

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1988

22 MAART 1988

**Voorstel van wet tot instelling van een
volksraadpleging over het confederalisme en de gevolgen ervan****(Ingediend door de heren Henrion en Simonet)**

TOELICHTING

De institutionele hervormingen van augustus 1980 hebben geleid tot een dubbelzinnige toestand die weinig gelijkenis vertoont met juridische vormen in het buitenland en die men soms als « prefederale » tussenoplossing bestempelt.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die tot stand kwam na jarenlange discussies, was een soort compromis tussen de fervente aanhangers van het centralisme en de voorstanders van een maximale decentralisering, naar het voorbeeld van de Staten met een federale structuur.

Dat verklaart de vaagheden, de onzekerheden en de samenstelling van heterogene bevoegdheidspakketten voor de gewesten en de gemeenschappen van het land.

Dat rechtvaardigt eveneens de ontevredenheid bij brede lagen van de bevolking, die weinig afweet van de ingewikkeldheid van deze problemen.

Na enkele jaren ervaring lijkt zich nu een stroming af te tekenen die opteert voor homogene bevoegdheidspakketten, wat aan te bevelen is, maar tevens voor de invoering van een « radicaal » federalisme, wat enige uitleg verdient.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988

22 MARS 1988

Proposition de loi instituant une consultation populaire sur le confédéralisme et ses implications**(Déposée par MM. Henrion et Simonet)**

DEVELOPPEMENTS

Les réformes institutionnelles d'août 1980 ont créé une situation ambiguë, peu identifiable à des formes juridiques connues à l'étranger, et que l'on a qualifiée parfois de solution intermédiaire « préfédérale ».

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, survenue après de longues années de discussions, constituait une sorte de compromis entre ceux qui restaient animés par une volonté centralisatrice et ceux qui entendaient décentraliser au maximum, à l'instar des Etats à structure fédérale.

Ceci explique les zones d'ombre, les incertitudes et la composition, pour les régions et communautés du pays, de groupes de compétences hétérogènes.

Ceci justifie aussi l'insatisfaction ressentie dans des couches nombreuses de la population, peu informée de cette complexité.

Aujourd'hui, après quelques années d'expérience, un courant semble se manifester en faveur de blocs de compétences attribuées homogènes, ce qui paraît recommandable, mais aussi de l'établissement d'un fédéralisme « radical », ce qui mérite explication.

De gevolgen daarvan zijn slechts te begrijpen in het licht van de jongste verklaringen en wetsvoorstellen die geformuleerd werden naar aanleiding van de lange politieke crisis die ons land op het ogenblik kent.

In het noorden pleit men vaak voor de vorming van een zo goed als zelfstandige Vlaamse Staat, soeverein op zijn grondgebied, binnen grenzen die politiek als onveranderlijk beschouwd worden.

In het zuiden wil men de bijzondere wet wijzigen en streeft men naar « een verder doorgedreven en meer samenhangende regionalisering, zowel in de economische sector als in een hele reeks van wezenlijk complementaire sectoren (grote infrastructuurwerken, toegepast wetenschappelijk onderzoek, overheidskrediet) ».

In het bijzonder stelt men voor de gewesten te laten beschikken over de residuaire bevoegdheid en de nationale overheid geen andere macht toe te kennen « dan die welke haar krachtens de Grondwet en krachtens deze bijzondere wet is voorbehouden » (zie wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers door de heer Van der Biest, 9 maart 1988, Gedr. St. 259/1, 1988).

Deze gelijkgerichtheid van uitgesproken federalisten in het noorden en in het zuiden geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid op economisch gebied en op het vlak van de staatsstructuren.

a) Wat het eerste punt betreft, zij opgemerkt dat :

— de economische en financiële gevolgen van een dergelijke fundamentele verandering tot op heden onvoldoende bestudeerd werden;

— niet enkel het industrieel beleid, maar het hele economische beleid hierbij betrokken is, met alle gevolgen van dien voor de munt die eventueel zelfs niet langer gemeenschappelijk zou kunnen blijven voor de deelgebieden van de Staat;

— er tot op heden alleen maar meningsverschillen zijn over de grootte van het deel van de fiscale inkomsten dat in de toekomst respectievelijk aan de centrale overheid en aan de gewesten zou worden toegekend;

— de vergelijking met andere landen leert dat in de echte federale Staten de overheidsuitgaven van de bondsstaat in verhouding tot die van zijn deelstaten steeds toenemen (1) en dat het « samenwerkingsfederalisme » er gebruikelijk is (zie Anastopoulos, *Aspects financiers du fédéralisme*, proefschrift, Parijs, 1979).

(1) Door het feit dat de taken van de centrale overheid toenemen naarmate het economisch beleid veeleisender en eenvormiger wordt.

En fait, on ne peut comprendre les conséquences de celui-ci qu'à la lumière des déclarations et des propositions de loi les plus récentes formulées à l'occasion de la longue crise politique que connaît notre pays.

