrag gesloten buiten het institutionele kader van de Europese Unie. Oorspronkelijk ontworpen voor de negentien lidstaten van de eurozone, is dit Verdrag uiteindelijk bekrachtigd door bijna alle lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Kroatië. Het is internationaal in werking getreden op 1 januari 2013, en voor België op 1 april 2014. Het Stabiliteitsverdrag maakt deel uit van een pakket hervormingen dat een luik "solidariteit" omvat opgebouwd rond het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)², even-

als een luik "begrotingsdiscipline" waartoe het *sixpack* van 2011 en het *twopack* van 2013 behoren.³ Als reactie op de staatsschuldcrisis die Europa sinds 2010 teistert en die Griekenland zwaar heeft getroffen, hebben de lidstaten van de eurozone de begrotingsdiscipline versterkt, door o.m. het inschrijven van een zgn. "gulden regel" van beperking van het begrotingstekort in hun rechtsordes voor te schrijven.⁴ Dit Europees "begrotingspact" vormt de eerste pijler van het Stabiliteitsverdrag.⁵ Enkel deze wordt door de verzoekers in vraag gesteld.

Voor een goed begrip van de juridische context is het nodig om eerst kort de gulden regel en het correctiemechanisme dat voorzien is in geval van de niet-naleving ervan te beschrijven (A). Deze bespreking biedt tevens de gelegenheid om een balans op te maken van de lezing die het Grondwettelijk Hof eraan geeft, meer bepaald wat betreft de manoeuvreerruimte van de lidstaten ten aanzien van de corrigerende maatregelen. Voorts wijzen we erop dat in plaats van het primair recht van de Unie te wijzigen, de lidstaten met het sluiten van het Stabiliteitsverdrag gekozen hebben voor een intergouvernementeel kader dat wordt beheerst door het internationaal publiekrecht. Deze keuze is niet zonder rechtsgevolgen (B).

A. Een evenwichtige begroting gericht op groei

3. - Artikel 3, lid 1, a), Stabiliteitsverdrag voorziet in het beginsel dat de begrotingssituatie een evenwicht of een overschot moet vertonen. De naleving van dit voorschrift houdt niet het verbod in van om het even welk tekort. Het vereist wel dat er een snelle convergentie is naar de middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen⁶, en het vereist een beperking van het structureel tekort⁷ tot 0,5 %

² Het voordeel van het ESM wordt afhankelijk gemaakt van de inachtneming van het begrotingsevenwicht zoals voorzien in het Stabiliteitsverdrag (zie overweging 5 van het ESM en overweging 25 van het Stabiliteitsverdrag). Aangezien deze voorwaarde slechts in overwegingen wordt bepaald, is deze in beginsel niet juridisch verbindend.

³ Voor een volledig overzicht, zie A. DE STREEL, "Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne", *Reflets et perspectives de la vie économique* 2013/2, 13-49 en F.L. MORRISON (ed.), *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt*, Cham, Springer, 2016.

⁴ A. BAILLEUX en H. DUMONT, *Le Pacte constitutionnel européen*, I, Brussel, Bruylant, 2015, 83-98; A. DE STREEL, "La gouvernance économique européenne réformée", *RTDE* 2013, 455-481; F. FABBRINI, "The fiscal compact, the 'golden rule', and the paradox of European federalism", *Boston College International & Comparative Law Review* 2013, 1-38; Fr. ALLEMAND en Fr. MARTUCCI, "La nouvelle gouvernance économique européenne", *CDE* 2012, 17-99 en 409-457; M. UHODA, "Quelques réflexions à propos de l'introduction de la 'règle d'or budgétaire européenne' dans le droit national des États membres de l'Union européenne", *Rev.dr.ULg* 2012, 433-457 en N. DE SADELEER, "The new architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a flat-footed colossus", *Maastricht Journal of European & Comparative Law* 2012, 354-382.

⁵ Artikelen 3 tot en met 8 van het Stabiliteitsverdrag. De andere twee pijlers zijn de coördinatie van het economisch beleid (artikelen 9 tot en met 11) en het bestuur van de eurozone (artikelen 12 en 13). Deze bevestigen in essentie respectievelijk de bepalingen van het VWEU en de praktijk van informele halfjaarlijkse topbijeenkomsten van de eurozone (Eurotop).

⁶ Zie artikel 2 *bis* van Verordening 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 'over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid' dat deel uitmaakt van de *sixpack*.

⁷ Overeenkomstig artikel 2 van het Stabiliteitsverdrag moet het begrip overheidstekort worden uitgelegd overeenkomstig het Unierecht, te weten het "vorderingstekort" zoals gedefinieerd in het ESR 2010 overeenkomstig artikel 1, lid 3, van Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 'betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten' (zie artikel 126 VWEU en artikel 2 van Protocol nr. 12 bij het VEU 'betreffende de procedure bij buitensporige tekorten'). Volgens het ESR 2010 komt het vorderingstekort overeen met "het verschil tussen



van het bbp.⁸ De term “structureel tekort” beoogt de impact van de conjunctuur te neutraliseren enerzijds en poogt de eenmalige begrotingsmaatregelen uit de berekening te houden anderzijds.⁹ Het Verdrag voorziet in twee versoepelingen: in geval van uitzonderlijke omstandigheden en in geval de overheidsschuld aanzienlijk minder bedraagt dan 60 % van het bbp bedraagt, in welk geval het structureel tekort onder bepaalde voorwaarden mag oplopen tot maximaal 1 % van het bbp. Indien de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp 60 % overschrijdt, dan vereist het Stabiliteitsverdrag daarentegen een afbouw van gemiddeld een twintigste van die verhouding per jaar.¹⁰

Het Stabiliteitsverdrag past in een ruimer geheel van Europese begrotingsnormen die voortvloeien uit het Verdrag van Maastricht van 1992. Door dit verdrag werd het jaarlijks begrotingstekort beperkt tot 3 % van het bbp. Dit werd door het *sixpack* van 2011 vervolgens verlaagd tot 1 % en is nu door het Stabiliteitsverdrag verlaagd tot 0,5 % van het bbp. Deze verlaging heeft een belangrijke impact. Op basis van de cijfers van het bbp zoals gepubliceerd door de Nationale Bank van België voor 2015 en 2016 komt 3 % van het bbp overeen met 12 miljard euro, terwijl op basis van het Stabiliteitsverdrag enkel nog een begrotingstekort is toegestaan van 2 miljard euro. Dat is dus 10 miljard minder in vergelijking met de bepalingen van het Verdrag van Maastricht.¹¹ De invoering van het begrip “structureel tekort” door het Stabiliteitsverdrag is evenmin marginaal: daar waar een ongunstige conjunctuur enerzijds een grotere financieringsbehoefte toelaat¹², wordt anderzijds de berekening van het toegestane begrotingstekort wel erg gevoelig voor veranderingen in de financiële ramingen en maakt deze de eenma-

lige begrotingsmaatregelen (de zgn. *one-shots*) zinloos.¹³

4. - Het voornaamste doel van deze regels is volgens de overwegingen bij het verdrag een “gezonde en houdbare overheidsfinanciën handhaven” voor “het behoud van de stabiliteit van de eurozone als geheel”. Artikel 1 bepaalt dat de partijen hiermee “bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie inzake duurzame groei, werkgelegenheid, concurrentievermogen en sociale samenhang”.

Het Stabiliteitsverdrag werd gedragen door het Frans-Duitse koppel teneinde de markten gerust te stellen.¹⁴ Het intensificeert het integratieproces door een sterkere convergentie van het economisch beleid, teneinde de levensvatbaarheid van de euro veilig te stellen.¹⁵ De omzetting in het interne recht van de lidstaten, beoogt een grotere doeltreffendheid van de begrotingsdiscipline te bereiken. Hiervoor werden lessen getrokken uit de eerdere ervaringen uit de jaren 1990 en 2000, toen een aantal staten — meer bepaald Frankrijk en Duitsland — het door de convergentiecriteria van het Verdrag van Maastricht vastgestelde traject hadden genegeerd en de inbreukprocedure voor buitensporig tekort hadden omzeild. Deze voorvallen hadden in 2005 tot een versoepeling van de regeling van toezicht en handhaving van het stabiliteits- en groeipact geleid.¹⁶ Het Stabiliteitsverdrag vertrekt van het paradigma dat er een verband is tussen een hoge schuldenlast enerzijds en een vertraging van de groei van het bbp anderzijds. Dit is meer bepaald de stelling van de Amerikaanse economen Reinhart en Rogoff, waarnaar verschillende publicaties van de Europese Centrale Bank verwijzen.¹⁷

de totale inkomsten en de totale uitgaven”, wanneer de variabele negatief is (punten 20.112 en 20.114 in de bijlage bij Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie’).

⁸ Net zoals het overheidstekort moet het bbp worden berekend volgens het ESR 2010 (punt 8.89).

⁹ A. DE STREEL, “Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne”, *Reflets et perspectives de la vie économique* 2013/2, 16 e.v. Zie artikel 3, lid 3, a), van het Stabiliteitsverdrag: “jaarlijks structureel saldo van de algemene overheid” betekent het jaarlijks conjunctuurgezuiverde saldo, omgerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen”.

¹⁰ Artikel 4 van het Stabiliteitsverdrag.

¹¹ Vgl. met de simulatie voor Frankrijk door E. OLIVA, “Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles”, *Revue française de droit administratif*, 2012, blz. 1047.

¹² Bv. in de begroting van 2017 zorgde de integratie van de ‘cyclische component’ voor een verhoging van het geraamde structureel saldo met 0,64% van het bbp ten opzichte van het vorderingssaldo (*Parl.St.* Kamer, 2016-2017, nr. 54-2107/1, 8).

¹³ Over de voordelen en de nadelen van het concept ‘structureel saldo’, zie REKENHOF, *171^e Boek van het Rekenhof*, Brussel, Rekenhof, 2014, 31.

¹⁴ A. BAILLEUX en H. DUMONT, *Le Pacte constitutionnel européen*, I, Brussel, Bruylant, 2015, 91.

¹⁵ R. D. KELEMEN, “Une gouvernance fédérale: mort et résurrection”, *Pouvoirs* 2014/2, 135-149.

¹⁶ Rapport d’information de M. Philippe MARINI fait au nom de la commission des finances sur le pacte de stabilité et de croissance, *Parl.St.*

Fransé Senaat, 2004-05, nr. 277, 31 maart 2005.

¹⁷ Zie: C. M. REINHART en K. S. ROGOFF, “Growth in a Time of Debt”, *NBER Working Paper* nr. 15639, 2010, C. M. REINHART en K. S. ROGOFF, “The Aftermath of Financial Crisis”, *American Economic Review* 2009, vol. 99(2), 466-472, geciteerd in *Bulletin mensuel* van de ECB, maart 2013 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201303_focus06.en.pdf) en in C. CHECHERITA en Ph. ROTHER, “The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area”, *Working Paper Series* (ECB), nr. 1237, augustus 2010 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf>).



5. - Het Stabiliteitsverdrag heeft echter ook zijn tegenstanders.¹⁸ Ze zijn van mening dat het willen herstellen van een algemeen overheidsschuld van 60 %, zonder eerst opnieuw een behoorlijke groeicijfer te bereiken absurd is. Het bereiken van een bepaalde schuldverhouding zou niet louter mogen worden bereikt met budgettaire maatregelen.¹⁹ Zo zouden de maxima van 3% voor de jaarlijkse begrotingsschuld en van 60 % van een algemene overheidstekort zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht gebaseerd zijn op de veronderstelling van een nominale groei van 5% van het bbp.²⁰ Dergelijke waarden zouden een stabilisatie van de schuld mogelijk maken. Het Stabiliteitsverdrag lijkt nog een stap verder te gaan: door het maximaal toegestaan begrotingstekort nog verder te verminderen, zou *de facto* een programma van opheffing van de schuld worden ingesteld. Hiervoor zou dan wel vereist zijn dat de economische groei niet wordt verstoord, wat nu net de kritiek is van de tegenstanders. De economische groei zou in gevaar worden gebracht door de doelstelling om een begrotingsevenwicht te bereiken, niet enkel omdat dit aanleiding geeft tot belastingverhogingen of tot het ontbreken van een stimulerend overheidsbeleid waartoe het ontbreken van deze extra marge van één of twee procent begrotingstekort aanleiding kan geven, maar vooral door het negatieve multiplicatoreffect van deze bezuiniging op de groei: sommige economische studies stellen dat gedurende de crisis een vermindering van de openbare uitgaven met 1 %, soms 2,5 % van de groei van het bbp “gekost” heeft.²¹

Hiertegen kan worden opgeworpen dat het bereiken van een begrotingsevenwicht niet noodzakelijkerwijs op één

bepaalde manier dient te gebeuren. Het Stabiliteitsverdrag blijft op dit punt inderdaad vaag. Het beperkt er zich toe om doelstellingen en procedures te formuleren, maar lijkt neutraal wat betreft de middelen die mogen worden aangewend voor het bereiken van deze doelstellingen. Het Grondwettelijk Hof beroept zich hier overigens meermaals op om de vordering van de verzoekers te weerleggen. We komen hier later nog op terug. In de praktijk kan evenwel worden vastgesteld dat de doelstelling van het begrotingsevenwicht bij voorkeur wordt uitgevoerd door een vermindering van de uitgaven in plaats van door een verhoging van de inkomsten.²² Hoe dan ook, doordat de beoordeling van de economische situatie van overheden louter gebeurt op basis van financiële stromen, zonder dat er rekening wordt gehouden met de veranderingen in hun patrimonium, worden ze ertoe aanzet om hun investeringen te beperken, en zich bijgevolg te verarmen.²³

6. - Om de naleving van deze budgettaire normen te verzekeren, werd een versterkt institutioneel controlemechanisme opgezet. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd is om te controleren of de gulden regel werd omgezet en of een automatisch correctiemechanisme op nationaal niveau werd ingevoerd voor het geval van een significante afwijking van de middellangetermijndoelstelling.²⁴ In het Belgische recht wordt dat automatisch correctiemechanisme verzekerd door de afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën.²⁵ Artikel 7 van het Stabiliteitsverdrag voorziet bovendien in de verplichting voor de lidstaten van de eurozone om de voorstellen of aanbevelingen van de Europese Commissie te steunen

¹⁸ Voor een samenvatting van hun argumenten, zie: LES ÉCONOMISTES ATTERRÉS, *L'Europe mal-traitée. Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, Parijs, L.L.L., 2012.

¹⁹ M. AGLIETTA en N. LERON, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Parijs, Seuil, 2017, 171.

²⁰ Voor een ruimere toelichting, zie: M. EL BERHOUMI en L. VAN LEEUW, “La règle d’or, et la souveraineté cauchemarde”, *La Revue nouvelle* januari 2012, 117- 118.

²¹ Zie de verwijzingen op blz. 17 en 18 van het verzoekschrift dat beschikbaar is op de volgende website:

http://www.liguedh.be/images/PDF/Espace_press/201114_dossier_de_presse_recours_tscg_fr.pdf, en in het bijzonder de uiteenzetting van R. Hanssens (ACV) in *Parl.St.* Kamer, 2013-14, nr. 53-3310/001 en Senaat, 2013-14, nr. 5-2447/1, 24 e.v. en J. IN T’VELD, “Fiscal consolidations and spillover in the Euro area periphery and core”, *European Commission Economic Papers* nr. 506, oktober 2013, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp506_en.pdf.

²² Griekenland was een treffend voorbeeld hiervan. Dit is bovendien nog steeds de belangrijkste trend in het economisch beleid van de ECB (M.G. ATTINASI en L. METELLI, “Is fiscal consolidation self-defeating? A panel-VAR analysis for the euro area countries”, *Working Paper Series* (ECB), nr. 1883, februari 2016, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1883.en.pdf> en de verwijzingen aldaar).

²³ REKENHOF, *171^e Boek van het Rekenhof*, Brussel, Rekenhof, 2014, 31-32. Over de gevolgen van de regels inzake het begrotingsevenwicht op de overheidsinvesteringen, zie de bevindingen in het advies van het Comité van de Regio’s, ‘Bevordering van de kwaliteit van overheidsuitgaven op gebieden die het voorwerp zijn van EU-optreden’ (2015/C 019/02), *Pb. C.* 21 januari 2015, afl. 19, 4 en EUROPESE COMMISSIE, *Statistical Annex of the European economy*, Brussel, 22 april 2016, 154 en 155.

²⁴ Artikel 8. De bevoegdheid van het Hof van Justitie strekt zich evenwel niet uit tot het toezicht op de daadwerkelijke naleving van de gulden regel door het nationale begrotingsbeleid (hetgeen in strijd zou zijn met artikel 126, lid 10, van het VWEU), maar beperkt zich uitsluitend tot de toetsing van de nakoming van de verplichting tot omzetting van de gulden regel in nationaal recht door de verdragssluitende staten. Artikel 8 vormt een “compromis” als bedoeld in artikel 273 VWEU overeenkomstig hetwelk een geschil tussen lidstaten dat met de materie van de EU-verdragen verband houdt aan het Hof kan worden voorgelegd.

²⁵ Zie *infra* nr. 11.



wanneer deze van mening is dat een lidstaat niet voldoet aan het tekortcriterium in het kader van de buitensporig-tekortprocedure, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten van de eurozone tegen het voorgestelde of aanbevolen besluit is. Met andere woorden, de door de Commissie voorgestelde of aanbevolen besluiten moeten door België ongeacht hun inhoud worden gesteund, behalve indien er sprake is van een “omgekeerde gekwalificeerde meerderheid”.²⁶

In het licht hiervan is het stilzwijgen van het Grondwettelijk Hof over de impact van deze institutioneel versterkte controlemechanismen op de begrotingsbevoegdheden van de parlementen opmerkelijk, in het bijzonder wat betreft de versterkte bevoegdheden van de Commissie. De verzoekers hadden hier nochtans in hun verzoekschrift op gewezen.²⁷ Als het Hof zich al gebogen heeft over de controlemaatregelen voorzien in de artikelen 1, e), 7 en 8 van het Stabiliteitsverdrag, bevat het arrest alvast geen uitdrukkelijk onderzoek naar de gevolgen van de quasi-automatisering van de buitensporigtekortprocedure.²⁸⁻²⁹ Het Hof beperkt zich tot de vaststelling dat het Stabiliteitsverdrag: “bepaalt in dat verband uitdrukkelijk dat de ‘prerogatieven van de nationale parlementen ten volle worden geëerbiedigd’ (artikel 3, lid 2, *in fine*)” om te besluiten dat de begrotingsbevoegdheden van de parlementen werden in acht genomen. Dit terwijl dit voorbehoud slechts van toepassing is op het correctiemechanisme, en niet op de versterkte bevoegdheden van de Commissie in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

B. Het beroep op het internationaal publiekrecht: de rechtsgevolgen van een pragmatische keuze

7. - Hoewel gesloten in de vorm van een verdrag naar internationaal publiekrecht – met name als gevolg van de weigering van het Verenigd Koninkrijk om de Europese verdragen te wijzigen teneinde zijn gezag over de Engelse financiële markten te behouden – vertoont het Stabiliteitsverdrag toch een heel nauwe band met het recht van de Unie omdat zowel zijn doelstellingen als zijn inhoud het uniale acquis overlappen of zelfs aanvullen.³⁰ Het Stabiliteitsverdrag impliceert bovendien het gebruik van Europese instellingen, zoals de Commissie, de Raad van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en het Hof van Justitie.³¹ Het Stabiliteitsverdrag verwijst regelmatig naar Unierecht en artikel 2 bepaalt ondubbelzinnig dat zijn bepalingen moeten worden toegepast en uitgelegd overeenkomstig de primair en secundair recht van de Unie.

8. - De – althans tijdelijke³² – superpositie van het Stabiliteitsverdrag op het EU-recht is te betreuren voor de leesbaarheid en de werking van het systeem van economische *governance* in de EMU. Het gebruik van het internationaal publiekrecht kan bovendien gevolgen hebben voor de toepasselijkheid van het systeem van EU-grondrechtenbescherming. Als kan worden aangenomen dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing is op de handelingen van Europese instellingen in uitvoering van het Stabiliteitsverdrag³³, is het betwistbaar dat het Handvest van toepassing is op handelingen van de lidstaten in uitvoering van het Stabiliteitsverdrag. Volgens artikel 51 van het Handvest is het Handvest immers uitsluitend van toepassing op handelingen van de lidstaten “wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen”. Het Stabiliteitsverdrag maakt

²⁶ De vraag rijst overigens naar de overeenstemming van deze stemregel met het Unierecht, daar het om een stilzwijgende wijziging van de Verdragen zou gaan die niet tot stand is gekomen overeenkomstig de herzieningsprocedure van artikel 48 VEU (M. RUFFERT, “The European Debt Crisis and European Union Law”, *CMLR* 2011, 1800-1801).

²⁷ Randnr. 20 van het verzoekschrift en randnr. 18 van de memorie van antwoord.

²⁸ B.8.8.

²⁹ A. DE STREEL, “La gouvernance économique européenne réformée”, *RTDE* 2013, 463.

³⁰ Deze overlappings verklaren overigens gedeeltelijk de twijfels die het Europees Parlement heeft geuit over het gebruik van de intergouvernementele methode, zie: Resolutie van het Europees Parlement van 18 januari 2012 ‘over de conclusies van de Europese Raad (8-9 december 2011) over het ontwerp voor een internationale overeenkomst over een unie van begrotingsstabiliteit’ (2011/2546(RSP)).

³¹ Deze techniek is op zich niet in strijd met het Unierecht, zie: HvJ 30 juni 1993, nrs. C-181/91 en C-248/91, Parlement/Raad en Commissie, ECLI:EU:C:1993:271 en N. DE SADELEER, “The new architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a flat-footed colossus”, *Maastricht Journal of European & Comparative Law* 2012, 369.

³² Artikel 16 van het Stabiliteitsverdrag stelt de mogelijkheid in het vooruitzicht om de inhoud van het verdrag te integreren in het rechtskader van de Europese Unie.

³³ HvJ 20 september 2016, nrs. C-8/15 tot C-10/15, *Ledra Advertising*, ECLI:EU:C:2016:701.



hier – althans formeel – geen deel van uit.³⁴

9. - Dit beroep op het internationaal publiekrecht had ook gevolgen naar Belgisch grondwettelijk recht. Dit verantwoordde immers de niet-toepassing van de informatieplicht aan de Kamers van bij het begin der onderhandelingen – van EU-verdragen – overeenkomstig artikel 168 van de Grondwet.³⁵ Het verzuim om de Kamer te informeren tijdens de onderhandelingen van het Stabiliteitsverdrag kan evenwel worden bekritiseerd op basis van de voorbereidende werken van artikel 168 Grondwet die bepalen dat “het artikel zo is opgevat dat het ook toepassing krijgt op andere verdragen met dezelfde kenmerken als de Europese verdragen”.³⁶ Het lijkt moeilijk om te argumenten dat een verdrag dat de EU-verdragen overlapt en aanvult er geen gemeenschappelijke kenmerken mee zou hebben. Het Grondwettelijk Hof heeft zich evenwel niet over deze vraag uitgesproken, hoewel de verzoekers de schending van artikel 168 van de Grondwet hadden ingeroepen (A.3.1). Vermoedelijk heeft het Hof zijn traditionele rechtspraak gevolgd volgens dewelke het in beginsel niet bevoegd is om zich uit te spreken over procedurefouten, ofwel oordeelde het Hof dat het deze vraag niet kon beantwoorden in een onderzoek dat beperkt is tot het procesbelang van de verzoekers.

II. De uitvoering van het Stabiliteitsverdrag in het Belgisch recht of hoe het Grondwettelijk Hof de keuze voor een samenwerkingsakkoord verantwoordt

10. - Het Stabiliteitsverdrag is een gemengd verdrag dat een impact heeft op de budgettaire bevoegdheden van de federale overheid en alle deelstaten. Het Stabiliteitsverdrag kan bijgevolg slechts werking hebben in de interne, Belgische rechtsorde nadat het de instemming heeft bekomen van alle parlementen van het land.

Deze klassieke wijze van introductie van het verdrag in de interne, Belgische recht volstaat op zich evenwel niet.

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag moeten de partijen de budgettaire gulden regel uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van het verdrag – voorzien voor 1 januari 2013 – omzetten in hun intern recht.³⁷ Deze omzetting mag evenwel niet op gelijk welke manier gebeuren, maar “middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen”.

11. - De centrale vraag was derhalve: hoe moeten deze worden omgezet in het interne, Belgisch recht, rekening houdend met het feit dat de budgettaire bevoegdheden in België verspreid zijn over verschillende, autonome bevoegdheidsniveaus?

De Belgische overheden hebben hiervoor de weg van het coöperatief federalisme gekozen, door op 13 december 2013 een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies ‘betreffende de uitvoering van artikel 3, lid 1, van het Stabiliteitsverdrag’ (hierna: samenwerkingsakkoord van 13 december 2013), dat vervolgens de instemming heeft bekomen van het parlement van elk van deze overheden.³⁸

Het samenwerkingsakkoord bepaalt in zijn artikel 2 dat de begrotingen van de partijen in lijn moeten liggen met de doelstelling voor een begrotingsevenwicht zoals bepaald in artikel 3 van het Stabiliteitsverdrag. Het bepaalt vervolgens in welke gevallen wordt geacht aan deze regel te zijn voldaan. De goedkeuring van de gezamenlijke begrotingsdoelstelling evenals de precieze verdeling ervan – zowel in nominale als structurele termen – in individuele begrotingsdoelstellingen voor de verschillende Belgische bestuursniveaus, gebeurt bij beslissing van het Overlegcomité. Dit gebeurt na een voorafgaand overleg waarbij partijen zich ertoe “verbinden [...] een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen” (artikel 2, §4, tweede lid). Het Overlegcomité kan hierbij gebruik maken van het advies van de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge

³⁴ HvJ 27 november 2012, nr. C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756. Zie ook: F. FINES, “L’atteinte aux droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro?” in R. TINIÈRE en C. VIAL (eds.), *Protection des droits fondamentaux dans l’Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2015, 195-211 en L. FROMONT, “L’application problématique de la Charte des droits fondamentaux aux mesures d’austérité: vers une immunité juridictionnelle”, *JEDH* 2016, 469-495.

³⁵ Zie ook: artikel 16, §2, lid 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Deze informatieverplichting aan de deelstaatparlementen is voorzien aan het begin van de onderhandelingen over elke herziening van de EU-verdragen en van de verdragen en akten die de EU-verdragen wijzigen of aanvullen. Zie H. DUMONT, “Le partage des compétences relatives à l’élaboration des normes européennes entre l’État belge et ses composantes fédérées”, *Revue des Affaires européennes – Law and European Affairs*, 2013/1, 37-53.

³⁶ *Parl. St. Senaat*, 1991-1992, nr. 100-16/2, 16.

³⁷ Zie artikel 14, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag.

³⁸ Zie: P. DERMINE, “La Belgique face à la règle d’or budgétaire: sur l’incorporation de l’article 3, §1^{er}, du Traité de stabilité, de coopération et de gouvernance au sein de l’ordre juridique belge”, *RBDC* 2014, 186 e.v.



Raad van Financiën, dat bij die gelegenheid, het gedrag van de lokale overheden inzake investeringen zal onderzoeken en rekening zal houden met de eventuele update van de middellangetermijndoelstelling (artikel 2, § 4, eerste lid).

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord stelt het nationaal correctiemechanisme in, waarbij de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën verschillende bevoegdheden inzake evaluatie, controle en advies worden verleend.³⁹ Artikel 5 ten slotte bepaalt, dat indien de Raad van de Europese Unie aan België een financiële sanctie oplegt wegens het niet nakomen van de aangegane begrotingsverbintenissen, deze zal worden verdeeld over alle partijen *a rato* van de door de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid geïdentificeerde tekortkomingen.

12. - Door te kiezen voor een samenwerkingsakkoord hebben de Belgische overheden de suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gevolgd. Deze had zich in zijn advies van 18 september 2012 over de instemmingswet met het Stabiliteitsverdrag over de vraag gebogen met welk instrument de gulden regel in het licht van de eisen van het Stabiliteitsverdrag in het Belgisch recht kon worden omgezet. De Raad van State identificeerde drie mogelijk instrumenten: het sluiten van een samenwerkingsakkoord, het goedkeuren van een bijzondere wet of het opnemen van de begrotingsregels in de Grondwet zelf.⁴⁰

Hoewel deze laatste optie de voorkeur geniet van de stellers van het verdrag, geeft deze volgens de Raad van State aanleiding tot serieuze problemen van strakheid van de gevolgde werkwijze, waardoor het risico bestaat dat het moeilijker wordt om ook rekening te houden met de gemeenschappelijke beginselen die de Europese Commissie moet voorstellen aan de lidstaten. De Raad

van State wijst erop dat het automatische correctiemechanisme op basis van door de Europese Commissie voor te stellen "gemeenschappelijke beginselen" kan evolueren in de tijd "meer bepaald in functie van de fluctuaties van de economische conjunctuur". Dit argument kan niet overtuigen. Het beginsel van een begrotings-evenwicht kan in de Grondwet worden verankerd, zonder dat dit het geval hoeft te zijn voor de volledige procedure die de uitvoering en naleving ervan begeleidt. Of, in de bewoordingen van de Raad van State, had ervoor kunnen worden gekozen om "de regels in kwestie, of op zijn minst de kernpunten ervan, in de Grondwet op te nemen". Een grondwetsherziening werd bovendien moeilijk uitvoerbaar geacht, rekening houdend met de Grondwetsbepalingen die in de verklaring van 7 mei 2010 voor herziening vatbaar waren verklaard en met de zeer korte termijn waarbinnen de gulden regel in het interne recht moest worden omgezet.⁴¹ Niettemin had de overgangsbepaling van artikel 195 kunnen worden benut voor de goedkeuring van een grondwettelijke verankering van de begrotingsdiscipline in de interne, Belgische rechtsorde.⁴² Deze bepaling is ingevoegd door de herziening van 29 maart 2012 terwijl het Stabiliteitsverdrag werd ondertekend op 2 maart 2012.

De voorkeur van de Raad van State voor een samenwerkingsakkoord geeft aanleiding tot een tweevoudige kritiek.

Ten eerste, in het licht van de impact van het Stabiliteitsverdrag op de prerogatieven van de parlementen, lijkt een grondwettelijke verankering van een dergelijke regeling (of althans van de essentiële elementen ervan) op zijn plaats. Een basisvereiste van het constitutionalisme is net dat de belangrijkste regels voor de werking van de staat, d.w.z. de grondwetsbepalingen in *materiële* zin, worden neergelegd in de Grondwet in *formele* zin.⁴³ Bovendien zou een grondwettelijke verankering als meerwaarde hebben gehad dat hiermee de verhouding van het begin-

³⁹ De keuze voor dit orgaan werd gedaan op basis van de Mededeling van de Commissie 'Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen' (COM(2012) 342 final van 20 juni 2012) overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag. Hierin zijn gemeenschappelijke beginselen opgenomen voor de verdragspartijen over de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de bepalingen van het verdrag. In juli 2017 heeft de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid een advies uitgebracht met een evaluatie van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. In de praktijk blijkt het budgettaire overleg in België niet te werken: nog geen enkel akkoord over het globale begrotingstraject en de verdeling tussen de verschillende entiteiten werd tot op heden in het Overlegcomité bereikt. Deze dysfunctie belet de afdeling om zijn monitoringopdracht te vervullen (adres beschikbaar op: www.hogeraadvoorfinancien.be).

⁴⁰ Adv.RvS 51.725/VR van 18 september 2012, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51725.pdf>, nr. 8.4.3.

⁴¹ In die zin: M. UHODA, "Quelques réflexions à propos de l'introduction de la "règle d'or budgétaire européenne" dans le droit national des États membres de l'Union européenne", *Rev.dr.ULg* 2012, 445.

⁴² Over deze overgangsbepaling, zie o.m. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI en I. HACHEZ (eds.), *La sixième réforme de l'État: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, Brussel, Larcier, 2015, 27-30 en P. POPELIER, "De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië", *CDPK* 2012, 421-443.

⁴³ Over deze begrippen, zie: H. DUMONT, "La Constitution: la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée" in I. HACHEZ *e.a.* (eds.), *Les sources du droit revisitées*, IV, Brussel, pub. Université Saint-Louis, 2012, 105 *e.v.*



sel van het begrotingsevenwicht wordt verduidelijkt met de andere grondwetsbepalingen die erdoor zouden kunnen worden miskend, meer bepaald doordat hen hetzelfde niveau wordt verleend in de hiërarchie der normen.

Ten tweede, vergelijkt de Raad van State de instrumenten van een herziening van de Grondwet met het sluiten van een samenwerkingsakkoord enkel en alleen vanuit het oogpunt van de strakheid van deze instrumenten. Nochtans vereist het Stabiliteitsverdrag zelf dat de doelstelling van een begrotingsevenwicht wordt opgenomen in bepalingen die garanties bieden voor “de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen”. Deze bewoordingen veronderstellen het aannemen van hiërarchisch hogere regels die vergezeld gaan van gepaste mechanismen die de naleving ervan kunnen verzekeren. Het opnemen van deze regels in de Grondwet lijkt op het eerste zicht hier beter aan te beantwoorden dan het opnemen ervan in een samenwerkingsakkoord.

13. - Het thans besproken arrest maakt deze tweede kritiek evenwel zonder voorwerp en werkt tegelijkertijd ook enkele onzekerheden weg die waren blijven bestaan in het juridische kader voor samenwerkingsakkoorden. Het Grondwettelijk Hof oordeelde immers dat: “De draagwijdte van de bepalingen van dat samenwerkingsakkoord kan gelet op het vereiste van artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag niet, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de federale loyauteit, op eenzijdige wijze bij een latere wetgevende norm worden gewijzigd” (B.3.4). Het Hof beroept zich aldus onomwonden op het beginsel van de federale loyauteit om elke eenzijdige afwijking van het samenwerkingsakkoord dat de omzetting vormt van artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag af te wenden. Op dit punt is het standpunt van de Hof bezwaarlijk verras-

send te noemen. Dit lijkt daarentegen niet meer dan de logische consequentie van de evolutie van de concepten van het samenwerkingsakkoord en van de federale loyauteit.

In beginsel althans, kan niet eenzijdig worden afgeweken van een samenwerkingsakkoord. Er bestaan hierop wel enkele uitzonderingen, voornamelijk geïnspireerd op het verdragsrecht.⁴⁴ Buiten deze uitzonderingen heeft de heersende doctrine, gebaseerd op het beginsel “*pacta sunt servanda*” en naar analogie met het verdragsrecht, steeds aangenomen dat niet eenzijdig kan worden afgeweken van een bepaling van een akkoord door er een tegenstrijdige bepaling mee aan te nemen.⁴⁵ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft herhaaldelijk dit standpunt bevestigd.⁴⁶

Dat het de parlementen van de partijen bij het samenwerkingsakkoord verboden is om het akkoord eenzijdig op te zeggen of om het te miskennen door eenzijdig een andersluidende bepaling aan te nemen, betekent evenwel niet noodzakelijkerwijze dat het samenwerkingsakkoord een hogere rang inneemt ten opzichte van wetgeving. Dit hangt af van het beginsel dat aan het verbod ten grondslag ligt en van de sanctie die eraan verbonden wordt. Wordt de aansprakelijkheid van een partij die afwijkt van een samenwerkingsakkoord in gedrang gebracht ten aanzien van haar medecontractanten?⁴⁷ Of wordt hiermee een inbreuk gepleegd op het evenredigheidsbeginsel en is er bijgevolg eerder sprake van een bevoegdheidsoverschrijding die door het Grondwettelijk Hof kan worden gesanctioneerd?⁴⁸ Of zou de analogie met verdragen nog verder mogen worden doorgetrokken, en zou naar analogie met het arrest *Le Ski*⁴⁹ kunnen worden overwogen dat er hiermee inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van hiërarchie der normen, zodat

⁴⁴ Zie bv. de gevallen waarin uit het samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk of impliciet blijkt dat de partijen in de mogelijkheid hebben voorzien dat van het samenwerkingsakkoord eenzijdig kan worden afgeweken (Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 318 e.v.). Een samenwerkingsakkoord kan in beginsel ook worden opgezegd met inachtneming van een redelijke opzegtermijn (vgl. met artikel 92bis/1, §4, tweede lid, BWHI). Ten slotte, kan net zoals voor verdragen een beroep worden gedaan op de *exceptio non adimpleti contractus*, het beginsel *rebus sic stantibus*, de noodtoestand of de overmacht (P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d'études sur le fédéralisme, 1990, 12). In een recent advies waarschuwde de Raad van State er voor dat hoewel er tussen het sluiten van verdragen en samenwerkingsakkoorden verschillende analogieën kunnen worden getrokken er niettemin ook belangrijke verschillen zijn: bv. in tegenstelling tot wat het geval is voor verdragen, vereist de opzegging van een samenwerkingsakkoord in beginsel de instemming van het parlement (adv.RvS 59.829/AG van 8 september 2016 over een ontwerpbesluit van de Waalse regering 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon').

⁴⁵ Zie: P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *APT* 1992, 163; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *TBP* 2001, 618 en Y. PEETERS, “Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht”, *RW* 2015, 603 e.v.

⁴⁶ Bv. adv.RvS 36.198/1 van 4 december 2003, *Parl.St.* Kamer, 2003-2004, nr. 473/035, 9, nr. 2.2.4.

⁴⁷ Deze hypothese werd overwogen door H. DUMONT, “L'État belge résistera-t-il à sa contractualisation? Consécration critique sur la mode belge des accords de coopération”, *Rev.dr.ULB* 2006, 324.

⁴⁸ *Ibid.* 324. Zie ook: M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP*, 1991/20 nr. 1325, 9-10.

⁴⁹ Cass. 27 mei 1971, *Fromagerie Franco Suisse Le Ski*, *Arr.Cass.* 1971, 959, *R.W.* 1971-72, 424. In die zin: J. POIRIER, “Le droit public



de rechter de wettelijke handeling aangenomen met miskenning van een samenwerkingsakkoord buiten toepassing mag verklaren wegens de miskenning van een hogere rechtsnorm? De toepassing van het beginsel *pacta sunt servanda* in de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State biedt geen antwoord op deze vragen.

14. - Het besproken arrest komt tot de conclusie dat niet mag worden afgeweken van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, door gebruik te maken van een ander beginsel, m.n. het beginsel van de federale loyaliteit.⁵⁰

Het beginsel heeft een Duitse oorsprong (*Bundestreue*) en werd opgenomen in de Belgische Grondwet in 1993. De federale loyaliteit was aanvankelijk uitsluitend bedoeld om belangenconflicten te voorkomen, zoals blijkt uit de formulering van artikel 143, lid 1, van de Grondwet en het opschrift van de afdeling waarin het is opgenomen.⁵¹ Aanvankelijk was het opgevat als een gedragscode van louter politieke aard⁵² die niet juridisch sanctioneerbaar was. Ondanks het aandringen van een bepaalde doctrine⁵³, werd hem nooit uitdrukkelijk de status van een bevoegdheidsverdelende regel – en dus van een toetsingsnorm – toegekend.⁵⁴ Het Grondwettelijk Hof heeft wel op een voorzichtige manier het beginsel van de federale loyaliteit eerst gecombineerd met de proportionaliteits- en het redelijkheidsbeginsel.⁵⁵ Vervolgens

heeft het hof zich geleidelijk aan ontdaan van deze laatste tussenschakels, door zonder omweg uitspraak te doen over de naleving van het artikel 143, §1, van de Grondwet.⁵⁶ Bijgevolg hanteerde het Hof het beginsel van de federale loyaliteit uiteindelijk alsnog als een bevoegdheidsverdelende regel, maar dan wel op een impliciete, stilzwijgende manier.

De invoeging van artikel 143, lid 1, van de Grondwet als toetsingsnorm voor het Grondwettelijk Hof was bedoeld om deze rechtspraak te bevestigen.⁵⁷

De toevoeging van het beginsel van de federale loyaliteit aan de toetsingsnormen van het Grondwettelijk Hof veronderstelt evenwel dat het beginsel meer is dan een bevoegdheidsverdelende regel.⁵⁸ Het Grondwettelijk Hof was destijds immers al bevoegd om de overeenstemming met alle bevoegdheidsverdelende regels te toetsen overeenkomstig de artikelen 1, 1°, en 26, §1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’. Artikel 143 werd als toetsingsnorm toegevoegd aan de artikelen 1 en 26, lid 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 door respectievelijk een nieuw punt 3° en een nieuw punt 4°, hetgeen geen nuttig effect heeft dan indien men het beginsel van de federale loyaliteit een ruimere inhoud verleent.⁵⁹ In die zin heeft het Grondwettelijk Hof overigens al geruime tijd vóór de Zesde Staatsvorming geoordeeld dat het beginsel van de federale loyaliteit “voor de federale overheid en voor de deelge-

surviva-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB* 2006, 288. In adv.RvS 59.829/AV van 8 september 2016 merkt de Raad van State evenwel op dat verdragen en samenwerkingsakkoorden net op het punt van hun doorwerking in de Belgische rechtsorde grondig van elkaar verschillen.

⁵⁰ De Raad van State had in een voetnoot al voorzichtig opgemerkt dat het verbod voor de partijen bij een samenwerkingsakkoord om interne regels op een dergelijke manier te formuleren dat deze op gespannen voet zouden komen te staan met de inhoud van het samenwerkingsakkoord, eveneens zou voortvloeien uit het beginsel van de federale loyaliteit neergelegd in artikel 143, §1, van de Grondwet (adv.RvS 52.324/AV en 52.325/AV, *Parl.St.* W.Parl., 2013-14, nr. 1024/1, 8, voetnoot 16).

⁵¹ Hierbij werd bepaald dat de federale loyaliteit “voor de federale overheid en voor de deelstaten de verplichting in[houdt] om in de uitoefening van hun bevoegdheden het evenwicht van de constructie in haar geheel niet te verstoren” (*Parl.St.* Senaat, 1991-92, nr. 100-29/2, 1). Zie: S. DEPRÉ, “Les conflits d’intérêts: une solution à la lumière de la loyauté fédérale?”, *RBDC* 1995, 163.

⁵² L. LE HARDY DE BEAULIEU, “Fédéralisme et relations internationales en Belgique: la réforme 1993 – 1994”, *RIDC* 1994, 823 e.v. en P. DERMINE, “La loyauté fédérale et la sixième réforme de l’État - Essai d’interprétation”, *APT* 2015, 214.

⁵³ Zie bv. A. ALEN, “De federale loyaliteit: ondanks alles, toch een bevoegdheidsverdelend concept?” in *La Loyauté. Mélanges offerts à E. Cerexhe*, Brussel, Larcier, 1997, 19-37 en F. DELPEREE, “La Belgique est un État fédéral”, *JT* 1993, 645.

⁵⁴ J. SAUTOIS, “Le concept de loyauté fédérale et la sixième réforme de l’État” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, die Keure, 2013, 99.

⁵⁵ GwH 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.3.

⁵⁶ GwH 28 oktober 2010, nr. 124/2010, B.39. Zie ook GwH 5 mei 2011, nr. 60/2011, B.11-B.13; adv.RvS 58.716/1 van 30 maart 2016 over het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 april 2016 ‘tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied – BE1000001: «Het Zoniënwoud met bosranden en aangrenzende beboste domeinen en de vallei van de Woluwe - complex Zoniënwoud - Vallei van de Woluwe»», nr. 4.3 en adv.RvS 52.303/AV van 27 november 2012, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-1815/2, 7, nr. 12.

⁵⁷ *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, 183. Over deze invoeging, zie bv. A.-C. RASSON, “Le principe du “vivre ensemble” belge: une épopée constitutionnelle. Réflexions autour de la loyauté fédérale et de son intégration dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle”, *CDPK* 2012, 25 e.v. en E. MAES, “Borrelnotjes voor het Grondwettelijk Hof: een beperkte uitbreiding van wie, wat en hoe” in A. ALEN e.a. (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatsvorming*, Brugge, die Keure, 2014, (213), 223-225.