Au nord, on recommande souvent la constitution d'un Etat flamand, pratiquement autonome, maître absolu sur son territoire, à l'abri de frontières considérées comme politiquement immuables.

Au sud, l'on suggère des modifications à la loi spéciale avec, comme objectif, d'« organiser une régionalisation accrue et plus cohérente, à la fois dans le secteur économique et dans une série de secteurs fondamentalement complémentaires (grands travaux d'infrastructure, recherche appliquée, crédit public) ».

Et de manière plus précise, l'on propose que les régions disposent des compétences résiduelles et que les autorités nationales n'aient d'« autres pouvoirs que ceux qui leur sont réservés en vertu de la Constitution et de la présente loi spéciale » (voir la proposition de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, déposée à la Chambre des Représentants par M. Van der Biest, 9 mars 1988, Doc. 259/1, 1988).

Cette espèce de convergence entre fédéralistes absolus au nord et au sud peut susciter de sérieuses appréhensions sur le plan économique et sur le plan des structures de l'Etat.

a) En ce qui concerne le premier point, il est permis d'observer que :

— les conséquences économiques et financières d'une telle mutation fondamentale sont encore mal étudiées;

— bien au-delà de la politique industrielle, c'est toute la politique économique qui se trouverait engagée avec les conséquences sur la monnaie qui, à la limite, pourrait ne plus pouvoir demeurer commune aux composantes de l'Etat;

— il n'y a pas aujourd'hui de vues concordantes sur ce qui, à l'avenir, serait la part respective des ressources fiscales attribuées à l'Etat central et aux régions;

— la comparaison internationale fait apparaître que dans les Etats vraiment fédéraux, la part des dépenses publiques de la fédération par rapport à celles des Etats qui la composent va croissant (1) et que l'on y pratique un « fédéralisme de coopération » (voir notamment Anastopoulos, *Aspects financiers du fédéralisme*, thèse, Paris, 1979).

(1) Pour ce motif que les tâches assumées par l'Etat central vont en augmentant avec une politique économique de plus en plus exigeante et unifiée.

b) Wat het tweede punt betreft, lijkt uit de bovenvermelde verklaringen en wetsvoorstellen te kunnen worden afgeleid dat er een tendens is om een « scheidings »-federalisme in te voeren, waarvan de enige mogelijke institutionele vorm een statenbond zou zijn.

Deze laatste structuur is een vrij losse vereniging van een aantal Staten die een verbond sluiten doch hun respectieve souvereiniteit behouden.

Deze juridische vorm weerspiegelt de wil om te verenigen wat gescheiden was, doch de ervaring leert dat veel statenbonden zich tot bondsstaten hebben ontwikkeld (Zwitserland bijvoorbeeld).

**

Vandaag moeten wij ons afvragen of de Belgen zich bewust zijn van de fundamentele wijziging die zich aan het voltrekken is en vooral of zij de economische, sociale, financiële en fiscale gevolgen ervan aanvaarden.

Indien de deelgebieden (gemeenschappen en gewesten) in hoofdzaak moeten leven van de belastingen die op hun grondgebied geïnd worden en indien het solidariteitsmechanisme dat elk federaal stelsel (voorbeeld : Bondsrepubliek) kenmerkt, door het voorspoedigste deel van het land op losse schroeven wordt gezet, kan het materiële lot van andere delen van het land ernstig in het gedrang komen.

Op dezelfde manier zal ook de wil om samen te leven ondermijnd worden; de gevolgen hiervan kan men zich makkelijk indenken.

Nochtans is het, zoals Ernest Renan geschreven heeft, precies die wil waaraan een natie haar ontstaan dankt; hij voegde er nog aan toe « Il n'y a pas d'exemple dans l'histoire d'un Etat unitaire et centralisé décrétant son morcellement » (*La réforme intellectuelle et morale*, Parijs, Calmann-Lévy, 1922, negende uitgave, blz. 92).

**

In dergelijke omstandigheden lijkt het aangewezen de bevolking te raadplegen vooraleer tot een nieuwe hervorming van onze instellingen wordt overgegaan.

De formule van een consultatief referendum is niet ongrondwettig als men ervan uitgaat dat de wetgevende macht beslissingen kan nemen in alles wat noch uitdrukkelijk, noch impliciet door de Grondwet verboden wordt (cf. Jacques Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, blz. 286).

Reeds vóór 1940 sprak het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat (S.C.H.S.) zich in dezelfde zin uit.

De enige moeilijkheid is de duidelijke formulering van de vraag die aan de burgers gesteld wordt.

b) En ce qui concerne le second point, il semble résulter des déclarations et propositions susindiquées, que la tendance serait à l'établissement d'un fédéralisme de « dissociation » dont la seule traduction institutionnelle valable serait le confédéralisme.

Cette dernière structure est celle d'une union relativement lâche entre plusieurs Etats qui s'associent tout en conservant leur souveraineté.

Cette forme juridique exprime une volonté d'unir ce qui était séparé, mais l'expérience démontre que souvent les confédérations ont évolué, en fait, vers un système fédéral (en Suisse, par exemple).