⁵⁸ P. PEETERS, “Enkele paradoxen van het federaal loyaliteitsbeginsel in België” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme*, Brugge, die Keure, 2013, 77-78.

⁵⁹ Y. PEETERS, “Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen” in J. VELAERS e.a. (eds.), *De Zesde Staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 929.



bieden de verplichting [inhoudt] om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; *het betekent meer dan het uitoefenen van bevoegdheden: het geeft aan in welke geest dat moet geschieden*".⁶⁰ Dit betekent "dat elke wetgever ertoe gehouden is, in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, erover te waken dat door zijn optreden de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt."⁶¹ Het zou dus juist zijn om het beginsel van federale loyaleit te beschouwen als "un principe de droit constitutionnel résolument plus global"⁶², dan alleen maar een loutere bevoegdheidsverdelende regel.⁶³

15. - Dit blijkt overigens ook uit arrest nr. 62/2016 van het Grondwettelijk Hof, waar het Hof het beginsel van de federale loyaleit beschouwt als een op zichzelf staande toetsingsnorm. Zoals sommigen al hadden aangevoeld⁶⁴, zal het voor het Hof mogelijk zijn om middels het beginsel van de federale loyaleit samenwerkingsakkoorden te hanteren als een *referentienorm*⁶⁵ wanneer ze wettelijke normen toetst die op gespannen voet dreigen te staan met het samenwerkingsakkoord. De nieuwe bevoegdheidstoewijzing aan het Grondwettelijk Hof maakt aldus een versterking van het coöperatief federalisme mogelijk.

De miskening van een samenwerkingsakkoord leidt evenwel niet automatisch tot een schending van de federale loyaleit. Een onderzoek naar de evenredigheid zal – opnieuw – tussenkomen in het oordeel van het Hof. De federale loyaleit zal niet geschonden zijn wanneer de miskening van het samenwerkingsakkoord het evenwicht van de federale constructie niet verstoort of wan-

neer de uitoefening van de bevoegdheden van andere wetgevers niet onmogelijk of buitensporig moeilijk wordt gemaakt. Zoals Xavier Delgrange en Hugues Dumont terecht opmerken: "subordonner la validité des lois, décrets et ordonnances au respect du principe de proportionnalité [...] ne fait que traduire une des implications de l'exigence de loyauté".⁶⁶

Het is ongetwijfeld in die zin dat het Hof verklaart dat niet eenzijdig kan worden afgeweken van het samenwerkingsakkoord *gelet op de vereiste van artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag*. Met deze woorden lijkt het Hof twee zaken aan te geven: dat enerzijds niet elke eenzijdig afwijking van een samenwerkingsakkoord noodzakelijkerwijze aanleiding geeft tot een schending van de federale loyaleit, en dat anderzijds een eenzijdige afwijking van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 niet denkbaar is zonder dat deze aanleiding zou geven tot een schending van de federale loyaleit, aangezien de Belgische Staat dan de Europese verbintenissen zou miskennen. De bondigheid van dit *obiter dictum* van het Hof maakt het evenwel onmogelijk om zicht te krijgen op de verdere, onderliggende overwegingen van het Hof die nochtans duidelijk ... hun belang hadden.

In elk geval, bevestigt het Grondwettelijk Hof in het besproken arrest uitdrukkelijk de geldigheid van de door de Raad van State voorgestelde optie om het Stabiliteitsverdrag om te zetten door middel van een samenwerkingsakkoord.⁶⁷ Door middel van het beginsel van de federale loyaleit werd het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 verheven tot een norm waarvan de volledige inachtneming en naleving gedurende de natio-

⁶⁰ GwH 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.2 (wij cursiveren), GwH 28 oktober 2010 nr. 124/2010, B.39.1 en GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1. Zie ook: *Parl.St.* Senaat, 1991-92, nr. 100-29/2, 2 en M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 91.

⁶¹ GwH 30 juni 2004, nr. 119/2004, B.3.3.

⁶² P. DERMINE, "La loyauté fédérale et la sixième réforme de l'État - Essai d'interprétation", *APT* 2015, 218.

⁶³ Y. PEETERS, "Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen" in J. VELAERS e.a. (eds.), *De Zesde Staatsbervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 930.

⁶⁴ L. LOSSEAU en M. DEKLEERMAKER, v° "Transferts intrafrancophones de compétences" in M. UYTENDAELE en M. VERDUSSEN (eds.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Brussel, Larcier, 2015, 902-903.

⁶⁵ We maken hier een onderscheid tussen "referentienorm" en "toetsingsnorm". De "toetsingsnormen" zijn deze (Grondwettelijke) bepalingen waaraan het Hof direct kan toetsen. De ruimere categorie van "referentienormen" zijn rechtsregels waarvan het Hof de inhoud kan analyseren en waarmee het Hof rekening houdt wanneer het onderzoekt of een toetsingsnorm al dan niet werd miskend. Zo zijn samenwerkingsakkoorden voor het Grondwettelijk Hof geen toetsingsnormen, maar het Grondwettelijk Hof kan bij een onderzoek naar de overeenstemming met de federale loyaleit (art. 143, §1, Grondwet) wel rekening houden met het feit of een samenwerkingsakkoord al dan niet werd geschonden en oordelen of dit al dan niet aanleiding geeft tot een miskening van de federale loyaleit.

⁶⁶ X. DELGRANGE en H. DUMONT, "Les compromis constitutionnels et la loyauté dans le fédéralisme coopératif belge. Les principes en jeu dans le conflit d'intérêts relatif aux écoles francophones des communes périphériques" in *Liber Amicorum Michel Mabieu*, Brussel, Larcier, 2008, 413.

⁶⁷ In de Belgische bijlage II bij het verslag van de Europese Commissie van 22 februari 2017 'ingediend in het kader van artikel 8 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie' (C(2017) 1201 final), merkt de Commissie op dat weliswaar: "De positie van samenwerkingsakkoorden in de hiërarchie van de Belgische rechtsnormen [...] niet specifiek [is] bepaald", maar omwille van het hier besproken arrest van het Grondwettelijk Hof oordeelde de Commissie niettemin dat aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van het Stabiliteitsverdrag was voldaan (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/be_fiscal_compact_country_fiche_nl.pdf p. 2).



nale begrotingsprocessen moet worden gewaarborgd.

III. Het ontstaan van een procesbelang als burger?

16. - Zowel de Grondwet als de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof sluiten de *actio popularis* uit. Natuurlijke of rechtspersonen moeten een belang aantonen. De beoordeling hiervan laat aan het Hof voldoende ruimte om een jurisprudentieel beleid te voeren waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de aard van de bestreden bepalingen.⁶⁸ Een ander vast onderdeel van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is dat het belang van één verzoeker volstaat opdat alle verzoekers zouden worden toegelaten tot de zittingszaal.⁶⁹ In de voorliggende zaak kon het beroep dan ook pas onontvankelijk worden verklaard nadat het belang van elk van de eendertig verzoekers was afgewezen. Hiervoor werden verschillende situaties achtereenvolgens voor het voetlicht geplaatst: deze van een vakbond (Centrale nationale des employés), van drie vzw's (La Ligue des Droits de l'Homme, de Huurdersbond voor sociale woningen en de Kodewes/CADTM) en van 27 natuurlijke personen waaronder een parlementslid.

Eerst ontzegt het Hof aan alle verzoekers een rechtstreeks belang, in al bij al summiere overwegingen (A). Vervolgens gaat het Hof iets dieper in op het mogelijke belang van de verzoekers als burgers, waarbij het doet uitschijnen dat een dergelijk belang wel heel dicht zou kunnen aanleunen bij een *actio popularis* (B). Het Hof schept hiermee verwachtingen, maar lost deze in de voorliggende zaak niet in. Het Hof weigert immers categoriek dat de verzoekers in de voorliggende zaak een procesbelang als burgers konden doen gelden, waarbij het zich ongetwijfeld liet leiden door de uitdagingen en belangen die verbonden zijn met de bestreden rechtsnormen.

A. De afwezigheid van een rechtstreeks belang

17. - Bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid beschikken vakbonden in beginsel niet over procesbekwaamheid om een vernietigingberoep in te stellen bij het Grondwettelijk Hof. De deur naar de rechtszaal wordt hen evenwel geopend "wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl zij wettelijk als dusdanig zijn betrokken bij de werking van de overheidsdiensten, de voorwaarden zelf voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn" (B.4.3). Hun procesbekwaamheid valt bijgevolg samen met hun belang om een beroep in te stellen.

Wordt in voorkomend geval afbreuk gedaan aan de wettelijke voorwaarden volgens dewelke de "Centrale nationale des employés" bij de werking van de overheidsdiensten werd betrokken? De vakbond hield in elk geval voor dat zijn marge voor collectieve onderhandelingen zou worden beperkt, weliswaar op een indirecte wijze⁷⁰, door de begrotingsbeperkingen die door het Stabiliteitsverdrag worden opgelegd.⁷¹ Dit argument lijkt voldoende onderbouwd om toe te laten dat het onderzoek naar de ontvankelijkheid samen met het onderzoek ten gronde zou worden gevoerd, zoals het Hof overigens regelmatig doet.⁷² Het Hof houdt zich ver van een dergelijk onderzoek, door zich ertoe te beperken om de exceptie van onontvankelijkheid gegrond te verklaren (B.4.5) zonder dit verder te motiveren (B.4.4). Ongetwijfeld is dit oordeel gelinkt aan de – betwistbare – overweging die het Hof elders formuleert dat de gulden regel geen impact heeft op de beleidskeuzes van de overheid.⁷³ Maar waarom licht het Hof dit dan niet toe in zijn arrest?

Daar waar het stilzwijgen en de eerder beknopte motivering in de rest van het arrest nog kan worden begrepen vanuit de wil van het Hof om zich te beperken tot een onderzoek naar de ontvankelijkheid, zijn de lacunes in de motivering hier moeilijker te vergeven aangezien het louter om een concrete toepassing gaat op de voorliggende

⁶⁸ Zie de klassieke overweging waarmee het Hof zijn redenering aanvangt: "De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar" (B.5.2).

⁶⁹ Zie recent bv. GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.8.3 en GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.2.2 en B.3.2.

⁷⁰ Vgl. bv. met GwH 1 december 2016, nr. 152/2016. In dit vernietigingsberoep ingesteld door vakbonden tegen de wet van 28 april 2015 'tot vaststelling van de marges voor de loonkostenontwikkeling, voor de jaren 2015 en 2016', beperkte het Hof zijn onderzoek eenvoudigweg tot de middelen - die betrekking hadden op schending van het recht op collectieve onderhandelingen - zonder in te gaan op de vraag naar de ontvankelijkheid.

⁷¹ Zie blz. 10 e.v. van het verzoekschrift tot nietigverklaring.

⁷² GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.3.5.

⁷³ Zie *infra* nr. 24.



beroepen van de klassieke overwegingen van het Hof inzake belang.

18. - Tegen elke verzoeker die de hoedanigheid heeft van een vereniging werpt het Hof op dat volgens zijn vaste rechtspraak haar maatschappelijk doel aan de volgende voorwaarden moet voldoen: “onderscheiden moet zijn van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.” (B.5.3). Nochtans onderzoekt het Hof vervolgens hun maatschappelijk doel niet. In plaats van de verzoekende verenigingen een geïndividualiseerd antwoord te geven, verbindt het Hof het lot van hun beroep aan dit van de natuurlijke personen. Ten aanzien van de verenigingen die de toekomstige achteruitgang van hun socio-professionele situatie inriepen, beperkt het Hof zich ertoe het ontbreken van een “voldoende geïndividualiseerd verband” tussen hun situatie en de bestreden bepalingen vast te stellen (B.6.8).

In ieder geval oordeelt het Hof *a contrario* dat de individuele situatie of het maatschappelijk doel van de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt door de bestreden bepalingen “wanneer een wetgever of een andere bevoegde overheid een maatregel zou nemen die, teneinde de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen te verwezenlijken, afbreuk doen aan de rechten en waarborgen die zij genieten of waarvan zij de behartiging nastreven” (B.6.8).⁷⁴ Het Hof maakt derhalve een onderscheid tussen het Stabiliteitsverdrag op zich enerzijds en uitvoeringsmaatregel die grondrechten zouden kunnen beperken anderzijds, dit terwijl het Hof erkent dat deze laatste net tot doel zouden hebben om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken.

19. - Het antwoord van het Hof op de vraag naar de ontvankelijkheid van het beroep van het lid van een wetgevende vergadering is in lijn hiermee en is dan ook niet verrassend. Volgens het Hof kan een parlementslid welis-

waar een functioneel belang invoeren als “de bestreden bepalingen zouden raken aan prerogatieven die eigen zijn aan de individuele uitoefening van zijn mandaat.” (B.7.3), wat niet het geval zou zijn in de voorliggende zaak.⁷⁵ De gulden regel heeft nochtans een duidelijke impact op de uitoefening van het initiatiefrecht en het recht van amendement van parlementsliden omdat deze zich zullen moeten inpassen in het kader van een evenwichtige begroting. Opmerkelijker is dat uit de daaropvolgende overwegingen blijkt dat het Hof bereidwilliger is om de bescherming van de democratische rechtsstaat op te dragen aan een burger dan aan een parlementslid.

B. Van het belang als kiezer naar het belang als burger

20. - Doorgaans zet het Hof de deuren naar zijn zittingszaal ruim open voor kiezers en kandidaten die de geldigheid van kieswetgeving betwisten. Een dergelijk belang als burger, vereist wel dat zijn stemrecht (actief kiesrecht) of zijn recht om zich kandidaat te stellen (passief kiesrecht) wordt aangetast. Onder deze enkele voorwaarde wordt zijn procesbelang erkend, zonder dat dit argument nog verder moet worden ondersteund: “Het kiesrecht is het fundamenteel politiek recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig zouden kunnen beïnvloeden”.⁷⁶ *In casu* hebben verzoekers geprobeerd om aan te knopen bij deze zeer liberale rechtspraak op basis van het argument dat de budgettaire prerogatieven van het parlement gebaseerd zijn op het stemrecht van de burgers, wat volgens hen veronderstelt dat de representatieve organen die zij met hun stemrecht beïnvloeden daadwerkelijk beleidsbeslissingen nemen, inclusief op begrotingsvlak (B.8.1). Zoals de verzoekers opmerken (A.4.1), vindt dit argument enigszins bevestiging in het internationaal recht inzake de mensenrechten en een zekere bevestiging in de rechtspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht*.⁷⁷ In zijn *Maastricht*-arrest leidt het *Bundesverfassungsgericht* uit het stem-

⁷⁴ Dezelfde conclusie geldt ten aanzien van vertegenwoordigers of leden van een vakvereniging, beroepsorganisatie, belangenvereniging, politieke partij of politieke beweging. Ze zouden “slechts rechtstreeks en ongunstig [...] kunnen worden geraakt door maatregelen die de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen beogen te verwezenlijken” (B.6.9).

⁷⁵ Deze overweging is vaste rechtspraak van het Hof. Zie ook: K. MUYLLE, “L’intérêt fonctionnel d’un parlementaire et le (dés)équilibre des pouvoirs”, *CDPK* 2003, 499-502.

⁷⁶ GwH 9 juni 2004, nr. 103/2004, B.2.2.

⁷⁷ Volgens het VN-Comité voor de rechten van de mens “lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l’intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l’article 25 [du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu’ils sont responsables à l’égard des citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir” (Observation générale N° 25 (57), 12 juli 1996, *UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1* (1994), nr. 7). Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens verantwoordt de budgettaire prerogatieven van het parlement de toepassing van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM (EHRM, 11 januari 2005, *Py / Frankrijk*, nr. 66289/01, §40 e.v.).



recht een nadere materiële inhoud af die gelinkt is aan het democratiebeginsel. Doordat het stemrecht legitimiteit verleent aan de overheidsmacht en doordat deze de uitoefening ervan beïnvloedt, wordt het stemrecht voor de verkiezing van de Duitse *Bundestag* geschonden indien de overdracht van bevoegdheden betrekking heeft op essentiële aspecten voor de zelfbeschikking van het Duitse volk.⁷⁸ Aldus heeft het Duitse *Bundesverfassungsgericht* geoordeeld dat het kiesrecht vervat in artikel 38, §1, van het Duitse *Grundgesetz* geschonden is, indien de *Bundestag* op een dergelijke manier afstand doet van zijn budgettaire verantwoordelijkheden dat het toekomstige parlement niet meer in volle autonomie zijn begrotingsbevoegdheid kan uitoefenen.⁷⁹ Het Belgische Grondwettelijke Hof heeft niet de moeite genomen om te motiveren waarom het kiesrecht in België niet een gelijkaardige invulling kan krijgen.

De ironie van het lot wil dat één van de verzoekers die voorhield dat zijn kiesrecht was aangetast⁸⁰, in herinnering bracht dat dit procesbelang destijds niet in vraag was gesteld bij zijn beroepen tegen instemmingsakten met het Verdrag van Lissabon (A.1.4). Deze beroepen mondden uit in twee arresten waarin het Hof meteen overging tot een onderzoek ten gronde, ook al was het centrale argument hierin de aantasting van het stemrecht.⁸¹ Zou het thans besproken arrest op dit punt blijk geven van een achteruitgang in de toegankelijkheid tot het Hof?

21. - Het Hof vervolgt evenwel met de overweging dat het moet onderzoeken of “de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een ander aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt” (B.8.2). Het Hof lijkt te suggereren dat het een materieel beperkte vorm van *actio popularis* zou aanvaarden. Zou het Hof hiermee een raam openen voor de burger die opkomt voor de bescherming van de democratische rechtsstaat, nadat het de deur had gesloten voor de burger-stemgerechtigde? De moeilijkheid is evenwel dat het Hof het

raam weliswaar in het vooruitzicht stelt, maar het in de onderhavige zaak niet daadwerkelijk opent. Op basis van een beknopt onderzoek van de omvang van de beperkingen die het Stabiliteitsverdrag stelt aan de begrotingsprerogatieven van de parlementen en van de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden die dit impliceert⁸², komt het Hof tot het besluit dat: “uit geen enkel gegeven blijkt dat de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt” (B.8.9).

Het Hof had het onderzoek naar het belang samen met het onderzoek ten gronde kunnen voeren. Het Hof heeft dit opzettelijk en op een laconieke manier geweigerd, dit terwijl het criterium waarmee het een uitbreiding van het procesbelang schets (rechtstreeks raken aan een essentieel aspect van de democratische rechtsstaat), er noodzakelijkerwijze toe leidt dat het zich ook over argumenten ten gronde zou moeten buigen.

22. - Het besproken arrest komt er in feite op neer dat het Stabiliteitsverdrag niet aanvechtbaar is voor elke verzoeker die een belang moet aantonen.⁸³ Alleen de regeringen en de parlementsvoorzitters – op verzoek van twee derde van hun leden – zouden tegen de bestreden handelingen hebben kunnen opkomen. Dit is uiteraard illusoir, aangezien de eersten het Stabiliteitsverdrag hebben bekrachtigd en de laatsten ermee hebben ingestemd. In dergelijke omstandigheden, was het burgerinitiatief van de verzoekers, de enige manier om zich te verzekeren van een bescherming van de in het geding zijnde rechten en vrijheden.⁸⁴

Uiteindelijk blijft bij het arrest vaag het idee hangen van een mogelijke uitbreiding van het concept van procesbelang wanneer in de toekomst bepalingen rechtstreeks zouden raken aan een essentieel aspect van de democratische rechtsstaat. Als we uit het besproken arrest evenwel zouden moeten afleiden dat het Stabiliteitsverdrag niet van aard is om hieraan afbreuk te kunnen

⁷⁸ BVerfG 12 oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, §38. Zie ook BVerfG 14 januari 2014, 2 BvR 2728/13, §§ 17-19.

⁷⁹ Het voegt hieraan toe dat beslissen over de publieke inkomsten en uitgaven een fundamenteel aspect is van de mogelijkheid voor een grondwettelijke staat om zichzelf democratisch vorm te geven. De *Bundestag* moet daarom de beslissingen nemen inzake de inkomsten en uitgaven en hierover verantwoording afleggen aan het volk (BVerfG 14 januari 2014, 2 BvR 2728/13, §161; BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12 e.a., §§106-111, en verwijzingen aldaar). Zie ook: Ph. GÉRARD, “Het Stabiliteitsverdrag-arrest vanuit Duits perspectief”, *TBP* 2017, 347-353.

⁸⁰ M.n. Raf Verbeke, de vijftiende verzoeker in zaak nr. 6127.

⁸¹ GwH 16 juli 2009, nr. 125/2009 (wet), en GwH 19 maart 2009, nr. 58/2009 (Vlaamse decreet).

⁸² Zie *infra* titels VI en VII.

⁸³ Ph. GÉRARD en W. VERRIJDT, “Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse”, *European Constitutional Law Review* 2017, 186.

⁸⁴ X. DELGRANGE, “La Cour d’arbitrage et le citoyen” in F. DELPÉRIÉ, A. RASSON-ROLAND en M. VERDUSSEN (eds.), *Regards croisés sur la Cour d’arbitrage*, Brussel, Bruylant, 1995, 231-248.



doen, dan lijkt deze nieuwe ontwikkeling wel heel hypothetisch.

IV. De stiltes van het Hof met betrekking tot de sociale grondrechten

23. - De verzoekende partijen rechtvaardigden hun procesbelang onder meer met de vrees dat “de begrotingsdiscipline die de bestreden wet tot regel verheft, [...] *de facto* de (sociale) uitgaven van de Staat vastleggen”⁸⁵ en dat door zich op deze begrotingsdiscipline toe te leggen: “de bevoegde autoriteiten niet langer in staat zullen zijn om aan hun grondwettelijke verplichtingen inzake de sociale grondrechten, zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, te voldoen” (B.6.1). Het Hof werd bijgevolg uitgenodigd om de waarachtigheid van dit risico te onderzoeken.

Het Hof heeft het betoog van verzoekers niet gevolgd, en heeft er slechts op een elliptische manier op geantwoord. Er moet worden erkend dat het aannemen van het argument van de verzoekers het Hof ertoe zou hebben gebracht om op de hiernavolgende drie punten af te wijken van zijn vaste rechtspraak. Op het niveau van de getoetste norm, hanteert het Hof thans een aanpak die eerder gericht is op de formulering en de inhoud van de rechtsnorm, dan op de gevolgen ervan. Op het niveau van de toetsingsnorm, hanteert het Hof thans een “defensieve” aanpak van de economische, sociale en culturele rechten, eerder gericht op het verbod van een aanzienlijke achteruitgang zonder redelijke verantwoording — de zgn. *standstill*-verplichting — dan op de positieve verplichting om vooruitgang te boeken in hun verwezenlijking.⁸⁶ Op het niveau van de toetsing zelf, neemt het Hof thans een terughoudende houding aan wat betreft het onderzoek van de motivatie van de norm.

24. - In de eerste plaats moet worden uitgemaakt of het Stabiliteitsverdrag wel van aard is om afbreuk te doen aan sociale grondrechten. Het Hof lijkt van oordeel te zijn dat dit niet het geval is aangezien “die verbintenissen trekken cijfermatige grenzen en hebben geen betrekking op de inhoudelijke keuzes die de verschillende overheden, binnen de hun toegewezen beleidsdomeinen, vermogen te maken” (B.6.6). Het Stabiliteitsverdrag en de door de verzoeker ingeroepen normen zouden volgens het Hof niet hetzelfde voorwerp hebben, en zouden elkaar bijgevolg niet kunnen tegenspreken.⁸⁷ Hiermee wordt evenwel over het hoofd gezien dat een norm niet enkel een bepaalde handeling voorschrijft (een prescriptieve inhoud heeft) — in dit geval een verplichting van budgettaire aard –, maar dat deze ook tot doel heeft om daadwerkelijk gevolgen te ressorteren.⁸⁸ De schijnbare neutraliteit van het Stabiliteitsverdrag versluiert een aansporing om de uitgaven te beperken, met name in de sociale zekerheid.⁸⁹ Op dit punt is de motivering van het arrest overigens niet helemaal coherent aangezien het Hof in een eerdere overweging erkent dat de begrotingsdiscipline lasten zal doen rusten op de begunstigen van sociale grondrechten, dit terwijl het deze verantwoordt door te wijzen op “de overeenkomstige verplichtingen” die de wetgever krachtens artikel 23 van de Grondwet kan opleggen aan dergelijke begunstigen. De begunstigen van sociale grondrechten hebben namelijk de plicht “om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin [ze] leven”.⁹⁰

25. - Daarbij komt nog dat de benadering van het Hof moeilijk houdbaar is vanuit het oogpunt van de toetsingsnorm. Naast de *standstill*-verplichting, leggen de economische, sociale en culturele rechten ook positieve verplichtingen op aan de overheid.⁹¹ Zo legt de verplichting om grondrechten te realiseren, ook een verplichting op om normen aan te nemen en om in financiële ondersteu-

⁸⁵ A.1.2. Zie ook: A.1.1, A.3.3, A.4.5 en A.5.2.

⁸⁶ Zie over deze verplichting de verschillende publicaties van I. HACHEZ, waaronder haar doctoraal proefschrift *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, 2009.

⁸⁷ Met andere woorden, het Stabiliteitsverdrag bevat geen “materieële” verbintenissen van achteruitgang of inertie in de verwezenlijking van alle of een deel van de economische, sociale en culturele rechten.

⁸⁸ Zie: I. HACHEZ, “Balises conceptuelles autour des notions de “source du droit”, “force normative” et “soft law””, *RIEF* 2010, 19 e.v. en C. THIBIERGE (ed.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Parijs, L.G.D.J., 2009.

⁸⁹ Zie *supra* nr. 5.

⁹⁰ B.6.3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten “de overeenkomstige plichten” aan wie ze worden opgelegd in staat stellen om bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van de doelstelling om een menswaardig leven te leiden “voor henzelf alsook voor de andere personen die de in artikel 23 [van de Grondwet] opgesomde rechten genieten” (GwH 21 mei 2015, nr. 67/2015, B.10.2). In het besproken arrest trekt hij deze redenering verder door artikel 23 te interpreteren in het licht van artikel 7bis van de Grondwet. Naar zijn oordeel moeten de wetgevers bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, rekening houden met de gevolgen van hun beleid voor de toekomstige generaties (B.6.3-B.6.4). Hiermee verslapt het Hof verder de band die er bestond tussen het genot van de sociale rechten en de daarmee “overeenkomstige plichten”, aangezien *in casu* de uitvoering van de verplichtingen eerder de belangen van de toekomstige generaties beogen te bevorderen dan deze van de huidige generatie (*infra* nrs. 28 e.v.).

⁹¹ Het Grondwettelijk Hof heeft dit erkend wat betreft artikel 23 van de Grondwet (GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.2). Dat deze



ning te voorzien waar dit noodzakelijk is teneinde de doeltreffendheid van de grondrechten te garanderen.⁹² Er moet worden toegegeven dat artikel 23 van de Grondwet zo vage begrippen hanteert dat het risico bestaat dat een toetsing aan deze normen oppervlakkig blijft.⁹³ Maar deze laatste bepaling had wel moeten zijn uitgelegd in het licht van de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Europees Sociaal Handvest, die een analoge draagwijdte hebben en die door de verzoekers waren ingeroepen.⁹⁴ Deze laatste instrumenten zijn aanzienlijk specifiek in de omschrijving van de positieve verplichtingen die op de staten rusten. Hieruit blijkt met name dat de staten de plicht hebben om vooruitgang te boeken in de verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten en om hieraan voldoende middelen te besteden.⁹⁵ “Zuiver” budgettaire maatregelen mogen dan ook niet principieel worden onttrokken aan de toetsing van het Hof, *a fortiori* wanneer ze dreigen tot een bevrozing van de sociale uitgaven te leiden.

26. - Deze vaststellingen betekenen evenwel niet dat de door verzoekers ingeroepen bepalingen ook daadwerkelijk *in specie* geschonden zijn. De verplichting om vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten, is net zoals de *standstill*-verplichting relatief van aard: een overheid kan bijgevolg geen vooruitgang of een achteruitgang boeken bij de verwezenlijking van economische, sociale en cultu-

rele rechten, voor zover ze dit rechtvaardigt.⁹⁶ Een maatregel die kan leiden tot een daling van de sociale uitgaven, gevolgd door een bevrozing ervan, kan dan ook niet worden aangenomen zonder nadere toelichting. De wetgever behoudt hierbij wel een ruime discretionaire bevoegdheid.⁹⁷ We vertrouwen erop dat deze een rechtvaardigingsgrond zou hebben kunnen aanvoeren die het Hof niet kennelijk onredelijk zou hebben geacht. *In casu* is dat evenwel niet gebeurd, tenzij dan op een heel lapidaire wijze. Het Hof beperkt zich er namelijk toe om een zo beknopte passage te citeren uit het Stabiliteitsprogramma van België (2014-2017) dat het eerder een cirkelredenering wordt: “De verlaging van de schuldgraad die daaruit moet volgen, laat toe om de toekomstige rentelasten te verminderen, waarbij de aldus gecreëerde marge met name gebruikt kan worden om het hoofd te bieden aan de stijgende uitgaven inzake sociale bescherming” (B.6.7).⁹⁸ Marginale toetsing mag nochtans niet gelijk worden gesteld met het achterwege blijven van elke toetsing. Maar het is wel juist dat een dergelijke marginale toetsing zich enkel opdringt indien het Hof oordeelt dat een aantasting mogelijk is, hetgeen het Hof dan weer niet kon doen zonder het belang van de verzoekers te aanvaarden.

27. - Een ander probleem wordt veroorzaakt door het feit dat het Stabiliteitsverdrag voor een onbepaalde duur geldt. Zou een verantwoording verleend door de wetgever in het kader van een instemmingsakte met het ver-

bepaling geen directe werking heeft, belet niet dat deze wordt ingeroepen als toetsingsnorm in een beroep voor het Grondwettelijk Hof. Het Hof zal zich hierbij wel beperken tot de vraag of er geen sprake is van een kennelijke onredelijke beoordeling.

⁹² S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, “Invoeging van een transversale bepaling in de Grondwet met betrekking tot het waarborgen van de grondrechten”, *Parl.St.* Kamer, 2005-06, nr. 2304/1, 125.

⁹³ In haar proefschrift toont A. REMICHE aan dat de toetsing van het Hof in beginsel geen betrekking heeft op de kwaliteit van het totstandkomingsproces van de norm, noch op de verplichting om vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de sociale grondrechten (A. REMICHE, *La justiciabilité des droits économiques sociaux et culturels en Belgique. Étude analytique et prospective à la lumière de la jurisprudence internationale*, doctoraatsthesis ULB, 20 januari 2017, 143 e.v.). Volgens REMICHE lijkt het Hof in zijn arrest nr. 66/2007 van 26 april 2007 daarentegen te erkennen dat er een minimaal beschermingsniveau bestaat waaronder de wetgever niet mag gaan, op straffe waarvan er sprake zou zijn van een kennelijk onredelijk oordeel (*ibid.* 149-150).

⁹⁴ Volgens de theorie dat deze verdragsbepalingen een “onlosmakelijk geheel” vormen met de waarborgen in artikel 23 van de Grondwet (GwH 22 december 2011, nr. 201/2011, B.8.1-B.8.2).

⁹⁵ Art. 2, lid 1, van het ECOSOC-verdrag: “Iedere staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen [...] met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, teneinde [...] tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen”. Zie ook: artikel 11 van het ECOSOC-verdrag en de preambule en de artikelen 2, lid 1, 3, lid 4, 12, lid 3, en 31, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest. Volgens het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten en het Europees Comité voor Sociale Rechten volgt hieruit een verplichting om de noodzakelijke maatregelen te plannen teneinde deze rechten geleidelijk te verwezenlijken, om hierin concrete vooruitgang te boeken en om hiervoor voldoende budgettaire middelen beschikbaar te stellen in vergelijking met deze die beschikbaar worden gesteld voor andere beleidsdoelstelling (A. REMICHE, *La justiciabilité des droits économiques sociaux et culturels en Belgique. Étude analytique et prospective à la lumière de la jurisprudence internationale*, doctoraatsthesis ULB, 20 januari 2017, 184-198).

⁹⁶ De sociaaleconomische context moet hierbij in aanmerking genomen worden en deze kan desgevallend het ontbreken van vooruitgang verantwoorden (zie bv. artikel 2, lid 1, van het ECOSOC-verdrag en artikel 2, lid 1, van het Europees Sociaal Handvest).

⁹⁷ GwH 3 juli 2008, nr. 99/2008, B.6.2 en GwH 26 april 2007, nr. 66/2007, B.10.4.

⁹⁸ Deze verwijzing kan verbazing wekken, aangezien de partijen dit programma niet hadden ingeroepen. Men kan zich ook afvragen of het Hof niet beter gebruik had gemaakt van het programma dat van toepassing was op de dag waarop het arrest is uitgesproken, m.n. dit voor de periode 2015-2018. Dit laatste programma bevat een meer gedetailleerde beschrijving van de voorziene verlagingen van de sociale uitgaven door de regering, en had misschien een beter begrip van de impact van de budgettaire beperkingen op de sociale grondrechten opgeleverd.



drag onbeperkt geldig kunnen zijn, wat ook de socio-economische context is waarin België zich later zou bevinden? Integendeel, de verantwoording voor het stilzitten van een overheid moet steeds in verband worden gebracht met een specifieke context en kan niet *a priori* voor eens en voor altijd worden gegeven. Aan de wetgever een ruime beoordelingsbevoegdheid toekennen, impliceert noodzakelijkerwijze ook het handhaven van zijn handelingsbevoegdheid. De houding van het Hof met betrekking tot het normatief karakter van het Stabiliteitsverdrag – dat slechts zou bestaan uit “cijfermatige grenzen” en niet uit “inhoudelijke keuzes” (B.6.6) – dreigt te resulteren in een vicieuze cirkel. Wanneer vervolgens ingrijpende maatregelen zouden worden genomen ter vermindering van de omvang van de sociale uitgaven, dan zou de wetgever dit systematisch kunnen verantwoorden wegens de “noodzaak” om het Stabiliteitsverdrag na te leven.⁹⁹ Zowel de positieve verplichting om vooruitgang te boeken ter verwezenlijking van de sociale grondrechten als de *standstill*-verplichting ter bescherming van de sociale grondrechten zouden dan veel van hun doeltreffendheid verliezen.

Al rijst de vraag of het niet net deze valkuil is die het Grondwettelijk Hof wenst te voorkomen. Door enerzijds zo nadrukkelijk een onderscheid te maken tussen het Stabiliteitsverdrag en zijn interne uitvoeringsmaatregelen en anderzijds door de discretionaire marge van de interne wetgevers bij de uitvoering van het Stabiliteitsverdrag te benadrukken, lijkt het Grondwettelijk Hof al preventief het argument van de “noodzakelijkheid” ter uitvoering van het Stabiliteitsverdrag te ondergraven in de keuze van de latere, interne uitvoeringsmaatregelen. Een analoge benadering zullen we later onderkennen bij het onderzoek van het Hof naar de overdracht van de uitvoering van bepaalde machten aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie. Het Hof komt hierbij enerzijds nogal snel tot het oordeel dat deze overdracht geen (essentiële) problemen oplevert in het licht van o.m. artikel 34 van de Grondwet, maar voorziet anderzijds voor het eerst wel in de mogelijkheid om deze latere uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie en het Hof van

Justitie in vraag te stellen in het licht van de Belgische Grondwet. Het lijkt er bijna op dat het Grondwettelijk Hof de hem voorliggende beroepen thans nog te weinig onderbouwd en te hypothetisch vindt, maar anderzijds zijn handen vrij wenst te houden om tot een ander oordeel te komen in het kader van latere Europese of interne uitvoeringshandelingen.

V. Een begrotingsevenwicht ten dienste van duurzame ontwikkeling?

28. - In het arrest nr. 62/2016 hebben verschillende verzoekers het Grondwettelijk Hof verzocht om de middelen ontleend aan de schending van artikel 23 van de Grondwet te onderzoeken in het licht van artikel 7*bis* van de Grondwet, aangezien deze laatste bepaling het kader zou vormen voor de uitvoering door de overheid van zijn verplichtingen inzake sociale grondrechten.¹⁰⁰ Aan de overheid werd verweten dat hij zich door het aannemen van de bestreden bepalingen veroordeeld had tot het voeren van een beleid dat in strijd is met de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling, waarnaar de uitoefening van elk overheidsoptreden moet streven.¹⁰¹ Het argument dat aan dit bezwaar ten grondslag ligt, is dat de overheidsinvesteringen die noodzakelijk zijn voor de economische, sociale en milieugebonden behoeften van de huidige en toekomstige burgers, zouden worden aangetast door de budgettaire beperkingen.¹⁰²

Het Hof geeft een beknopt antwoord op dit argument: “Door de instemming met de verdragsrechtelijk bepaalde begrotingsregels, streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten overeenkomstig artikel 7*bis* van de Grondwet de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties” (B.6.4). Naar de mening van het Hof, zou de begrotingsdiscipline bijdragen tot de instandhouding van het vermogen van de overheidsfinanciën om tegemoet te komen aan de behoeften van toekomstige generaties op sociaal, economisch en

⁹⁹ P. MARTENS, “Les droits sociaux sont-ils constitutionnalisables?” in P. GOSSERIES en M. MORSA (eds.), *Le droit au travail au XXI^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, 2015, 271- 272.

¹⁰⁰ A.3.3, A.5.2 en A.6.3.

¹⁰¹ Artikel 7*bis* van de Grondwet luidt als volgt: “Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties”.

¹⁰² Sommige verzoekers hebben in hun verzoekschrift gewag gemaakt van de verklaring van econoom R. HANSENS tijdens de hoorzittingen voorafgaande aan de goedkeuring van de instemmingswet met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013, die benadrukte dat “Bovendien hebben we die overheidsinvesteringen broodnodig, want de noden op het vlak van mobiliteit, infrastructuur en omschakeling naar duurzame energie zijn gigantisch” (*Parl.St. Kamer*, 2013-14, nr. 53-3310/001 en *Parl.St. Senaat* 2013-14, nr. 5-2447/1, 26; zie ook *supra* nr. 5).



milieugebied.¹⁰³ De toekomstige generaties lijken aldus een rol te vervullen in de rechtvaardiging van een budgettaire orthodoxie. De parlementaire voorbereidingen bij de instemmingswet met het Stabiliteitsverdrag bevestigen overigens de bezorgdheid over de schuldenlast die op de toekomstige generaties zou komen te rusten.¹⁰⁴

29. - Zoals bekend, werd met de invoeging van artikel 7bis in de nieuwe titel Ibis “Algemene doelstellingen” door de Grondwetsherziening van 25 april 2007 een nieuwsoortige bepaling ingevoerd in onze Grondwet. Op geen enkel moment heeft de Grondwetgever de indruk gewekt hiermee een subjectief recht te willen creëren.¹⁰⁵ De merkwaardige plaatsing van artikel 7bis in de Grondwet moest het mogelijk maken om deze bepaling te onttrekken aan de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof.¹⁰⁶ Ondanks dit manoeuvre heeft het Grondwettelijk Hof alsnog erkend dat deze bepaling voor hem kan worden ingeroepen als toetsingsgrondslag, op basis van de combinatiemethode.¹⁰⁷ Artikel 7bis juncto artikel 23 van de Grondwet maakt bijgevolg integraal deel uit van de grondwettelijke bepalingen waarvan het Hof de naleving verzekert.¹⁰⁸

Dit neemt niet weg dat het aantal arresten waarin Hof verwijst naar artikel 7bis van de Grondwet vooralsnog beperkt is.¹⁰⁹ Vanwaar het belang van het besproken arrest. Bovendien lijkt het Hof – dit in tegenstelling tot zijn eerdere rechtspraak – de intergenerationale solidariteit in

de kern van zijn redenering te plaatsen. Artikel 7bis van de Grondwet verwijst expliciet naar deze ethische dimensie van het concept duurzame ontwikkeling¹¹⁰, dit in uitvoering van de in de voorbereidende voorbereidingen uitgedrukte wens “om de belangen van de toekomstige generaties extra te onderlijnen”.¹¹¹ Elk beleid dient derhalve te streven naar het behoud van het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien.¹¹² Traditioneel wordt de intergenerationale solidariteit wel in de eerste plaats begrepen vanuit de invalshoek van de bescherming van het milieu.¹¹³ De Grondwetgever nodigt hiermee de overheden uit om onomkeerbare ecologische nadelige processen tegen te gaan en om de overdracht van natuurlijke hulpbronnen aan toekomstige generaties veilig te stellen. Wanneer het Grondwettelijk Hof het concept van intergenerationale solidariteit gebruikt ter rechtvaardiging van de invoering van de budgettaire gulden regel in het Belgische recht, vervangt het aldus het natuurlijke kapitaal door het financiële kapitaal als voorwerp van intertemporele uitwisseling. In dit perspectief gaat het om het voorkomen van een overmatige schuldenlast die afbreuk zou doen aan de belangen van toekomstige generaties. Daar waar de logica van intergenerationale solidariteit op milieugebied op het eerste zicht transposeerbaar lijkt naar de begrotingsproblematiek, is er toch wel een belangrijk verschil: de overheidsschuld waartegen de budgettaire gulden regel strijdt heeft verre van een onomkeerbaar karakter zoals dit het geval is voor de uitputting van de natuur-

¹⁰³ Voor een gelijkaardige analyse, zie: P. DERMINE, “La discipline budgétaire européenne à l’aune de la Constitution belge”, *JT* 2016, 472. Vgl. met het Duitse *Bundesverfassungsgericht* dat diezelfde problematiek benadert vanuit de doelstelling om de wetgevende autonomie van toekomstige generaties te behouden: “Mag eine derartige Bindung die demokratischen Gestaltungsspielräume in der Gegenwart auch beschränken, so dient sie doch zugleich deren Sicherung für die Zukunft” (BVerfG 18 maart 2014, 2 BvR 1390/12, §169 en BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12 e.a., §120).

¹⁰⁴ Zie bv. de interventie van de heer DESTREBECQ: “Alleen een geleidelijke terugkeer naar sluitende rekeningen kan zorgen voor enige armslag en de druk van de financiële markten verminderen, en er tegelijkertijd voor zorgen dat het gewicht van de overmatige schuldenlast niet naar de jongere generaties wordt doorgeschoven” (*Parl.St. Kamer*, 2012-13, nr. 53-2830/02, 10).

¹⁰⁵ Zie de uiteenzetting door staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling E. VAN WEERT, *Parl.St. Kamer*, 2006-2007, nr. 51-2647/4, 3 (“Ook al roept de tekst geen nieuw subjectief recht in het leven, toch bevat hij een duidelijke verplichting voor alle overheidsinstanties”).

¹⁰⁶ Ch.-H. BORN, “Le développement durable: un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle”, *RBDC* 2007, 197.

¹⁰⁷ GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, B.3.2.

¹⁰⁸ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 101.

¹⁰⁹ Voorafgaandelijk aan het besproken arrest, wordt deze bepaling slechts in vier arresten betrokken in de overwegingen van het Grondwettelijk Hof (GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, GwH 31 juli 2013, nr. 114/2013, GwH 19 maart 2015, nr. 40/2015 en GwH 27 januari 2016, nr. 12/2016).

¹¹⁰ Naast een ethische dimensie (de inter- en intragenerationale billijkheid), heeft de duurzame ontwikkeling een ecologische dimensie die vereist dat de ontwikkeling plaatsvindt binnen de grenzen van de beschikbare hulpbronnen (Ch.-H. BORN, “Le développement durable: un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle”, *RBDC* 2007, 206 en Ch.-H. BORN, D. JANS en Ch. THIEBAUT, “Le développement durable entre dans la Constitution” in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 215).

¹¹¹ *Parl.St. Senaat*, 2005-06, nr. 3-1778/2, 14.