**

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les Belges ont conscience de la mutation qui s'esquisse et surtout, s'ils en acceptent les conséquences économiques, sociales, financières et fiscales.

Si les entités (communautés et régions) sont appelées à vivre principalement des ressources fiscales perçues sur leur territoire et si les mécanismes de solidarité, présents dans tout système fédéral (exemple : R.F.A.) sont contestés par la partie la plus prospère du pays, le sort matériel d'autres parties pourrait gravement être affecté.

De même, le désir de vivre ensemble subira la même dégradation avec les conséquences aisément imaginables.

Or, comme l'a écrit Ernest Renan, c'est ce désir qui forme une nation; il ajoutait « Il n'y a pas d'exemple dans l'histoire d'un Etat unitaire et centralisé décrétant son morcellement » (*La réforme intellectuelle et morale*, Paris, Calmann-Lévy, 1922, neuvième édition, p. 92).

**

Dans de telles conditions, il paraît expédient de consulter la population avant toute nouvelle réforme de nos institutions.

Cette procédure de référendum consultatif ne peut être contestée en droit constitutionnel dès l'instant où on admet que le pouvoir législatif peut décider ce qui n'est pas expressément ou implicitement interdit par la Constitution (cf. Jacques Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 286).

Dès avant 1940, le Centre d'Etudes de l'Etat (C.E.R.E.) s'était également prononcé en ce sens.

La seule difficulté consiste à assurer la clarté indispensable de la question à poser aux citoyens.

Ons voorstel heeft geen verdere strekking dan die van een enquête. Niets meer en niets minder. Het wil niet in de rechten treden van het Parlement, noch afbreuk doen aan de grondwettelijke prerogatieven van het Staatshoofd (zie om gelijke redenen, het voorstel van wet ingediend bij de Senaat op 26 juli 1949 door de heer Struye c.s., Buitengewone Zitting 1949, nr. 5).

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Binnen 40 dagen na de bekendmaking van deze wet zullen alle Belgen die regelmatig zijn ingeschreven op de voor de parlementsverkiezingen opgestelde kiezerslijsten, gevraagd worden JA of NEEN te antwoorden op de volgende vraag :

« Bent u van mening dat de huidige gemeenschappelijke samenlevingsvorm, gebaseerd op solidariteit, vervangen moet worden door een gewone confederale structuur waarvan drie Staten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel) deel uitmaken, die op hun grondgebied autonoom geworden zijn na de versnippering van het huidige met België overeenstemmende grondgebied, zoals dat in de internationale verdragen is vastgelegd ? »

ART. 2

De bepalingen van het Kieswetboek met betrekking tot de kiezers, de kiescolleges, de oproeping van de kiezers, de kiesverrichtingen, de straffen en de sanctie op de stemplicht zijn van overeenkomstige toepassing op deze raadpleging.

ART. 3

De wijze waarop wordt gestemd en de vorm van het stembiljet worden bepaald bij koninklijk besluit.

ART. 4

De Minister van Binnenlandse Zaken zal het resultaat van de raadpleging meedelen aan de Koning, de Senaat en de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ART. 5

Het onderzoek van de wetsontwerpen of wetsvoorstellen over de hervorming van de Staat die bij de Kamers aanhangig zijn, zal worden opgeschort tot zij in kennis zijn gesteld van de resultaten van de in artikel 1 bedoelde raadpleging.

Notre proposition n'a d'autre portée juridique que celle d'une enquête. Ni plus, ni moins. Elle ne tend ni à empiéter sur les droits du Parlement, ni à porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles du Chef de l'Etat (voir par identité de motifs la proposition de loi déposée au Sénat le 26 juillet 1949, par MM. Struye et consorts, session extraordinaire 1949, n° 5).

R. HENRION.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Dans les quarante jours de la publication de la présente loi, tous les Belges régulièrement inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives seront appelés à répondre par OUI ou par NON à la question suivante :

« Etes-vous d'avis de substituer au cadre de vie en commun, fondé sur la solidarité, un système simplement confédéral établi entre trois Etats (Flandre, Wallonie, Bruxelles) devenus autonomes sur leur territoire, après morcellement de celui correspondant aujourd'hui à la Belgique, tel qu'il est défini par les traités internationaux ? »

ART. 2

Les dispositions du Code électoral relatives aux électeurs, aux collèges électoraux, à la convocation des électeurs, aux opérations électorales, aux pénalités et à la sanction de l'obligation du vote seront applicables à cette consultation.

ART. 3

Le mode de votation et la forme du bulletin de vote seront réglés par arrêté royal.

ART. 4

Le Ministre de l'Intérieur transmettra le résultat de la consultation au Roi, au Sénat et à la Chambre des Représentants.

ART. 5

Il est sursis à l'examen de tout projet ou proposition de loi sur la réforme de l'Etat dont le Parlement est saisi, jusqu'au moment où celui-ci sera informé des résultats de la consultation prévue à l'article 1^{er}.

R. HENRION.

H. SIMONET.