¹¹² De oorspronkelijke definitie van het “duurzame ontwikkeling” uit het *Brundtland*-rapport bevat reeds de vereiste van solidariteit tussen de generaties: “een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder daarmee de mogelijkheid van de toekomstige generaties in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien” (Report of the World Commission on Environment and Development ‘Our Common Future’, *UN Doc. A/42/427*, §49; vertaling).

¹¹³ Het behoud van het milieu ten behoeve van de toekomstige generaties neemt een centrale plaats in in het begrip van duurzame ontwikkeling zoals dit tot ontwikkeling is gekomen op basis van het *Brundtland*-rapport (1987) en de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling (1992). Naar deze twee basisteksten wordt uitdrukkelijk verwezen in voorbereidende werken van artikel 7bis van de Grondwet.



lijke hulpbronnen. De toekomstige generaties kunnen immers beslissen om ofwel de geërfde schuld in te lossen, ofwel deze nogmaals door te geven aan volgende generaties.¹¹⁴

Het Hof gaat in het arrest overigens voorbij aan de milieudimensie van duurzame ontwikkeling. Dit is te verklaren omdat de verzoekers enkel gewag maakten van hun bezorgdheden op sociaal gebied, zonder melding te maken van mogelijks dramatische – en ditmaal onomkeerbare – gevolgen van een tekort aan investeringen ter bescherming van het leefmilieu. Toch blijkt het verwonderlijk dat het Hof zonder meer verklaart dat de bestreden normen in overeenstemming zijn met artikel 7*bis* van de Grondwet zonder zich ervan te hebben vergewist dat de wetgevers daadwerkelijk rekening hebben gehouden – zoals van hen wordt vereist – met alle dimensies van duurzame ontwikkeling bij het vaststellen van de betwiste normen.¹¹⁵

30. - Naast het inroeping van de intergenerationale solidariteit, is het de uiterste beknoptheid van de redenering van het Hof die vragen oproept. Door zich te beperken tot de verklaring dat met het Stabiliteitsverdrag de overheden de doelstellingen nastreven van een duurzame ontwikkeling overeenkomstig artikel 7*bis* van de Grondwet, geeft het Hof geen enkele weerklank aan de door de verzoekers aangevoerde argumenten.

Er kan worden aangenomen dat het niet aan het Grondwettelijk Hof toekomt om uitspraak te doen over de meerwaarde van de budgettaire orthodoxie voor toekomstige generaties, daar waar deze stelling in economische middens al talrijke discussies uitlokt.¹¹⁶ Het is weliswaar niet uitgesloten dat een dergelijk gebrek in de motivering de – omgekeerde – vertaling is van zijn wens om geen afbreuk te doen aan de beoordelingsruimte van de wetgever met betrekking tot het begrotingsbeleid als instru-

ment om tegemoet te komen aan de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling.¹¹⁷ Het Hof zou zich hiermee dan – zoals gebruikelijk¹¹⁸ – hebben onthouden om uitspraak te doen over de opportuniteit van de beleidskeuzes van de wetgever. Het is waarschijnlijk dat de uitdrukkelijke erkenning van de discretionaire bevoegdheid van de wetgever op dit gebied, het Hof tot deze laconieke overweging heeft gebracht. Nochtans onthoudt het Hof zich wel van elke uitdrukkelijke verwijzing naar een dergelijke “ruime beleidsvrijheid” die het al eerder had toegekend aan overheden bij de keuze van de maatregelen ter uitvoering van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling.¹¹⁹ Nogmaals, dit is waarschijnlijk een gevolg van zijn keuze om zich te beperken tot een toetsing van het procesbelang, wat immers elke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel uitsluit.

31. - De formulering van de overweging met betrekking tot artikel 7*bis* van de Grondwet kan de indruk wekken dat het Hof het eens is met de stelling dat een begrotingsevenwicht op zich bijdraagt aan de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, en er zich niet louter toe beperkt om deze stelling als redelijk of verdedigbaar te beschouwen. Hiermee sluit het Hof zich aan bij het intuïtief politiek-economisch postulaat dat: “les générations présentes ne doivent pas engager de dettes publiques qui seraient à la charge des générations futures”.¹²⁰ Indien dit zijn bedoeling is, dan zou uit artikel 7*bis* van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 23 moeten worden afgeleid dat er een ware constitutionele – weliswaar collectieve – “plicht” bestaat ten behoeve van toekomstige generaties.¹²¹

Daar waar het Hof niet verder gaat in zijn onderzoek omwille van het beperkte kader voor de toetsing van de ontvankelijkheid, neemt dit niet weg dat in de toekomst de evenredigheid zal moeten worden gecontroleerd van de inspanningen die van de burgers – collectief – zou

¹¹⁴ X. TIMBEAU, “Solidarité intergénérationnelle et dette publique”, *Revue de l'OFCE* 1/2011 (nr. 116), 199.

¹¹⁵ Over de vereiste om een evenwicht te bereiken tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling, zie o.m. Ch.-H. BORN, “Le développement durable: un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle”, *RBDC* 2007, 235-237.

¹¹⁶ Over de effecten van de begrotingsdiscipline op investeringen, zie *supra* nr. 5. Zie bv. ook het standpunt van de economist R. EISNER dat het begrotingsevenwicht het welzijn van onze nakomelingen kan aantasten: “balancing the budget at the expense of our public investment in the future is one way that we really borrow from our children — and never pay them back” (R. EISNER, “The balanced budget crusade”, *Public Interest* 1996, 89).

¹¹⁷ Volgens de voorbereidende werken van artikel 7*bis* beschikt elke overheid over een ruime appreciatiemarge bij het nastreven van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (bv. *Parl.St.* Senaat, 2005-06, nr. 3-1778/2, 70).

¹¹⁸ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 399.

¹¹⁹ GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, B.6. Zie ook: RvS 30 december 2010, nr. 210.179, BVBA Loopbaan De Petons; Ch.-H. BORN, “Le développement durable: un objectif de politique générale à valeur constitutionnelle”, *RBDC* 2007, 213.

¹²⁰ Y. LE LANN en B. LEMOINE, “Les comptes des générations. Les valeurs du futur et la transformation de l'État social”, *Actes de la recherche en sciences sociales* nr. 194, 2012, 77.

¹²¹ Voor een dergelijke collectieve plicht kan steun worden gevonden in de voorbereidende werken: “Titel I*bis* [herinnert] aan een collectieve verplichting van de Belgische bevolking ten opzichte van de generaties van de toekomst, terwijl Titel II de rechten en plichten van elkeen formuleert” (*Parl.St.* Senaat, 2005-06, nr. 3-1778/1, 6).



worden gevraagd. Zo niet, zou de wederkerigheid die kenmerkend is voor de intergenerationele solidariteit worden ondermijnd.¹²² Duurzame ontwikkeling is weliswaar een zaak van iedereen¹²³, maar het mag geen onoverkomelijke last worden voor de huidige generatie ten voordele van de toekomstige generaties. Hoewel de solidariteit tussen de generaties een collectieve inspanning vergt, lijkt een dergelijke – grondwettelijke – opdracht niet aan het vereiste van evenredigheid te kunnen ontsnappen.

32. - Ten slotte is het te betreuren dat het Grondwettelijk Hof niet voorzichtiger is omgegaan met een economisch beleid dat aanleiding geeft tot scherpe kritiek in onze samenleving, en dat het is tekortgeschoten in zijn plicht om op een begrijpelijke manier de overwegingen en redeneringen uiteen te zetten die tot zijn beslissing hebben geleid.¹²⁴ Eens te meer, de tekortkomingen van het Hof kunnen ongetwijfeld worden verklaard door de wil om de beroepen op de enkele grond van het ontbreken van procesbevoegdheid van de verzoekers te beslechten.

Ondanks de erkenning van de inroepbaarheid van artikel 7bis van de Grondwet, geeft het gebrek aan duidelijkheid omtrent de definitie van duurzame ontwikkeling momenteel aanleiding tot onzekerheid over de draagwijdte van dit begrip. Het arrest nr. 62/2016 getuigt overigens van de grote flexibiliteit van deze bepaling, doordat het enerzijds de regel van het begrotingsevenwicht verenigbaar verklaart met de duurzame ontwikkeling (volgens het Hof zou het er zelfs zijn rechtvaardiging in vinden), terwijl anderzijds de duurzame ontwikkeling als middel was aangevoerd om de grondwettigheid van de instemming met het Stabiliteitsverdrag in vraag te stellen.

VI. De omkadering van de budgettaire rol van de parlementen

33. - Het Stabiliteitsverdrag heeft geleid tot het vaststellen van regels voor het opstellen van de begrotingen van de federale overheid en van de deelstaten. Volgens artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 moeten de begrotingen van deze overheden de evenwichtsdoelstelling nastreven. Vanuit het oogpunt van het Belgische recht is deze bepaling in tweevoudig opzicht vernieuwend. Ten eerste, beperkt deze de manoeuvreerruimte van de overheden wat de omvang van hun begrotingstekorten betreft. Ondanks wat de pompeuze titel van bepaalde eerdere wetgevende teksten zou doen vermoeden¹²⁵, had de wetgever zich er destijds toe beperkt om de organisatie van begrotingen te regelen.¹²⁶ Deze teksten beperkten de autonomie van de parlementen over het begrotingsbeleid ten gronde niet, maar ze maakten het enkel mogelijk dat de parlementen beter zouden worden geïnformeerd wanneer ze worden gevraagd de begroting goed te keuren.¹²⁷ Een tweede vernieuwing is dat het de begrotingen inschrijft in een meerjarenperspectief.¹²⁸

De verzoekers betwistten de verenigbaarheid van deze regels met de grondwettelijke beginselen inzake overheidsfinanciën. Naar hun oordeel, beperkt het Stabiliteitsverdrag één van de essentiële elementen van de soevereiniteit van de Natie, namelijk de controle van de begroting door de parlementen (A). De meerjarendoelstellingen zouden dan weer het beginsel van de eenjarigheid van de begrotingen miskennen (B).

¹²² De uitdrukkelijke opneming van solidariteit tussen de generaties in artikel 7bis was cruciaal “Dit om de wederkerigheid te benadrukken van de solidariteit tussen de huidige en de toekomstige generaties” (*Parl.St.* Senaat, 2005-06, nr. 3-1778/2, 12).

¹²³ F. DELPERÉE, “À propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle” in *Liber amicorum Paul Martens: l’humanisme dans la résolution des conflits, utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, 228.

¹²⁴ Wat betreft de begrijpelijkheid, zie: M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 395.

¹²⁵ We denken hierbij o.m. aan de wet van 5 september 2001 ‘tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een zilverfonds’ dat voorzag in de toewijzing van begrotingssurplussen aan dit Fonds om op termijn het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen verbonden met de vergrijzing van de bevolking. In de praktijk werd dit Fonds sinds 2008 niet meer gespijsd. Het werd dan ook opgeheven bij wet van 18 december 2016, die tevens het opschrift van de wet van 5 september 2001 wijzigde tot: “wet tot oprichting van een Studiecommissie voor de vergrijzing en het opstellen van een Vergrijzingsnota”.

¹²⁶ Zie met name, op federaal niveau, de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ en, op deelstaatniveau, de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’.

¹²⁷ Zo wijst de Raad van State er in dit verband op: “De bedoeling is niet alleen het inlichten van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers die over de begrotingsontwerpen moeten stemmen en hun vertrouwen aan de regering kunnen schenken, maar ook het openbaar maken van de keuzes en de beslissingen die van belang zijn voor alle burgers, verenigingen, vennootschappen en organisaties waarop ze betrekking hebben” (adv.RvS 30.999/4 van 14 maart 2001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/30999.pdf>, 33, voetnoot 7).

¹²⁸ De begrotingen dienen te voldoen aan de middellangetermijndoelstelling van België of aan het aanpassingstraject naar deze doelstelling zoals bepaald in het stabiliteitsprogramma van België. Zie *supra* nr. 3.



A. De budgettaire “soevereiniteit” van het parlement

34. - Artikel 174 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers elk jaar de federale begroting goedkeurt. Dit beginsel van budgettaire legaliteit, dat door artikel 50, §1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ werd uitgebreid naar de deelstaten, vindt zijn grondslag in de democratische eisen. Door in het besproken arrest de definitie van begrotingswet in herinnering te brengen¹²⁹, benadrukt het Grondwettelijk Hof deze dimensie. Het betreft een “wetskrachtige regel waarbij een democratisch verkozen wetgevende vergadering, die daartoe exclusief bevoegd is, bepaalt wat het maximumbedrag is dat het uitvoerende orgaan per begrotingsartikel mag uitgeven” (B.8.3). Zoals al door Errera werd gesteld: “dans un pays constitutionnel, le vote annuel du budget est de règle: l'accord entre gouvernants et gouvernés sur les sacrifices d'argent acceptés par ceux-ci, sur les motifs invoqués et les avantages promis par ceux-là, s'est transformé en une discussion sur la politique générale et sur la marche des services publics de l'État”.¹³⁰

Deze regel is een uitvloeisel van het instemmingsbeginsel: m.n. dat de belastingplichtigen zelf – zij het via de personen die ze hebben afgevaardigd in het parlement – dienen in te stemmen met hun belastingen en met de besteding ervan.¹³¹ Zo oordeelden de leden van het Nationaal Congres dat “la constitution d'un peuple libre doit [...] le préserver d'impôts arbitraires et assurer l'emploi fidèle de ceux qui sont légalement perçus”.¹³² Het beginsel van de legaliteit van begrotingen is bijgevolg

gebaseerd op dezelfde grondslag als het beginsel van de legaliteit van belastingen.¹³³ Dit vormt het sluitstuk van het beginsel *no taxation without representation*¹³⁴, die de overwinning was van de vertegenwoordigende vergaderingen over de absolutistisch heersende vorsten. Dit vindt vandaag zijn verlengstuk in de financiële controle van het parlement over de activiteiten van de regering door middel van begrotings-, belastings- en rekeningwetten.¹³⁵ Dit beginsel beschermt tevens het eigendomsrecht tegen een willekeurige inmenging door de overheid en wordt weerspiegeld in een fundamenteel recht van de burger: m.n. om niet onderworpen te worden aan een belasting waarmee hij niet – althans indirect – heeft ingestemd.

De verzoekers kunnen dan ook gevolgd worden wanneer zij hierin een essentieel aspect van de Belgische democratie zien. Het Hof spreekt hen op dit punt ook niet tegen wanneer het de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever erkent inzake begrotingsbeleid en schuldbeheer: “Het komt de democratisch verkozen wetgevende vergadering niet enkel toe jaarlijks de begroting goed te keuren, zij is ook bij uitstek bevoegd de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vast te stellen” (B.8.4).

35. - Volgens het Hof doen de betwiste rechtsnormen evenwel geen afbreuk aan de waarborgen van artikel 174 van de Grondwet. Zijn redenering kan grofweg in twee stappen worden ontleed.

In een eerste instantie, heeft het Hof voor recht verklaard dat: “het Stabiliteitsverdrag voorziet weliswaar in gedetailleerde doelstellingen inzake begrotingsevenwicht en schuldafbouw, maar laat de concrete invulling en goed-

¹²⁹ GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.2.2.

¹³⁰ P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1916, 271.

¹³¹ Zo merkt de Raad van State op dat het: “beginsel [van artikel 174, lid 1, van de Grondwet] vult in zekere zin het beginsel van de wettelijkheid van de belasting aan, dat is vastgelegd in artikel 170 van de Grondwet” (adv.RvS 32.480/4 van 13 maart 2002, *Parl.St.* Kamer, 2001-02, nr. 50-1870, 200). Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat: “Artikel 171 van de Grondwet stelt een toezicht en een controle in van de wetgevende macht op de uitvoerende macht. Het beginsel van de annualiteit van de belastingen houdt enkel in dat de uitvoerende macht tot het innen van de door of krachtens de wet geregelde belastingen niet kan overgaan dan nadat zij daartoe van de wetgevende macht, in de begrotingswet of de financiewet, machtiging heeft gekregen. Vanwege de eenjarigheid van de rijksmiddelenbegroting geldt die machtiging voor één jaar en moet ze jaarlijks worden vernieuwd” (GwH 26 april 2006, nr. 59/2006, B.7.4).

¹³² E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique (1830-1831)*, IV, Brussel, Société typographique belge, 1844, 105.

¹³³ E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Brussel, Bruylant, 1999, 92-95.

¹³⁴ Zie: H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, die Keure, 2009, 110 die het idee overneemt van prof. H. VAN IMPE volgens dewelke onze parlementaire democratie in de eerste plaats een financiële democratie is.

¹³⁵ D. YERNAULT merkt – terecht – op dat de begroting “fait figure d'acte politique par excellence, son vote par le Parlement traduisant le renouvellement de la confiance à l'exécutif” (D. YERNAULT, “Les limitations de la dette et du déficit public en droit constitutionnel belge”, *APT* 2015, 28). In dit opzicht, vangen de begrotingsbesprekingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan met een voorstelling van de beleidskeuzen van de regering voor het volgende begrotingsjaar in de vorm van de regeringsverklaring (die doorgaans plaatsvindt op de tweede dinsdag van oktober). Deze wordt gevolgd door een algemene bespreking die uitmondt in een vertrouwensstemming (artikel 106 van het Reglement van de Kamer). Deze procedure verschilt van de gewone wetgevingsprocedure doordat “le budget est une arme politique de première importance et qu'on l'adopte ou le rejette en fonction de la position que l'on adopte, de façon générale, à l'égard du gouvernement” (M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral – Organisation et fonctionnement*, Kortrijk-Heule, UGA, 2011, 308).



keuring van de begroting geheel over aan de nationale parlementen” (B.8.6). Het Grondwettelijk Hof lijkt hiermee de parlementaire financiële autonomie om de ontvangsten en de uitgaven te bepalen te beperken door afstand te doen van de vrijheid om over de begroting in zijn geheel te beschikken. Op dit punt, lijkt het Hof op de verkeerde weg. In het hoofdstuk overheidsfinanciën van zijn handboek grondwettelijk recht, beschrijft Pierre Wigny in drie opeenvolgende afdelingen de regels inzake inkomsten, uitgaven en begroting. Eén van de beginselen die in elke afdeling terugkomt is “la souveraineté des Chambres”.¹³⁶ Deze “sovereiniteit” geldt niet alleen voor elke inkomst en elke uitgave, maar ook voor de begroting in zijn geheel. Op dit punt leidt Pierre Wigny uit de grondwettelijke regels de vrijheid van de Kamers af om de hoogte van het budget vast te stellen en om naar eigen goeddunken de verhouding te bepalen tussen de ontvangsten en de uitgaven. Hij preciseert dat niets de Kamers verbiedt om een begroting te bepalen met een overschot of met een tekort. Een regel die een begrotingsevenwicht oplegt, lijkt ons dan ook manifest de autonomie van het parlement op begrotingsvlak aan te tasten. De “cijfermatige grenzen” zijn niet louter boekhoudkundige verplichtingen, die volkomen neutraal zijn vanuit het oogpunt van het overheidsbeleid: ze verhinderen een anticyclische begrotingsbeleid, of ze maken dit op zijn minst zeer moeilijk.¹³⁷ Het is dan ook onjuist om te stellen dat de verbintenissen die door de betwiste bepalingen zijn aangegaan “geen betrekking hebben op de inhoudelijke keuzes die de verschillende overheden [...] vermogen te maken” (B.6.6).¹³⁸ Door zijn bewering, depolitiseert het Hof de begrotingskwestie, tegen de logica van de Grondwet in, die er net een belangrijke politieke kwestie van maakte.¹³⁹

In een tweede instantie, lijkt het Grondwettelijk Hof daarentegen een budgettaire autonomie voor de parlementen te erkennen, maar door deze tegelijk aanzienlijk te relativiseren. Het Hof stelt dat: “de exclusieve bevoegdheid van de parlementen staat immers niet gelijk aan een onbe-

perkte bevoegdheid. Zij dienen niet alleen rekening te houden met de economische context, doch eveneens met de hogere rechtsnormen en met de aangegane verbintenissen, zowel op het internrechtelijke als op het internationaalrechtelijke vlak” (B.8.6). Twee opmerkingen zijn op hun plaats. Ten eerste, zouden we het op prijs hebben gesteld indien het Hof preciseerde waaraan het denkt wanneer het spreekt over de “economische context”. Het gaat immers om een feitelijk gegeven, terwijl het Hof zich met name moet uitspreken over de regels die *in rechte* de prerogatieven van de parlementen beperken. Bovendien moet worden opgemerkt dat daar waar de parlementen vanzelfsprekend rekening moeten houden met de economische conjunctuur, zij deze met hun begrotingsbeleid ook kunnen beïnvloeden. Ten tweede, is het problematisch dat het Hof – zowel op nationaal als op internationaal vlak – aangegane verbintenissen aanvoert. Op nationaal vlak moet een verbintenis die op structurele wijze afbreuk doet aan de autonomie van de parlementen worden voorzien door of krachtens de Grondwet, *quod non*.¹⁴⁰ Wat betreft het internationaal vlak is de argumentatie van het Hof tegenstrijdig. Het Hof kan niet tegelijkertijd zijn vaste rechtspraak overnemen: “de Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever wettelijke normen aanneemt in strijd met de in artikel 142 van de Grondwet bedoelde normen, kan niet worden geacht die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag” (B.8.5), en tegelijk overwegen dat er geen aantasting is van artikel 174 van de Grondwet omdat internationale verbintenissen — dewelke overigens? — de bevoegdheden van de parlementen beperken ... Ten gronde menen we dat het een beetje kort door de bocht lijkt om op te merken dat de parlementen niet over een onbeperkte bevoegdheid beschikken. Het Hof had zich eerder de vraag moeten stellen naar de evenredigheid van deze inmenging in de begrotingsbevoegdheid van de parlementen, des te meer aangezien de Europese regels inzake het toegestane begrotingstekort geleidelijk aan werden verstrengt van maximaal 3 % (Verdrag van Maastricht), over maxi-

¹³⁶ P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Brussel, Bruylant, 1952, 823-869.

¹³⁷ Zie *supra* nr. 5. Na te hebben gewezen op de volledige vrijheid van de Kamers inzake de begroting, die onder meer de mogelijkheid omvat om een deficitaire begroting aan te nemen, voegt P. WIGNY hieraan toe: “en dehors de toute considération de droit, les économistes estiment qu’une politique résolue de déséquilibre est parfois justifiée. Pour lutter contre le marasme des affaires, ils encouragent les pouvoirs publics à dépenser largement, même à crédit, pendant la période de dépression, quitte à refaire des réserves lorsque la prospérité sera revenue. Ainsi l’équilibre entre les recettes et les dépenses finit-il par se réaliser, mais à l’expiration d’une période qui dépasserait largement le cadre annuel d’un seul budget” (*ibid.* 861).

¹³⁸ *Supra* nr. 24.

¹³⁹ Het Duitse *Bundesverfassungsgerichtshof* sloeg hier bv. een andere weg in. Hoewel deze vaststelde dat de betrokken regels de begrotingsautonomie van de *Bundestag* beperken, oordeelde het dat deze een legitiem doel nastreefden, namelijk het in stand houden van de autonomie van toekomstige wetgevers ((BVerfG 18 maart 2014, 2 BvR 1390/12, §169 en BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12 e.a., §§ 120 en 124). Het is bijgevolg vanuit het oogpunt van de autonomie van het parlement dat deze regels aanvaardbaar werden geacht. Zie ook: PH. GÉRARD, “Het Stabiliteitsverdrag-arrest vanuit Duits perspectief”, *TBP* 2017, 347-353.

¹⁴⁰ Over de keuze om de kernpunten van het Stabiliteitsverdrag niet in de Grondwet in te schrijven, zie *supra* nr. 12.



maal 1 % (*sixpack*) naar maximaal 0,5 % (Stabiliteitsverdrag).¹⁴¹ Op dit punt kan het Hof zich naar ons oordeel niet verschuilen achter het feit dat zijn onderzoek beperkt is tot een ontvankelijkheidstoets aangezien de begrotingsbevoegdheid van de parlementen net betrekking heeft op een essentieel aspect van onze democratische rechtsstaat.

B. De eenjarigheid van de begroting geconfronteerd met de budgettaire middellangetermijndoelstellingen

36. - “La démocratie est née avec le pouvoir du Parlement de contrôler les cordons de la bourse du Gouvernement. Mais un acquiescement pur et simple ne suffit pas: le contrôle doit être régulier, périodique, récurrent”.¹⁴² Volgens Errera doet de eenjarigheid van de begroting “sentir au ministre sa dépendance à l’égard de la majorité parlementaire”.¹⁴³

Het Hof oordeelt dat de meerjarige verbintenissen die de federale overheid en de deelstaten hebben aangegaan door hun instemming te verlenen met het Stabiliteitsverdrag en met het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 geen afbreuk doen aan de eenjarigheid van de begroting. Om te voldoen aan artikel 174 van de Grondwet zou het volstaan dat die verbintenissen jaarlijks in de ramingen en machtigingen worden verrekend (B.8.6). Deze conclusie is het resultaat van een eenvoudige syllogisme dat *a priori* onfeilbaar lijkt en waarbij de premissen als volgt luiden: ten eerste, de jaarperiodiciteit van de begroting belet niet dat verbintenissen worden aangegaan die niet beperkt zijn tot het lopende begrotingsjaar; ten tweede, door het Stabiliteitsverdrag en het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 verbinden de federale overheid en de deelstaten zich voor meerdere jaren om bepaalde begrotingsdoelstellingen na te leven.

De eerste premisse is geen punt van discussie. De grondwettelijk eenjaarperiodiciteit belet de overheid niet om meerjarige verbintenissen aan te gaan. Er moet immers een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds

de materiële wet, de verordening of het contract die de rechtsgrondslag vormt voor de uitgaven en anderzijds de begrotingsmachtiging die voortvloeit uit de formele wet tot goedkeuring van de begroting. Deze beide “oorzaken” van de uitgaven zijn noodzakelijk, maar mogen niet met elkaar worden verward. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten. Voor de belastingopbrengsten, is er een fiscale wet nodig die de regels voor de heffing van de belasting bepaalt en een jaarlijkse voorafgaande machtiging om deze ook daadwerkelijke te innen, die voortvloeit uit de begrotingswet. De materiële wet, de verordening of het contract vormt de grondslag van de rechten (“verbintenissen”) die betrekking kunnen hebben op meerdere jaren. De begrotingswet geeft daarentegen slechts een machtiging om de inkomsten te innen, om verbintenissen ten laste van de staat aan te gaan (vastleggingskrediet) of om bedragen te betalen voor eerder aangegane verbintenissen (vereffeningskrediet).¹⁴⁴ Deze machtiging geldt slechts voor één jaar. Het Hof lijkt deze dualiteit goed te integreren in zijn redenering wanneer het in de tweede alinea van punt B.8.3, schrijft dat “in de begroting worden de ontvangsten en de uitgaven voor het komende jaar geraamd en wordt voor dat jaar de machtiging verleend om die ontvangsten en uitgaven te verwezenlijken overeenkomstig de wetten, decreten, ordonnances en besluiten die van kracht zijn”.

Maar in het punt dat volgt, verwacht het Hof onmiddellijk “juridische verbintenissen” die voortvloeien uit de materiële wet en de “begrotingsmachtiging”, wat het hoger aangehaalde syllogisme uiteraard ongeldig maakt. Het Hof schrijft immers: “Het komt de democratisch verkozen wetgevende vergadering niet enkel toe jaarlijks de begroting goed te keuren, zij is ook bij uitstek bevoegd de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vast te stellen. Zij vermog *die verbintenissen* in samenspraak aan te gaan, met name in de vorm van een verdrag” (B.8.4). Terwijl juist die begrotingsdoelstellingen op middellange termijn geen “verbintenissen” kunnen zijn. Sinds de begrotingshervorming van 1988 wordt uitdrukkelijk bepaald dat de begroting vergezeld gaat van een “algemene toelichting” en dat deze een “meerjarenraming” omvat.¹⁴⁵ Het was evenwel nooit de bedoeling om hier-

¹⁴¹ *Supra* nr. 3. Het Grondwettelijk Hof heeft niet de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over deze maatregelen. Vgl. met de beslissing van het Franse *Conseil constitutionnel* van 9 augustus 2012, nr. 2012-653DC, ECLI:FR:CC:2012:2012.653.DC, §§ 14-16 (zie: E. SLAUTSKY, “L’arrêt relatif au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance: regards comparés à partir du droit français”, *TBP* 2017, 334-337).

¹⁴² P. BOUCQUEY, “L’article 174 de la Constitution. Quelques propos sur le principe de l’annualité budgétaire”, *RBDC* 2006, 273.

¹⁴³ P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Parijs, M. Giard & E. Brière, 1916, 273.

¹⁴⁴ Het is net om rekening te houden met het feit dat de verbintenissen van de staat kunnen leiden tot uitgaven die zich uitstrekken over meerdere jaren dat de algemene uitgavenbegroting een onderscheid maakt tussen vastleggingskredieten en vereffeningskredieten. De bedragen die verschuldigd zijn voor vaste uitgaven kunnen ten laste worden gelegd van het begrotingsjaar waarin ze opeisbaar worden (P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 124).

¹⁴⁵ Artikel 10 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.



mee enige verbintenis te creëren in hoofde van de opeenvolgende wetgevers, en dit juist omwille van het beginsel van de eenjarigheid van de begroting. De meerjarenraming heeft geen andere functie dan de begrotingswetgever in te lichten over de gevolgen van zijn keuze vandaag voor de begroting van morgen, in geval van ongewijzigd beleid. Zoals het Hof terecht opgemerkt: “De Grondwetgever, die verbiedt dat de wetgever wettelijke normen aanneemt die in strijd zijn met de in artikel 142 van de Grondwet bedoelde normen, kan immers niet worden geacht die wetgever toe te staan dat onrechtstreeks te doen, via de instemming met een internationaal verdrag” (B.8.5). Om dezelfde reden, als de Grondwetgever slechts toestaat dat de begrotingswetgever machtiging kan verlenen voor de uitgaven en ontvangsten van één jaar, kan die wetgever wanneer hij instemming verleent met een verdrag niet de begrotingswetgever voor meerder jaren verbinden.

37. - Zoals Marc Oswald *in tempore non suspecto* zeer terecht opmerkte: “il nous semble acquis que des normes budgétaires pluriannuelles ne peuvent faire l’objet d’un acte législatif, quel qu’il soit. Admettre le contraire reviendrait à dépouiller le Parlement d’une de ses prérogatives constitutionnelles et constituerait une violation de l’article 174 précité. Dès lors, il faut considérer les objectifs pluriannuels comme de simples lignes de conduite auxquelles le Parlement reste libre de déroger”.¹⁴⁶ De Raad van State oordeelt dat een bepaling die tot doel heeft om toekomstige begrotingswetgevers te binden, ongrondwettig is.¹⁴⁷ Het beginsel van de eenjarigheid van de begroting verzet zich er niet tegen dat de materiële wetgever – in een organieke wet – voorziet in subsidies voor meerdere jaren.¹⁴⁸ Deze normen zijn niet bindend voor de begrotingswetgever. Indien voor een bepaald jaar de begroting ontoereikend zou zijn om de rechten te honoreren die voortvloeien uit de materiële wet, dan komt

het aan de wetgever toe om te bepalen of hij de materiële wet wijzigt, dan wel de begroting aanpast. Indien hij ervoor opteert om de materiële niet te wijzigen, dan kan hij ofwel andere niet-verplichte uitgaven verminderen, ofwel voorzien in nieuwe inkomsten ofwel machtiging verlenen voor een verhoging van het begrotingstekort dat met leningen wordt gefinancierd, zonder dat hij in zijn keuze evenwel – krachtens het grondwettelijk beginsel van de eenjarigheid van de begroting – mag worden gebonden door de keuzes van de begrotingswetgevers voor de voorgaande jaren. In zijn advies over het voorontwerp dat de aangevochten instemmingswet van 18 juli 2013 geworden is, heeft de Raad van State evenwel een veel beperktere draagwijdte gegeven aan artikel 174 van de Grondwet. De Raad zag hierin de verplichting van een jaarlijks stemming door het Parlement over de begroting, en niet een verbod om meerjarige begrotingsregels vast te stellen die de begrotingswetgevers verbinden.¹⁴⁹

VII. Artikel 34 Grondwet als aanzet tot herwerking van onze Grondwet

38. - Na te hebben vastgesteld dat er geen inbreuk is gemaakt op artikel 174 Grondwet, onderzoekt het Hof vervolgens of de in het Stabiliteitsverdrag voorziene opdracht van de uitvoering van machten aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie wel artikel 34 van de Grondwet eerbiedigt. Krachtens artikel 34 van de Grondwet kan de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen. Artikel 34 van de Grondwet was destijds opgenomen in de Grondwet teneinde elke twijfel weg te nemen over de grondwettigheid van de Europese verdragen en om de mogelijkheid te creëren opdat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen zou kunnen deelnemen.¹⁵⁰

¹⁴⁶ M. OSWALD, “Les principes budgétaires: état des lieux à l’heure de la réforme du droit des finances publiques”, *CDPK* 2008, 754.

¹⁴⁷ Dergelijke bepalingen zijn “strijdig [...] met de begrotingsbeginselen van de eenjarigheid en van de specialiteit, en ze [ontnemen] de begrotingswetgever aldus zijn grondwettelijke prerogatieven op het stuk van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole” (adv.RvS 38.186/4 van 23 maart 2005, *Parl.St.* Kamer, 2004-05, nr. 51-1969/001, 10-11).

¹⁴⁸ Zie bv. adv.RvS 59.179/2 van 25 april 2016, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem., 2015-16, nr. 290-1, 28 en 29 (De Raad van State bekritiseerde de budgetverhogingen die voorzien waren voor toekomstige begrotingsjaren als “dépouilles de tout caractère normatif puisque, sans nouvelle intervention du législateur, les majorations annoncées resteront lettre morte”. De verhogingen konden wel worden aangekondigd in de memorie van toelichting of in de “meerjarenraming” van de algemene toelichting bij de huidige begroting. De Raad voegde hier ook nog aan toe: “si l’auteur du projet entend prévoir dans un texte normatif les augmentations futures des allocations aux établissements d’enseignement supérieur, il doit les intégrer dans les autres dispositions du projet qui modifient les règles de financement de ces établissements”).

¹⁴⁹ In dit advies oordeelt de Raad van State immers: “De begrotingsnormen die in of volgens het verdrag zijn opgenomen of opgenomen zullen zijn, doen op zich geen afbreuk aan het prerogatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers om zich jaarlijks over de begroting uit te spreken en houden evenmin in dat afgeweken dient te worden van het beginsel van de jaarperiodiciteit, ook omdat volgens de bewoordingen van artikel 3, lid 2, derde zin, van het verdrag in het automatisch correctiemechanisme “de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd moeten worden” (adv.RvS 57.725/VR van 18 september 2012, *Parl.St.* Senaat, 2012-2013, nr. 5-1939/1, 54).

¹⁵⁰ Zie: *Parl.St.* Senaat, 1969-1970, nr. 275, 1, *Parl.St.* Kamer, 1968, nr. 10-16/2, 3 en adv.RvS 43.989/AV van 29 januari 2008, *Parl.St.* Br.H.Parl., 2007-08, nr. A-464/1, (16), 20-21, nr. 7.



Hiermee zijn we aanbeland bij de meest innovatieve en opmerkelijkste passage in het arrest nr. 62/2016. Volgens het Grondwettelijk Hof kunnen die volkenrechtelijke instellingen vervolgens “weliswaar [...] autonoom beslissen over de wijze waarop zij de opgedragen bevoegdheden uitoefenen, maar artikel 34 van de Grondwet kan niet worden geacht een veralgemeende vrijbrief te verlenen, noch aan de wetgever, wanneer hij zijn instemming verleent met het verdrag, noch aan de betrokken instellingen, wanneer zij de hun toegewezen bevoegdheden uitoefenen. In geen geval staat artikel 34 van de Grondwet toe dat op discriminerende wijze afbreuk wordt gedaan aan de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren of aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent” (B.8.7).

Na deze waarschuwing aan het adres van de Europese instellingen en andere volkenrechtelijke instellingen – wat overigens een *obiter dictum* uitmaakt – eindigt het arrest in een anticlimax. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat de uitoefening van bevoegdheden die door het Stabiliteitsverdrag aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie worden opgedragen beperkt van aard zijn, en dat deze geen afbreuk doen aan de prerogatieven van de betrokken nationale overheden inzake corrigerende maatregelen.¹⁵¹

39. - Het Hof vertrekt in het besproken arrest van de door hem en de Raad van State reeds uitgezette juridische bakens.¹⁵² Zo is het vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat een wetgever geen instemming kan verlenen met een verdrag

dat op gespannen voet staat met de Grondwet. Wordt vastgesteld dat het verdrag strijdig is met de Grondwet, dan zal hieraan eerst moeten worden verholpen vooraleer er instemming met het verdrag kan worden verleend.¹⁵³ De schending van een grondwetsbepaling kan bovendien aanleiding geven tot de vernietiging van de instemmingsakte door het Grondwettelijk Hof of onder voorbehoud van wat bepaald is in artikel 26, §1*bis*, van de bijzondere wet ‘op het Grondwettelijk Hof’¹⁵⁴, aanleiding geven tot een buiten toepassingsverklaring door een andere rechter.¹⁵⁵

Een bijzondere situatie bestaat daar waar het verdrag beslissingsbevoegdheid overdraagt aan een volkenrechtelijke instelling, bv. doordat deze regels van afgeleid recht kan aannemen of kan beslissen over rechtsgeschillen.

Zoals we hiervoor reeds in herinnering brachten, kan volgens artikel 34 van de Grondwet de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door een verdrag worden opgedragen aan een volkenrechtelijke instelling, voor zover de bevoegdheden “bepaald” zijn, wat impliceert dat ze in het verdrag voldoende zijn omschreven. Beantwoordt de opdracht hieraan dan moeten volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State de betrokken *verdragsbepalingen* enkel worden onderzocht in het licht van de grondwetsbepalingen die geen betrekking hebben op de uitoefening van machten.

40. - In lijn met het arrest *Le Ski* erkent het Hof van Cassatie zonder schijnbaar voorbehoud de voorrang van het direct werkend afgeleid Unierecht over de Grondwet, dit

¹⁵¹ Zie *supra* nr. 6.

¹⁵² Het Hof van Cassatie weerhoudt dan weer de voorrang van direct werkende verdragsbepalingen en van direct werkende bepalingen van afgeleid Unierecht over de Grondwet (Cass. 16 november 2004, *B.M. en D.L.M.*, CDPK 2005, 610, noot A. VANDAELE, *RW* 2005-06, 387, noot P. POPELIER, Cass. 9 november 2004, *ASBL Vlaamse concentratie e.a.*, CDPK 2005, 597, Cass. 2 juni 2003, S.02.0039.N. Zie hierover: L. VANCRAVEBECK, “Le conflit traité – Constitution” in S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Le droit internationale et européen des droits de l’Homme devant le juge national*, Brussel, Larcier, 2014, 288-289 en D. VAN EECKHOUTTE en J. WOUTERS, “Le droit international devant le juge belge”, *RBDC* 2013 (299), 326-330).

¹⁵³ Adv. RvS 43.989/AV van 29 januari 2008, *Parl.St.* Br.H.Parl., 2007-08, nr. A-464/1, (16), 21-22, nr. 9 en adv. RvS 28.936/2 van 24 april 1999 *Parl.St.* Senaat, 1999-00, nr. 329/1, (94), 95-99.

Advies 51.725/VR van 18 september 2012 over het voorontwerp van instemmingswet met het Stabiliteitsverdrag wijkt niet af van deze precedentes. Dit wordt onder meer bevestigd door de hele reeks verwijzingen in dat laatste advies naar advies 44.028/AV, dat analoog is aan het voornoemde advies 43.989/AV. Al moet worden toegegeven dat er vragen kunnen rijzen of de gehanteerde bewoordingen en de toepassing die er *in casu* van wordt gemaakt wel volledig inpasbaar zijn in de vaste jurisprudentie van de Raad van State.

Merk op dat ondanks de duidelijke keuze van de Raad van State om het Stabiliteitsverdrag – dat het ziet als een verdere stap in de Europese integratie – in beginsel niet in vraag te stellen (nrs. 5.3 en 6), en ondanks het feit dat de Raad van State aanvaardt dat artikel 34 van de Grondwet de geldigheid waarborgt van regelingen van afgeleid internationaal recht “ook [...] indien die regelingen verplichtingen zouden bevatten die problemen opleveren ten aanzien van de Belgische Grondwet” (nr. 7), de Verenigde Kamers *in fine* vervolgens wel onderzoeken of de bepalingen van het Stabiliteitsverdrag niet op gespannen voet staan met artikel 174 van de Grondwet (nrs. 8, in het bijzonder nr. 8.5).

¹⁵⁴ We verwijzen hiermee naar de uitsluiting van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen over wetgevende akten “waardoor een constituerend verdrag betreffende de Europese Unie of het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of een Aanvullend Protocol bij dit Verdrag instemming krijgt”.

¹⁵⁵ GwH 26 oktober 1991, nr. 26/91, B.1-B.3.



wegens de specifieke aard van het Unierecht.¹⁵⁶ Het Grondwettelijk Hof had zich nog niet uitdrukkelijk uitgesproken over deze vraag, al had het in arrest nr. 130/2010 van 18 november 2010 wel tekenen gegeven van een erkenning van de voorrang van het afgeleid Unierecht over de Grondwet, maar dan wel gesteund op artikel 34 van de Grondwet.¹⁵⁷ Het arrest *Orfinger* van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ging eveneens in die richting, maar dan op een expliciete manier en zonder enige voorwaarde aan deze voorrang te verbinden.¹⁵⁸ De afdeling Wetgeving van diezelfde Raad verklaart dan weer dat het opdragen van bevoegdheden impliceert dat de bij verdrag gecreëerde instellingen autonoom kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet. De Grondwet zal “in beginsel althans” niet *tegen die handelingen van afgeleid recht* kunnen worden ingeroepen.¹⁵⁹ Met het invoegen van de *caveat* “in beginsel althans” behoudt de afdeling Wetgeving zich een slag om de arm. In het advies over de instemmingsakten met het Verdrag van Lisabon verklaarde de Raad dit voorbehoud als volgt: “Het zou evenwel in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie.”¹⁶⁰

41. - Het arrest nr. 62/2016 vertrekt van dit toetsingskader, maar brengt er wel enkele opmerkelijke evoluties in aan.

In de eerste plaats wordt een instemmingsakte met een verdrag dat machten opdraagt aan een volkenrechtelijke instelling door het Grondwettelijk Hof alsnog onderzocht in het licht van grondwetsbepalingen die – op zijn minst gedeeltelijk – betrekking hebben op de uitoefening van machten. Zo haalt het Grondwettelijk Hof “de keuzevrijheid van de betrokken overheden inzake de corrigerende maatregelen”, “de prerogatieven van de nationale parlementen” en hun “begrotingsbevoegdheid” aan die onder meer – maar niet uitsluitend – worden geïllustreerd door artikel 174 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof geeft hiermee aan dat grondwetsbepalingen die betrekking hebben op de uitoefening van machten aspecten kunnen bevatten die dermate essentieel zijn dat er in geen geval van mag worden afgeweken, ook niet ter gelegenheid van de opdracht van de uitoefening van bevoegdheden aan volkenrechtelijke instellingen. Het Hof omschrijft deze inhoudelijk als “dermate essentiële aspecten van onze democratische rechtsstaat” en lijkt met de inhoudelijke toetsing van het Stabiliteitsverdrag aan onder meer artikel 174 van de Grondwet te suggereren dat bepaalde aspecten van het beginsel van de parlementaire begrotingsautonomie hiertoe zouden kunnen behoren.

Onze Grondwettelijke orde kent al grond- en mensenrechten die een hogere rangorde innemen, bv. doordat er niet van mag worden afgeweken¹⁶¹ en die bijgevolg absoluut zijn¹⁶², of bv. doordat de mogelijkheid om ervan af te wijken meer of minder is ingeperkt.¹⁶³ Ze kent eveneens beginselen en doelstellingen: zo is België volgens artikel 1 van de Grondwet een federale Staat die is samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten¹⁶⁴ en zo dient elke overheid volgens artikel 7bis van de Grondwet de doelstellingen van een duurzame ontwikke-

¹⁵⁶ Cass. 2 juni 2003, S.02.0039.N. Hof oordeelt dat deze voorrang voortvloeit uit het bijzonder karakter van het Unierecht dat “niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kan worden gezet, zonder zijn gemeenschapsrechtelijk karakter te verliezen en zonder dat de rechtsgrond van de Gemeenschap zelf daardoor wordt aangetast”, met verwijzing naar de arresten *Costa / ENEL* en *Internationale Handelsgesellschaft* van het Hof van Justitie (HvJ 15 juli 1964, nr. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 en HvJ 17 december 1970, nr. 11/70, ECLI:EU:C:1970:114). Vgl. met “aangezien deze voorrang volgt uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationaal recht” (Cass. 27 mei 1971, *Fromagerie Franco- Suisse Le Ski*, *Arr.Cass.* 1971, 959, *R.W.* 1971-72, 424).

¹⁵⁷ Zie: L. VANCRAVEBECK, “Le conflit traité – Constitution” in S. VAN DROOGHENBROECK (ed.), *Le droit internationale et européen des droits de l’Homme devant le juge national*, Brussel, Larcier, 2014, 291-293 en verwijzingen aldaar, evenals A. ALEN, *Hoe “Belgisch” is het “Belgisch staatsrecht” nog?*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 28-29.

¹⁵⁸ RvS nrs. 62.922, 62.921, 621.923 en 62.924, 5 november 1996, *Orfinger, Goosse, vzw GERFA en De Baenst*, besproken in: D. VAN ECKHOUTTE, “De relatie Grondwet – Europees recht: de positie van de Raad van State”, *CDPK* 2000, 281-300.

¹⁵⁹ Adv.RvS 43.989/AV van 29 januari 2008, *Parl.St.* Br.H.Parl., 2007-08, nr. A-464/1, (16), nr. 10.

¹⁶⁰ *Ibid.* nrs. 10 en 11. In een advies 58.676/VR van 26 januari 2016 oordeelde de Raad van State overigens dat een delegatie op basis van artikel 34 van de Grondwet aanvaardbaar is “indien er bij het opstellen van de regels van afgeleid recht op wordt toegezien dat deze beantwoorden aan de Europese rechtswaarborgen” (*Parl.St.* Kamer, 2015-16, nr. 1904/1, (12), nr. 7).

¹⁶¹ Het gaat om de grondrechten die analoog zijn aan de mensenrechten vermeld in artikel 15, lid 2, EVRM.

¹⁶² Zie bv. artikel 18 van de Grondwet volgens hetwelk “De burgerlijke dood is afgeschaft; hij kan niet opnieuw worden ingevoerd.”

¹⁶³ Dit is bv. het geval voor de regels van gelijkheid en non-discriminatie neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in geval van een onderscheiden behandeling gebaseerd op een “verdacht” criterium, bv. op basis van het geslacht (GwH 20 oktober 2004, nr. 159/2004, B.5.6).

¹⁶⁴ Zie bv. GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.19.5.



ling na te streven en volgens artikel 143, § 1, van de Grondwet de federale loyaliteit in acht te nemen.¹⁶⁵ Wat betreft het grondwettelijk recht van *praetoriaans* aard, kunnen we bv. wijzen dat naar de leer van het arrest *Le Ski*, dat de Raad van State en het Grondwettelijk Hof een grondwettelijke waarde verlenen en dat het Hof van Cassatie zelfs een *boven*grondwettelijke waarde verleent.¹⁶⁶

Met het voorliggende arrest heeft het Grondwettelijk Hof op praetoriaanse wijze uitdrukkelijk twee basisbeginselen toegevoegd aan onze Grondwettelijke orde: de beginselen van de bescherming van de democratische staat en van de rechtsstaat.¹⁶⁷ Het Hof verfijnt vervolgens ook de rangorde tussen de grondwettelijke regels: de twee vernoemde beginselen – die ook betrekking hebben op de uitoefening van machten – bevatten volgens het Grondwettelijk Hof immers aspecten die dermate essentieel zijn dat er in geen geval¹⁶⁸ van kan worden afgeweken – ook niet krachtens artikel 34 Grondwet – en dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt. Dit laatste vertaalt zich in een principiële procesbekwaamheid voor het Grondwettelijk Hof.

42. - Het Hof heeft onze grondwettelijke orde hiermee fundamenteel herkent, op een wijze die vaag geïnspireerd lijkt op het Duitse grondwettelijke recht.¹⁶⁹ Het heeft hiermee in essentie een proces op gang getrokken om naar de toekomst toe deze essentiële aspecten van onze democratische rechtsstaat te gaan herkennen en op die manier onze Grondwet te wijzigen en te herschikken. Het arrest bevat een niet te verhullen oproep aan procespartijen om hier in de toekomst aan mee te werken door het instellen van beroepen en door de formule-

ring van hun middelen. De verruimde procesbekwaamheid die het Grondwettelijk Hof verleent voor het inroepen van dergelijke essentiële aspecten kan hiervoor een katalyserende werking hebben.¹⁷⁰

43. - Nog opmerkelijker is het schot voor de boeg dat het Grondwettelijk Hof geeft door uitdrukkelijk en onomwonden te verklaren dat het bereid is om toe te zien op de wijze waarop volkenrechtelijke instellingen, *in casu* de Europese Commissie en het Hof van Justitie, de aan hen krachtens artikel 34 van de Grondwet opgedragen machten uitoefenen.

Deze stellingname vormt het dialectische contrapunt van verschillende *dicta* waarin het Hof het belang van de internationale samenwerking en de Europese integratie onderstreept. Men dient zich hier evenwel niet in te vergissen: het Europese integratieproject en de Europese mensenrechtenbescherming maken zonder meer deel uit van de Belgische Grondwettelijke orde¹⁷¹, net als de bevordering van de internationale samenwerking door middel van het internationaal recht en de internationale organisaties. Het is niet omdat het Grondwettelijk Hof deze uitgangspunten in het thans voorliggende arrest niet in herinnering brengt, dat het hierop zou zijn teruggekomen.¹⁷²

Dit wil ook niet zeggen dat de Belgische rechter voorheen al niet bereid was om sommige internationale en Europese ontwikkelingen met een kritische blik te bekijken en waar nodig, bereid was om in te grijpen. Zo vestigden we al de aandacht op het “in beginsel althans”-*caveat* van de afdeling Wetgeving van de Raad van

¹⁶⁵ Zie ook: E. DE GROOT, J. SPREUTELS, E. PEREMANS en G. GOEDERTIER, “Rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et l’application des principes constitutionnels. Rapport de la Cour Constitutionnelle de Belgique présenté au XVIIe Congrès de la Conférence des cours constitutionnelles européennes. Batumi, Géorgie, 29 juin – 1^{er} juillet 2017”, <http://www.const-court.be/public/stet/n/stet-2016-004n.pdf>.

¹⁶⁶ Zie o.m. S. VAN DROOGHENBROECK, “Le principe de primauté et sa nature” in S. VAN DROOGHENBROECK (ed.), *Le droit international et européen des droits de l’Homme devant le juge national*, Brussel, Larcier, 2014, 276-279, J. VELAERS, “Les principes généraux du droit à “valeur constitutionnelle”: des incontournables de notre ordre constitutionnel” in I. HACHEZ *e.a.* (eds.), *Les sources du droit revisitées*, I, 2012, Brussel, pub. Université Saint-Louis, 537-580 en D. VAN EECKHOUTTE en J. WOUTERS, “Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde: een overzicht van bronnen en instrumenten” in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*. Antwerpen, Intersentia, 2006, 71-80 en de verwijzingen aldaar.

¹⁶⁷ Een eerste aanzet hiertoe kon al worden onderkend in de GwH 3 december 2009, nr. 195/2009, B.25, GwH 15 februari 2009, nr. 6/2009, B.3.10 en GwH 7 juni 2007, nr. 81/2007, B.9.2.

¹⁶⁸ Een letterlijke lezing van overweging B.8.7 zou tot gevolg hebben dat er kan worden afgeweken van deze beginselen voor zover dit niet op een ‘discriminerende wijze’ gebeurt. Een dergelijke lezing lijkt ons evenwel weinig plausibel.

¹⁶⁹ Met evenwel de volgende, belangrijke verschillen: “Whereas the *Bundesverfassungsgericht* developed a detailed and nuanced theory of limitation and dialectic over a period of four decades and with several elaborate judgements, the Belgian Constitutional Court established the same doctrine seemingly overnight in a short *obiter dictum*, obviously without the same degree of detail and nuance” (PH. GERARD en W. VERRIJDT, “Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse”, *European Constitutional Law Review* 2017, 197. Zie ook PH. GÉRARD, “Het Stabiliteitsverdrag-arrest vanuit Duits perspectief”, *TBP* 2017, 347-353).

¹⁷⁰ Zie ook: A. ALEN, “De nationale identiteit – Slotwoord”, *TBP* 2017, 366-372, nrs. 9, 12 en 14.

¹⁷¹ D. VAN EECKHOUTTE en J. WOUTERS, “Le droit belge devant le juge belge”, *RBDC* 2013 (299), 329-330.

¹⁷² Daarentegen herinnert het Grondwettelijk Hof er in overweging B.1.3 aan dat: “Daar de toetsing van het Hof het onderzoek van de inhoud van de voormelde bepalingen van het Verdrag omvat, moet het Hof ermee rekening houden dat het niet gaat om een eenzijdige soevereiniteitsakte, maar om een verdragsnorm waartoe België zich ten aanzien van andere Staten volkenrechtelijk heeft verbonden.”



State. De Belgische rechter zal bv. ook ongewenste bepalingen van internationaal recht als *niet-direct werkend* kwalificeren teneinde deze geen volle doorwerking in de interne rechtsorde te verlenen.¹⁷³ Hij benadrukt verder dat de verplichting van tenuitvoerlegging van regels van afgeleid internationaal recht, de partijen niet vrijstelt van de verplichting de verbintenissen na te leven die ze daarnaast zijn aangegaan inzake de bescherming van fundamentele rechten.¹⁷⁴ Hij is ook bereid om na te gaan of een bepaling van afgeleid recht wel voldoende rechtsgrond vindt in het basisverdrag – en bijgevolg niet *ultra vires* is¹⁷⁵ – of om op een dergelijke wijze uitspraak te doen dat de *effectiviteit* van de regel van afgeleid recht wordt miskend.¹⁷⁶ De voormalig voorzitter van het Hof van Cassatie Ivan VEROUGSTRÆTE leek dit goed samen te vatten waar hij opmerkte dat de Belgische rechter doorgaans een grote openheid tentoonspreidt voor internationale normen, maar dat dit anderzijds zijn grenzen kent waar verdragen ook negatieve aspecten kunnen hebben die minder rechten bieden of die een structuur creëren die indruist tegen fundamentele waarden van de maatschappij, of nog, die een afweging van belangen opdringen die niet spoort met de wijze waarop de burgers de belangen afwegen.¹⁷⁷

Het voorliggende arrest is dan wel niet opmerkelijk voor de bereidheid van de Belgische rechter om zich kritisch in te laten met bepaalde internationale en Europese ontwikkelingen, maar is dit wel in zijn forse toon. De Belgische rechter is doorgaans meer pragmatisch in zijn aanpak en zal de internationale samenwerking en de Europese integratie in beginsel met openheid benaderen en

zal deze dan ook niet kritisch aanpakken daar waar er geen concrete aanleiding voor bestaat.

44. - Opmerkelijk is ook het inhoudelijke toetsingskader dat voor deze kritische aanpak door het Grondwettelijk Hof wordt aangereikt. Dit kader is tweeledig.

In de eerste plaats mag volgens het Grondwettelijk Hof niet (op discriminerende wijze) afbreuk worden gedaan aan de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren. Het gaat hier om een parafrase van artikel 4, lid 2, VEU. Dit bepaalt immers dat: “De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren”. Hieruit vloeit dan ook logischerwijze voort dat tot een schending van de Belgische nationale identiteit enkel kan worden besloten door het Hof van Justitie, eventueel in dialoog met de Belgische rechter door middel van zijn prejudiciële vraagstelling.¹⁷⁸ Men stelt echter best niet al te veel hoop in een dergelijke *renvoi*. Het Hof van Justitie liep tot op heden immers niet echt warm om overwegingen gesteund op de Belgische nationale identiteit te aanvaarden.¹⁷⁹ Helemaal verwonderlijk is dit niet voor een staat waar de nationale identiteit wordt weggedrukt door rivaliserende identiteiten op regionaal niveau¹⁸⁰, waar grondwettelijke fundamentele waarden tot op heden in belangrijke mate worden ingevuld met verwijzing naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Grondrechten van de EU, en wiens open economie en zijn statuut van zetelstaat van vele internationale en Europese instellingen een

¹⁷³ D. VAN ECKHOUTTE, “What is the use of a book, without pictures or conversations?” Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toekennen van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren”, *BTIR* 2012, 480-483.

¹⁷⁴ Zie bv. adv.RvS 57.127/AV van 24 maart 2015, *Parl.St.* Kamer, 2014-2015, nr. 1198/1, (13) 14-15, nr. 2.

¹⁷⁵ Cass. 21 december 2009, *Union de l'Europe occidentale / S.*, nr. 04.0129.F, *Arr.Cass.* 2009, 3128, *RW* 2011-12, 690 met noot J. WOUTERS, C. RYNGAERT en P. SCHMITT.

¹⁷⁶ Zie bv. de Rb. Brussel 11 februari 2005, AR nr. 2004/2435-A, *Sayadi en Vinck*, zoals besproken in D. VAN ECKHOUTTE en J. WOUTERS, “Le droit belge devant le juge belge”, *RBDC* 2013 (299), 329.

¹⁷⁷ I. VEROUGSTRÆTE, “Voorwoord” in J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, vii.

¹⁷⁸ HvJ 22 oktober 1987, nr. 314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452. Zie ook: A. ALEN, J. SPREUTELS, E. PEREMANS en W. VERRIJDT, “Het Grondwettelijk Hof en Europees recht”, *TBP* 2014, (619), 648-649, nr. 85. Voor een betwisting, zie: H. DUMONT, “L'Union européenne, une Fédération plurinationale fondée sur un pacte constitutionnel” in J.-C. BARBATO en Y. PETIT (eds.), *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?*, Brussel, Bruylant, 2015, 54-61.

¹⁷⁹ Tot op heden heeft het Hof van Justitie enkel verantwoordingen aanvaard die gesteund zijn op de Belgische federale staatsstructuur, wat als een element van de Belgische nationale identiteit kan worden beschouwd (art. 1 Grondwet), zie bv. HvJ 12 juni 2014, C-156/13, *Digibet Ltd & Gert Albers*, ECLI:EU:C:2014:1756, §§ 27-39; N. MORINSK, “Het Verdrag van Lissabon voor Vlaanderen: opportuniteit of beperking?”, *VTOM* 2013, 68-80 en K. LENAERTS en N. CAMBIEN, “Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States”, *ELRev.* 2010, (609), 633-634. Andere overwegingen gesteund op de Belgische nationale identiteit werden tot op heden niet door het Hof aanvaard. Dit is ook niet het geval voor overwegingen gesteund op de taalbescherming (bv. HvJ 21 juni 2016, nr. C-15/15, *New Valmar*, ECLI:EU:C:2016:464, §54 en HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Anton Las*, ECLI:EU:C:2013:239, §§ 25-34), wat nochtans één van de weinige aspecten van nationale identiteit is die uitdrukkelijk in de Grondwet wordt erkend, en wat nochtans een aspect is waar het Hof ten aanzien van andere lidstaten doorgaans vrij begripvol mee omgaat (bv. HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, §§ 19-21 en HvJ 12 mei 2011, nr. C-391/09, *Runevic-Vardyn en Wardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, §§ 85 – 87; zie ook: S. AERTS, “Nationale identiteit als barrière tegen Europese integratie?”, *CDPK* 2015, 334-362).

¹⁸⁰ E. CLOOTS, “Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit”, *TBP* 2017, 313 e.v.



open, gediversifieerde en dus ook diffusere identiteitsbenadering vereisen.¹⁸¹

45. - In de tweede plaats mag volgens het Grondwettelijk Hof niet (op discriminerende wijze) afbreuk worden gedaan aan de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent. Ditmaal wordt niet teruggerepen naar terminologie uit het VEU.¹⁸² Het Grondwettelijk Hof lijkt met de kernwaarden o.m. te verwijzen naar de essentiële aspecten van onze democratische rechtsstaat. We merkten hiervoor reeds op dat dit concept niet beperkt is tot aspecten van grondrechtenbescherming en dat het Grondwettelijk Hof de regie behoudt voor de afbakening en invulling ervan. Met de genese van dit nieuwe concept staat het Grondwettelijk Hof wel nog maar aan het begin van een lang en mogelijks delicaat proces.¹⁸³

Hierbij zal onvermijdelijk de vraag rijzen van waar het Grondwettelijk Hof de legitimiteit meent te halen om zich in een eerste orde zo nadrukkelijk als (super-)Constituante te kunnen profileren en om in een tweede orde die taak ook daadwerkelijk tot een goed einde te kunnen brengen. Het volstaat om erop te wijzen dat vele aspecten van onze democratische rechtsstaat zoals bv. scheiding der machten, regelgeving op het juiste niveau¹⁸⁴, deliberatieve of consultatieve democratie niet tot zijn bevoegdheid behoren of in zijn rechtspraak tot op heden onderbelicht bleven.

46. - Maar ook de concrete afhandeling van de zaak in het voorliggende arrest is niet van aard om ons veel vertrouwen in te boezemen. Want na de forse taal met een principiële uitspraak in hoogdravende bewoordingen over kernwaarden en nationale identiteit, zakt het arrest uiteindelijk als een pudding in elkaar, met een gebrekkige mo-

tivering. De eigenlijke toepassing van dit nieuwe rechtskader op de concrete zaak is summier. Op geen enkele manier worden de belangen en waarden geanalyseerd die ten grondslag liggen aan het Stabiliteitsverdrag enerzijds en aan de parlementaire begrotingsautonomie vervat in artikel 174 Grondwet anderzijds. Deze belangen en waarden worden dan ook niet tegen elkaar afgewogen, hoewel dit net de kern van de voorliggende zaak was. Uit het arrest blijkt ook niet duidelijk of het Hof van oordeel is dat er door het Stabiliteitsverdrag geen uitoefening van machten wordt opgedragen, dan wel of de opdracht van machten voldoende is bepaald. Het summier afwijzen van de stelling dat de begrotingsautonomie niet in gedrang wordt gebracht door het Stabiliteitsverdrag zal niet van aard zijn om te overtuigen, om vertrouwen te schep- pen en legitimiteit te verwerven, zeker in het licht van de analyses en voorwaarden die ter zake door andere buitenlandse grondwettelijk hoven werden geformuleerd.¹⁸⁵ Opnieuw, de keuze van het Hof om zich te beperken tot een onderzoek van de ontvankelijkheid, heeft hem ertoe gebracht om niet de minste schijn te laten bestaan van een mogelijke aantasting van een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat, wat immers een procesbelang van de verzoekers zou hebben kunnen ver- antwoord.

Het is bijgevolg niet zeker dat een loutere praetoriaanse ontwikkeling van deze grondwettelijke waarden en beginselen die een dam zou moeten opwerpen aan de absolute voorrang van het internationaal en Unierecht tot een voldoende substantieel en transparant resultaat kan leiden die o.m. de rechters in Luxemburg kan overtuigen. Het is ongetwijfeld aan de Grondwetgever zelf om in het debat te treden en om hierin het voortouw te nemen.¹⁸⁶

47. - Nog een laatste precisering, ditmaal in de vorm van

¹⁸¹ H. DUMONT, "La Constitution: la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée" in I. HACHEZ *e.a.* (eds.), *Les sources du droit revisités*, IV, Brussel, pub. Université Saint-Louis, 2012, 179.

¹⁸² Vgl. met bv. de "constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben" waar bv. naar verwezen wordt in artikel 6, lid 3, VEU.

¹⁸³ Het volstaan in feite om te wijzen op de belangrijke onzekerheid die er heerst in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de "absolute" of louter "relatieve" draagwijdte van grondwettelijke verbodsbepalingen. Dit geldt bv. met betrekking tot het verbod van preventieve maatregelen die een beperking inhouden van het recht op vrije meningsuiting zoals gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet. Vgl. GwH 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.17.3 ("Artikel 19 van de Grondwet verbiedt dat de vrijheid van meningsuiting aan preventieve beperkingen wordt onderworpen, [...]") met GwH 3 december 2009, nr. 195/2009, B.34 ("Artikel 19 van de Grondwet heeft tot doel [...] in beginsel elke preventieve maatregel van een overheid te verbieden"; cursivering toegevoegd). In het licht van een dergelijk geschipper, kan moeilijk worden volgehouden dat het verbod van preventieve maatregelen een "kernwaarde" bij uitstek is van onze Belgische Grondwettelijke orde (vgl. met E. CLOOTS, "Het mysterie van de Belgische nationale en constitutionele identiteit", *TBP* 2017, 319), en zal het nog minder voor de hand liggend zijn om het Hof van Justitie hiervan te overtuigen (vgl. met concl. AG Yves Bor in de zaak C-399/11, *Melloni*, §141).

¹⁸⁴ Zo weigerde het Grondwettelijk Hof bv. om zich in te laten met overmatige delegaties in niet-uitdrukkelijk door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden (bv. GwH 14 december 2005, nr. 190/2005, B.3.2-B.3.3).

¹⁸⁵ Vgl. BVerfG 21 juni 2016, 2 BvE 13/13, HvJ 16 juni 2015, C-62/14, *Gauweiler e.a.*, ECLI:EU:C:2015:400 (beide over het *Outright Monetary Transactions* (OMT)-programma), BVerfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, HvJ 27 november 2012, nr. C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756 en HvJ 20 september 2016, nrs. C-8/15 P tot C-10/15 P, *Ledra Advertising / Commissie en ECB*, ECLI:EU:C:2016:701 (alle drie over het ESM-verdrag).

¹⁸⁶ Dit zou een mooie aanleiding kunnen vormen om de werkzaamheden voor de modernisering en actualisering van onze Grondwet, die



een waarschuwing. Men hoeft zich er best voor om een discours inzake nationale identiteit en grondwettelijke kernwaarden noodzakelijkerwijze met enthousiasme te onthalen. Zijn legitimiteit kan en moet in vraag worden gesteld in het licht van het gebruik dat er in sommige andere lidstaten van is gemaakt om het gezamenlijke Europese project in vraag te stellen en om gedeelde Europese (grondwettelijke) waarden te ondergraven.¹⁸⁷ Zo heeft bv. het Hongaars Grondwettelijk Hof de nationale identiteit als voorwendsel gebruikt om de Europese lastendeling voor de opvang van asielzoekers in vraag te stellen.¹⁸⁸

VIII. Het beroep tegen het Stabiliteitsverdrag als het militant gebruik van het recht

48. - Bij Amerikaanse juristen zal het besproken arrest misschien de uitdrukkingen “*cause lawyering*” of “*strategic litigation*” oproepen. Aangezien deze begrippen niet ingeburgerd zijn bij continentale juristen, zullen we eerst kort hun betekenis en ontstaansgeschiedenis schetsen.

De term “*cause lawyering*” werd in het begin van de jaren 1990 voor het eerst gehanteerd door de leden van de *Law and Society Association* in de Verenigde Staten om het verschijnsel aan te duiden van advocaten die gebruik maken van hun talenten en middelen om politieke en sociale doelstellingen te bereiken in plaats van zich te kwijten van hun traditionele taak van belangenverdediging van hun cliënten.¹⁸⁹ De term “*strategic litigation*”, die we zouden kunnen vertalen als strategisch procesvoeren, doelt op het uitlokken van sleutelprecedenten om op die manier bij te dragen aan een ruimere juridische en maatschappelijke verandering. Het doel dat een van de partijen hiermee nastreeft (een ver-

andering van het recht en bijgevolg van de maatschappij) overstijgt het loutere voorwerp van het geschil, wat in beginsel beperkt is tot een toepassing van het geldende recht in een concreet geval. De oorsprong van het fenomeen wordt vaak in verband gebracht met de burgerrechtenbeweging in de VS, die aanleiding gaf tot het befaamde arrest *Brown v. Board of Education* uit 1954¹⁹⁰, maar schrijft zich thans in in een ruimere trend van instrumentalisering van de rechterlijke macht. De twee begrippen kunnen uiteraard met elkaar samenvallen, waarbij de eerste de nadruk legt op de rechtsbeoefenaar die een bepaalde maatschappelijke doelstelling nastreeft, terwijl *strategic litigation* meer de nadruk legt op het gebruik van de geschillenbeslechting om een maatschappelijke verandering te realiseren. De *cause lawyer* kan enerzijds bv. ook tussenkomen bij andere instanties dan het gerecht, terwijl anderzijds bv. ook een multilaterale onderneming gebruik kan maken van een proces om zijn belangen te bevorderen die deze van de beslechting van het concrete voorliggende geschil ver overstijgen (*strategic litigation*).

Er wordt vaak van uitgegaan dat deze verschijnselen zich eerst ontwikkeld hebben in de VS, waar het juridische realisme aan het begin van de 20^e eeuw het juridisch formalisme (dat de dominante doctrine was in de 19^e eeuw) geleidelijk aan in diskrediet heeft gebracht.¹⁹¹ Volgens de Amerikaanse realisten wordt het recht minder gedetermineerd door regels en beginselen dan door de uitspraken van rechters. Daar waar de rechters zich in hun uitspraken misschien wel laten leiden door de formele regels, worden ze bij hun beslissing vooral beïnvloed door hun politieke, economische of morele voorkeuren en door een reeks louter individuele factoren. Vaak wordt dit karikaturaal voorgesteld dat de ontwikkeling van het recht wordt bepaald door het ontbijt van de rechters, terwijl de doelstelling van het realisme in feite

momenteel volledig tot een stilstand is gekomen, terug op te nemen (zie bv. J. VELAERS, “La révision du titre II de la Constitution “Des Belges et de leurs droits”: une mission pour le législateur constitutionnel et peut-être aussi pour la Commission de Venise”, *RBDC* 2014, 449-460).

¹⁸⁷ Over het belang van de gedeelde Europese waarden en het risico's van een ruime interpretatie van het begrip “nationale identiteit”, zie: P. VAN NUFFEL, “De nationale identiteit van de lidstaten: bouwsteen of slijtzwam voor het recht van de Europese Unie?”, *TBP* 2017, 354-365. Zie ook: H. DUMONT, “La traduction, ciment du ‘Pacte constitutionnel européen’. Une relecture du débat sur la primauté du droit européen par rapport aux Constitutions nationales (avec une postface sur l’arrêt Lisbonne de la Cour constitutionnelle allemande)”, *RBDC* 2010, 15-54.

¹⁸⁸ Hongaars Grondwettelijk Hof, beslissing 22/2016 (XII. 5.) AB. Zie: G. HALMAI: The Hungarian Constitutional Court and Constitutional Identity, *VerfBlog*, 2017/1/10, <http://verfassungsblog.de/the-hungarian-constitutional-court-and-constitutional-identity/>

¹⁸⁹ L. ISRAËL, “Quelques éclaircissements sur l’invention du *cause lawyering*. Entretien avec Austin Sarat, Stuart Scheingold”, *Politix* vol. 16, 2003, nr. 62, 31. Zie ook: L. ISRAËL, *L’arme du droit*, Parijs, Presses de Sciences Po, 2009, 48-53 en 65-75.

¹⁹⁰ C. HARLOW en R. RAWLINGS, *Pressure Through Law*, London, Routledge, 1992, 12 (die evenwel van mening zijn dat het gebruik van het ‘recht’ om hervormingen door te voeren of de erkenning van rechten te verkrijgen, aanzienlijk ouder is).

¹⁹¹ Het formalisme kan worden gedefinieerd als de theorie inzake geschillenbeslechting volgens dewelke het niet noodzakelijk is om een beroep te doen op niet-juridische overwegingen om een rechterlijke beslissing te verantwoorden, aangezien het recht op volledig rationele wijze wordt bepaald en de rechterlijke beslissing op mechanische wijze gebeurt (B. LEITER, “Positivism, formalism, realism”, *Colum.L.Rev.* 1999, 1145-1146).



was om gebruik makend van de psychologie, economie, sociologie en statistiek een wetenschappelijke methode uit te werken die toelaat om de voorspelbaarheid van gerechtelijke uitspraken te verhogen, dan wel om deze uitspraken beter te kunnen sturen.¹⁹² Deze opvatting stelt bijgevolg ook de autonomiemodel van het recht in vraag, ten voordele van een meer instrumentele visie van het recht, als een middel om de maatschappij en het beleid te sturen.¹⁹³ Hoewel deze stroming vervolgens geleidelijk aan invloed heeft ingeboet, heeft deze niettemin een ingrijpende invloed gehad op de rechtsopvatting in de VS en heeft deze een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw van de *law and economics*, *law & society* en *critical legal studies* rechtsscholen.¹⁹⁴ De continentale rechtstraditie volgende een volledig andere ontwikkeling. Frankrijk bijvoorbeeld kende een omgekeerde ontwikkeling: daar waar de rechtsleer in de jaren '30 en '40 van de vorige eeuw nauw aanleunde bij de sociale wetenschappen, is deze vanaf de helft van de vorige eeuw autonoom geworden van de sociale wetenschappen door de dominantie van het rechtspositivisme.¹⁹⁵

In die omstandigheden is het niet verrassend dat het verschijnsel van het militant gebruik van het recht en de instrumentalisering van de rechtspraak – of op zijn minst de theoretisering ervan – vooral op het Amerikaanse continent floreerden.¹⁹⁶ Dit succes laat zich ongetwijfeld ook verklaren door het nauwe band die daar heerst tussen het recht en de Staat. Daar waar de Duitse *Rechtsstaat*, de Franse *état de droit* en de *rule of law* van de *common law*-landen het idee delen dat de politieke macht onderworpen is aan het recht en garant staat voor de individuele rechten, onderscheiden ze zich door hun relatie tussen het recht en de Staat. Terwijl de Duitse *Rechtsstaat* gebaseerd is op een symbiose tussen beide elementen, de Franse *état de droit* het recht beschouwt als

het actiemiddel van de Staat, plaats de *rule of law* hen in een antagonistische relatie; of – op zijn minst – beschouwt deze het recht en de rechters als een buffer tussen de Staat en de burger.¹⁹⁷ Dit fundamentele verschil werkt door naar de relatie tussen de rechtsbeoefenaars en de overheid, en lijkt de juristen van het *common law* een grotere autonomie te verlenen bij de transformatie van het recht.¹⁹⁸ In Frankrijk daarentegen, zijn de juristen eerder de bewaarders van de kennis van de Staat en de handhavers van het recht, dat op zijn beurt de emanatie van de volkswil is, zodat een betwisting van het recht er veel moeilijker ligt. In de *common law*-landen daarentegen behoort het recht het volk toe, en heeft de politieke macht de verplichting om de individuele rechten te eerbiedigen, bij gebreke waarvan deze zijn legitimiteit in het gedrang brengt.¹⁹⁹

Dit brengt ons bij de kern van wat Richard Abel de fundamentele contradictie van het liberalisme noemt: het recht is zowel regel als beleid, zowel ideaal als realiteit, zowel neutraal als partijdig, staat zowel boven het gewoel als er midden in.²⁰⁰ Hoewel het recht doorgaans de dynamiek (en de ongelijkheden) van het beleid overneemt of zelfs versterkt, gebeurt het ook dat het recht de zwaksten instrumenten aanbiedt die de dynamiek van het beleid kunnen doen stranden.

49. - Wat moeten we in het licht hiervan denken van het beroep van de verzoekers in de voorliggende zaak? Een eerste bedenking is eigen aan de aard van het beroepsprocedure waarvan de verzoekers gebruikt maakten. Het vernietigingscontentieux bij het Grondwettelijk Hof heeft per definitie een ruimere draagwijdte dan een “klassieke” zaak voor de gewone hoven en rechtbanken. De potentiële impact bestaat er zonder meer in om het juridische landschap te wijzigen, meer bepaald om de rechtsorde terug te plaatsen in zijn staat vooraleer de betwiste wet-

¹⁹² R. DWORKIN, *Law's Empire*, Londen, Fontana press, 1986, 36.

¹⁹³ A. LEJEUNE, “Les professionnels du droit comme acteurs du politique: revue critique de la littérature nord-américaine et enjeux pour une importation en Europe continentale”, *Sociologie du Travail* 2011, 219.

¹⁹⁴ Het zgn. “Crits” wiens stelling kan worden samengevat met de slogan: “*law is politics*”. In tegenstelling tot de *Law and Society*-rechtsschool, gelooft deze niet in het vermogen van het recht om de maatschappij te hervormen (*ibid.* 220-221).

¹⁹⁵ M. GARCIA VILLEGAS, “Champ juridique et sciences sociales en France et aux États-Unis”, *L'année sociologique* 2009, 39-40.

¹⁹⁶ Het zou evenwel verkeerd zijn om te concluderen dat het fenomeen onbestaande zou zijn in Europa, zie: J. VAN MEERBEECK, *De la certitude à la confiance. Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Brussel, Publ. de l'Université Saint-Louis, 2014, 286-336.

¹⁹⁷ M. ROSENFELD, “The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy”, *S.Cal.L.Rev.* 2000-01, 1319-1334.

¹⁹⁸ A. LEJEUNE, “Les professionnels du droit comme acteurs du politique: revue critique de la littérature nord-américaine et enjeux pour une importation en Europe continentale”, *Sociologie du Travail* 2011, 226.

¹⁹⁹ M. GARCIA VILLEGAS, “Champ juridique et sciences sociales en France et aux États-Unis”, *L'année sociologique* 2009, 49. De geschriften van John Locke hebben ongetwijfeld een beslissende invloed op dit concept.

²⁰⁰ R. ABEL, “Speaking Law to Power: Occasions for Cause Lawyering” in A. SARAT en S. SCHEINGOLD (eds.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford, OUP, 1998, 69. Het militant gebruik van het recht roept natuurlijk vragen op naar de morele neutraliteit die van de advocaat – en meer in het algemeen van juristen – kan of moet worden verwacht, en naar de spanning die kan ontstaan tussen het belang van de cliënt van de *cause lawyer* enerzijds en het belang dat de *cause lawyer* nastreeft anderzijds.



telijke norm was aangenomen. Een dergelijk beroep overstijgt meestal dan ook ruim de belangen van enkel de verzoeker. De potentiële impact van een dergelijk beroep stijgt nog wanneer geen “bescheiden” wet in twijfel wordt getrokken, maar een goedkeuringswet met een verdrag dat nauw verbonden is met het EU-recht. In dat geval, maakt de procedure voor het Grondwettelijk Hof het mogelijk om een debat te openen over het beginsel zelf van de Europese Unie of, op zijn minst, over zijn fundamentele beleidslijnen.

Het militant karakter van de zaak blijkt ook uit de identiteit van verzoekers, waartoe onder meer La Ligue des Droits de l'homme en een vakbond behoren.²⁰¹ De verzoekers hebben erover gewaakt dat hun beroep een weerklank zou krijgen in de pers, door het verspreiden van een persbericht, het organiseren van een persconferentie en het online beschikbaar stellen van een dossier van 129 bladzijden, met daarin hun verzoek tot nietigverklaring.²⁰² Op haar website aarzelde de Liga niet om erop te wijzen dat het Grondwettelijk Hof de geschiedenis kan veranderen, en dat elk van zijn arresten politieke gevolgen heeft.²⁰³ Het is echter op het niveau van de argumenten van de verzoekers dat het duidelijkst tot uiting komt wat er op het spel stond. Zo vreesden sommige verzoekers “dat de Belgische Staat, door de bestreden instemming met het Stabiliteitsverdrag, op alle niveaus de mogelijkheid zal verliezen om aan zijn grondwettelijke verplichtingen inzake sociale grondrechten en milieu, zoals bepaald in artikel 23 van de Grondwet, te blijven voldoen” (A.1.1). In een later stadium, werd de ontgoocheling van de verzoekers al de daarop volgende dag duidelijk in een open brief aan de rechters van het Koningsplein gecommuniceerd.²⁰⁴ Eén verzoeker wenste het debat nog verder te zetten door de zaak voor het Mensenrechtenhof in Straatsburg te brengen. Hij meende dat zijn recht op een eerlijk proces was geschonden door het besproken arrest. Het verzoekschrift is echter kennelijk als niet-ontvankelijk beoordeeld door een alleen-sprekende rechter.²⁰⁵

Het besproken arrest zou op het eerste zicht de sceptici

kunnen gerust stellen, die al vanouds hun twijfels hadden over de reële impact van het militant gebruik van het recht.²⁰⁶ Het is niet omdat een dergelijke gebruik van het recht niet het verhoopte resultaat oplevert, dat het effect ervan onbestaande zou zijn. *In casu* hebben verzoekers weliswaar niet de werking van het Stabiliteitsverdrag in de Belgische rechtsorde kunnen blokkeren, maar ze hebben wel de erkenning bekomen van het recht om de nietigverklaring te vorderen van een wettelijke norm die rechtstreeks raakt aan een essentieel aspect van de democratische rechtsstaat. Voor de verzoekers is dit misschien een platonische overwinning, maar wel één die in de toekomst nog van nut kan zijn.

Besluit

50. - Het arrest nr. 62/2016 volgt het Grondwettelijk Hof een bijzondere benadering: de verschillende beroepen worden onontvankelijk verklaard na een onderzoek waarbij toch ook al – op een vluchtige manier – argumenten ten gronde worden besproken. Het onontvankelijk verklaren van de beroepen vergezeld het Grondwettelijk Hof overigens van een voorbehoud: het Hof laat de mogelijkheid open om latere interne, internationale of Europese uitvoeringshandelingen van het Stabiliteitsverdrag alsnog te toetsen. Vooral dit laatste is opmerkelijk en vernieuwend in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, samen met de manier waarop het de sociale grondrechten leest in het licht van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling.

Arrest nr. 62/2016 roept dan ook gemengde gevoelens op. Enerzijds zou men zich kunnen verheugen over de deuren die het Hof opent, terwijl het Hof wel alle materiële argumenten heeft omzeild door gebruik te maken van een jurisdictioneel minimalisme zodat het arrest beperkt bleef tot een onderzoek van de ontvankelijkheid. Anderzijds zou men kunnen betreuren dat het Hof zich beperkt heeft tot een dergelijk onderzoek van de ontvankelijkheid, wat hem heeft belet om de middelen ten gronde te onderzoeken, en bijgevolg om overtuigend te

²⁰¹ *Supra* nr. 16.

²⁰² http://www.liguedh.be/images/PDF/Espace_press/201114_dossier_de_presse_recours_tscg_fr.pdf

²⁰³ <http://www.liguedh.be/les-fichiers-audio-video-de-la-ligue-des-droits-de-lhomme/2557-le-traite-sur-la-gouvernance-tscg-est-il-anticonstitutionnel>

²⁰⁴ *Le Soir* 29 april 2016.

²⁰⁵ Verzoekschrift nr. 63372/16.

²⁰⁶ G. ROSENBERG, *The Hollow Hope. Can Courts Bring about Social Change?*, Chicago, University of Chicago, 1991, 1-36. Volgens R. ABEL heeft de *cause lawyering* een grotere kans op slagen indien deze de toepassing nastreeft van procedurele regels, van universele waarden of van subjectieve rechten, dan als deze het nemen van een bepaalde economische – of beleidskeuze nastreeft. Deze heeft eveneens een grotere kans van slagen indien deze defensief optreedt tegen machtsmisbruik, dan als deze actief een bepaald, substantieel resultaat wenst te bereiken (R. ABEL, “Speaking Law to Power: Occasions for Cause Lawyering” in A. SARAT en S. SCHEINGOLD (eds.), *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford, OUP, 1998, 103).



zijn over de motieven voor de afwijzing van het beroep. Heeft het Hof met deze keuze zwakheden in zijn redenering willen toedekken? In elk geval komt het Hof er op die manier toe om zowel te veel als te weinig te zeggen.

Daar waar de regels inzake begrotingsdiscipline ontsnappen aan de nietigverklaring, blijft nog te bezien welk gevolg de toekomstige rechtspraak zal geven aan de nieuwigheden in het thans besproken arrest. Zal deze bevestigen dat de miskennis van een samenwerkingsakkoord kan worden gesanctioneerd als een schending van de federale loyaleit? Zal deze aanleiding geven tot een coherente theorie van grondwettigheidsvoorbehouden die kunnen worden tegengeworpen aan bepalingen van internationaal of Europees recht die in strijd zijn met de nationale identiteit (waaraan nog een inhoud moet worden verleend) of met de kernwaarden van de Grondwet (die nog moeten worden bepaald)? Zal deze het procesbelang als burger bevestigen om een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat te beschermen? Al deze vernieuwingen die in het arrest voor het eerst in een *obiter dictum* naar voor worden geschoven, zullen nog moeten worden bevestigd in de rechtspraak. Daarentegen lijken de sociale grondrechten en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling niet versterkt uit het arrest te komen. De toekomst zal moeten uitwijzen of het postulaat dat het begrotingsevenwicht toekomstige generaties beschermt, ertoe zal leiden dat elke vordering gesteund op de artikelen 7bis en 23 van de Grondwet zal stranden op de onontvankelijkheid van de eis, dan wel of het Hof zich enkel achter dit postulaat heeft geschaard wegens zijn vooringenomenheid over het ontbreken van een procesbelang voor de verzoekers. Ook zal de toekomst moeten uitwijzen of artikel 174 van de Grondwet de mogelijkheid laat om de budgettaire prerogatieven van de parlementen nog verder in te kapselen.

In hoven en rechtbanken die op een collegiale manier besluiten, zijn de beslissingen vaak het resultaat van een compromis tussen rechters met verschillende overtuigingen. Dit hoeft niet te verwonderen. Er zijn evenwel weinig arresten van het Grondwettelijk Hof waar dit zo duidelijk tot uiting komt: een dispositief dat het Stabiliteitsverdrag handhaaft enerzijds tegenover enkele verklaringen in de *obiter dicta* anderzijds. Dit compromis zorgt ervoor dat er een loskoppeling ontstaat tussen de principiële verklaringen enerzijds en de toepassing ervan in het concrete geval anderzijds, zodat deze verklaringen in de *obiter dicta* eerder betrekking blijken te hebben op de toekomstige jurisprudentie van het Hof dan op het voorliggende geschil.

Het idee van een nietigverklaring van de betwiste normen kan ongetwijfeld ondenkbaar geleken hebben. Een dergelijke beslissing zou een politieke crisis hebben veroorzaakt die de legitimiteit van het Grondwettelijk Hof zou hebben aangetast. We mogen overigens ook de Europees en internationaal gerichtheid van het Hof niet uit het oog verliezen, op welk punt het overigens niet alleen staat.²⁰⁷ Deze overwegingen van politieke aard rechtvaardigen evenwel niet de lacunes in de juridische motivering van het arrest, temeer daar een volledig onderzoek van de door de verzoekers aangevoerde middelen niet automatisch tot een nietigverklaring aanleiding had hoeven te geven. In dit opzicht is een vergelijking tussen het hier besproken arrest en het arrest dat het Duitse *Bundesverfassungsgericht* op 12 september 2012 over het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en het Stabiliteitsverdrag heeft uitgesproken opmerkelijk. Op basis van een coherente en onderbouwde redenering besloten de rechters van Karlsruhe tot de grondwettigheid van deze bepalingen. Hun motivering zal ongetwijfeld niet iedereen overtuigd hebben, maar ze hebben zich op zijn minst hiertoe ingezet.

²⁰⁷ H. DUMONT en C. HOREVOETS, "L'interprétation des droits constitutionnels" in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, I, Brussel, Bruylant, 2011, 235 e.v.

